VII JORNADA ANUAL

DE LA ACADEMIA DE CENTROAMÉRICA

EL MERCADO LABORAL ANTE LA CRISIS INTERNACIONAL

Eduardo Lizano Fait
Víctor Miranda Escalante
Editores

academia
DE CENTROAMERICA

Konrad
Adenauer
Stiftung

331.12
J72m Jornada Anual de la Academia de Centroamérica
(7: 2012: San José)
El mercado laboral ante la crisis internacional
/ [editado por] Eduardo Lizano Fait, Víctor Miranda
Escalante. -- San José : Academia de Centroamérica,
2012.
xviii, 104 p. : il. ; 22 cm.

ISBN 978-9977-21-098-8

1. MERCADO LABORAL. 2. MERCADO LABORAL - COSTA RICA. I. Lizano Fait, Eduardo. II. Miranda Escalante, Víctor. III. Academia de Centroamérica. IV. Título.

Diagramación: Luis Fernando Quirós Abarca
Diseño de portada: Rosibel Escalante Rodríguez

Los trabajos firmados que se incluyen esta publicación
son de responsabilidad exclusiva de los autores
y no reflejan necesariamente el criterio
de la Academia de Centroamérica ni el de sus patrocinadores.

Primera edición:
© Academia de Centroamérica
San José, Costa Rica, 2012

Reservados todos los derechos
Hecho el depósito de Ley
Impreso por Litografía e Imprenta LIL, S.A.
Apartado 75-1100 Tibás
San José, Costa Rica

Prohibida la reproducción total o parcial de esta obra sin el consentimiento por escrito de la Academia de Centroamérica.

CONTENIDO

Presentación
Fundación Konrad Adenauer IX

Presentación
Academia de Centroamérica XI

Autores XV

Siglas y Acrónimos XVII

1. EL IMPACTO DE LA CRISIS ECONÓMICA EN LA SITUACIÓN DEL EMPLEO EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL
José Manuel Salazar-Xirinachs 1

INTRODUCCIÓN 1

I. CRISIS Y RECUPERACIÓN 1

II. IMPACTO DE LA CRISIS 3

III. DIVERSIDAD ENTRE PAÍSES 7

IV. EVOLUCIÓN DEL PIB Y DEL DESEMPLEO 8

V. CRISIS Y POBREZA 9

VI. COSTO HUMANO DE LA RECESIÓN 10

BIBLIOGRAFÍA 12

2. EL DIÁLOGO SOCIAL
Virgilio Levaggi **13**

3. LA CRISIS ECONÓMICA INTERNACIONAL Y EL EMPLEO: POLÍTICAS ADOPTADAS
José Manuel Salazar-Xirinachs 17

INTRODUCCIÓN 17

I. RESPUESTAS ANTE LA CRISIS 18

II. IMPULSO A LA DEMANDA AGREGADA 20

1. Estímulo fiscal 20

2. Políticas monetarias 22

3. Saneamiento del sistema financiero 23

III. MITIGAR EL IMPACTO DE LA CRISIS, EVITAR DESPIDOS Y MANTENER LA DEMANDA DE TRABAJO ... 24
IV. RETOS DE LA RECUPERACIÓN: EL CASO DE AMÉRICA LATINA ... 33
V. DEMANDA AGREGADA Y SOSTENIBILIDAD FISCAL ... 33
VI. DOS PROBLEMAS DE LARGO PLAZO CAUSA INDIRECTA DE LA CRISIS REQUIEREN SER ATENDIDOS ... 36
COMENTARIO FINAL ... 37
Bibliografía ... 37

4. EL IMPACTO DE LA CRISIS ECONÓMICA EN EL MERCADO LABORAL Y POLÍTICAS ADOPTADAS: EL CASO DE COSTA RICA
Pablo Sauma ... 39
INTRODUCCIÓN ... 39
I. EL DESEMPLEO ABIERTO ... 40
II. EL COMPORTAMIENTO DEL EMPLEO ... 41
III. LA COMPARACIÓN SECTORIAL DEL IMPACTO DE LA CRISIS SOBRE EL EMPLEO ... 42
IV. LA INFORMALIDAD DEL EMPLEO ... 44
V. LA CALIFICACIÓN DE LOS OCUPADOS ... 45
VI. EL EMPLEO POR SECTOR INSTITUCIONAL ... 46
VII. LOS INGRESOS LABORALES ... 47
VIII. LAS POLÍTICAS DE EMPLEO ANTE LA CRISIS ... 48
IX. A MODO DE CONCLUSIÓN ... 49

5. LAS INSTANCIAS DE DIÁLOGO EN EL MERCADO LABORAL DE COSTA RICA. EL CASO DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL
Miguel Gutiérrez Saxe ... 51
INTRODUCCIÓN ... 51
I. EL CONTEXTO DE LA PROPUESTA DEL CES EN EL 2005 ... 51
II. EL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL: PROYECTO DE LEY PARA SU CREACIÓN, ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN ... 53
III. ¿QUÉ HA SUCEDIDO DESDE EL MOMENTO EN QUE SE PLASMÓ LA INICIATIVA DE CREAR EL CES? ... 56
IV. ¿QUÉ LE ACONTECE AL SISTEMA POLÍTICO? ... 58
V. LA VALORACIÓN GENERAL DE LOS DESAFÍOS Y LAS DEBILIDADES ... 59

6. LA AGENDA LABORAL PENDIENTE
Sandra Piszk ... 61

COMENTARIOS
Francisco Morales Hernández ... 68
Constantino Urcuyo ... 76
Shirley Saborío Marchena ... 78
Mauricio Castro ... 80

ÍNDICE DE CUADROS, FIGURAS Y GRÁFICOS

Cuadro 1.1 Diferentes Regiones: Tasas de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) 2
Cuadro 1.2 Relación entre la evolución de la tasa de desempleo y el Producto Interno Bruto, (PIB): Crisis del 2008 8
Cuadro 3.1 Muestra de 54 Países: Frecuencia de las medidas para paliar la crisis 2009 19
Cuadro 3.2 Portafolio de Medidas de Respuesta para mitigar el impacto de la crisis y estimular la recuperación 19
Cuadro 3.3 Países Selectos: Características principales de los programas públicos de empleo, antes y después de la crisis 29
Cuadro 4.1 Costa Rica: Ocupados y tasa de crecimiento del PIB, 2006-2010 42
Cuadro 4.2 Costa Rica: cambio en el número de ocupados por rama de actividad económica según las EHPM 2008 y 2009 43
Cuadro 4.3 Costa Rica: Cambio ocupados por rama 2008-2009, estimación propia ajustada 44
Cuadro 4.4 Trabajadores asalariados asegurados CCSS (a julio de cada año), 2006-2011 46

Figura 3.1 Economías avanzadas: fuentes del incremento de la deuda pública 35

Gráfico 1.1 Mundo: Desempleo en términos absolutos y tasa de desempleo abierto: 2000-2011 3
Gráfico 1.2 Unión Europea: Desempleo en términos absolutos y tasa de desempleo abierto: 2000-2011 4
Gráfico 1.3 Estados Unidos: Desempleo en términos absolutos y tasa de desempleo abierto: 2000-2011 4
Gráfico 1.4 América Latina: Desempleo en términos absolutos y tasa de desempleo abierto: 2000-2011 4
Gráfico 1.5 Variación en el nivel de la tasa de desempleo anual del año 2011 con respecto al año 2007 5
Gráfico 1.6 Estados Unidos: Participación del desempleo de larga duración (27 semanas o más) en la tasa de desempleo total: 1980-2011 6
Gráfico 1.7 Estados Unidos: Probabilidad de encontrar empleo el próximo mes según status en la fuerza laboral este mes: 2007 y 2010 6
Gráfico 1.8 Varios países: Participación del desempleo de larga duración (27 semanas o más) en la tasa de desempleo total: 1980-2011 7
Gráfico 1.9 Unión Europea: Índice de empleo desagregado por distintos grupos de población: 2007-2009 7
Gráfico 1.10 Estados Unidos: índice de empleo desagregado por distintos grupos de población 2007-2009 7
Gráfico 1.11 Nivel de pobreza trabajadora: 2000-2011 9
Gráfico 3.1 Economías avanzadas y emergentes: Composición del gasto en estímulos discrecionales 22
Gráfico 3.2 Países selectos: inversión en paquetes de estímulo verdes (panel izquierdo) y paquetes de estímulo verdes como porcentaje del estímulo total (panel derecho) 31
Gráfico 3.3 Economías desarrolladas y en desarrollo: Deuda pública bruta como porcentaje del PIB, 2006 y 2011 35
Gráfico 4.1 Costa Rica: Tasas de desempleo abierto: 1990-2010 40
Gráfico 4.2 Evolución de la estructura del empleo por sectores, 1990-2010 45
Gráfico 4.3 Costa Rica: Evolución de la estructura del empleo según calificación: 1990-2010 46
Gráfico 4.4 Costa Rica: Ingresos laborales promedio de los ocupados según la EHPM: 2006-2009 a julio de cada año 47

Gráfico 4.5 Costa Rica: Salario promedio del sector privado e índice del salario mínimo real: enero 2006 a setiembre 2011 47
Gráfico 4.6 Costa Rica: Comparación del ingreso laboral promedio en la ocupación principal de los trabajadores calificados respecto a los no calificados y de los formales respecto a los informales, 1990-2009..... 48
Gráfico 5.1 Costa Rica: Incidencia de la pobreza en los hogares: 1980-2009 56
Gráfico 5.2 Costa Rica: Porcentaje de población ocupada según sector: 2001-2008 57
Gráfico 5.3 Costa Rica: Evolución de los ingresos reales promedio de las clases sociales: 1991-2008 57
Gráfico 5.4 Costa Rica: Acciones colectivas de protesta registrada por mes: 1997-2010 58
Gráfico 5.5 Costa Rica: Evolución de la simpatía partidaria en Costa Rica, 1993-2011 58

PRESENTACIÓN

Fundación Konrad Adenauer

La Fundación Konrad Adenauer, inspirada en su misión de promover eventos de formación política rigurosos y críticos; elaborar análisis científicos que sirvan de insumo para la efectiva gestión política y coadyuvar al proceso de fortalecimiento institucional de los sistemas democráticos en el orbe, con profunda satisfacción y sentido de responsabilidad, patrocina el presente seminario, en coordinación estrecha con la Academia de Centroamérica.

El tema que hoy nos reúne, reviste la mayor importancia para garantizar la estabilidad social y política del sistema democrático de un país, por cuanto el desarrollo y la estabilidad económica son fundamentales para resguardar la institucionalidad política del régimen.

El progreso social de una nación pasa necesariamente por disponer de una estructura económica y productiva ágil, eficiente, capaz de generar un mercado laboral que abastezca las necesidades de sus habitantes.

Por lo anterior, la búsqueda de los esquemas de desarrollo integral de las sociedades, que procuren un equilibrio sólido y sostenible entre las tres aristas del sistema (lo político, lo social y lo económico), deviene en un esfuerzo que debe aglutinar las mejores energías de todos los actores, públicos y privados, que ejercen directa o indirectamente, poder de decisión.

Los efectos de la Crisis Económica Mundial que, desde 2008, ha golpeado fuertemente a las sociedades del mundo desarrollado, aún persisten y han producido réplicas de relevante consideración, tanto en sus lugares de origen, como en esta parte del mundo. Esta crisis ha tenido como consecuencias altos precios de las materias primas, una crisis alimentaria mundial y energética, una elevada inflación planetaria y la amenaza de una recesión en todo el mundo, así como una crisis crediticia, hipotecaria y de confianza en los mercados. Y, como es de esperarse, ha impactado el mercado laboral.

En este contexto, el tema del análisis de una realidad que amenaza el ensamblaje de un sistema económico y social justo y competitivo reviste un significado especialmente estratégico: representa un primer paso hacia la recuperación de la legitimidad del sistema democrático, especialmente apremiante en las circunstancias antes señaladas.

Es por lo anterior que la Fundación observa con beneplácito la realización de esta actividad de análisis y reflexión y espera sea la antesala de acciones concertadas en el futuro inmediato, en la línea de construir un modelo de sociedad justo, solidario y plenamente sostenible.

Friedrich Claudius Schlumberger,
Representante de la Fundación Konrad Adenauer
en Costa Rica.

PRESENTACIÓN
Academia de Centroamérica

La Academia de Centroamérica presenta la publicación de la VII Jornada Anual, centrada en el tema de la crisis internacional y su impacto sobre el mercado laboral. Dentro del esquema de la Academia, las jornadas anuales de los últimos años han versado sobre temas relacionados con la pobreza y la distribución del ingreso, con un enfoque más de los efectos sociales que de los económicos de las políticas públicas. La VI Jornada, publicada en el 2011, por ejemplo, se enfocó en la competitividad y su relación con el progreso social.

La elección del análisis del mercado laboral como tópico de discusión para esta VII Jornada se enmarca en el debate sobre la crisis internacional, en tanto dicho fenómeno ha tenido consecuencias de importante magnitud sobre el empleo en todo el mundo. A más de tres años de haber estallado la burbuja que causó la crisis, todavía la discusión persiste sobre la magnitud de los efectos de la misma y su duración. En estos momentos no se tiene claro si la desaceleración experimentada en la economía mundial durante el tercer trimestre del año 2011 constituye una nueva crisis o es más bien la continuación de la recesión iniciada en el 2008. Tampoco es claro si en el 2012 habrá una caída tan fuerte de la producción como la de hace tres años, o si lo que tendremos es una contracción de la economía mundial, de menor magnitud, pero por un período más largo de tiempo.

Sin embargo, aún y cuando ha habido un rebote en la producción mundial, luego de su fuerte caída en el 2008, existe una preocupación generalizada de que la recuperación de los niveles de empleo en diversos mercados no ha sido la esperada. Este fenómeno hace que las condiciones económicas de la mayoría de las personas no hayan mejorado significativamente luego del desplome inicial. Además, al no haber una recuperación del ingreso disponible, producto de los elevados niveles de desempleo en muchos países, la recuperación de la producción se hace aún más lenta.

El desempleo tiene efectos dañinos significativos sobre los trabajadores y sus familias en el corto plazo. Especialmente para países en desarrollo, en los que una alta proporción de la población está debajo de la línea de pobreza, o muy cerca de ella en una posición vulnerable. Pero, además, los efectos de largo plazo del desempleo sobre dichas familias y sobre las economías del desempleo tienden a ser aún más devastadores. La necesidad de sobrevivir puede llevar a las personas a tomar decisiones, especialmente relacionadas con la educación y la salud, que perjudican su capacidad productiva a lo largo de sus vidas

y, por ende, que su capacidad de generar ingresos en el largo plazo se vea limitada. Dada la importancia de este tema, por lo tanto, la Academia de Centroamérica ha decidido analizar los efectos de la crisis sobre el mercado laboral para esta Jornada.

Con el fin de realizar dicho estudio, la Academia de Centroamérica ha invitado a un grupo de expertos para abordar este tema tan trascendente. La presente publicación, recoge las presentaciones hechas durante un seminario realizado a finales de octubre del 2011 en San José, Costa Rica. El objetivo principal de esta publicación es el de analizar las consecuencias de la crisis sobre el mercado laboral desde varios enfoques. Empezamos con la presentación de los efectos de la crisis sobre el mercado laboral a nivel mundial. El señor José Manuel Salazar, Director Ejecutivo del Departamento de Empleo de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) introduce el tema con un recuento del impacto de la crisis en el mercado laboral a nivel mundial. Sigue el señor Virgilio Levaggi, Director del Equipo Técnico de Trabajo Decente de la OIT para América Central, Haití, Panamá y República Dominicana, presentando las experiencias latinoamericanas en el mercado laboral, con un enfoque del papel que ha jugado el diálogo social, como un instrumento que puede contribuir a mejorar la formulación de políticas públicas en el mercado laboral. En tiempos de crisis, dados los efectos negativos que recaen sobre todos los sectores de la economía, los conflictos entre los mismos también tienden a hacerse más visibles. Es por eso que la institucionalización de mecanismos de diálogo entre todas las partes involucradas en el mercado laboral toma aún más relevancia.

Dados los efectos negativos sobre los trabajadores, producto de la caída en la producción que generó un alza generalizada en el desempleo a nivel mundial, la mayoría de los gobiernos reaccionaron, en diversas maneras, para paliar los efectos negativos sobre la población de sus respectivos países. De estas reacciones de política se puede aprender mucho, ya que, si bien algunas de ellas lograron el objetivo perseguido, otras no fueron tan exitosas y no lograron aliviar los problemas del desempleo. Finalizamos esta sección de análisis global, por lo tanto, con una nueva presentación del señor José Manuel Salazar, quien hace un recuento, esquematizado, del portafolio de políticas utilizadas por distintos gobiernos para paliar el efecto antes mencionado sobre el mercado laboral.

Luego de haber cubierto el tema desde el punto de vista internacional, sigue el análisis del mercado laboral costarricense. En el primer trabajo, el señor Pablo Sauma, profesor de la Escuela de Economía e investigador del Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica, nos presenta el impacto de la crisis sobre el mercado laboral del país, así como un recuento de las principales políticas adoptadas para enfrentar sus efectos. Luego, el señor Miguel Gutiérrez Saxe, Director del Programa Estado de la Nación, nos presenta su análisis sobre las instancias de diálogo que existen en el caso de Costa Rica.

De las presentaciones realizadas en relación al tema de este libro, surge la necesidad de discutir qué sigue hacia adelante. Es importante el aprendizaje que se puede lograr de la estructura del mercado laboral costarricense y de las políticas existentes de previo a la crisis, así como de las buenas y malas políticas que fueron aplicadas ante la crisis, tanto en Costa Rica como a nivel mundial. Con base en ese aprendizaje, procede discutir cuál debe ser la agenda de políticas a aplicar para mejorar las condiciones del mercado laboral del país. Para ello, se presenta la exposición hecha por la señora Sandra Piszk,

Ministra de Trabajo, con respecto al planteamiento de la Administración Chinchilla en cuanto al rumbo que debe tomar la política general laboral del país.

Con el fin de dar pluralidad a la discusión, se presentan cuatro visiones distintas sobre cómo debe conformarse la agenda pendiente para el mercado laboral de Costa Rica. Primero, el señor Francisco Morales, quien fuera Ministro de Trabajo en la administración anterior, plantea su punto de vista basado en la experiencia de haber estado en la función pública. Continúa el señor Constantino Urcuyo, politólogo, asociado de la Academia de Centroamérica y Director Académico de CIAPA, quien plantea una perspectiva basada en elementos teóricos, pero a la vez complementados con un análisis de la realidad política del país. Finalmente, con el fin de contrastar las posiciones de los sectores empresarial y laboral, se presentan las ponencias de representantes de ambos gremios. Por un lado, Shirley Saborío, Directora Ejecutiva de la Unión Costarricense de Cámaras de la Empresa Privada (UCCAEP), y por el otro, Mauricio Castro, Asesor Jurídico de la Asociación Nacional de Empleados Públicos (ANEP).

La Academia de Centroamérica desea agradecer a la Fundación Konrad Adenauer por el gran apoyo que le ha brindado a las Jornadas durante ya varios años. La colaboración y el aporte de dicha fundación han ayudado a abrir estos espacios de discusión sobre temas de gran relevancia para el país. Así mismo, la Academia agradece a María Castro, su Directora Administrativa, y a todo su personal de apoyo, por haber hecho posible tanto esta publicación como el seminario que la acompañó. El resultado de estas Jornadas resulta en una contribución de gran valor para el mejoramiento de la calidad de las políticas públicas y, por ende, en el bienestar de los costarricenses.

Luis Mesalles J.
Presidente Academia de Centroamérica

AUTORES

Mauricio Castro	Coordinador de Asesoría Legal de la Asociación de Empleados Públicos y Privados (ANEP).
Virgilio Levaggi	Director del Equipo Técnico de Trabajo Decente de la OIT para América Central, Haití, Panamá y República Dominicana.
Miguel Gutiérrez Saxe	Director del Programa Estado de la Nación.
Francisco Morales	Ex Ministro de Trabajo.
Sandra Piszk	Ministra de Trabajo
Shirley Saborío	Directora Ejecutiva de Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones del Sector Empresarial Privado (UCCAEP).
José Manuel Salazar-Xirinachs	Director Ejecutivo del Departamento de Empleo de la OIT, Ginebra.
Pablo Sauma	Investigador del Instituto de Investigaciones de Ciencias Económicas y Profesor de la Universidad de Costa Rica.
Constantino Urcuyo	Asociado de la Academia Centroamérica y Director Académico del Centro de Investigación y Adiestramiento Político Administrativo (CIAPA).

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

ANEP	Asociación de Empleados Públicos y Privados
BCCR	Banco Central de Costa Rica
CCP	Centro Centroamericano de Población
CES	Consejo Económico y Social
CCSS	Caja Costarricense de Seguro Social
CIAPA	Centro de Investigación y Adiestramiento Político Administrativo
CONACOOP	Consejo Nacional de Cooperativas
CSU	Consejo Sindical Unitario de América Central
CMTC	Confederación del Movimiento de Trabajadores Costarricenses
CTRN	Confederación de Trabajadores Rerum Novarum
EEUU	Estados Unidos de América
EHE	Encuesta de Hogares Experimental
EHPM	Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples
ENAHO	Encuesta Nacional de Hogares
FEDEPRICAP	Federación de Entidades Privadas de Centroamérica, Panamá y República Dominicana
FCL	Fondo de Capitalización Laboral
FMI	Fondo Monetario Internacional
IBERGOP	Escuela Iberoamericana de Gobierno y Política Pública
ILO	*International Labor Organization*
INA	Instituto Nacional de Aprendizaje
INEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
LPT	legislación sobre protección en el trabajo
MMV	Marco Muestral de Viviendas
NREGA	*National Rural Employment Guarantee Act*
OCED	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas

OECD	*Organization for Economic Co-operation and Development*
OIT	Organización Internacional de Trabajo.
PAMT	Políticas Activas del Mercado de Trabajo
PIB	Producto Interno Bruto
PLN	Partido Liberación Nacional
PUSC	Partido Unidad Social Cristiana
PWP	*Prevention with Positives*
PYMEs	Pequeñas y Medianas Empresas
ROP	Régimen Obligatorio de Pensiones
UCCAEP	Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones del Sector Empresarial Privado
UE	Unión Europea
US$	Dólares de los Estados Unidos de América

1 EL IMPACTO DE LA CRISIS ECONÓMICA EN LA SITUACIÓN DEL EMPLEO EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL

José Manuel Salazar-Xirinachs*

INTRODUCCIÓN

El mundo se encuentra ante un grave problema de desempleo y déficits generalizados de trabajo decente. La crisis financiera que comenzó en 2007 ha desembocado en una crisis económica, una recesión generalizada y una crisis del empleo. A la par de este fenómeno se presentaron también otras crisis como la experimentada en el precio de los alimentos. Todo esto ha significado un gran deterioro de las condiciones sociales y laborales en el mundo, situación que aún prevalece.

Cuando se analizan los datos para llevar a cabo el recuento de la crisis internacional es determinante como se la defina. Si se define estrictamente como la contracción del producto interno bruto, tomando el año 2009 como base, podemos hablar de que estamos en un período post-crisis. Sin embargo, si se define a partir de los niveles de empleo, desempleo y otros indicadores del mercado de trabajo, todavía el mundo no se ubica en un período post-crisis sino que todavía está en el fondo de ella.

Existen varios indicadores para caracterizar el impacto de la Gran Recesión en la situación del empleo. El primero es el desempleo abierto, sobre el cual se profundizará posteriormente en este trabajo. Otros indicadores incluyen el empleo de larga duración, el empleo temporal, así como el fenómeno del desaliento. Este último está conformado por el grupo de personas que ya no busca trabajo, precisamente, porque su perspectiva, con respecto a si va a poder conseguir un empleo, es tan pesimista que decide retirarse de la fuerza de trabajo, en este sentido desaparecen de la estadística de desempleo. El número de personas desalentadas ha aumentado significativamente como resultado de la crisis. Este trabajo abordará estimaciones sobre estas diferentes dimensiones del desempleo y subempleo. También el número de trabajadores bajo la línea de pobreza y aquellos con empleos informales o vulnerables, representan variables importantes cuando se analizan los mercados laborales.

I. CRISIS Y RECUPERACIÓN

Tomando como punto de partida la primera definición de crisis, se puede sintetizar lo acontecido, en materia de crecimiento, durante los últimos tres años: el 2009 fue el año de la Gran Recesión, Europa se contrajo un 4,2 por ciento, los Estados Unidos decrecieron en un 3,5 por ciento, Suramérica en un 1,8 por ciento; por su lado, el

* Director Ejecutivo del Departamento de Empleo de la OIT, Ginebra. Los puntos de vista del autor no representan necesariamente los de la Organización Internacional de Trabajo.

Cuadro 1.1
DIFERENTES REGIONES: TASAS DE CRECIMIENTO DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO (PIB)
(Cifras en porcentajes)

Forma de la recuperación	Región/ País	2009	2010	2011[a]	2011[b]	2012[b]
L	Europa	-4,2	1,8	1,6	1,6	1,1
U	EEUU	-3,5	3,0	2,8	1,5	1,8
V	Asia	7,2	9,5	8,4	8,2	8,0
	Global	-0,7	5,1	4,4	4,0	4,0

a) Según la estimación del FMI, Perspectivas de la Economía Mundial, Abril 2011.
b) Estimación del FMI, Septiembre 2011.
Fuente: FMI.

crecimiento de Asia registró un nivel de 7,2 por ciento de crecimiento anual, y África presentó un aumento del 2,8 por ciento. En el cuadro 1.1, puede apreciarse como la economía mundial en su conjunto, se contrajo en un 0,7 por ciento.

En el 2010 el mundo estaba en una situación de recuperación muy diferenciada y a distintas velocidades entre países. El crecimiento promedio global fue de 5,1 por ciento, lo cual representó un vuelco importante en comparación con la contracción del 0,7 por ciento en el 2009. Pero desafortunadamente, este crecimiento se explica más por las políticas de estímulo estatal aplicadas por los países que por el dinamismo auto-sostenido del sector privado.

Muchas de las discusiones planteadas por los economistas giraron alrededor de la forma que tendría dicha recuperación más allá del 2010, sobre si tenía forma de una L, una U, una V o una W, en caso de que se experimentara una doble recesión. El optimismo del año 2010 y el primer semestre del 2011, se esfumó a partir del segundo semestre de este año. De hecho, la economía mundial entró en una nueva fase de incertidumbre a causa de varios acontecimientos adversos: un crecimiento más bajo del esperado en las economías desarrolladas y un mayor desequilibrio fiscal y financiero. Las cifras del cuadro 1.1 muestran como el FMI revisó hacia la baja las estimaciones publicadas en abril del 2011. Los ajustes de dichos niveles de crecimiento fueron de especial importancia para la economía de Estados Unidos y la de la Unión Europea. Asia funciona como el motor del crecimiento global, pero, incluso para el caso asiático, el FMI estimó una tasa menor a la esperada en abril y pronosticó que esta leve desaceleración asiática continuaría en el 2012. Está claro que la recuperación es muy diferenciada entre regiones y países, y bastante más débil de lo esperado. Esto se debe a distintos factores, entre ellos: la crisis de la deuda soberana en Europa, que se ha convertido en una nueva crisis bancaria; el final de los programas de estímulo, dado su carácter temporal e inclusive algunos de ellos de desactivación automática y el vuelco hacia la austeridad fiscal por parte de varios gobiernos. Se suman también la pérdida de riqueza y el desapalancamiento de las familias como consecuencia del menor valor de sus viviendas, sobre todo en Estados Unidos; un sistema financiero que aún no se ha recuperado totalmente y el persistente crecimiento del desempleo que contrae la demanda en muchos países. Todos estos factores están erosionando la economía de Estados Unidos y varias en Europa y han reducido las perspectivas de crecimiento mundial.

II. IMPACTO DE LA CRISIS

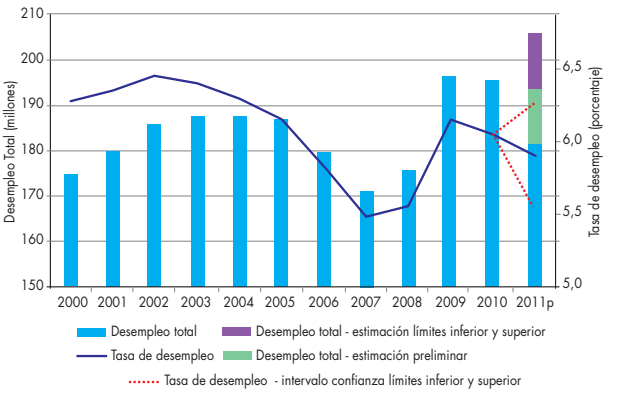
Las crisis económicas dejan importantes secuelas en los mercados de trabajo y esta Gran Recesión no ha sido la excepción, pues ha dejado grandes heridas. Según las estimaciones de la OIT en Tendencias Mundiales del Empleo de 2011,[1] el número de desempleados en 2010, se situó en 205 millones prácticamente invariable al año anterior y 27,6 millones superior a la cifra registrada en 2007. De este aumento del desempleo mundial, el 55 por ciento se explica por lo ocurrido en los mercados laborales de las economías desarrolladas. Al tener en cuenta que estos países solo representan el 15 por ciento de la fuerza de trabajo en el mundo, queda claro que fue en estas naciones donde realmente se produjo el mayor impacto en términos de desempleo. No obstante, al analizar otros indicadores, además de la tasa de desempleo abierto, se encuentran también efectos significativos en las economías en desarrollo.

Un informe preparado por la OIT y la Organización para la Cooperación en el Desarrollo Económico (OCDE), para la reunión del G20 realizada en París, el 26 y 27 de septiembre del 2011,[2] concluye que si las tasas de crecimiento del empleo total se mantienen a los niveles actuales de uno por ciento anual, no será posible recuperar veinte millones de empleos perdidos en los países del G20, desde el comienzo de la crisis en el 2008.

Este informe estima también que el empleo mundial debería crecer a una tasa anual de al menos el 1,3 por ciento para llegar al año 2015 con una tasa de empleo igual a la que existía antes de la crisis, sin embargo, en la actualidad la trayectoria es de solamente de 0,8 por ciento. Estas cifras reflejan pequeñas diferencias en la tasa de crecimiento, pero como se refieren al nivel del empleo total, tienen gran importancia, pues inciden en muchos millones de personas, en el resultado final de las cifras de empleo para el año 2015.

El gráfico 1.1 muestra el desempleo en el mundo en términos absolutos (barras) y la tasa de desempleo (línea), dichas cifras evidencian un salto muy drástico de 25 ó 26 millones de desempleados entre el 2007 y el 2009. Se puede notar también como a partir del año 2009, cuando se alcanza la cifra de 197 millones de desempleados, la reducción en el número absoluto de esta población ha sido muy lenta. Estas pequeñas mejorías indican que la recuperación no tiene tracción suficiente en el mercado de trabajo, el efecto será aún más débil si se consideran las perspectivas negativas anteriormente mencionadas.

Gráfico 1.1
MUNDO: DESEMPLEO EN TÉRMINOS ABSOLUTOS Y TASA DE DESEMPLEO ABIERTO: 2000-2011



P: datos preliminares
Fuente: OIT, Modelos econométricos de tendencia, abril 2011.

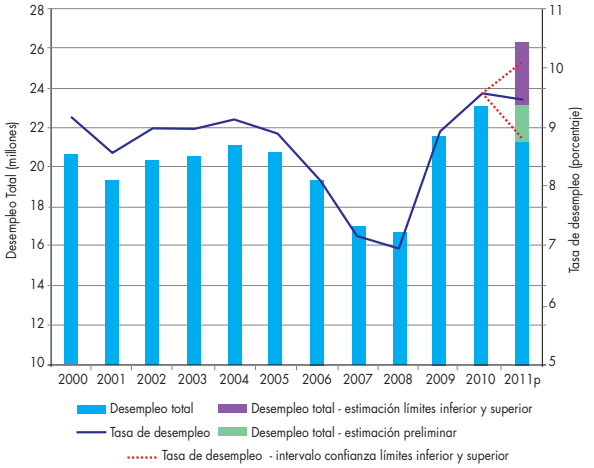
El gráfico 1.2 muestra el comportamiento de estos mismos indicadores para la Unión Europea. Dichos datos muestran que esta región es uno de los factores más influyentes en los cambios de los niveles globales. Además, las cifras del gráfico 1.3 evidencian que para Estados Unidos, el número de desempleados se duplicó de 7 millones en el 2007 a cerca de 15 millones en el 2009 y se estima que el desempleo aun se encuentra muy

1 Tendencias mundiales del empleo de 2011, OIT, 2011.

2 Short-term employment and labour market outlook and key challenges in G20 countries. A statistical update for the G20 Meeting of Labour and Employment Ministers Paris, 26-27 September 2011. Prepared by the ILO and the OECD, 2011.

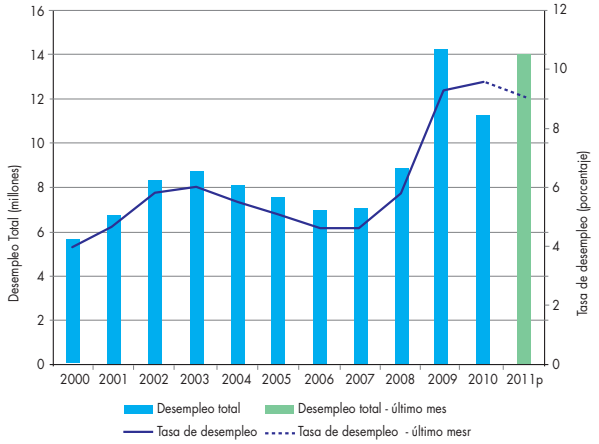
cerca de ese monto, lo que indicaría una tasa de desempleo de aproximadamente 9,1 por ciento. El gráfico 1.4 recopila los mismos indicadores para América Latina. Estos indican que el número de desempleados aumentó en 3,3 millones de personas para el año 2009. Esta cifra disminuye en aproximadamente 1,1 millones de desempleados en el 2010, pero para el año 2011, se puede notar un ligero incremento de la población desocupada.

Gráfico 1.2
UNIÓN EUROPEA: DESEMPLEO EN TÉRMINOS ABSOLUTOS Y TASA DE DESEMPLEO ABIERTO: 2000-2011



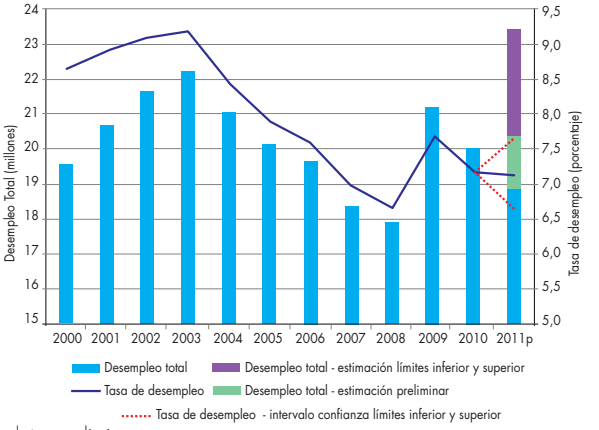
P: datos preliminares
Fuente: OIT, Modelos econométricos de tendencia, abril 2011.

Gráfico 1.3
ESTADOS UNIDOS: DESEMPLEO EN TÉRMINOS ABSOLUTOS Y TASA DE DESEMPLEO ABIERTO: 2000-2011



P: datos preliminares
Fuente: OIT, Modelos econométricos de tendencia, abril 2011.

Gráfico 1.4
AMÉRICA LATINA: DESEMPLEO EN TÉRMINOS ABSOLUTOS Y TASA DE DESEMPLEO ABIERTO: 2000-2011



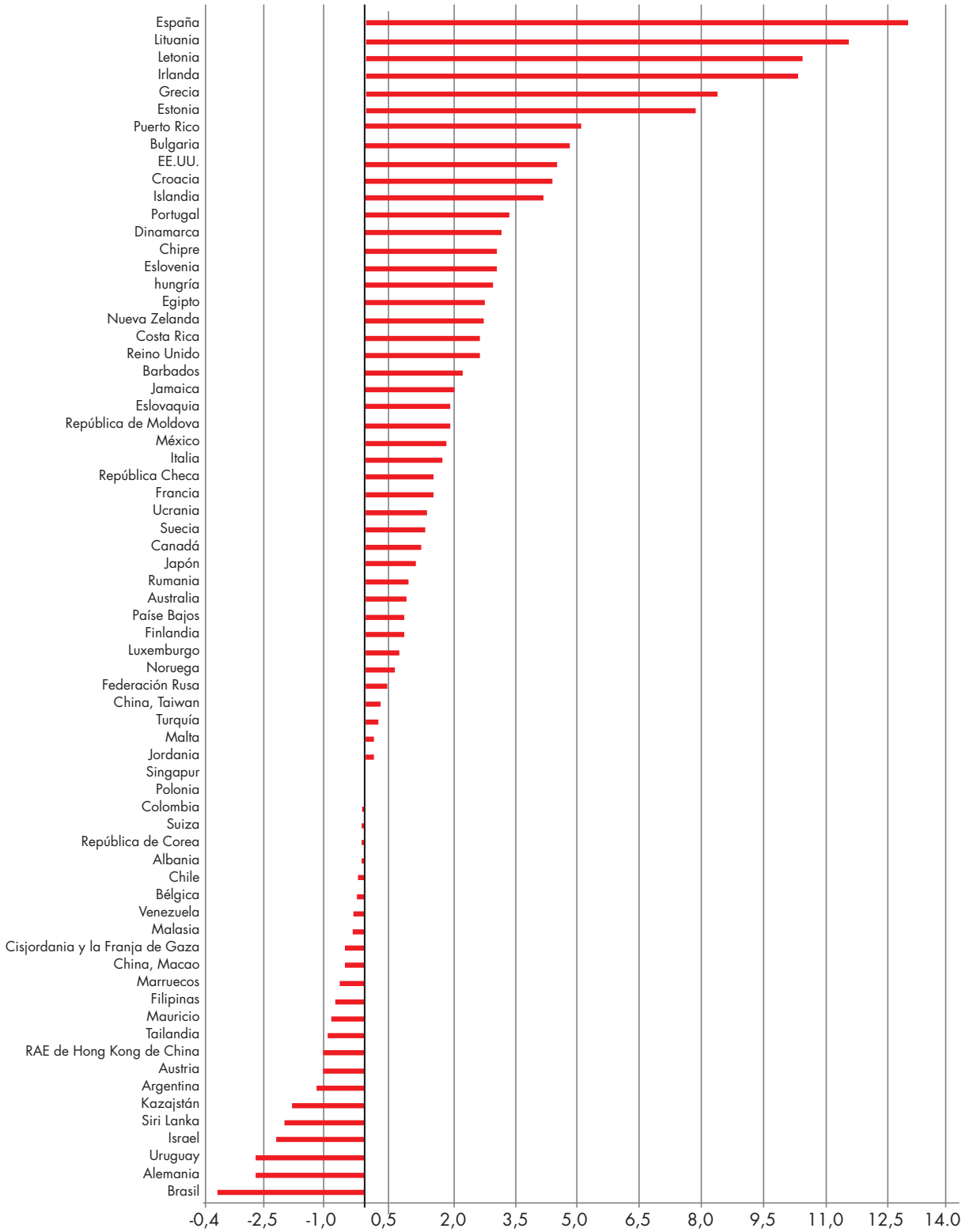
P: datos preliminares
Fuente: OIT, Modelos econométricos de tendencia, abril 2011.

El impacto de la crisis en el desempleo puede ser visto en una perspectiva más amplia aun a partir del gráfico 1.5. En este gráfico se muestran las variaciones experimentadas en las tasas de desocupación del 2011, con respecto a la tasa prevaleciente en el 2007. En 43 de los 68 países de la muestra seleccionada, las tasas de desocupación fueron más altas en el 2011 que en el 2007. Es decir, en una mayoría de países la situación ha seguido empeorando.

En algunos países como España, Lituania, Irlanda, Grecia, Estonia, los aumentos experimentados por sus tasas de desempleo del año 2007 al 2011 han sido bastante significativos. El dato de Costa Rica es el calculado por la OIT basado en un modelo para el mundo, por lo tanto no es necesariamente el mismo de las cifras oficiales. En este caso, el dato obtenido por la OIT indica que la tasa del 2010 fue 3 por ciento mayor que la de 2007.

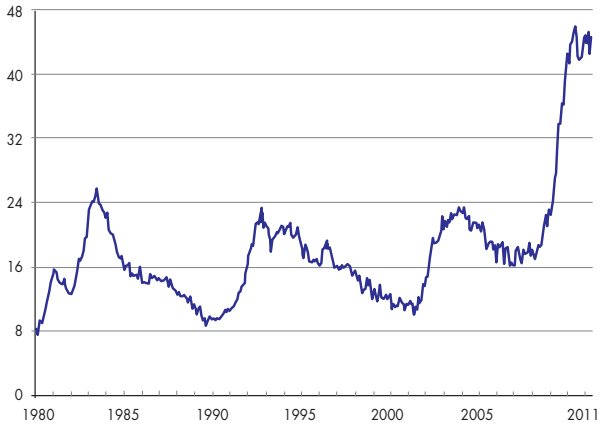
En los países desarrollados hay varios indicadores importantes además de la tasa de desempleo abierto. Uno de ellos es el desempleo de larga duración que en Estados Unidos este se define como más de 6 meses o 27 semanas sin empleo. El gráfico 1.6 muestra, precisamente, el aumento en la proporción de desempleados por más de seis meses como porcentaje del desempleo total.

Gráfico 1.5
VARIACIÓN EN EL NIVEL DE LA TASA DE DESEMPLEO ANUAL DEL AÑO 2011 CON RESPECTO AL AÑO 2007.
(Puntos porcentuales)



Fuente: OIT, Modelos econométricos de Tendencia, abril 2011.

Gráfico 1.6
ESTADOS UNIDOS: PARTICIPACIÓN DEL DESEMPLEO DE LARGA DURACIÓN (27 SEMANAS O MÁS) EN LA TASA DE DESEMPLEO TOTAL: 1980-2011

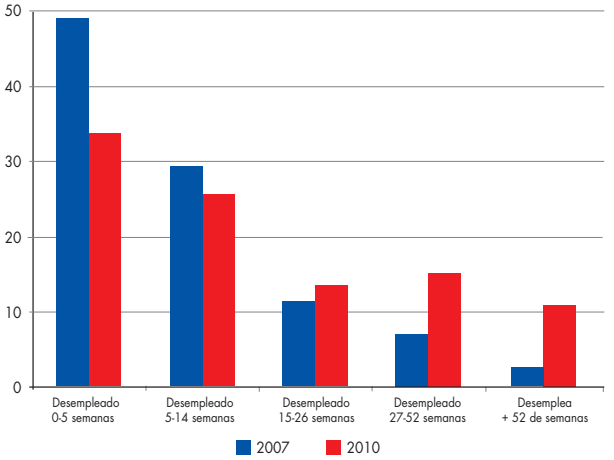


Fuente: Oficina de Estadísticas Laborales de los Estados Unidos.

Como describen estos datos, esta proporción era relativamente reducida a principios de la década del 2000, registrando aproximadamente 12 por ciento; sin embargo, alcanzó el nivel de 24 por ciento en el 2005, y se duplicó de nuevo hasta alcanzar el nivel aproximado de 48 por ciento, nivel en el cual tiende a estabilizarse. Esto significa que actualmente casi uno de cada dos desempleados en los Estados Unidos lo ha estado por más de seis meses. Este fenómeno es muy grave, pues la probabilidad de conseguir un empleo se reduce drásticamente con el paso de tiempo, tal como puede verse en el gráfico 1.7.

Una vez superada la crisis, la probabilidad de conseguir un empleo para alguien que ha dejado de trabajar de cero a cinco semanas es de 35 por ciento, pero conforme más tiempo está desempleado la probabilidad disminuye de manera drástica: después de seis meses, la probabilidad es de 15 por ciento y más allá de un año de alrededor de 10 por ciento. Este fenómeno se explica porque los empleadores prefieren personas que han perdido el empleo recientemente, dado que cuanto más tiempo ha pasado desde su salida laboral, mayor es la erosión de sus habilidades; también se da un cambio de actitud en las personas, lo cual les dificulta conseguir empleo.

Gráfico 1.7
ESTADOS UNIDOS: PROBABILIDAD DE ENCONTRAR EMPLEO EL PRÓXIMO MES SEGÚN STATUS EN LA FUERZA LABORAL ESTE MES: 2007 y 2010
(Porcentaje)



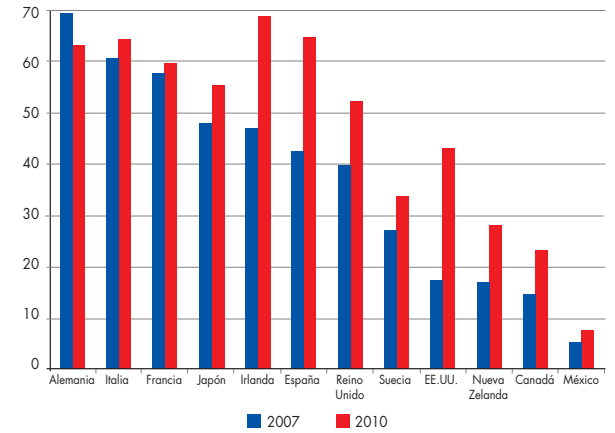
Fuente: Departamento de Comercio y Censo de los Estados Unidos.

El gráfico 1.8 aborda este mismo indicador de desempleo de larga duración como porcentaje de la población total para varios países. Las cifras muestran que en todos estos países, excepto Alemania, el porcentaje de los desempleados durante un período superior a seis meses ha aumentado. Para los países europeos, la proporción del desempleo de larga duración en el desempleo total siempre ha sido muy elevado incluso antes de la crisis. En Irlanda y España, por ejemplo, casi un 70 por ciento de los desempleados ha estado sin empleo durante más de seis meses. En Alemania y Francia esta cifra asciende al 60 por ciento.

El aumento del desempleo de larga duración en Estados Unidos, donde alcanzó niveles superiores al 45 por ciento, es una de las razones por las que los economistas laborales se refieren a una "europeización" del mercado laboral estadounidense. Este fenómeno presenta un gran contraste en comparación con crisis anteriores en ese país. En efecto, anteriormente se consideraba, con

mucho orgullo, la flexibilidad y dinamismo del mercado laboral norteamericano ya que mostraba recuperaciones en forma de "V" al enfrentar una crisis. Es decir, las crisis provocaban despidos en cuantía importante pero la recuperación rápidamente impulsaba de nuevo el mercado laboral y el empleo recuperaba los niveles prevalecientes antes de la crisis en poco tiempo. Sin embargo, tres años han pasado a partir del punto más bajo de la crisis actual y la situación no muestra ni flexibilidad, ni dinamismo.

Gráfico 1.8
VARIOS PAÍSES: PARTICIPACIÓN DEL DESEMPLEO DE LARGA DURACIÓN (27 SEMANAS O MÁS) EN LA TASA DE DESEMPLEO TOTAL: 1980-2011
(Cifras en porcentajes)

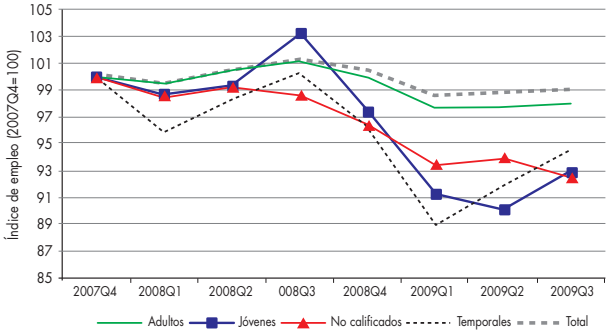


Fuente: OECD.

III. DIVERSIDAD ENTRE PAÍSES

La crisis ha tenido un impacto diferente en distintos grupos de población y por lo tanto merece un análisis diferenciado. El gráfico 1.9 muestra un índice de empleo para cuatro segmentos de población en Europa, describiendo la información con una frecuencia trimestral. El cuarto trimestre del 2007 se utiliza como base del índice, el cual muestra que tres grupos fueron los más golpeados: los jóvenes, los trabajadores temporales y los trabajadores no calificados.

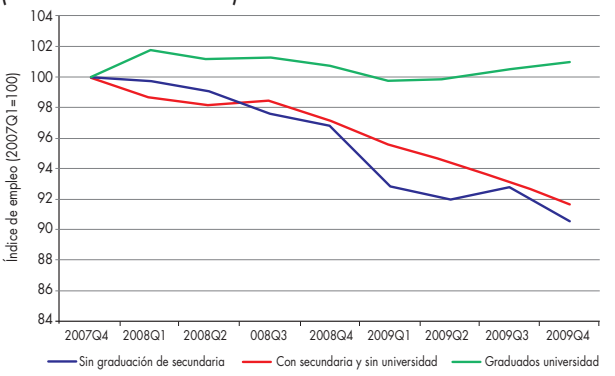
Gráfico 1.9
UNIÓN EUROPEA: ÍNDICE DE EMPLEO DESAGREGADO POR DISTINTOS GRUPOS DE POBLACIÓN: 2007-2009.
(Base Q4 2007= 100)



Fuente: Fuente: OECD.

El gráfico 1.10 muestra el impacto del desempleo sobre tres categorías de nivel educativo para los Estados Unidos: graduados universitarios, graduados de colegio y trabajadores sin diploma de colegio secundario. La información muestra como el nivel de educación afecta directamente la magnitud del impacto de la crisis sobre el nivel de empleo.

Gráfico 1.10
ESTADOS UNIDOS: ÍNDICE DE EMPLEO DESAGREGADO POR DISTINTOS GRUPOS DE POBLACIÓN 2007-2009.
(Base Q1 2007= 100)



Fuente: Fuente: OECD.

IV. EVOLUCIÓN DEL PIB Y DEL DESEMPLEO

Otro factor importante para entender el impacto de la crisis y la efectividad de las medidas aplicadas para enfrentarla se refiere a la relación entre el comportamiento del PIB y el del empleo. En algunos países el aumento del desempleo fue muy sensible a la caída del producto, por ejemplo, la reacción del desempleo fue mucho más fuerte, en términos porcentuales, que la caída del PIB en España, Turquía y, hasta cierto punto, en Francia. Otros países tuvieron una caída fuerte del producto pero un incremento modesto del desempleo, este es el caso de Alemania, Italita, Japón y México. Es importante analizar las razones de estas diferencias.

Tres factores principales explican el comportamiento diferente del mercado de trabajo. Primero, en cuánto cayó la demanda agregada en cada país. Esto, a su vez, depende de: cómo reaccionaron el consumo y la inversión, cuál fue el origen de la crisis, si fue de origen externo a través de los diferentes canales de transmisión (exportaciones, inversión extranjera directa, remesas, turismo) o por el contrario de origen interno. En segundo lugar, el grado en el que la reducción de la demanda agregada fue agravada por problemas serios en otros sectores de la economía, como el financiero y el de vivienda. Por ejemplo, Estados Unidos y España son países donde hubo problemas tanto en el sector financiero (explosión de burbuja y contagio, respectivamente) como en el de vivienda (explosión de burbuja en ambos casos) y esto se asoció con un incremento del desempleo.

Específicamente en España, prevaleció una burbuja enorme en el sector inmobiliario, que dio ocupación a muchísimos jóvenes, incluso inmigrantes. Esta actividad se desplomó con la crisis. Así, una gran proporción del desempleo en España se explica por la contracción del sector construcción, que había creado una distorsión del crecimiento económico antes de la crisis. Ahora bien, aun cuando la recuperación se acelerara no sería conveniente que el sector construcción alcanzara los niveles de antes de la crisis. España

Cuadro 1.2
RELACIÓN ENTRE LA EVOLUCIÓN DE LA TASA DE DESEMPLEO Y EL PRODUCTO INTERNO BRUTO, (PIB): CRISIS DEL 2008

TASA DE DESEMPLEO

	Aumento moderado del desempleo 0-1,5 pp.	Fuerte aumento del desempleo 1,51 - 3,0 pp.	Muy fuerte aumento del desempleo > 3pp
Crecimiento del PIB lento pero positivo	Argentina, Australia, Brasil, China, Rep de Korea, Arabia Saudi		
Contracción moderada del PIB (de -2,5 por ciento a 0 por ciento)	Sur-Africa	Francia	Estados Unidos
Contracción fuerte (-2,51 por ciento a 4,9 por ciento)		Reino Unido Canadá	España Turquía
Contracción muy fuerte del PIB (de -5 por ciento o más)	Italia, Alemania, Japón México	Federación Rusa	

Fuente: Elaboración propia.

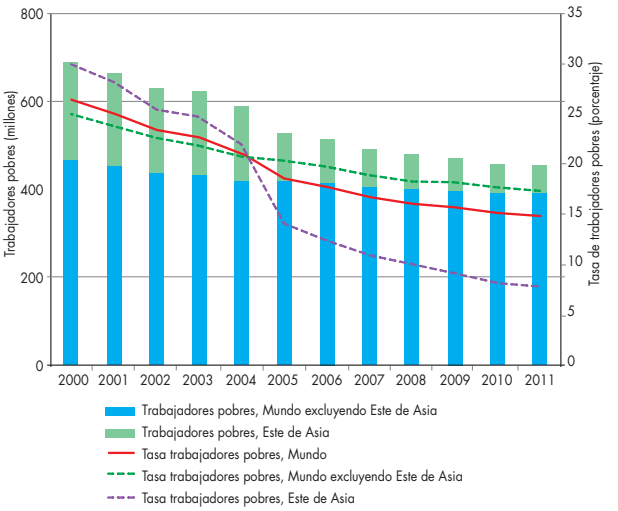
se enfrentó a otra crisis en los 80s al ingresar a la Unión Europea y llevó a cabo un proceso de intensa reconversión industrial que afectó particularmente los astilleros y la siderurgia. En este caso, la edad promedio de los trabajadores de los astilleros correspondía a adultos mayores lo cual conllevó la jubilación temprana de estas poblaciones. En la crisis de 2008, esta estrategia no fue posible porque los desempleados pertenecen a grupos mucho más jóvenes. Esta situación plantea el difícil reto de reentrenarlos para otros sectores y determinar cuáles son esos sectores alternativos que pueden absorber el excedente de empleo del sector de la construcción.

El tercer factor se refiere a las instituciones del mercado laboral y a las medidas de respuesta que se aplicaron. En términos de políticas, los países que pusieron en práctica medidas más agresivas en el mercado de trabajo, tuvieron un menor incremento en el desempleo. Un ejemplo de esta situación son Japón y Alemania. En estos países los ajustes del mercado de trabajo se hicieron más por la vía de la reducción de horas de la jornada de trabajo que por la de los despidos.

V. CRISIS Y POBREZA

El gráfico 1.11 presenta la evolución de la pobreza en los últimos años. La definición utilizada corresponde a los pobres que trabajan y que viven bajo la línea de pobreza con menos de un dólar veinticinco al día. Las estimaciones de la OIT sobre el número de trabajadores pobres registrados durante el período de crisis reflejan la desaceleración sufrida durante dicho período en el avance hacia la reducción de la pobreza. La OIT estima que 456 millones de trabajadores en el mundo viven con menos de US$1,25 por día, lo cual representa una reducción de 38 millones desde 2007. Sin embargo, este agregado global está fuertemente influenciado por la dramática disminución en trabajadores pobres en la región del Este Asiático, donde a causa del rápido crecimiento económico y reducción de la pobreza en la China, el número de trabajadores pobres ha disminuido en 24 millones desde 2007.

Gráfico 1.11
NIVEL DE POBREZA TRABAJADORA: 2000-2011



Fuente: OIT, Modelos econométricos de tendencia, 2011.

En los últimos decenios el mundo ha avanzado extraordinariamente en la reducción de la incidencia de la pobreza extrema, y a pesar de la crisis económica mundial, el Informe de 2010 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas proyecta una visión positiva en el sentido de que, a escala mundial, pueda hacerse realidad en 2015 el ODM relativo a reducir a la mitad el porcentaje de personas que viven en condiciones de pobreza extrema con 1,25 dólares de los Estados Unidos al día. En el informe se observa que las mayores reducciones de la pobreza siguen registrándose en Asia Sudoriental, previéndose que las tasas de pobreza de China disminuyan a cerca del 5 por ciento en 2015. Se prevé que las tasas de pobreza en la India disminuyan del 51 por ciento de 1990 a un 24 por ciento en 2015, y que el número de personas que viven en condiciones de pobreza extrema se reduzca en 188 millones. Cabe señalar que las previsiones apuntan a que todas las regiones en desarrollo, excepto el

África Subsahariana, Asia Occidental y partes de Europa Central y Asia Central, alcancen esta meta de los ODM. No obstante, la crisis ha tenido un impacto negativo en la pobreza, se calcula que en 2009, 50 millones de personas vivían en condiciones de pobreza extrema, y la cifra estimada para finales de 2010 es de 64 millones. Se prevé que los efectos adversos de las crisis en las tasas de pobreza persistan hasta 2015.[3]

VI. COSTO HUMANO DE LA RECESIÓN

El costo humano de la recesión y la crisis del empleo, es un tema importante que debe considerarse al analizar la situación de los mercados laborales, pues, detrás de las cantidades y los promedios existen personas que han sufrido y están sufriendo como consecuencia muy concreta de la coyuntura actual. Estos factores han sido señalados desde antes de la crisis por la OIT. Además de la tragedia humana que representan el desempleo y la pobreza y sus impactos negativos sobre los niveles de vida, son fuente de riesgo, dada la conexión entre alto desempleo y altos déficit de empleo decente con la cohesión social y la estabilidad política. Esta conexión se refleja en los movimientos de protesta y cambio de la "Primavera Árabe" y en los movimientos de los "indignados" en Europa.

La falta de oportunidades de empleo es uno de los elementos que explican los movimientos sociales en los países árabes. Si bien no es el único factor que los motivan, su influencia es innegable. Las percepciones acerca de la injusticia en la distribución de los costos del ajuste en parte alimentan el movimiento de "Ocupemos a Wall Street", en Estados Unidos.

Queda claro que los déficits de empleo productivo y de trabajo decente reducen la cohesión social y ponen en peligro la estabilidad política. ¿Por qué? La respuesta corta es porque los costos humanos y sociales de la desocupación van mucho más allá que la simple pérdida temporal de ingresos. Existen costos de largo plazo y daños irreversibles consecuencia de estos períodos de inactividad.

Diversas investigaciones han establecido hechos y tendencias claras: en primer lugar, las pérdidas de ingreso trascienden el período de desempleo, incluso cuando los trabajadores encuentran un nuevo empleo con frecuencia sufren reducción de salarios, en comparación con el empleo anterior. Algunos estudios muestran que quince a veinte años después de un episodio de pérdida de empleo los ingresos pueden ser en promedio de hasta un 20 por ciento menores. Existen impactos claros sobre la salud: la desocupación hace a la gente más susceptible de padecer desnutrición, baja autoestima y depresión; el desempleo está asociado a riesgos mayores de sufrir deficiencias cardíacas y otras enfermedades relacionadas con el estrés; las tasas de mortalidad de los trabajadores despedidos son, en promedio, superiores a las de los trabajadores que no perdieron su trabajo. Además, los niños cuyos padres están desempleados también sufren consecuencias a corto plazo: su éxito escolar se reduce y la probabilidad de repetir cursos aumenta en 15 por ciento.

También el impacto sobre los jóvenes es muy significativo. No es exagerado hablar de una generación perdida en ciertos países o al menos de una generación seriamente marcada por la recesión. La desocupación durante la juventud, especialmente la de larga duración, deja marcas para siempre, aumenta la probabilidad de quedarse desocupados en el futuro y penaliza también el salario promedio el resto de sus vidas, los efectos tienden a ser superiores a los que padecen trabajadores de mayor edad.

3 Véase Naciones Unidas: *Objetivos de Desarrollo del Milenio, Informe 2010* (Nueva York, 2010); http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/pdf/MDG_Report_2010_SP.pdf

Los costos no son solo para los individuos sino también para la sociedad:[4]

- A medida que la tasa de desocupación aumenta crecen los problemas sociales y la criminalidad.
- Durante un largo período de desempleo, los trabajadores pierden sus habilidades, es decir se pierde capital humano.
- También se ve reducida la cohesión social. Varias encuestas muestran que los jóvenes que sufren las consecuencias de una recesión tienden a creer menos en el esfuerzo personal, perciben más las desigualdades, tienen menos confianza en las instituciones públicas y mantienen una opinión más negativa sobre la democracia.
- El subempleo y la pobreza tienen también sus propios costos económicos y psicológicos y de salud en general, que ha sido ampliamente documentados.[5]

Anteriormente, se mencionaron los costos del desempleo de larga duración el cual implica bajas probabilidades de encontrar empleo de nuevo, desmoralización, desmotivación y retiro de la fuerza de trabajo.

Esta sección concluye con algunos datos sobre cómo la crisis afecta el empleo de los jóvenes pues se trata de uno de los grupos sociales más vulnerables por varias razones: son los últimos en ser contratados y los primeros en ser despedidos, dada la falta de experiencia laboral; además, las empresas han hecho una inversión menor en la capacitación de los jóvenes. En muchas ocasiones, las empresas consideran que es más barato deshacerse de ellos, ya que generalmente disponen de trabajadores en los cuales se han invertido años de experiencia.

La tasa de desempleo de los jóvenes en 2010, fue de 12,7 por ciento a nivel global, esto equivale a 75 millones de jóvenes desempleados, 5 millones más que en el 2007. Esto contrasta con un incremento en el desempleo joven de aproximadamente 100 mil personas por año en los años antes de la crisis. Estas cifras se vuelven más preocupantes si a estos niveles se agregan los jóvenes desmotivados que no buscan trabajo y, por lo tanto, no aparecen en las estadísticas de desempleo.[6]

Los desempleados en Oriente Medio y en el Norte de África son en promedio el 25 por ciento de la fuerza laboral, la tasa de desempleo de los jóvenes es de 2 a 3 veces más elevada que la de los adultos.

Para una muestra de 56 países se estima que había 2,6 millones de jóvenes desmotivados a la hora de buscar empleo. A esto se suma el fenómeno del empleo temporal. Este tipo de empleo era considerablemente alto antes de la crisis y sin embargo, aumentó aún más en todos los países desarrollados excepto Alemania. Esta característica estructural, anterior a la crisis, explica la dualidad del mercado de trabajo. En este sentido varios países usaron contratos temporales con la idea de ayudar el ingreso de los jóvenes al mercado laboral y posteriormente, facilitarles conseguir empleos permanentes. Sin embargo, esto se convirtió, más bien, en una trampa en vez de un peldaño hacia el empleo estable, pues los jóvenes se quedaban con contratos temporales y no podían acceder a los de más largo plazo. En resumen, además de la

4 D. Bell y D. Blanchflower: *What should be done about rising unemployment in the UK?*, Scotecon, documento de trabajo disponible en la dirección www.dartmouth.edu/-binchflr/papers/ speech379paper.pdf

5 «Poverty and Health», en *Journal of the American Medical Association*, vol. 298, núm. 16, octubre 24/31 de 2007 http://jama.ama-assn.org/cgi/content/full/298/16/1968.; OMS: *Comisión sobre Determinantes Sociales de la Salud, Informe definitivo.* www.who.int/entity/social_determinants/final_report/en; D. Narayan: *La voz de los pobres:¿Hay alguien que nos escuche?* (Mundi Prensa S.A., 2000). Estudio realizado para el Banco Mundial.

6 Global Employment Trends for Youth, ILO, 2011 update.

crisis del empleo global, hay una crisis de empleo juvenil la cual representa un problema mundial de dimensiones alarmantes.

Para concluir si la definición de crisis no se basa en la contracción de la producción sino en la situación de los mercados laborales, se puede afirmar que estamos aún en plena crisis ya que no ha habido recuperación de los mercados de trabajo. Este complejo fenómeno plantea una situación obviamente muy preocupante. En el caso de América Latina la recuperación ha sido bastante mejor que en otras regiones, en parte, gracias a los precios altos de los productos primarios, y a la situación macroeconómica y fiscal que les brindó a estos países un espacio de respuesta más amplio que en el caso de otros países. Sin embargo, no puede dejar de considerarse el hecho que los motores del crecimiento de la economía mundial –Estados Unidos y Europa– están muy deteriorados y las perspectivas de la economía internacional no parecen satisfactorias para los próximos años.

BIBLIOGRAFÍA

Bell y D. Blanchflower(2009). What should be done about rising unemployment in the UK?, Scotecon documento de trabajo disponible en la dirección www.dartmouth.edu/-binchflr/ papers/ speech379paper.pdf

D. Narayan (2000). La voz de los pobres:¿Hay alguien que nos escuche? (Mundi Prensa S.A.). Estudio realizado para el Banco Mundial

European Commission Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities (2010). Employment in Europe Report, Unit D.1.

FMI (2010). Perspectivas de la economía mundial, Abril, 2010

FMI (2010). Perspectivas de la economía mundial, Octubre, 2010

FMI (2011). Perspectivas de la economía mundial, Abril, 2011

FMI (2011). Actualización de las Perspectivas de la economía mundial, Septiembre de 2011.

ILO (2011).Global Employment Trends for Youth, 2011 update.

ILO y OECD (2011). Short-term employment and labour market outlook and key challenges in G20 countries. A statistical update for the G20 Meeting of Labour and Employment Ministers Paris, 26-27 September 2011.

Naciones Unidas: Objetivos de Desarrollo del Milenio, Informe 2010 (Nueva York, 2010); www.un.org/spanish/millenniumgoals/pdf/ MDG_Report_2010_SP.pdf

OIT (2011). Tendencias mundiales del empleo de 2011.

OIT (2010). Conferencia Internacional del Trabajo, 99.a reunión. Informe VI Políticas de empleo para la justicia social y una globalización equitativa.

OIT (2010). Informe para el punto recurrente sobre el empleo, 2010. Sexto punto del orden del día.

Organización Mundial de la Salud, Comisión sobre Determinantes Sociales de la Salud (2008). Informe definitivo. Disponible en la dirección www.who.int/entity/social_determinants/ final_report/en

Poverty and Health,(2007), en Journal of the American Medical Association, vol. 298, núm. 16, octubre 24/31 de 2007, disponible en la dirección http://jama.ama-assn.org/cgi/ content/full/298/16/1968.

2

EL DIÁLOGO SOCIAL

Virgilio Levaggi

En los últimos tres años, se creó el Consejo Económico y Social en El Salvador, se estableció el Consejo Nacional del Trabajo en Nicaragua, se reorganizó el Consejo Superior de Trabajo en Costa Rica, se reactivó el Consejo Económico y Social en Honduras y se estableció la Cumbre por la Unidad Nacional frente a la Crisis Económica Mundial en República Dominicana, entre otras iniciativas.

Diferentes procesos de diálogo, en instancias formales, se dan tanto dentro como fuera del ámbito de los ministerios de trabajo. Allí el tripartismo se ha concentrado en temas vinculados con la administración laboral; sin embargo, la situación económica mundial demanda ampliar la agenda hacia aquellos aspectos claves para el crecimiento sustentable con generación suficiente de empleos productivos y trabajo decente. Esta ampliación requiere de actores sólidos, mejor preparados, bien informados técnicamente y con la más amplia representatividad y legitimidad institucional posibles.

Las organizaciones de empleadores y de trabajadores así como las instituciones públicas deben fortalecerse para imprimir mayor calidad a un diálogo que, por su naturaleza, puede permitir la generación de consensos en los que se pueden sustentar políticas públicas y decisiones privadas que permitan consolidar un modelo de desarrollo eficiente, inclusivo y con pleno respeto a los derechos de las personas.

1. Recientemente, en la región, se han abierto procesos de diálogo en temas sensibles como el salario mínimo. Gracias a los avances en el diálogo social en este campo se ha podido establecer el Proyecto *Better Work*/Mejor Trabajo en la Zona Franca Textil de Nicaragua.

   La OIT, en los últimos tiempos, se ha esforzado por animar y ayudar a revitalizar y focalizar el diálogo social –desde el enfoque del trabajo decente– con el apoyo de la Consejo Sindical de Unitario de América Central (CSU), de la Federación de Entidades Privadas de Centroamérica, Panamá y República Dominicana (FEDEPRICAP) y de sus integrantes. Además no pocas autoridades están comprometidas personalmente con el diálogo y existen instituciones públicas que lo tienen considerado en sus estrategias.

   Negociaciones por sectores productivos así como aquellas descentralizadas han demostrado ser promisorias. La discusión bipartita sectorial comienza a verse como un espacio de diálogo que puede llegar a resultados. A nivel de empresa o de sector los temas son susceptibles de ser precisados y, por ello, mejor sistematizados y aptos para avanzar en una agenda común. Importante antecedente de diálogo bipartito es la Fundación del Trabajo en Panamá.

El mes pasado se ha publicado en "Estrategia y Negocios" el Suplemento sobre "Negociación Colectiva: Un apuesta por el diálogo" en la que se recogen algunas historias exitosas de la región como las de los Ingenios Taboga, El Ángel o San Antonio para citar únicamente las recogidas en la industria azucarera.

2. La efectividad del diálogo social así es crucial para la gobernabilidad democrática. Diálogo sin resultados no es sustentable, pues los actores y el proceso mismo se desgastan y desprestigian. Obviamente no se puede perder de vista la debilidad de la institucionalidad en la que, con frecuencia, este tipo de diálogo se desarrolla. Hay descontento ante la vulnerabilidad política y escasez de resultados de algunas instancias tripartitas nacionales. También hay debilidad en algunas instituciones de los actores sociales y existen sectores que se resisten a una verdadera participación tripartita. En algunas sociedades centroamericanas aún es difícil ejercer cabalmente la libertad sindical o algunos derechos laborales.

   Se necesitan mecanismos para que el diálogo sea periódico, con adecuada preparación técnica, usando metodologías idóneas para llevar adelante el proceso negociador y buen monitoreo –ojalá participativo– para dar seguimiento a los acuerdos. Pero, sobre todo, se necesita de clara voluntad política.

   La opinión pública centroamericana debe tomar mayor conciencia de la importancia que tiene el diálogo social efectivo, entre agentes productivos y gobiernos, para la convivencia social. Como lo señala la Carta Democrática Americana, que cumplió una década el pasado 11 de setiembre: "La promoción y el fortalecimiento de la democracia requieren el ejercicio pleno y eficaz de los derechos de los trabajadores y la aplicación de normas laborales básicas, tal como están consagradas en la Declaración de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo y su Seguimiento, adoptada en 1998, así como en otras convenciones básicas afines de la OIT. La democracia se fortalece con el mejoramiento de las condiciones laborales y la calidad de vida de los trabajadores del Hemisferio".

   La centralidad del diálogo tripartito para la democracia y el crecimiento económico con inclusión social debe ser adecuadamente ponderada en momentos que –en algunos países– se acrecienta la inseguridad ciudadana que amenaza a la gobernabilidad y el crecimiento del PIB es insuficiente para enfrentar las necesidades que tienen las grandes mayorías.

3. Es ingenuo creer que exista sólo una manera de conseguir crecimiento económico y progreso social. Los fundamentalismos como el pensamiento único o el partido único, atendiendo a los hechos y a la evolución de las ideas, debieran desaparecer. Cada país debe encontrar los mecanismos más adecuados para conseguir el mejor funcionamiento posible de su economía (armonizando estabilidad con crecimiento) así como la mayor cohesión social (articulando inclusión y participación). Para ello sirven el diálogo y la concertación.

   Según lo define la OIT, el **diálogo social** comprende todo tipo de negociaciones y consultas –e incluso el mero intercambio de información– entre representantes de gobiernos, empleadores y trabajadores sobre temas de interés común relativos a las políticas económicas y sociales. En el **pacto social** el Estado o las autoridades públicas –nacionales, regionales o locales– participan como actores junto con las organizaciones de empleadores y de trabajadores y, a veces, participan otros actores. Este pacto, por lo general, se centra en torno a políticas económicas y sociales y suele representar un consenso entre los participantes respecto de la orientación de las principales estrategias socioeconómicas.

Como lo señalara, hace un tiempo, un Presidente del Consejo Económico y Social de los Países Bajos: "Elemento imprescindible para la coordinación de la política socioeconómica es una comunicación fluida entre los más importantes agentes sociales, como empresarios, sindicatos y administración pública, estando –al actuar– dispuestos a tomar en cuenta los intereses ajenos".

La década pasada, pactos sociales permitieron a algunos países responder a desafíos socioeconómicos importantes a través de la conciliación de intereses diferentes: en la Unión Europea para preparar la introducción del euro; en Europa oriental para transitar de la planificación central a las economías de mercado y, en Asia, para hacer frente a crisis financieras y programas de ajuste estructural.

Los primeros pactos sociales en Latinoamérica son el Obrero-Industrial de México (1945) o el conocido como Triángulo de Escuintla en Guatemala (1947). La Concertación Nacional Programática facilitó la restauración democrática, de mediados de los '80s, en Uruguay y en Chile, a comienzos de los '90s, una serie de pactos sirvieron para dar estabilidad a la transición democrática, reformar la tributación y mejorar la competitividad de la economía a partir del reconocimiento de la importancia de un desarrollo democrático e igualitario. La modernización mexicana en los '90s también utilizó este tipo de mecanismos.

4. Las instituciones de diálogo social pueden contribuir a la legitimación y el fortalecimiento de la democracia, fomentando el diálogo institucionalizado y la concertación social para la construcción de consensos que faciliten un proceso de desarrollo con inclusión y justicia social, a partir de la promoción del trabajo decente para todos.

   Dado que es en el mundo del trabajo donde la gente decodifica su calidad de vida, la dificultad para acceder a empleos adecuadamente remunerados –que es, para las grandes mayoría, el medio principal para la obtención de ingresos y, por tanto, para progresar– ha frustrado, para los más, el acceso al bienestar. No extraña pues que las encuestas de opinión recojan la falta de empleo como el principal problema para los ciudadanos latinoamericanos.

   El empleo que dignifica y permite el acceso a mayores niveles de bienestar no es cualquier trabajo. El **trabajo decente** se realiza en un ámbito que respeta los derechos laborales fundamentales, que recibe un ingreso digno, que permite acceder a la protección social y que no excluye el diálogo social. Es un trabajo que requiere de más y mejores empresas.

5. A comienzos del siglo pasado, según los analistas, jamás la economía desempeñó un papel tan importante en una guerra (la Primera Mundial, 1914-1918) ni tampoco un enfrentamiento bélico la transformó tanto. La industrialización europea fue crucial para el desarrollo del conflicto y las rutas comerciales se adecuaron al mapa de vencedores y vencidos.

   En dicha coyuntura se afirmó una nueva concepción de las relaciones internacionales basada en principios democráticos que se plasmó en la Sociedad de Naciones. El pacto que creó tal Sociedad –precursora de las Naciones Unidas– contemplaba la abolición gradual de las barreras aduaneras e instauró la Organización Internacional del Trabajo (OIT): comercio y empleo, dos temas fundamentales ayer que lo son aún hoy.

   Pirenne en su "Historia Universal" señaló: "Era una iniciativa atrevida y feliz. La OIT, organismo independiente, aunque teóricamente integrado en la Sociedad de Naciones, introducía un principio nuevo en cuanto a representación de los estados miembros: cada uno de ellos enviaba cuatro delegados, dos de los cuales representaban al

gobierno, uno a la clase patronal y uno a la clase obrera. La labor de la OIT consistía en proponer a los estados las reformas relativas a la organización del trabajo, de la higiene y de la seguridad social".

La OIT es la única agencia de Naciones Unidas integrada por representantes de la sociedad civil (empleadores y trabajadores) así como de gobiernos. Ella es expresión de la tendencia democratizadora de la vida internacional. La dinámica en que se sustenta y que promueve, por más de 92 años, es el tripartismo: el diálogo entre los actores permanentes del mundo productivo –trabajadores y empleadores– y la autoridad política. El propósito: generar consensos que permitan crecimiento, más y mejores empleos, progreso social y gobernabilidad democrática.

6. El diálogo social efectivo es clave para la integración de políticas económicas y sociales. Bien utilizado, promueve la productividad y competitividad de las empresas y países, ayuda a mejorar las condiciones laborales, aumenta la capacidad para el tratamiento pacífico de los conflictos laborales (previniendo sus efectos y pérdidas potenciales) y reduce los costos de las transacciones económicas. Una condición esencial para que dicho diálogo sea productivo es su institucionalización.

   La cultura del diálogo tiene, en el mundo del trabajo, dos pilares fundamentales: la libertad sindical y la negociación colectiva.

   En San Francisco (1948), tomando en consideración que las libertades de expresión y de asociación son esenciales para el progreso humano, la Conferencia Internacional del Trabajo aprobó el Convenio 87 por el que se reconoce que "los trabajadores y los empleadores, sin ninguna distinción y sin autorización previa, tienen el derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como el de afiliarse a estas organizaciones, con la sola condición de observar los estatutos de las mismas" (art. 2). Dichas organizaciones, respetando la legalidad, "tienen el derecho de redactar sus estatutos y reglamentos administrativos, el de elegir libremente sus representantes, el de organizar su administración y sus actividades y el de formular su programa de acción. Las autoridades públicas deberán abstenerse de toda intervención que tienda a limitar este derecho o a entorpecer su ejercicio legal" (art.3). Además se precisa que las organizaciones de trabajadores y de empleadores no están sujetas a disolución o suspensión por vía administrativa.

   Al año siguiente la Conferencia aprobó el Convenio 98 que señala: "Deberán adoptarse medidas adecuadas a las condiciones nacionales, cuando ello sea necesario, para estimular y fomentar entre los empleadores y las organizaciones de empleadores, por una parte, y las organizaciones de trabajadores, por otra, el pleno desarrollo y uso de procedimientos de negociación voluntaria, con objeto de reglamentar, por medio de contratos colectivos, las condiciones de empleo" (art. 4).

   Todos los países del istmo centroamericano y la República Dominicana han ratificado los Convenios 87 y 98 y los han incorporado en su ordenamiento legal. Tarea pendiente es su plena vigencia, respeto y mayor utilización.

   En esta década de oportunidades que se le presenta a América Latina, el diálogo social y el tripartismo parecen idóneos para reforzar el compromiso y las políticas orientadas a la promoción del trabajo decente y la justicia social en democracias que deben ser cada vez más sólidas.

   Además no debe perderse de vista que los ciudadanos esperan de sus autoridades y de sus dirigentes resultados concretos que impacten positivamente en su vida.

   De ahí que hoy no basta con diálogo social, se requiere de diálogo social efectivo, orientado a la consecución de resultados.

3 LA CRISIS ECONÓMICA INTERNACIONAL Y EL EMPLEO: POLÍTICAS ADOPTADAS

José Manuel Salazar-Xirinachs*

INTRODUCCIÓN

Este artículo ofrece una visión panorámica de las políticas que se han utilizado en diversos países para paliar el impacto de la crisis y extrae algunas lecciones y conclusiones sobre cada una de ellas.

Los argumentos generales son los siguientes: Primero, la gran recesión impactó severamente el empleo, pero los efectos fueron diferentes dependiendo de una serie de factores: las condiciones estructurales de las economías (tamaño del mercado, grado de apertura); los canales de la transmisión (contagio financiero, exportaciones, inversión extranjera directa, remesas); la contracción de la demanda agregada; las instituciones del mercado laboral y, por supuesto, las medidas de política que los Gobiernos pusieron en marcha. Segundo, las políticas adoptadas han tenido una gran importancia. De hecho, el impacto hubiese sido mucho mayor sin tales medidas proactivas. Así, el estímulo fiscal del G20, en el período 2009-2010, salvo un gran numero de empleos.

Tercero, las instituciones del mercado de trabajo tienen un peso significativo. En ese sentido, la crisis representa una oportunidad para dilucidar cuáles instituciones son mejores para mitigar impactos y prepararse ante la próxima crisis, ya que sería un error pensar, como lo hicieron algunos, que el ciclo económico ha sido eliminado. En una economía global cada vez más interdependiente los efectos contagio y la transmisión de choques económicos siempre estarán presentes, de manera que es necesario sacar lecciones para el futuro.

Cuarto, si bien las intervenciones en el mercado de trabajo tienen una relevancia notable, las mismas son efectivas solamente hasta cierto punto. La solución de fondo para promover el empleo recae en políticas que van más allá de las instituciones del mercado de trabajo. Entre ellas cabe destacar: lograr un mayor crecimiento económico, sanear el sistema financiero, eliminar las distorsiones en el mercado hipotecario y elevar la inversión privada.

Debe señalarse, asimismo, que las perspectivas de la economía mundial han tomado un giro muy negativo durante el segundo semestre del 2011. Esto es debido a diferentes hechos: (a) el problema de la deuda soberana se tornó en una crisis fiscal y bancaria en la Unión Europea, y la reacción colectiva de la UE hasta ahora ha estado caracterizada por "muy poco, muy tarde" lo cual ha contribuido a alimentar la incertidumbre; (b) la polarización política en Estados Unidos ha paralizado medidas que podrían ayudar, como por ejemplo el Plan de Empleo del presidente Obama,

* Director Ejecutivo del Departamento de Empleo de la OIT, Ginebra. Los puntos de vista del autor no representan necesariamente los de la Organización Internacional de Trabajo.

cuyas posibilidades de aprobación en el congreso son escasas; (c) la credibilidad del G-20 está en la picota. Después de una primera fase de respuestas coordinadas y de estímulos fiscales, hubo un vuelco sincronizado a la austeridad en varios países que ha afectado el crecimiento, y las reformas del sector financiero han avanzado lentamente.

Desafortunadamente, una de las víctimas de la crisis ha sido también la reputación de algunos economistas debido a la cacofonía de voces que van desde visiones pre-keynesianas obsesionadas con la "austeridad", hasta demandas de mayor estímulo poco sensibles a las restricciones fiscales y a la sostenibilidad de la deuda.

I. RESPUESTAS ANTE LA CRISIS

En una primera etapa, en el 2008 y 2009, los gobiernos reaccionaron de manera rápida, vigorosa y con cierta coordinación. Se les debe atribuir crédito por las políticas enfocadas en tres áreas principales: en primer lugar, los estímulos a la demanda agregada mediante medidas fiscales, monetarias y en el salvamento del sistema financiero; en segundo lugar, las medidas para mitigar el impacto sobre los mercados laborales, enfocándose en el costo humano y social y por último, las medidas para acelerar la recuperación. Estas tres categorias no son totalmente excluyentes ya que existen relaciones importantes entre las tres. Sin embargo, la división es útil para abordar las numerosas medidas tomadas a raíz del impacto de la crisis internacional sobre el empleo.

El cuadro 3.1 muestra los resultados obtenidos por la OIT en un estudio presentado en la reunión del G-20, en Pittsburg en Septiembre del 2009.[1] En él se identificaron 32 medidas de política aplicadas en 54 países, en el 2009.

Dicho inventario mostró que las seis medidas más importantes fueron: las inversiones en infraestructura; los subsidios y reducciones de impuestos; el crédito adicional para las PYMES; los programas de formación; las consultas entre las organizaciones de empleadores y las de los trabajadores (diálogo social); la expansión de políticas sociales y las transferencias en efectivo o ampliación de programas existentes.

La inversión en infraestructura fue la medida usada con mayor frecuencia, según este inventario casi un noventa por ciento de los 54 países la utilizaron. La segunda categoría fue el apoyo financiero a empresas, 3 de cada 4 países lo usaron, esto incluye restructuración de deudas, recapitalización de bancos, esquemas públicos de garantía, expansión de crédito por parte de los bancos públicos y los bancos de desarrollo.

El cuadro 3.2, reordena y amplía la lista de medidas dividiéndolas en dos grandes categorías: las medidas de estímulo a la demanda agregada, por un lado, y las intervenciones en el mercado laboral y medidas sociales, por otro. Ambas conformaran el portafolio de medidas posibles para los países en crisis.

La efectividad de un paquete de políticas para mitigar el impacto de la crisis en el empleo y estimular la recuperación depende de cómo se combinen las diferentes opciones del portafolio. Es importante analizar las diversas combinaciones en diferentes países, pues no existe una misma receta para todos los países.

1 Proteger a las personas y promover el empleo. Un estudio de las respuestas de los países ante la crisis económica mundial en la esfera de las políticas de empleo y de protección social. *Informe de la OIT a la Cumbre de los líderes del G-20,* Pittsburgh 24-25 de septiembre de 2009. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/documents/meetingdocument/wcms_114038.pdf

Cuadro 3.1
MUESTRA DE 54 PAÍSES: FRECUENCIA DE LAS MEDIDAS PARA PALIAR LA CRISIS 2009

1. Estímulo a la demanda de trabajo	(%)	2. Apoyo a los desempleados y a los que buscan empleo	(%)
Gasto fiscal adicional en infraestructura	87,0	Medidas de entrenamiento adicionales	63,0
Subsidios y reducciones de impuestos a las PYMES	77,8	Mayor capacidad de los servicios públicos de empleo	46,3
Acceso al crédito para PYMES	74,1		
Programas focalizados de empleo nuevo son expandidos	51,9		
3. Expansión de políticas sociales		4. Dialogo social y derechos del trabajo	
Transferencias de efectivo adicionales	53,7	Consultas sobre los paquetes de respuesta a la crisis	59,3
Cambios en sistemas de pensiones	44,4	Acuerdos a nivel nacional	35,2

Fuente: Proteger a las personas y promover el empleo. Un estudio de las respuestas de los países ante la crisis económica mundial en la esfera de las políticas de empleo y de protección social. Informe de la OIT a la Cumbre de los líderes del G-20, Pittsburgh 24-25 de septiembre de 2009.

Cuadro 3.2
PORTAFOLIO DE MEDIDAS DE RESPUESTA PARA MITIGAR EL IMPACTO DE LA CRISIS Y ESTIMULAR LA RECUPERACIÓN

1. Estímulo a la demanda agregada: políticas contra-cíclicas	2. Reducir el costo humano y social
A. Estimulo fiscal	A. Políticas activas de mercado trabajo (PAMT)
Inversión en infraestructura	1 Evitar despidos y apoyar demanda de trabajo
Expansión temporal del empleo público	Reducción tiempo de trabajo
Reducción temporal de impuestos	Empleo público (infraestructura)
Expansión de programas sociales	Subsidios al salario
	Reducción cuotas seguridad social.
B. Política monetaria	2. Mejorar intermediación entre oferta y demanda de trabajo y la empleabilidad de desempleados
Menores tasas de interés	Servicios públicos de empleo
Emisión monetaria	Invertir en formación y entrenamiento
Reactivación del crédito, en particular a PYMEs	Medidas enfocadas en grupos vulnerables– ejemplo: jóvenes
C. Reparar y apoyar el sistema financiero, y el mercado inmobiliario	B. Políticas sociales y de Protección social
Mejora de hojas de balance de los bancos afectados en 2008 por las hipotecas tóxicas y en 2011 por la deuda soberana	Seguros de desempleo
Des-apalancamiento	Expansión de otros programas sociales
	Aumento de salario mínimo

Fuente: Elaboración propia del autor.

Además, no se trata de categorías separables, por ejemplo, hay medidas para reducir el costo humano y social, como es el caso de la expansión de la cobertura de la seguridad social, las transferencias de efectivo o el aumento del salario mínimo, que tienen importantes efectos en la demanda agregada. Otro caso similar son las políticas fiscales y monetarias, las cuales pueden ayudar a mitigar el impacto, actuando de manera anticíclica y compensando, parcialmente, la caída de la demanda agregada.

Tal y como muestra el cuadro 3.2, el estímulo a la demanda agregada incluye medidas como estímulos fiscales, expansión monetaria, salvamento del sistema financiero y, en aquellos países con fuertes distorsiones en los mercados mobiliarios e hipotecas como Estados Unidos, también la reducción de este problema.

La segunda categoría, comprende medidas para aliviar el costo para los trabajadores y la población en general. Esto incluye lo que se conoce con el término de "políticas activas del mercado de trabajo".

Las políticas activas del mercado de trabajo se enfocan en evitar el despido de trabajadores durante las etapas tempranas de la crisis y en etapas posteriores, buscan aumentar la demanda de trabajo, mediante programas públicos de empleo y una serie de incentivos para la contratación privada. También forman parte de este grupo de políticas activas aquellas para mejorar la intermediación entre la oferta y la demanda en el mercado de trabajo, como por ejemplo: el fortalecimiento de los servicios públicos de empleo; y las que mejoran la empleabilidad de las personas como los programas de formación.

Otro tipo de acciones para reducir el costo humano y social del desempleo, como puede observarse en el cuadro 3.2, son las políticas sociales y las de protección social. Dentro de ellas se incluye: el aumento de la cobertura y duración de los seguros de desempleo, en los países donde existen tales beneficios; el incremento del salario mínimo y la expansión de otros programas sociales.

En el resto de este artículo se usa esta clasificación de medidas para dar una visión global de las políticas que se han utilizado en diversos países para paliar la crisis y extraer algunas lecciones y conclusiones sobre cada una de ellas.

II. IMPULSO A LA DEMANDA AGREGADA

1. Estímulo fiscal

En una primera fase de respuesta a la crisis, las políticas de estímulo fiscal fueron ampliamente utilizadas, tanto en países desarrollados como en desarrollo. Incluso el FMI, tradicionalmente criticado por prescribir políticas de austeridad (procíclicas), recomendó a los países utilizar el espacio fiscal disponible para poner en práctica políticas anti-cíclicas.

Varias evaluaciones concluyen que el estímulo fiscal coordinado jugó un papel muy importante a la hora de detener la caída de la demanda agregada y evitar una contracción mayor y de más larga duración. La OIT estimó que en los países del G20 los estímulos fiscales generaron o salvaron alrededor de 21 millones de empleos entre el 2009 y el 2010. Esta cifra aumenta si se contabilizan otros 5 millones de empleos en países que no pertenecen al G20. Esto significa un total de 25 a 26 millones de empleos, en comparación con un escenario en el cual no se hubiera tomado ese tipo de medidas. El efecto ha sido equivalente al uno por ciento del empleo total en los países del G20.[2]

2 Acelerar una recuperación con altas cotas de empleo en los países del G20 a partir de la experiencia adquirida Informe de la OIT elaborado con base en las contribuciones sustantivas de la OCDE para la Reunión de los Ministros de Trabajo y Empleo del G20 20 y 21 de abril

En otras palabras, las repercusiones de la crisis financiera podrían haber provocado un aumento del desempleo mundial de 55 millones, en lugar de 34 millones, sin la ayuda de las medidas discrecionales y de los estabilizadores automáticos.

En el análisis de la efectividad de estas políticas factores como la velocidad ("timing"), el orden de magnitud y la composición de los "paquetes fiscales" son de primordial importancia. Algunas de las lecciones aprendidas son las siguientes:[3]

- Países con importantes estímulos fiscales (de 3 a 4 por ciento del PIB) lograron salir de la contracción más rápido (Australia, China, Corea, Rusia, Arabia Saudí, Suráfrica) que los países cuyo esfuerzo fue más modesto.
- El estímulo fiscal promedio en los países avanzados fue de 4 por ciento del PIB y se explica sobre todo, por los estabilizadores automáticos, tales como los seguros de desempleo. Se trata de medidas de transferencias de ingreso previstas en la legislación que otorgan el derecho a las personas a recibirlas si el desempleo aumenta.
- En las economías emergentes, miembros del grupo G20, la expansión fiscal fue en promedio de 3 por ciento del PIB. En estas naciones no existen en general estabilizadores automáticos, por ende la mayoría de los estímulos fiscales se explica por el aumento discrecional del gasto público, mayormente en inversiones en infraestructura y en programas sociales.
- El aumento del gasto del gobierno es más efectivo que el recorte de impuestos para estimular la producción, pues los multiplicadores fiscales son más elevados. Sin embargo, la evidencia indica que las preferencias políticas en algunos países apuntan a la reducción de impuestos y no al aumento del gasto público.
- Los "estímulos ecológicos" (bajo carbono, eficiencia energética, gestión del agua) representaron entre 10 y 15 por ciento del total de las medidas en el G20. Estas políticas presentaron los niveles más altos en China y Corea.
- Las medidas de apoyo a sectores o industrias específicas tuvieron un papel destacado. Dentro de este grupo resaltaron las medidas aplicadas en el sector automovilístico.[4] Dos de ellas tuvieron un perfil muy alto: los apoyos a la industria de automóviles en Detroit, Estados Unidos y los subsidios para desechar automóviles usados y comprar nuevos ("scrappage subsidies") en Alemania y en otros países. Así, se generó una importante demanda adicional por autos nuevos lo cual hizo la diferencia para esa industria.

El gráfico 3.1 muestra la composición del gasto en estímulos discrecionales presentando al lado izquierdo los resultados en las economías avanzadas y en las economías emergentes al lado derecho.

El gráfico 3.1 muestra que en las economías emergentes dos terceras partes del gasto discrecional se concentró en infraestructura, protección social y vivienda. Para estos países, el énfasis en la inversión en infraestructura ha sido muy fuerte, aproximadamente el 50 por ciento de los gastos discrecionales. China e Indonesia sobresalen con proyectos muy ambiciosos.

En el grupo de países avanzados los tres mayores rubros, que constituyeron el 62 por ciento del aumento del gasto, fueron: la inversión en infraestructura, los gastos en protección social y otras

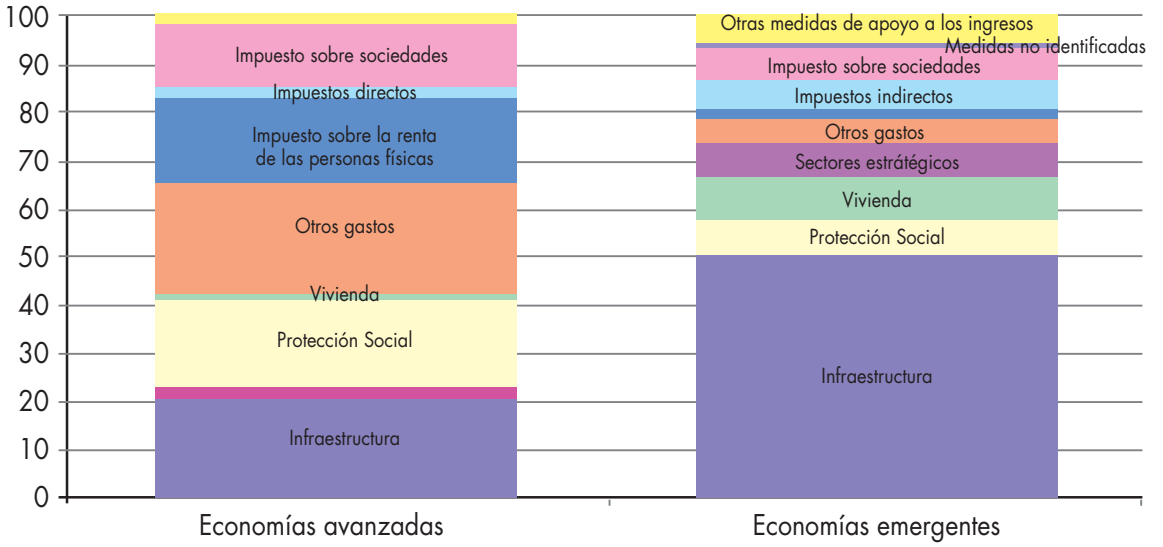
---

de 2010, Washington D.C., OIT 2010. Debe notarse que el cálculo incluye tanto los aumentos discrecionales del gasto fiscal y reducción de impuestos, como los estabilizadores automáticos (seguros de desempleo y otros).

3 Basado en OIT (2010) Ibid y OECD (2009) Economic Outlook, Interim Report, Capitulo 3 "The Effectiveness and Scope of Fiscal Stimulus".

4 General Motors. Government Motors no more. August 19th 2010 www.economist.com/node/16846494

Gráfico 3.1
ECONOMÍAS AVANZADAS Y EMERGENTES: COMPOSICIÓN DEL GASTO EN ESTÍMULOS DISCRECIONALES



Fuente: OIT (2010), Acelerar una recuperación con altas cotas de empleo en los países del G20 a partir de la experiencia adquirida Informe de la OIT elaborado con base en las contribuciones sustantivas de la OCDE para la Reunión de los Ministros de Trabajo y Empleo del G20,20 y 21 de abril de 2010, Washington D.C.

medidas de apoyo específico, como los subsidios al consumo (autos, electrodomésticos) y a la reducción del tiempo de trabajo.

Otras medidas importantes fueron la reducción de impuestos a las empresas o al ingreso personal. Estas medidas representaron aproximadamente el 35 por ciento del total.

En materia fiscal, una segunda fase de respuesta a la crisis comenzó con el golpe a la confianza de los mercados financieros dado por los problemas de la deuda soberana en varios países Europeos, en una situación en que en parte por los paquetes de rescate a los bancos, en parte por el aumento en los gastos sociales, y sobre todo por la contracción económica, los déficit fiscales y los niveles de deuda habían aumentado significativamente. Esto llevó al temor, y en algunos casos pánico, de varios gobiernos a la reacción de los mercados. Y generó un retorno a fines del año 2010, no necesariamente coordinado pero sí sincronizado en el tiempo, a la austeridad. Muchos economistas han advertido que esto es un error, y que este vuelco a políticas fiscales pro-cíclicas podría quitar impulso la frágil recuperación. Sobre este tema se volverá al final de este artículo.

2. Políticas monetarias

La política monetaria fue utilizada también como parte de las medidas para sostener y fortalecer la demanda agregada. Inicialmente, en el 2008 y 2009, las políticas monetarias fueron altamente expansivas. Si bien estas decisiones conllevan un riesgo inflacionario, la fuerte caída del PIB eliminó la mayoría de los temores al respecto.

Las medidas aplicadas por los bancos centrales se caracterizaron por la reducción de las tasas de interés a niveles cercanos a cero, con el propósito de reactivar el crédito. En este contexto, se utilizó una serie de medidas de carácter no convencionales para apoyar la liquidez de los bancos tales como: la compra de bonos de gobierno y la intervención en

los mercados financieros (comercial y de hipotecas). Así, por ejemplo, en el caso de Estados Unidos, la Reserva Federal compró montos significativos de bonos Fannie Mae y Freddie Mac.

Durante 2010 y 2011, la política monetaria ha debido enfrentar nuevos retos:

- Los precios elevados de los productos primarios y los alimentos ha despertado el temor a la inflación. Sin embargo, los Bancos Centrales no han procedido a una aplicación estricta de la metodología de "metas de inflación" (inflation targeting). Han reconocido que las presiones inflacionarias, del lado de la oferta, son realmente importadas y no son de origen interno.
- En Estados Unidos, al finalizar el programa de estímulo fiscal, la política monetaria ha quedado prácticamente sola, como diría Eduardo Lizano, "un solo buey jalando la carreta", y la Reserva Federal ha adoptado una política agresiva de emisión monetaria (Quantitative Easing).
- En Europa el Banco Central Europeo ha invertido en bonos de países afectados por la crisis de la deuda soberana. Parte importante de la discusión actual es si el Banco Central Europeo está autorizado o no a brindar líneas de crédito a los gobiernos de la zona del euro, o a la Facilidad Europea para la Estabilidad Financiera, para buscar su estabilidad financiera, y hasta qué punto el Banco está preparado para ir en esa dirección.

La discusión del último punto se ha tornado en un debate entre banqueros centrales. Unos tratan de evitar el uso de medidas de tipo no convencional y más bien se inclinan por lograr el ajuste mediante el control del gasto público. Otros, sin embargo, consideran que los bancos centrales deben ocuparse también de la estabilidad financiera y de las burbujas de precios en ciertos mercados claves. Se trata, así, de ampliar la misión de los bancos centrales, más allá de la estabilidad de precios.

3. Saneamiento del sistema financiero

La tercera área de medidas macroeconómicas ha consistido en el rescate y, posteriormente, el fortalecimiento del sistema financiero. Además del rescate inicial, para detener el colapso en el 2008, la tarea de restablecer el crédito y la confianza en los países desarrollados ha requerido una labor continua de apoyo: garantías para depósitos y deudas así como inyecciones de capital para proveer liquidez.

Los economistas Carmen Reinhart y Keneth Rogoff han mostrado, en diversos artículos y en su libro "This Time Is Differente: Eight Centuries of Financial Folly" (2009), que cuando las crisis son de origen bancario y financiero los períodos de recuperación son relativamente extensos ya que el sistema queda maltrecho y el proceso de des-apalancamiento toma tiempo. Esto es también lo que enseña la experiencia de Japón en lo que el economista Richard C. Koo llama "recesión de hoja de balance".[5] Estas lecciones de crisis anteriores llevan a concluir que la recuperación será frágil y lenta, sobre todo en vista de que el primer "shock" a las carteras de los bancos en la forma de "hipotecas sub-prime" en el 2008, siguió en el 2011 un segundo "shock", en particular en Europa, por la deuda soberana y el riesgo de no pago de ciertos países.

En los años 2010 y 2011, varios gobiernos han continuado el análisis de sus sistemas bancarios ("pruebas de esfuerzo" para los bancos), con el fin de llevar a cabo intervenciones para sanear sus hojas de balance y restablecer así el crédito al sector privado, y la confianza de los mercados.

Este breve recuento de las políticas enfocadas en promover la demanda, debe complementarse con una reflexión sobre los cambios en el mundo

5 The Holy Grail of Macroeconomics: Lessons from Japan's Great Recession (Hardback) Richard C. Koo, 2008.

de las ideas económicas. En el período anterior a la crisis caracterizado por un largo período de "boom" la tendencia dominante era dar por sentado que el nivel de la demanda agregada sería satisfactorio, y que pequeños ajustes en las políticas fiscales y monetarias podían afinar el nivel de demanda para estabilizar la economía. Algunos creían que los economistas habían conquistado el ciclo económico, y que los mercados financieros eran excelentes en "auto-regularse". En esa época, los debates sobre la promoción del empleo en su mayoría estaban enfocados en intervenciones por el lado de la oferta: la educación, la formación vocacional, la promoción de la inversión y el empresarialismo, el apoyo a las PYMES y el clima de inversión. La crisis ha dejado claro que el problema del empleo es también fundamentalmente un tema macroeconómico de falta de demanda agregada, y que los shocks macroeconómicos y financieros pueden ser desastrosos para los mercados de trabajo. Los factores por el lado de la oferta siguen siendo importantes, pero en el corto y mediano plazo la discusión está correctamente enfocada en la necesidad de reactivar la demanda agregada tanto en el ámbito nacional como en materia de corregir los desequilibrios regionales (por ejemplo en Europa) y mundiales entre países superavitarios y deficitarios. Porque los desequilibrios externos en los balances comerciales tienen como contraparte desequilibrios de demanda (niveles de consumo e inversión) y de competitividad entre socios comerciales.

III. MITIGAR EL IMPACTO DE LA CRISIS, EVITAR DESPIDOS Y MANTENER LA DEMANDA DE TRABAJO

Retomando el cuadro 3.2, el análisis prosigue con la segunda columna del portafolio. Este grupo de medidas se refiere, como se mencionó anteriormente, a las políticas activas del mercado de trabajo (PAMT), por ejemplo las intervenciones para ayudar a los empleadores a retener sus trabajadores, así como a las políticas de protección social. Entre las PAMT las principales incluyen políticas para evitar despidos y promover la contratación, como la reducción de la jornada laboral, los programas de empleo público, los subsidios al salario, la reducción temporal de las deducciones por concepto de seguridad social.

Las políticas activas también incluyen medidas para mejorar la intermediación entre la oferta y la demanda de trabajo, los servicios públicos de empleo y medidas enfocadas en los grupos más vulnerables, como los jóvenes.

Una segunda categoría de medidas para reducir el costo humano y mitigar impactos son la expansión de políticas sociales y de protección social, como la expansión de los seguros de desempleo, otros programas de transferencias, y el aumento del salario mínimo.

La combinación de estos tipos de medidas ha sido fundamental a la hora de mitigar el impacto social de la recesión en los trabajadores y también en poner un piso a la reducción de la demanda agregada. Aunque es claro que diferentes países han adoptado diferentes combinaciones de estas políticas y medidas.

A continuación se analizan una por una esta lista de políticas.

(i) *Reducción del tiempo de trabajo*

Una de las políticas más exitosas para retener trabajadores y evitar su despido ha sido la reducción del tiempo de trabajo. Esta consiste en que en vez de despedir trabajadores, para ajustarse a la recesión, la empresa y los trabajadores acuerdan reducir la jornada laboral sin reducir el número de empleados o reduciéndolo menos de los que hubiera sido necesario sin el ajuste en la jornada. Al evitar despidos, este esquema permite

distribuir la carga del ajuste dentro de la misma empresa, distribuyendo un menor volumen de trabajo entre el mismo número de trabajadores, en vez de concentrar el todo efecto de la crisis en los despedidos.

El gobierno puede facilitar y estimular el uso de este esquema si subsidia parcial o totalmente los salarios correspondientes a las horas no trabajadas, pero en muchos casos el sistema se ha aplicado sin subsidio del gobierno, como una forma de solidaridad entre los trabajadores, al aceptar una disminución de sus ingresos.

Este sistema es ampliamente utilizado en Alemania, Bélgica, Francia y en Japón, y también ha sido puesto en marcha en Argentina y México, pero en una escala mucho menor. Este esquema no se puede poner en práctica de un día para otro, pues requiere una legislación adecuada, la cual contempla procedimientos detallados de negociación. Las ventajas macroeconómicas de estos esquemas son claras: se estimula la retención de trabajadores, las empresas conservan los beneficios de sus inversiones en entrenamiento y talento y se contribuye a la estabilización de la demanda agregada.

En países con una legislación laboral rígida, caracterizada por costos elevados de contratación y despido de trabajadores, el ajuste por medio de la reducción de la jornada, es menos costoso que por la vía de los despidos. Sin embargo, subsisten dos riesgos: uno es el peligro del abuso, por ejemplo empleadores que se registran para recibir un subsidio aún cuando no estaban planeando despedir trabajadores y el segundo, cuando la contracción de la demanda no es temporal, los empleados se pueden mantener por un cierto tiempo, pero no en el largo plazo. Estos esquemas no son adecuados para salvar empleos de manera permanente. En países en vías de desarrollo, estas medidas son difíciles de poner en práctica, en parte por los costos fiscales de subsidio y en parte, por la falta de capacidad administrativa para evitar los abusos.

Las lecciones más importantes sobre los esquemas de reducción del tiempo laboral son:

- Ayudan a aumentar la "flexibilidad interna" de la empresa cuando la legislación sobre protección en el trabajo (LPT) es rígida.[6]
- En Europa, la reducción del tiempo de trabajo y la LPT son complementarias.[7]
- Los sistemas más exitosos se establecen al cabo de negociaciones y son apoyados por subvenciones y programas de formación profesional.[8]
- En países en vías de desarrollo, es difícil ponerlos en marcha a causa de los costos fiscales del subsidio y los requerimientos de control.[9]

(ii) *El ejemplo de Alemania: Kurzarbeit*

El programa más conocido de reducción de la jornada de trabajo es el de Alemania: el Kurzarbeit. Durante el año 2009, se estima que participaron más de 1,3 millones de trabajadores. Su aplicación ayudó a elevar el consumo mensual en 0,3 por ciento del PIB y a reducir el desempleo (evitó que aumentara en un punto porcentual).[10] El costo de dicho programa fue de 5.000 millones de euros en el período 2009-2010. La Oficina Federal de Empleo financia a los trabajadores hasta el 67 por ciento de las pérdidas salariales y reembolsa a los

6 Deeke, A. (2005), 'Kurzarbeit als Instrument betrieblicher Flexibilität', Institut für Arbeitsmarkt –und Berufsforschung, IAB Forschungsbericht 12/2005, Nürnberg, available at http://doku.iab.de/forschungsbericht/2005/fb1205.pdf

7 Employment in Europe Report. European Commission, 2010.

8 Labour market policies in times of crisis, Sandrine Cazes, Sher Verick, Caroline Heuer. Employment Sector. Employment working paper, num. 35. 2009 http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/ public/@ed_emp/@emp_policy/documents/publication/wcms_114973.pdf

9 Ibid.

10 How do you explain the resilience of the German labour market? S. Broyer, C. Brunner (2009) Natixis http://cib.natixis.com/flushdoc.aspx?id=47489

empleadores un 50 por ciento de las cotizaciones a la seguridad social (100 por ciento si las horas de trabajo reducidas se utilizan para impartir formación profesional). Se ha determinado que las empresas con trabajadores altamente calificados son las más propensas a usar este sistema.[11]

Según la OCDE,[12] la reducción del tiempo de trabajo en Alemania no solo ha resultado del Kurzarbeit sino de otros esquemas institucionales, en particular, las negociaciones colectivas. Se estima que estas explican el 40 por ciento de las reducciones de tiempo de trabajo.

Numerosos escritos se refieren al "milagro alemán".[13] De hecho, el desempleo casi no aumentó en Alemania durante la crisis, a pesar de la seria contracción del producto. Este fenómeno se explica, en gran parte, por el uso de este tipo de esquemas. Queda aun la tarea de comparar los beneficios asociados a la aplicación del Kurzarbeit con las posibles pérdidas de productividad. Una de las críticas sobre este enfoque ha sido que mantiene a flote artificialmente a empresas e industrias que no son competitivas. Por otra parte, existe el riesgo de que, de persistir la recesión del mercado de trabajo, los trabajadores que han «conservado» su empleo pasarán a engrosar las filas de los desempleados, con lo cual se prolongará la crisis y será más moderada la recuperación del mercado del trabajo. Con todo, podría tener un efecto positivo, ya que el crecimiento salarial podría reanudarse antes.[14]

(iii) *Subsidios temporales al salario*

Otra de las medidas importantes adoptadas fueron los subsidios al salario. Al respecto, se pueden mencionar los siguientes casos.[15]

- Austria: usó subvenciones equivalentes a dos terceras partes del salario para fomentar la contratación de los desempleados de larga duración y a jóvenes sin trabajo menores de 25 años. Esta clase de programas, generalmente, son focalizados, en el caso de Austria se limitó al ámbito municipal.
- Reino Unido: las empresas reciben £2.500 por cada trabajador desempleado que contraten y entrenen que haya estado desempleado durante más de 6 meses en los municipios y áreas de alto desempleo.
- Francia: subvención de €3.000 a las empresas por cada pasante joven que empleen con vistas a contratos laborales permanentes.
- Suecia: pago fijo por la contratación de desempleados, por más de un año, y de inmigrantes.

En la práctica los subsidios al salario generalmente se aplica a grupos meta bien definidos: los desempleados por mucho tiempo, los trabajadores de bajas calificaciones, los jóvenes.

Esta clase de esquemas poseen una serie de ventajas y desventajas, como es de esperarse.

11 Crimmann, A. and F. Wießner (2009), Wirtschafts –und Finanzkrise, Verschnaufpause dank Kurzarbeit, IAB–Kurzbericht Nr. 14/2009, Nürnberg.

12 OECD Employment Outlook, 2010, Moving beyond the job crisis.

13 Another Economic Miracle? The German Labor Market and the Great Recession. IZA DP No. 6250, December 2011. Ulf Rinne andKlaus F. Zimmermann http://ftp.iza.org/dp6250.pdf

14 Informe sobre el trabajo en el mundo 2009. Crisis mundial del empleo y perspectivas. OIT, 2009.

15 Capítulo 2 en Employment in Europe Report. European Commission, 2010 y Recuadro 11 en Proteger a las personas y promover el empleo. Un estudio de las respuestas de los países ante la crisis económica mundial en la esfera de las políticas de empleo y de protección social. *Informe de la OIT a la Cumbre de los líderes del G-20, Pittsburgh 24-25 de septiembre de 2009.*

Ventajas:

- Pueden facilitar la transición de los jóvenes del estudio al trabajo.
- Pueden tener efectos positivos permanentes si se combinan con programas de capacitación en cuyo caso el empleo puede ser de larga duración (acerca "outsiders" con "insiders").[16]

Desventajas:

- Se puede distorsionar la decisión de contratar trabajadores permanentes.
- Una proporción importante de los beneficiarios podría haber obtenido trabajo sin el subsidio ("deadweight losses").
- Costos de monitorear el comportamiento de los empleadores para evitar abusos.
- La situación fiscal puede impedir la adopción de esta medida.
- La experiencia sugiere que los impactos de estos subsidios son positivos pero modestos, y que son más efectivos en la etapa de recuperación que en la de la recesión.

Es importante que este tipo de programas cubra sobre todo a los trabajadores más vulnerables, sea temporal y formen parte de un paquete integral (OIT, 2011).

(iv) *Reducción de contribuciones a la seguridad social*

Muchos países redujeron las cotizaciones a la seguridad social, como una forma de disminuir los costos a las empresas y así estimular la actividad económica.

Según el nuevo inventario realizado por el OIT y el Banco Mundial, para el año 2011, de 77 países, 26 redujeron sus contribuciones a la seguridad social, temporalmente, durante la crisis. En general, la reducción se aplica solo a los nuevos trabajadores contratados y por un período inicial. Sin embargo, varios países también extendieron las reducciones a trabajadores permanentes, como fue el caso de Turquía. En este país, la reducción cubrió alrededor de 5,5 millones de trabajadores en 2009 y 6,4 millones en 2010. Su costo total fue de 1.800 millones de euros, lo cual representó una erogación elevada para el gobierno. Otro ejemplo de este sistema se aplicó en Irlanda, en donde los empleadores están exentos del pago de la seguridad social durante el primer año de contratar a un nuevo empleado en el tanto esa persona haya estado desempleada durante seis meses o más.

La experiencia muestra que menores contribuciones a la seguridad social aumentan la demanda laboral en el corto plazo. No obstante, las pérdidas de ingreso del sistema de seguridad social no deben ocasionar una disminución de los beneficios para la población asegurada. Dada la poca experiencia acumulada con esta medida debe analizarse con mayor detalle sus efectos en el largo plazo.

(v) *Programas públicos de empleo en infraestructura*

Como se indicó anteriormente, de cada 10 países, 9 han utilizado la inversión en infraestructura como parte de sus programas de estímulo, sin embargo existen diversas variantes en el diseño y puesta en práctica de estos programas. Estos programas tienen efectos multiplicadores sobre el empleo importantes, particularmente en países en vías de desarrollo y han sido el medio más directo para incrementar el empleo y estimular la demanda agregada.[17]

16 Bell, B., R. Blundell and J. Van Reenen (1999), "Getting the Unemployed Back to Work: The Role of Targeted Wage Subsidies", International Tax and Public Finance, Vol. 6, No. 3.

17 Bivens, J., J. Irons y E. Pollack, "Tools for assessing the labor market impacts of infrastructure investment", EPI Working Paper, 7 de abril de 2009.

Una tercera parte de los países tomaron en cuenta el criterio del aumento del empleo al formular sus planes de inversión. Las tecnologías de construcción deben seleccionarse para generar efectos positivos sobre el empleo en el corto plazo, pues no se trata de proyectos de largo plazo, con extensos períodos de gestación sino de obras cuya ejecución pueda iniciarse rápidamente. Este tipo de proyectos, en Estados Unidos, son denominados como "obras listas para la pala" ("shovel ready"), aunque la realidad es que su puesta en práctica con frecuencia tomó más de lo esperado.

Dos temas claves deben tomarse en consideración. Primero si existe la capacidad financiera para disponer de los recursos necesarios y segundo, si se dispone de la capacidad para ejecutar las obras en el horizonte de tiempo relevante. En los estudios de impacto realizados sobre esta clase de proyectos se ha encontrado que en las economías avanzadas por cada US$1.000 millones invertidos en grandes proyectos se generan 28.000 empleos, directos e indirectos;[18] sin embargo, en América Latina por cada US$1.000 millones gastados se pueden generar más de 200.000 empleos directos y si se realiza el mismo gasto en proyectos rurales, hasta 500.000 empleos directos.[19]

Según las estimaciones expuestas anteriormente, para generar un millón de empleos en los países avanzados se requeriría un programa de inversión de más de US$300.000 millones. Este cálculo se refiere a grandes proyectos que no son particularmente intensivos en mano de obra. Pero es claro que es posible aumentar la generación de empleo si se trata de los proyectos de inversión de obras relativamente pequeñas rurales más intensivas en mano de obra.

Las experiencias citadas por el Banco Mundial, indican que el gasto en infraestructura puede tener repercusiones más importantes en países en desarrollo. Al elegir la tecnología apropiada, se debe tener en cuenta que se trata de trabajos temporales, tal como fue recomendado por Keynes durante el período de la Gran Depresión. De hecho, esta fue la característica de las medidas tomadas últimamente en numerosos países.

En años recientes, en particular en países en desarrollo, se han adoptado varias innovaciones en estos programas de infraestructura intensivos en mano de obra. Entre los más conocidos debe mencionarse el programa nacional de garantías de empleo rural en India. Este se ha convertido en un importante estabilizador automático de empleo. Este sistema, que refleja el derecho constitucional al trabajo, otorga derechos legales a los beneficiarios, y esto lo distingue de sistemas similares sin fuerza legal, que están más expuestos a cambios discrecionales. Los salarios que se pagan son iguales al salario mínimo en vigor (y declarado oficialmente) para los trabajadores agrícolas de la zona.. El programa está considerado como una de las iniciativas integradas de empleo y protección social basadas en derechos de mayor envergadura del mundo. A partir de la crisis cubre a cerca de 48 millones de personas, cuando antes del período de contracción económica incluía aproximadamente a 21 millones de personas, lo cual pone en evidencia una expansión muy apreciable de esta iniciativa. El programa hindú tiene varios años de haberse establecido y actualmente absorbe el 0,5 por ciento del PIB. Al inicio, hubo serios problemas en la intermediación para que los fondos llegaran efectivamente a la población meta, las tecnologías de información empero han permitido resolver, en buena medida, estos problemas.[20]

18 Levine, Linda, "Job Loss and infrastructure job creation during the recession", Congressional Research Office, 2008.

19 Tuck, L., Schwartz, J. y Andrea, L., "Crisis in LAC: Infrastructure investment and potential for employment generation". World Bank LCR Crisis Briefs, 2009.

20 Techniques in Innovative Policy Making - Examples from India. Srikanth Goparaju and Samik Shome, ILO, Geneva, 2009. http://www.ilo.org/legacy/english/protection/travail/pdf/rdwpaper32a.pdf

Cuadro 3.3
PAÍSES SELECTOS: CARACTERÍSTICAS PRINCIPALES DE LOS PROGRAMAS PÚBLICOS DE EMPLEO, ANTES Y DESPUÉS DE LA CRISIS

	Nombre	año	beneficiarios	Beneficios porcentaje fuerza de trabajo	Gasto porcentaje PIB	Proporción salarios en gasto total (porcentaje)	Duración (días)
			Antes de la crisis				
Chile	Varios	2003	16 161	0,3	0,06		
India	NREGA	2006-07	21 016 099	4,7	0,21	68	43
México	Prog.empleo temporal	2003	817 000	2,3	0,02	79	87
S. África	Expanded PWP	2006-07	316 814	1,82	0,10	11	80
OCDE	Varios	2007		0,6	0,05		
			Después de la crisis				
Chile	Varios	2009	45 186	0,6	0,09		
India	NREGA	2009-10	47 902 280	10,5	0,51	68	50
México	Prog.empleo temporal	2009	699 000	1,6	0,02		55
S. África	Expanded PWP	2209-09	570 000	3,4	0,25	11	80

Fuente: OECD Employment Outlook, 2010.

En el cuadro 3.3 se muestran algunos datos de los programas públicos de empleo en Chile, India México y Suráfrica y el promedio para los países de la OECD. Se realiza la comparación de dicha política antes y después de la crisis. Puede observarse como la crisis originó una gran expansión de este tipo de programas. El programa hindú, como se señaló anteriormente, es el de mayor magnitud en términos del PIB y de la cobertura de la fuerza de trabajo. Este es uno de los programas clásicos de inversión de infraestructura con el propósito de aumentar el empleo.

(vi) *Servicios de empleo público*

En el contexto de la crisis, los servicios públicos de empleo cumplen una función esencial de intermediación entre oferta y demanda, particularmente en los países europeos, y en ciertos países asiáticos que habían fortalecido estos servicios a raíz de su crisis de 1998. Así por ejemplo, durante la crisis asiática se puso en evidencia que los países con servicios públicos de empleo más desarrollados reaccionaron mejor durante el período de contracción económica. Ante esa crisis, por ejemplo, las inscripciones en los Servicios Públicos de Empleo de Corea se multiplicaron por diez.[21] La OIT ha recomendado a los países latinoamericanos aprovechar la crisis para fortalecer este tipo de servicios.

Si bien los contactos personales y familiares se siguen utilizando para conseguir trabajo, cada vez más las tecnologías de información y las redes sociales complementan los canales informales. Durante la crisis, el volumen de personal trabajando en los servicios de empleo se incrementó en más de 10 por ciento en Alemania, Estonia, Chipre, Hungría y Polonia, intensificando la ayuda, especialmente, a ciertos grupos: jóvenes

21 Betcherman, G.; Islam, R. 2001. East Asian labor markets and the economic crisis: Impacts, responses and lessons (Washington, D.C.; Geneva, World Bank; International Labour Office).

(Austria, Finlandia), inmigrantes (Finlandia), contratos de duración determinada (Bélgica) personas sin prestaciones sociales (Francia). El gran número de solicitudes son un problema latente en la gran mayoría de los países.

Otra de las modificaciones que se han introducido a este tipo de programas es el endurecimiento de las condiciones para acogerse a los beneficios con el fin de incentivar la "activación". Por ejemplo: en Finlandia para recibir ayuda los demandantes tienen la obligación de buscar trabajo en zonas geográficas más amplias; en Polonia se niegan servicios a los que se rehúsen a aceptar un empleo adecuado sin causa justificada; y Dinamarca ha dispuesto que los parados menores de 30 años tienen la obligación de participar en políticas activas del mercado de trabajo como entrenamiento después de tres meses de paro.

(vii) *Desarrollo de competencias y empleabilidad*

Otra política clave de respuesta a la crisis ha sido la inversión en programas de entrenamiento y capacitación. La recesión tiene efectos negativos en la formación de capital humano por varias razones: (i) cuanto más dura el paro más tienden a deteriorarse las calificaciones y la actitud de los parados; (ii) cuando los trabajadores son despedidos, sus calificaciones específicas pueden no ser útiles en otras empresas; (iii) en época de crisis muchas empresas disminuyen sus inversiones en entrenamiento y los trabajadores, especialmente los jóvenes, tienen menos incentivos para invertir en su formación y educación porque sus perspectivas de empleo no son satisfactorias. A pesar de ello, la recesión también ofrece oportunidades importantes para invertir en programas de entrenamiento, esto tiene lógica tanto para las personas como para las empresas y los gobiernos: para las empresas su restructuración y competitividad justifica la necesidad de formación, para los individuos y gobiernos qué mejor que usar el período de desempleo para invertir en entrenamiento.

Entre los países que han aumentado los recursos destinados a la formación se encuentran: Australia con un programa llamado Jobs and Training Compact, Austria con un esquema basado en la co-financiación por parte de administración local, España y Portugal también han aumentado la inversión en formación vocacional para los trabajadores de los sectores del automóvil, textiles y confección, turismo, muebles y comercio.[22]

En el año 2010, la OIT planteó, a petición del G20, una estrategia de formación,[23] en consulta con los estados miembros, los empleadores y los trabajadores. El documento fue presentado en la cumbre del G20 en Seúl y está enfocado en plantear las buenas prácticas y principios, referentes a la política de entrenamiento. Se trata de facilitar la transición efectiva entre el mundo de la educación y del entrenamiento y el del trabajo.

Para tal fin, la estrategia recomienda una serie de líneas de trabajo complementarias:

- Anticipar las necesidades de calificación del futuro;
- Promover la participación de las organizaciones de empleadores y trabajadores para remover obstáculos y desarrollar calificaciones en el ámbito sectorial;
- Mejorar la información de mercado de trabajo y servicios de empleo;
- Garantizar la calidad y relevancia del entrenamiento;
- Lograr la igualdad de género en el acceso al entrenamiento y al empleo;

22 G20 Policy Brief: Australia. ILO and OECD, 2011. http://www.oecd.org/dataoecd/51/59/48723830.pdf and Employment in Europe Report, 2010, European Commission.

23 A Skilled Workforce for Strong, Sustainable and Balanced Growth. A G20 Training Strategy, 2011 http://www.ilo.org/skills/pubs/WCMS_151966/lang--en/index.htm

- Poner énfasis en los jóvenes, las comunidades rurales y las personas minusválidas;
- Establecer mecanismos de financiamiento sostenibles; y
- Asegurar la coordinación de políticas y la evaluación de las políticas y programas.

Esta estrategia es de suma importancia dado que invertir en la población desempleada es un elemento clave para aumentar la competitividad en vista de que la competencia internacional es muy intensa en el período post-crisis.

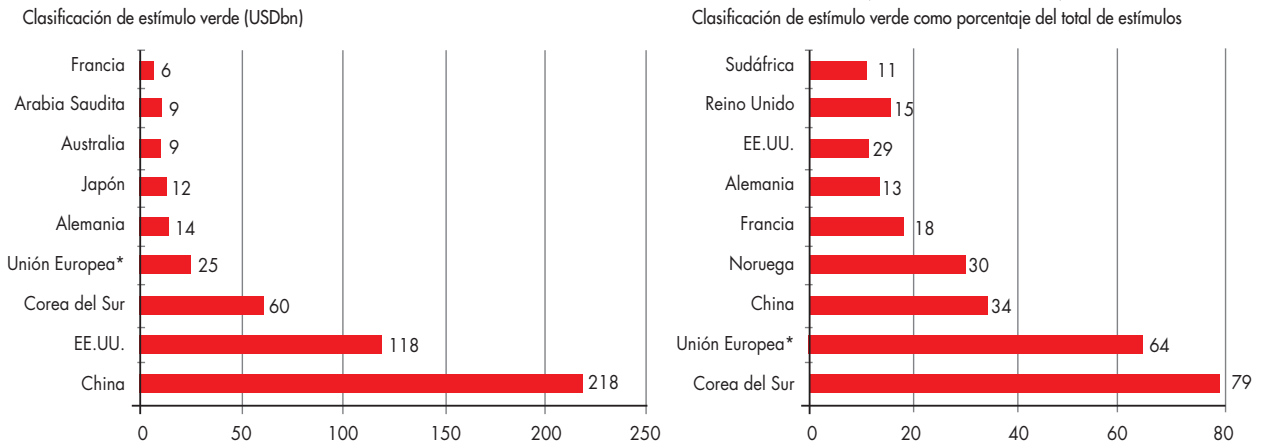
Un ejemplo importante de demanda de nuevas calificaciones son los planes de inversión relacionados con las llamadas tecnologías verdes y los respectivos paquetes de estímulo verde. En Corea por ejemplo, los programas de inversión de conservación de energía y de edificios "inteligentes" forman parte de la nueva política verde ("green new deal") y representan el 0,5 por ciento del PIB. Asimismo, la estrategia de crecimiento con bajo carbono equivale a 1,2 por ciento del PIB. Se espera que estos programas creen 181 mil empleos y 334 mil empleos respectivamente. Si bien estos son proyectos intensivos en capital son, a la vez, fuente importante de nuevos empleos.

El panel de la izquierda del gráfico muestra la inversión en miles de millones de dólares por país, en programas de estímulo verde. Como se puede observar, China y Estados Unidos están encabezando dicha lista. El panel de la derecha del gráfico 3.2 muestra la importancia del componente verde en los paquetes de estímulo como respuesta a la crisis. Corea del Sur está al frente con un 86 por ciento, seguido de la Unión Europea. La interrogante básica consiste en determinar la capacidad para llevar a cabo estos planes. La evidencia señala que no hay una sintonía adecuada entre la ambición de estos planes y la oferta de profesionales para implementarlos.

(viii) *Seguros de desempleo*

Existe evidencia también que en las crisis económicas anteriores como las ocurridas en América Latina y Asia la mayoría de los países afectados no contaban con sistemas suficientemente desarrollados de seguridad social y en esos casos las crisis agravaron los índices de pobreza. Establecer un mínimo de protección social es esencial para evitar el aumento de la pobreza ante shocks de la magnitud como los de la presente crisis. Por el contrario, los países que sí tenían regímenes de

Gráfico 3.2
PAÍSES SELECTOS: INVERSIÓN EN PAQUETES DE ESTÍMULO VERDES (PANEL IZQUIERDO)
Y PAQUETES DE ESTÍMULO VERDES COMO PORCENTAJE DEL ESTÍMULO TOTAL (PANEL DERECHO)



Fuente: HSBC.

seguro de desempleo, con anterioridad a la crisis, como Corea y Argentina fueron capaces de activar mecanismos de respuesta rápidamente y aun de ampliarlos.[24]

Durante la crisis actual, muchos países ampliaron sus regímenes de seguro de desempleo por ejemplo: en Francia se redujo el período de empleo previo necesario para tener derecho a recibir prestaciones por desempleo; en Polonia la cuantía mensual de las prestaciones se elevó un 30 por ciento; en España se introdujo una medida temporal por la que los períodos breves de desempleo no afectan su derecho a recibir prestaciones de desempleo, y en Japón se extendió la cobertura a trabajadores con empleos de corta duración.

Algunos otros países han modificado la duración de las prestaciones, por ejemplo, en Brasil se extendió inicialmente en dos meses adicionales el pago de prestaciones, en Rumania se aumentó tres meses. También se encuentran políticas en sentido contrario. Así, algunos países han reducido el período de protección por ejemplo: en la República Checa un mes; en Irlanda tres meses. Por su parte, el régimen de Estados Unidos ha estado sujeto a varias extensiones a partir de la crisis.

Los países en vías de desarrollo a causa de la informalidad, del trabajo por cuenta propia y de las restricciones fiscales los trabajadores no tienen acceso a los regímenes de seguro desempleo. La introducción de tales regímenes en varias economías de bajos ingresos es relativamente reciente y la cobertura se limita a algunas categorías de trabajadores con empleo formal.

(ix) *Salarios Mínimos*

El objetivo del salario mínimo consiste en mejorar el ingreso de los trabajadores de menores ingresos. Mantener el nivel de los salarios mínimos representa una preocupación válida, porque el aumento del desempleo crea una presión hacia la baja de los salarios, en general, debido al incremento de la oferta de trabajo. La caída de los salarios en tiempos de crisis, puede tener como consecuencia una disminución de la demanda agregada, acompañada por la deflación de precios. En el año de 1932, Estados Unidos experimentó una situación de este tipo, cuando los precios cayeron casi 32 por ciento.

Con este escenario en perspectiva la OIT ha propiciado numerosas discusiones e investigación sobre el papel de los salarios mínimos; sin embargo, la naturaleza o el impacto de los salarios mínimos en tiempos de crisis todavía no está suficientemente clara. Futuras investigaciones han de esclarecer la influencia de los salarios mínimos en un escenario de crisis, a la luz de la experiencia de cómo impactan al resto de los salarios y al salario promedio de la economía.

En un contexto sin crisis el debate se centra sobre el impacto en el nivel empleo.[25] La evidencia es mixta: en algunos casos se ha determinado que el aumento de los salarios mínimos ha afectado negativamente el empleo de trabajadores poco calificados; en otros casos, el salario mínimo ha causado un crecimiento del empleo. El elemento principal es, en realidad, la tasa de crecimiento de la economía.

Según el inventario anteriormente mencionado, de los 77 países analizados, 31 hicieron cambios en el salario mínimo, entre el 2008 y 2010, en la fase inicial de la crisis; 3 de ellos tomaron la decisión de congelar el salario mínimo: China, Australia y tres provincias en Canadá; dos países, Hungría y España, lo aumentaron levemente y otros países (Francia, México, Nepal, Holanda, Perú, Rumania y Estados Unidos) lo incrementaron en la misma proporción que el índice de precios al consumidor. Finalmente, hubo un grupo que lo incrementaron

24 Betcherman and Islam. Op. Cit.

25 Minimum Wages. David Neumark and William L. Wascher. December 2008.

en términos reales como Brasil, Kenia, Polonia y Rusia; en un grado menor que el índice de precios lo hicieron Chile, Colombia y Ecuador. Sin embargo, el impacto de las diferentes políticas salariales sobre el nivel de desempleo no se encuentra debidamente identificado.

IV. RETOS DE LA RECUPERACIÓN: EL CASO DE AMÉRICA LATINA

En América Latina, la recuperación de la crisis económica fue, en general, bastante rápida sobre todo en los países suramericanos. Esto se debió a varias razones: por los buenos fundamentos macroeconómicos existentes antes de la crisis, entre ellos, por ejemplo, el coeficiente de la deuda pública/PIB se había venido reduciendo y estaba cerca del 29 ó 30 por ciento; la situación de las finanzas públicas era satisfactoria; el nivel de reservas monetarias internacionales era elevado y las presiones inflacionarias se habían controlado[26].

En segundo lugar, hubo factores externos favorables, en particular una rápida recuperación del comercio exterior, en gran parte explicada por la demanda de los países asiáticos. Esta estuvo muy concentrada en algunos productos agrícolas y minerales, lo que significó altos ingresos para países como Argentina y Brasil, así como Chile y Perú.

En tercer lugar, gracias al espacio fiscal disponible y a las lecciones del pasado, en la mayoría de países hubo una respuesta anti-cíclica significativa, gracias a la adopción de políticas para sostener la actividad económica, el empleo y los salarios. Entre ellas deben mencionarse: inversión pública en infraestructura, estímulo al consumo interno, programas de empleo, expansión de programas sociales, transferencias monetarias y políticas activas de salario mínimo. No obstante, América Latina está estrechamente vinculada a las economías norteamericana y Europea, y un retorno a la recesión en estos países puede impactar negativamente a la región en el futuro.

V. DEMANDA AGREGADA Y SOSTENIBILIDAD FISCAL

Las políticas anti-cíclicas y el rescate de los bancos, permitieron revertir la crisis y aliviaron las consecuencias negativas sobre el empleo pero, junto con la reducción de ingresos a causa del bajo crecimiento, han llevado a un incremento de la deuda y de los déficit fiscales, sobre todo en los países desarrollados, donde se originó la crisis. En varios países Europeos, a partir de la amenaza de la deuda soberana, ha habido un regreso a la ortodoxia, entendiendo la austeridad como necesaria para las sostenibilidad de la deuda y como la única manera de dar confianza a los mercados. El debate se ha enmarcado, desde entonces, como un dilema entre más estímulo o más austeridad.

Enmarcar así las opciones tiene ciertas limitaciones ya que el problema no se reduce a esa disyuntiva. Sin duda, es importante reconocer que ambos son objetivos importantes, por una parte, la necesidad de mantener la sostenibilidad fiscal y de la deuda y, por otra, la necesidad de estimular la demanda agregada cuando el consumo y la inversión privadas están deprimidas y compensar a los sectores más vulnerables por las consecuencias sociales de

26 *Research Conference on* Key Lessons from the Crisis and Way Foreword, 16th-17th February 2011, International Labour Office, Geneva. The crisis: Where do we stand? Explaining Latin America's robust recovery from the crisis. Andrés Marinakis available at http://www.ilo.org/public/english/bureau/inst/download/rc_confdownload/marinakis.pdf; Ocampo, J.A. 2010. "How well has Latin America fared during the global financial crisis?" in Iniciativa para la Transparencia Financiera, Lectura 56, Buenos Aires; French-Davis, R. 2010. "Macroeconomía para el empleo decente en América Latina y el Caribe", available at www.oitchile.cl/pdf/publicaciones/ele/Macroeconomia.pdf

la crisis. El reto es cómo asegurar ambos objetivos sin poner en peligro la recuperación.

Las circunstancias de cada país son muy diferentes, por lo que no es fácil generalizar. No obstante, en el debate se identifican dos grupos: Los que quieren "austeridad ya", y en algunos casos a toda costa, para dar confianza a los mercados financieros, y argumentan que una estrategia gradual no es creíble. Ignorando la revolución keynesiana, estos apelan al "sentido común" comparando las finanzas de un gobierno con las de una familia, olvidando que si todos los agentes de una economía se "apretan la faja" al mismo tiempo (consumidores, inversionistas, y gobierno) el resultado para la economía en su conjunto es la asfixia. La posición de "austeridad ya" ignora que el problema de la coyuntura actual es una situación de insuficiente demanda agregada. Por supuesto que la solución ideal y sostenible es lograr una recuperación rápida del consumo y de la inversión por parte del sector privado. Pero, en su ausencia, es importante que los gobiernos utilicen todo el espacio fiscal disponible para estimular la demanda agregada. Actualmente 17 de 24 países de la OCDE han adoptado programas de austeridad. Esta situación amenaza con contribuir a una bajar el crecimiento y el empleo en el 2012 con respecto a los resultados del 2011, no a incrementarlos.

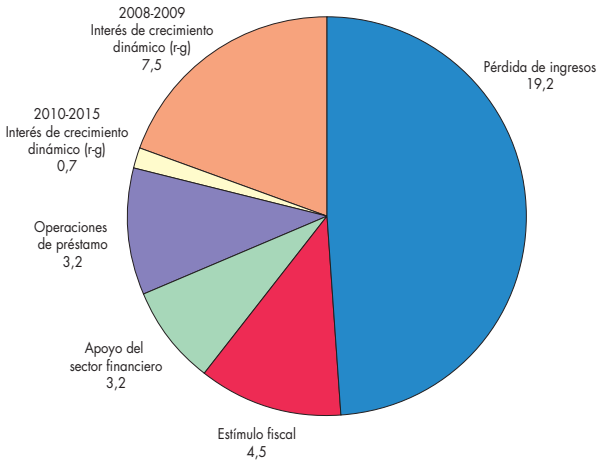
El otro grupo está integrado por quienes dicen "crecimiento primero, austeridad después". Para este grupo, la falta de dinamismo del sector privado no es el resultado, en primera instancia, del déficit fiscal. Son otros los elementos que frenan el crecimiento: el legado de la burbuja de la vivienda, el alto apalancamiento de las familias y el crédito bancario todavía restringido. Según este grupo, la consolidación fiscal debe posponerse porque en el corto plazo la prioridad es evitar una segunda recesión y una nueva ola de desempleo. Mientras el dinamismo del sector privado no sea suficiente, los estímulos deben mantenerse.

Cuatro observaciones adicionales son importantes en este debate: como se argumentó arriba, las circunstancias de cada país son diferentes y cada país debe analizar el espacio fiscal disponible según sus circunstancias. Segundo, la palabra "estímulo" es, en algunos casos, entendida en términos peyorativos de "gasto innecesario", pero debe recordarse que se trata de lograr un diseño adecuado del "paquete fiscal" para realizar inversiones necesarias en áreas como: infraestructura, educación, entrenamiento, internet, energía sostenible, etc. Es decir, se trata de hacer inversiones necesarias para la competitividad, que además tienen un efecto positivo de estimular la demanda agregada.

Tercero, el tema de la credibilidad es muy importante en este debate. La credibilidad de las políticas, y específicamente de las sostenibilidad fiscal y de la deuda, está estrechamente asociada con la existencia o no de un amplio consenso nacional sobre esas políticas basado en el diálogo social. Cuanto más fuerte sea ese consenso nacional más creíble resultan las estrategias económicas. Así, un buen y sólido entendimiento entre el gobierno, los partidos políticos, los empleadores y los trabajadores, sobre los objetivos del programa económico, aumenta la credibilidad de la estrategia adoptada. Por el contrario, la división lleva a la parálisis, la desconfianza y la incertidumbre, tal como sucede en Estados Unidos y Europa.

Finalmente, la figura 3.1 muestra que el origen principal de los déficit fiscales en los países desarrollados, no son los estímulos fiscales discrecionales per sé, tampoco el monto del rescate del sector financiero, sino más bien el colapso del producto, entre el 2008 y 2009, el cual redujo los ingresos fiscales. Esta figura sugiere que la disminución prematura de los estímulos fiscales, al reducir el crecimiento económico equivale a poner piedras en el camino de la recuperación. Si un país tiene opciones de crecer más rápidamente eso puede ayudarle a mejorar la recaudación fiscal y, a la inversa, si se consolida demasiado rápido, esto puede impedir el crecimiento y el país puede

Figura 3.1
ECONOMÍAS AVANZADAS: FUENTES DEL INCREMENTO DE LA DEUDA PÚBLICA

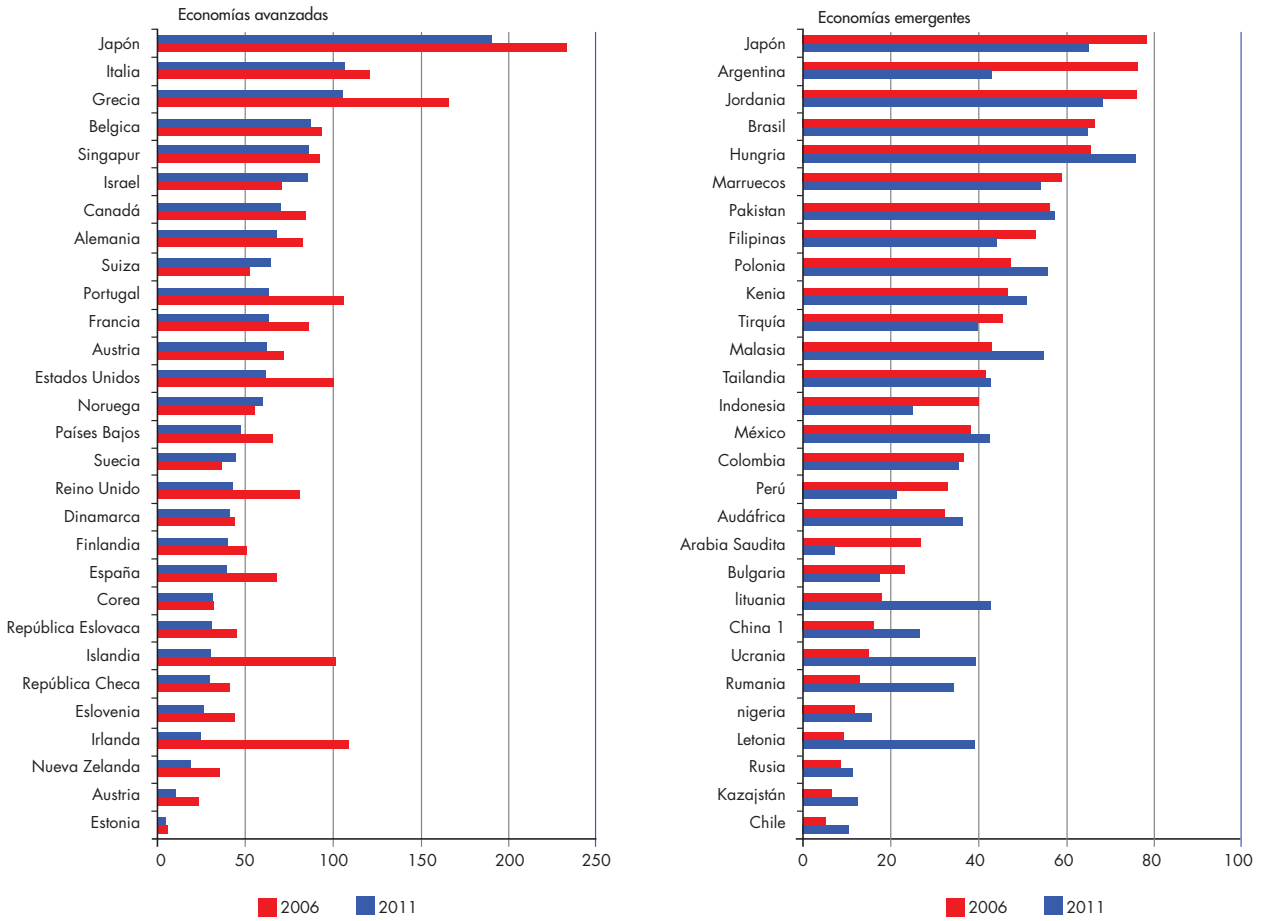


Fuente: FMI Monitor Fiscal, mayo 2010.

acabar incluso, con un mayor déficit fiscal. De hecho, los mercados financieros no ignoran esto y no están enfocados únicamente en la proporción deuda pública/PIB y la magnitud del déficit fiscal, sino también en las probabilidades de que un país alcance una tasa de crecimiento mayor en el futuro y por tanto mejoren sus perspectivas de consolidación fiscal.

El gráfico 3.3 muestra el monto de la deuda pública sobre el PIB en diferentes países. Como puede observarse los países en desarrollo tienen, sistemáticamente, niveles menores al de los desarrollados. Esta situación es muy diferente si se compara con la de los años 80s, cuando la situación era, precisamente al revés.

Gráfico 3.3
ECONOMÍAS DESARROLLADAS Y EN DESARROLLO: DEUDA PÚBLICA BRUTA COMO PORCENTAJE DEL PIB, 2006 y 2011



Fuente: FMI Base de datos del Monitor Fiscal.

VI. DOS PROBLEMAS DE LARGO PLAZO CAUSA INDIRECTA DE LA CRISIS REQUIEREN SER ATENDIDOS

Dos temas principales comparten la responsabilidad indirecta de la crisis y han sido identificados por numerosos estudios del Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y la Organización Internacional de Trabajo. Estos son los desbalances globales y el tema de la desigualdad social, ambos de largo plazo.

En cuanto al desbalance global está bien documentado que el modelo de crecimiento de los Estados Unidos desde los años noventa era insostenible, a causa de una reducción de los salarios promedio, compensada por un incremento del endeudamiento de las familias, que permitió tener un alto nivel de consumo –alrededor del 70 por ciento del PIB–, con una baja tasa de ahorro y un déficit comercial financiado, sistemáticamente, por el resto del mundo, en particular por China. (Rajan, 2010). La contraparte de este desbalance externo de los Estados Unidos estuvo representado por un muy alto superávit comercial de China, acompañado de un consumo interno reducido. Para ambos países esta situación era y es insostenible. La crisis lo puso en evidencia.

Como lo ha venido señalando el Fondo Monetario el crecimiento de las economías desarrolladas depende de manera significativa en lograr rebalancear esa situación. Estados Unidos necesita aumentar el ahorro y disminuir el consumo interno, así como incrementar sus exportaciones. Esto, a la vez, requiere de un ajuste simétrico en los países con superávit, principalmente China. Estos países deben aumentar su consumo interno y sus importaciones. En China los salarios reales están creciendo rápidamente, la clase media está en plena expansión. Estos dos factores ayudan al rebalance necesario. De hecho, posiblemente, ayude más que la posible apreciación del yen en la cual está tan enfocado el Congreso de los Estados Unidos.

El otro problema de largo plazo en los Estados Unidos está relacionado con la creciente desigualdad. Esta tendencia no es única de Estados Unidos, en China y otros países también se da. Este aumento incluye la reducción de los salarios como proporción del PIB, lo cual a la vez está causado por la falta de relación, en las últimas dos décadas, entre el aumento de la productividad y el de los salarios. La disminución de los salarios fue disimulada, en términos de poder adquisitivo, mediante el recurso exagerado al crédito de parte de los consumidores y al endeudamiento en general, para sostener los niveles de consumo.

Así, en el corto plazo, el consumo en Estados Unidos está frenado por el efecto riqueza –o mejor dicho pobreza–, a causa de la explosión de la burbuja inmobiliaria y a la disminución de patrimonio de muchas familias, que están de un proceso de desapalancamiento que tomará todavía varios años. Lo anterior no permitirá que los Estados Unidos sean fuente de consumo para la economía mundial en la misma medida que lo fue en décadas pasadas.

¿Logrará China sustituir a los Estados Unidos como fuente de consumo y motor de la economía mundial? China representa una tercera parte de la economía norteamericana, si sigue creciendo a tasas anuales de 8 ó 9 por ciento y Estados Unidos a 1,5 por ciento, se estima que en 15 ó 20 años la economía china podrá alcanzar a la norteamericana. Sin embargo, esperar 15 ó 20 años es demasiado tiempo para que la locomotora china sustituya a la de Estados Unidos. Por ello, resolver los problemas de corto plazo de Estados Unidos, Europa y China es un tema urgente.

COMENTARIO FINAL

Este artículo ha ofrecido una visión panorámica de las políticas que se han utilizado en diversos países para paliar la crisis y extrae algunas lecciones y conclusiones sobre cada una de ellas. No se tratará aquí de reiterar las lecciones en el amplio territorio recorrido. Más bien, cabe señalar una conclusión general que el lector con paciencia e interés de leer estas páginas podrá extraer, y esta es que la creación de empleo, en particular empleos productivos y decentes, que otorguen ingresos estables y satisfactorios, es evidentemente una necesidad y un criterio central de buenos resultados económicos, pero no es un tema simple. En verdad es el sector privado, vía inversión y empresarialismo, el que crea empleos de manera sostenible, pero las políticas económicas nacionales e internacionales importan, e importan mucho.

El empleo y los mercados de trabajo, se vinculan de manera clave y compleja con los niveles de vida, con los retos de la productividad, el cambio tecnológico y la competitividad, con la calidad de los recursos humanos y con las políticas macroeconómicas que influyen en los niveles de la demanda agregada. Además, promover el empleo no es un tema puramente nacional, en una economía mundial fuertemente interconectada y globalizada, la cooperación y la coordinación de políticas es indispensable. Si la Eurozona sucumbe en el 2012 a una nueva recesión, esto tendrá efectos negativos de crecimiento y empleo para todas las regiones y países del mundo.

BIBLIOGRAFÍA

Bell, B., R. Blundell and J. Van Reenen (1999). "Getting the Unemployed Back to Work: The Role of Targeted Wage Subsidies", International Tax and Public Finance, Vol. 6, No. 3.

Betcherman, G.; Islam, R. (2001). East Asian labor markets and the economic crisis: Impacts, responses and lessons (Washington, D.C.; Geneva, World Bank; International Labour Office).

Bivens, J., J. Irons y E. Pollack(2009). Tools for assessing the labor market impacts of infrastructure investment, EPI Working Paper, 7 de abril de 2009

Carmen M. Reinhart, Kenneth Rogoff (2009). This Time Is Different: Eight Centuries of Financial Folly, Princeton University Press,

Crimmann, A. and F. Wießner (2009). Wirtschafts- und Finanzkrise, Verschnaufpause dank Kurzarbeit, IAB-Kurzbericht Nr. 14/2009, Nürnberg

Deeke, A. (2005). 'Kurzarbeit als Instrument betrieblicher Flexibilität', Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, IAB Forschungsbericht 12/2005, Nürnberg, available at http://doku.iab.de/forschungsbericht/2005/fb1205.pdf

European Commission (2010). Employment in Europe Report, 2010.

French-Davis, R. (2010). "Macroeconomía para el empleo decente en América Latina y el Caribe", available at www.oitchile.cl/pdf/publicaciones/ele/Macroeconomia.pdf

General Motors.(2010). Government Motors no more. August 19th 2010 www.economist.com/node/16846494

David Neumark and William L. Wascher (2008). Minimum Wages. December 2008.

ILO and OECD (2011). G20 Policy Brief: Australia. http://www.oecd.org/dataoecd/51/59/48723830.pdf andEmployment in Europe Report, 2010, European Commission.

ILO (2011). A Skilled Workforce for Strong, Sustainable and Balanced Growth. A G20 Training Strategy, 2011 http://www.ilo.org/skills/pubs/WCMS_151966/lang--en/index.htm

ILO (2011). Research Conference on Key Lessons from the Crisis and Way Forward, 16th -17th February 2011, International Labour Office, Geneva. The crisis: Where do we stand? Explaining Latin America's robust recovery from the crisis. Andrés Marinakis .Disponible en http://www.ilo.org/public/english/bureau/inst/download/rc_confdownload/marinakis.pdf;

Koo, Richard (2008). The Holy Grail of Macroeconomics: Lessons from Japan's Great Recession, John Wiley & Sons, Singapore.

Levine, Linda Job (2008). Loss and infrastructure job creation during the recession, Congressional Research Office. http://fpc.state.gov/documents/organization/122480.pdf

Ocampo, J. A. (2010). "How well has Latin America fared during the global financial crisis?" in Iniciativa para la Transparencia Financiera, Lectura 56, Buenos Aires;

OECD (2009). Economic Outlook, Interim Report, Capitulo 3 "The Effectiveness and Scope of Fiscal Stimulus".

OECD Employment Outlook(2010). Moving beyond the job crisis

OIT (2009). Informe sobre el trabajo en el mundo 2009. Crisis mundial del empleo y perspectivas.

OIT (2010). Acelerar una recuperación con altas cotas de empleo en los países del G20 a partir de la experiencia adquirida Informe de la OIT elaborado con base en las contribuciones sustantivas de la OCDE para la Reunión de los Ministros de Trabajo y Empleo del G20,20 y 21 de abril de 2010, Washington D.C.

OIT(2009). Proteger a las personas y promover el empleo. Un estudio de las respuestas de los países ante la crisis económica mundial en la esfera de las políticas de empleo y de protección social. Informe de la OIT a la Cumbre de los líderes del G-20, Pittsburgh 24-25 de septiembre de 2009

Rajan, Raghuram (2010). Fault Lines, Princeton University Press,

S. Broyer, C. Brunner (2009). How do you explain the resilience of the German labour market? Natixis http://cib.natixis.com/flushdoc.aspx?id=47489

Sandrine Cazes, Sher Verick, Caroline Heuer (2009). Labour market policies in times of crisis,. Employment Sector. Employment working paper, num. 35. 2009 http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_emp/@emp_policy/documents/publication/wcms_114973.pdf

Tuck et. al, (2009). Infraestructure investment and potential for employment generation, World Bank LCR Crisis Brief. Disponible en :www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/documents/publication/wcms_126116.pdf

Ulf Rinne andKlaus F. Zimmermann (2011). Another Economic Miracle? The German Labor Market and the Great Recession. IZA DP No. 6250, December 2011. http://ftp.iza.org/dp6250.pdf

4

EL IMPACTO DE LA CRISIS ECONÓMICA EN EL MERCADO LABORAL Y POLÍTICAS ADOPTADAS: EL CASO DE COSTA RICA

Pablo Sauma

INTRODUCCIÓN

La presente contribución al debate pretende analizar el impacto de la crisis y de las políticas adoptadas en Costa Rica sobre el mercado laboral. Al tratar este tema es primordial destacar el problema que se presenta debido a los cambios metodológicos realizados recientemente en las encuestas de hogares utilizadas para la medición del empleo e indicadores afines. Dichos cambios dificultan describir y, sobre todo, comparar de manera precisa, el desarrollo de la situación laboral en el transcurso de los últimos años.

La información disponible sobre el mercado de trabajo en Costa Rica proviene de dos fuentes principales: las estadísticas de asegurados de la Caja Costarricense de Seguro Social y las encuestas de hogares del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC).

Las estadísticas de los asegurados de la Caja Costarricense de Seguro Social consisten en un registro administrativo que incluye solamente la población asegurada, principalmente asalariados, lo que constituye su principal limitación. Al analizar los efectos de la crisis con base en estas estadísticas, se debe esperar que se sobredimensione el impacto del fenómeno, pues muchas empresas dejaron de asegurar a sus trabajadores, al no poder hacer frente al pago de las contribuciones. Sin embargo, vale destacar que no siempre los trabajadores fueron despedidos, lo que da origen al mencionado sobredimensionamiento del impacto de la crisis.

La segunda fuente son las encuestas de hogares. En 1987 inició la realización de la denominada Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM); sin embargo, a partir del 2010 la misma fue sustituida por la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO). Existen varios aspectos que diferencian ambas encuestas. A continuación se presentan los detalles con mayor incidencia sobre los resultados.

En primer lugar, la muestra de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM), durante el período 1999-2009, fue seleccionada a partir del denominado "marco muestral de viviendas 1998" (MMV-98), que a su vez corresponde a una actualización realizada entre 1993 y 1997 de la cartografía del "marco muestral de viviendas 1986" (MMV-86), construido a su vez a partir de la información generada por los Censos Nacionales de Población y Vivienda de 1984. Este marco muestral siguió siendo utilizado aún cuando en el año 2000 se realizó un nuevo censo de población.

Por su parte, la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO) utiliza el "marco muestral de viviendas

2000" (MMV-00), construido a partir de la información generada por los Censos Nacionales de Población y Vivienda del 2000. Hacer uso de un marco muestral más actualizado, a pesar de más de diez años de antigüedad respecto a la fecha actual (2011), tiene un impacto sobre los resultados.

Otro aspecto importante con respecto a la muestra es que en la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO) se re-establecen las regiones de planificación como dominios de estudio. Esto significa que la muestra se selecciona a partir de regiones, a diferencia de la Encuesta Nacional de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM), la cual, básicamente, consideraba una división entre la región central y el resto de país.

Un cambio importante incorporado en la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO) es que en ella se ajustan los factores de expansión considerando las estimaciones y proyecciones de población más recientes (2008) realizadas por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) y el Centro Centroamericano de Población (CCP). También se realizaron ajustes en las proyecciones de población a nivel cantonal y distrital a partir de las proyecciones del CCP. En cambio, la Encuesta Nacional de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) utilizó proyecciones de población anteriores.

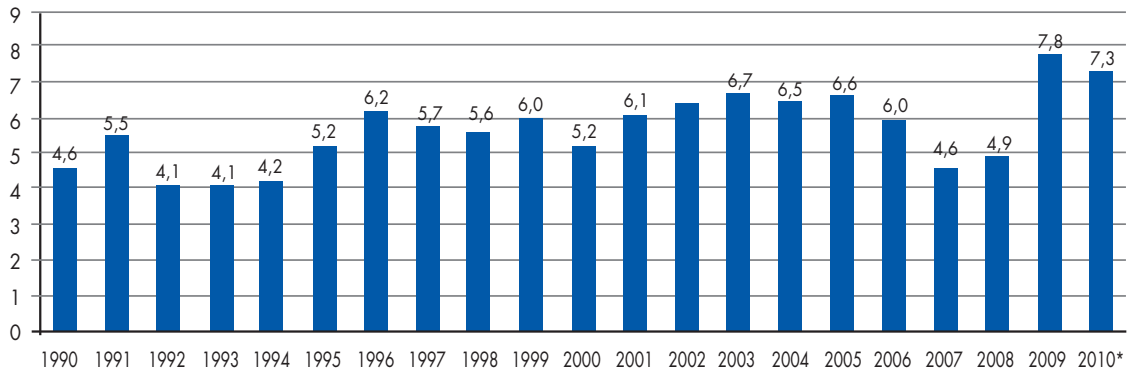
Además, se realizaron cambios cualitativos, con un cuestionario más detallado en la ENAHO que en la EHPM, y algunas precisiones sobre la medición del empleo, el desempleo y los ingresos.

Si bien el conjunto de cambios realizados pretenden mejorar las estimaciones, lo cierto es que presentan algunos problemas de comparabilidad entre los datos históricos (EHPM) y los más recientes (ENAHO). Esto impide apreciar claramente el impacto de la crisis económica sobre el mercado laboral; sin embargo, es posible su aproximación.

I. EL DESEMPLEO ABIERTO

El gráfico 4.1 presenta el impacto de la crisis en el mercado laboral, concretamente sobre el desempleo abierto. El mismo muestra que la caída de la producción experimentada por la economía se reflejó, inevitablemente, en un aumento del nivel de desempleo abierto.

Gráfico 4.1
COSTA RICA: TASAS DE DESEMPLEO ABIERTO: 1990-2010



* La estimación para el 2010 no es estrictamente comparable con la de los años previos.
Fuente: INEC.

Las tasas de desempleo abierto, desde 1990, habían sido relativamente bajas, alrededor de 5 por ciento. Cuando a partir del 2007 la economía nacional experimentó un crecimiento económico elevado, dichas cifras disminuyeron hasta el nivel del 4,6 por ciento, uno de los valores más bajos en la historia reciente de Costa Rica. Para el año 2008, este indicador volvió aumentar y continuó esa tendencia pero con un incremento más marcado en el 2009, cuando alcanzó el nivel de 7,8 por ciento.

Respecto a la estimación para el 2010, realizada a partir de la ENAHO, es necesario destacar que la cifra resultante incluye, desde el diseño del cuestionario, una precisión mayor sobre la medición del desempleo, específicamente sobre la disposición de trabajar, al tomar en cuenta como desempleado abierto la persona en busca de trabajo y además disponible. Esta precisión, sin duda, amplia la riqueza de la estimación, pero presenta problemas de comparabilidad.

El dato del 2010 sugiere que el desempleo experimentó una recuperación leve, aunque quizás el cambio de metodología en la ENAHO es la posible explicación de este cambio. Las tasas de desempleo del 2009 y 2010 representan las dos tasas más altas de todo el período considerado.

Durante el año 2009, de forma paralela a la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM), se aplicó una Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO), con carácter experimental, como una referencia para tratar de entender la magnitud de los cambios metodológicos. Según la encuesta experimental (ENAHO 2009), en ese año la tasa de desempleo abierto fue de 8,4 por ciento, o sea una tasa de desempleo mayor que la estimada por la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) y, por lo tanto, un impacto de la crisis en el mercado laboral aún mayor.

En términos absolutos, de acuerdo con la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) el número de desempleados aumentó en 64.000 entre el 2008 y el 2009, lo que representa un impacto considerable. Sin embargo, como se mencionará más adelante, el empleo sufrió algunos cambios en su composición, determinando una dinámica en la que unos sectores aumentaron la ocupación mientras en otros se redujo.

II. EL COMPORTAMIENTO DEL EMPLEO

En el cuadro 4.1 se presentan los datos de la ocupación y la tasa de crecimiento del PIB para los años 2007 al 2010. En el mismo, puede observarse que las tasas de crecimiento económico de 8,8 por ciento y 7,9 por ciento en el 2006 y 2007, respectivamente, resultado de una tendencia iniciada desde el año 2003, fueron acompañadas de tasas de crecimiento del empleo bastante altas: para el año 2006 se crearon más de 50 mil empleos nuevos, lo que representó un crecimiento del empleo del 3 por ciento y para el año 2007 se logró el mejor desempeño en este indicador, cuando se agregaron 96 mil nuevos empleados.

En el año 2008, cuando se hace evidente la crisis económica, el crecimiento del producto (PIB) apenas alcanza 2,7 por ciento, mientras que el empleo solamente logra registrar un crecimiento de 1,7 por ciento.

En el cuadro 4.1 se incluyen las dos estimaciones para el año 2009, una basada en la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples y la otra en la Encuesta Nacional de Hogares experimental. Cada una de ellas refleja una diferente magnitud del impacto de la crisis. Mientras la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples muestra que respecto al 2008 solamente hubo una reducción de 2.200 empleos, según la Encuesta Nacional de Hogares experimental la caída fue de aproximadamente 79 mil empleados. Estas diferencias

Cuadro 4.1
COSTA RICA: OCUPADOS Y TASA DE CRECIMIENTO DEL PIB, 2006-2010

	Ocupados*			Tasa crecim. PIB
	Total	Variación	Tasa crecim. ocupados	
EHPM 2006	1.829.928	53.025	3,0	8,8
EHPM 2007	1.925.652	95.724	5,2	7,9
EHPM 2008	1.957.708	32.056	1,7	2,7
EHPM 2009	1.955.507	-2.201	-0,1	-1,3
ENAHO 2009	1.879.058	-78.650	-4,0	-1,3
ENAHO 2010	1.902.164	23.106	1,2	4,2

*De 12 años y más con las EHPM 1990-2009 y de 15 años y más con la ENAHO 2009-2010.
Nota: Las estimaciones a partir de la ENAHO 2009-2010 no son estrictamente comparables con los años previos.
Fuente: BCCR, INEC y estimación propia.

son muy significativas, en términos relativos, pues muestran una contracción del empleo que varía entre 0,1 por ciento y 4 por ciento ante la respectiva reducción del PIB de 1,3 por ciento.

El análisis de las cifras del año 2010 arroja un aumento de 23 mil nuevos empleos, lo cual representa una tasa de crecimiento del 1,2 por ciento de la ocupación paralela a una tasa de crecimiento del PIB de 4,2 por ciento. Por ende, la recuperación del empleo no ha sido tan rápida como la de la producción.

III. LA COMPARACIÓN SECTORIAL DEL IMPACTO DE LA CRISIS SOBRE EL EMPLEO

En el cuadro 4.2 se profundiza el impacto de la crisis en los diferentes sectores de la producción nacional. Este cuadro compara los resultados de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples del 2009 con su similar del año 2008.

El sector construcción fue el más afectado, dado el gran número de obras que se paralizaron o se dejaron de construir ante las perspectivas negativas de la economía. El sector agricultura y ganadería aparece en segundo lugar de la lista de los sectores más perjudicados con una pérdida de casi 11 mil empleados. Las variaciones en estos sectores con consistentes con las del valor agregado en ellos.

La industria manufacturera registró una pérdida de 6.600 empleos y el sector financiero de 4.300 este ultimo, a pesar de ser relativamente pequeño. La administración pública tuvo un incremento de 19 mil empleados, explicado principalmente por las políticas públicas para encarar la crisis. La expansión en este último grupo ayudó a compensar el efecto total de la caída del empleo en otros sectores, es decir, el incremento del empleo público fue utilizado como una medida anticíclica.

El grupo conformado por los sectores más afectados durante la crisis en términos del empleo varía si analizamos los resultados de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples del 2008, en comparación con la Encuesta Nacional de Hogares experimental realizada durante el 2009.

El cuadro 4.3 indica una caída de 44 mil ocupados a nivel agregado, cifra a partir de la cual se notan las diferencias de los resultados. En primer lugar,

Cuadro 4.2
COSTA RICA: CAMBIO EN EL NÚMERO DE OCUPADOS POR RAMA DE ACTIVIDAD ECONÓMICA SEGÚN LAS EHPM 2008 Y 2009

	2008	2009	diferencia	posición
Total	1.957.708	1.955.507	-2.201	
Agricultura y ganadería	235.060	224.322	-10.738	17
Pesca	6.572	7.270	698	8
Minas y canteras	2.167	1.593	-574	10
Industria manufacturera	239.538	232.918	-6.620	15
Electricidad, gas y agua	27.953	27.094	-859	11
Construcción	152.445	128.386	-24.059	18
Comercio y reparación	377.608	390.132	12.524	2
Hoteles y restaurantes	100.309	105.738	5.429	5
Transp, almacenam. y comunic.	143.045	148.732	5.687	4
Intermediación financiera	53.339	49.040	-4.299	13
Actividades inmobiliarias	137.581	130.278	-7.303	16
Administración pública	93.762	112.744	18.982	1
Enseñanza	112.552	114.628	2.076	8
Salud y atención social	64.671	73.066	8.395	3
Servicios comunitarios	81.132	75.784	-5.348	14
Hogares con servicio domestico	118.956	123.167	4.211	6
Organizaciones extraterritoriales	2.697	5.394	2.697	7
Actividades no bien especificas	8.321	5.221	-3.100	12

Fuente: INEC, EHPM 2008 y 2009.

el sector de agricultura y ganadería experimentó una expansión en el número de empleados, situación contraria a la del cuadro 4.2, donde se señalaba una contracción del empleo en dicho sector. La diferencia se explica por factores muestrales, pues la muestra de la ENAHO es más amplia y cubre más segmentos rurales.

Otro sector importante, en términos de aumento en el empleo, es el de servicio doméstico. Este hecho responde a que la metodología de la ENAHO mide mejor este sector.

El sector de construcción continúa figurando como el más afectado por la crisis, seguido en importancia por la industria manufacturera y el transporte, almacenamiento y comunicaciones. Estos sectores lideran la lista en cuanto a la contracción del empleo. Es importante destacar que las caídas en el empleo según la comparación ajustada (cuadro 4.3) son bastante mayores que las estimaciones sin ajuste (cuadro 4.2). Por ejemplo, el sector industrial registró una caída de 6 mil empleos según la primera estimación, pero se triplica, a cerca de 18 mil ocupados, según la segunda.

Según la nueva estimación, al grupo de los sectores más afectados por la crisis se agrega el comercio y el transporte, almacenamiento y comunicaciones, que según la estimación anterior más bien habían aumentado el empleo.

Cuadro 4.3
COSTA RICA: CAMBIO OCUPADOS POR RAMA 2008-2009, ESTIMACIÓN PROPIA AJUSTADA

	EHPM 2008*	ENAHO 2009	diferencia	posición
Total	1.923.118	1.879.058	-44.060	
Agricultura y ganadería	222.896	273.357	50.461	1
Pesca	6.090	7.713	1.623	5
Minas y canteras	2.013	2.714	701	6
Industria manufacturera	236.370	218.336	-18.034	16
Electricidad, gas y agua	27.781	27.852	71	7
Construcción	147.885	116.140	-31.745	18
Comercio y reparación	372.782	358.436	-14.346	14
Hoteles y restaurantes	97.831	95.958	-1.873	10
Transp., almacenam. y comunic.	141.633	122.636	-18.997	17
Intermediación financiera	53.855	37.531	-16.324	15
Act. inmobiliarias y empresariales	138.209	127.887	-10.322	12
Administración pública	93.234	90.907	-2.327	11
Enseñanza	111.607	119.846	8.239	3
Salud y atención social	64.098	71.866	7.768	4
Serv. comunitarios y personal	80.295	66.523	-13.772	13
Hogares con servicios doméstica	115.381	131.371	15.990	2
Organizaciones extraterritorial	2.784	1.950	-834	9
Actividades no bien específica	8.374	8.035	-339	8

* Con ajuste en la estimación de población.
Fuente: Estimación propia a partir de EPHM 2008 y ENAHO 2009.

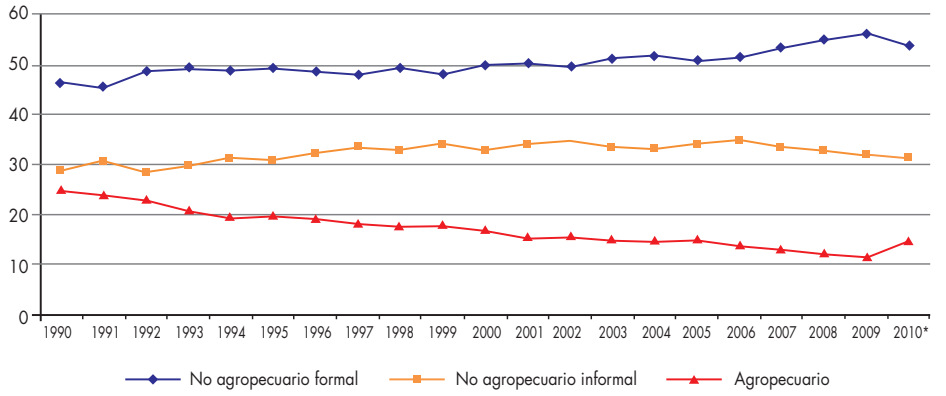
Es claro entonces que se debe tener mucha cautela al analizar las cifras, tomando en cuenta las diferencias entre los dos marcos muestrales, ya que la comparación entre la serie histórica y las cifras del 2009 y 2010 no es lo suficientemente precisa o consistente.

IV. LA INFORMALIDAD DEL EMPLEO

El gráfico 4.2 muestra las estimaciones sobre la situación del empleo informal, es decir, aquel realizado con bajas dotaciones de capital humano y físico, de baja productividad e ingresos. La construcción de dicha serie utiliza una definición de empleo informal tradicional, en el sentido de que no se considera el aseguramiento. Se consideran trabajadores informales los trabajadores por cuenta propia excluyendo profesionales y técnicos, los del servicio doméstico, y los patrones y asalariados en establecimientos de cinco empleados o menos excluyendo aquellos con educación superior.

Vale destacar que las estimaciones así obtenidas no difieren mucho de las que consideran el aseguramiento de los trabajadores, característica que generalmente se asocia con la formalidad o informalidad de los empleos.

Gráfico 4.2
EVOLUCIÓN DE LA ESTRUCTURA DEL EMPLEO POR SECTORES, 1990-2010
(Porcentajes)



* La estimación para el 2010 no es estrictamente comparable con la de los años previos.
Fuente: estimación propia a partir de las EHPM 1990-2009 y la ENAHO 2010.

En el gráfico 4.2 se muestra la composición del empleo total entre 1990 y 2010, desagregando el empleo no agropecuario formal e informal y el agropecuario. El primer detalle que sobresale es el aumento de la participación del empleo formal en el año 2009 (utilizando la EHPM), dinámica que concuerda con lo observado en otros países. Sin embargo, la encuesta ENAHO 2010 muestra una pequeña variación en estos resultados, ya que la importancia relativa del sector formal no agropecuario disminuye, lo cual se relaciona con el aumento en la ocupación del sector agropecuario. Es importante notar que en el 2010 el sector agropecuario tuvo la segunda tasa más alta de aumento del valor agregado, o sea que se mezclan dos efectos: el incremento en la producción más el efecto de la encuesta.

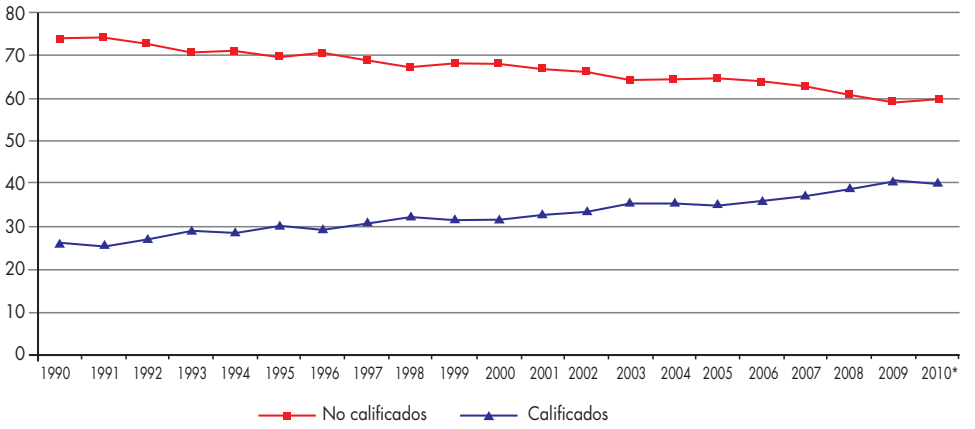
Los datos muestran de manera clara que Costa Rica cuenta con un sector formal bastante amplio, pues representa más del cincuenta por ciento de los ocupados. Si se pone atención a la tendencia de dicha serie, aunque es leve, puede notarse, por un lado, que el proceso económico iniciado desde los años noventa fue creador de empleos formales y, por otro, que desde el punto de vista del empleo, el sector agropecuario ha disminuido su participación. La dinámica laboral indica que la población que se desplaza del sector agropecuario se incorpora, en gran medida, al informal no agropecuario.

V. LA CALIFICACIÓN DE LOS OCUPADOS

En el gráfico 4.3 se presentan las cifras de empleo desde el punto de vista de su calificación. La definición de calificado considera a todos aquellos ocupados con once años o más de educación formal.

La situación descrita en el gráfico 4.3 muestra que en los años más recientes, el 60 por ciento de los ocupados del país consiste en personal no calificado. Las tendencias indican que dicha participación ha disminuido paulatinamente, ya que el personal calificado ha aumentado la suya. Inclusive en los últimos años, 2009 y 2010, independientemente del problema de las encuestas, continúa la tendencia a aumentar la participación del empleo calificado y a reducirse la del no calificado. Es importante recalcar que la cifra de empleo calificado se encuentra alrededor del 40 por ciento lo

Gráfico 4.3
COSTA RICA: EVOLUCIÓN DE LA ESTRUCTURA DEL EMPLEO SEGÚN CALIFICACIÓN: 1990-2010



* La estimación para el 2010 no es estrictamente comparable con la de los años previos.
Fuente: estimación propia a partir de las EHPM 1990-2009 y la ENAHO 2010.

Cuadro 4.4
TRABAJADORES ASALARIADOS ASEGURADOS CCSS (A JULIO DE CADA AÑO), 2006-2011

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Total	889.358	968.304	1.047.180	1.025.037	1.064.172	1.093.868
Empresa privada	663.422	736.270	800.315	757.085	786.506	810.400
Instit. autónomas	119.909	123.256	134.827	146.212	152.329	154.688
Gobierno	106.027	108.778	112.038	121.740	125.337	128.780

Fuente: CCSS, Dirección Actuarial.

que representa una limitante importante para el estilo de desarrollo que el país ha impulsado en las últimas dos décadas.

VI. EL EMPLEO POR SECTOR INSTITUCIONAL

Si se toma en debida consideración las limitaciones de las series de datos de la Caja Costarricense del Seguro Social, es posible utilizar los datos recopilados desde el año 2006 hasta el 2011 a julio de cada año, como se hace el cuadro 4.4, para describir la situación del empleo asegurado según sector institucional: empresas privadas, instituciones autónomas y gobierno.

Este análisis muestra, en el caso de la empresa privada, el aumento en el número de asalariados asegurados desde el año 2006 hasta el 2008. En 2009, hubo una reducción de aproximadamente 43 mil empleados privados, mientras que el empleo público aumentó significativamente (poco más de 21.000 nuevos empleos), sin embargo el total registrado se contrajo. El empleo total se comienza a recuperar en 2010, cuando apenas se supera la cifra registrada en el año 2008. En 2011 los empleos continúan aumentando, para el caso de los asalariados privados es hasta en el año 2011 cuando se alcanza el nivel de asegurados registrado en 2008. Sin embargo, destaca la lenta recuperación del empleo.

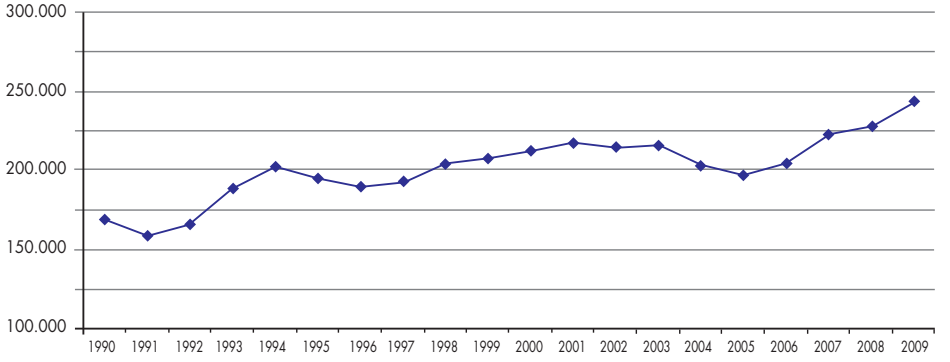
VII. LOS INGRESOS LABORALES

La evolución del ingreso laboral promedio, según las Encuestas de Hogares de Propósitos Múltiples del 2000 al 2009, se presenta en el gráfico 4.4. Puede observarse, en términos reales, como los ingresos laborales se mantuvieron bastante estables por muchos años, con una pequeña caída en el período 2004-2005, pero a partir del 2006 comienzan aumentar y se da un incremento sostenido hasta el 2009. Una vez identificada esta situación cabe preguntarse ¿qué explica estos aumentos?

Las cifras presentadas en el gráfico 4.4 incluyen tanto salarios como los ingresos por trabajo independiente. Para comprender mejor lo que ha sucedido, conviene diferenciar los salarios y utilizar como referencia los datos de los salarios promedio registrados por la Caja Costarricense de Seguro Social.

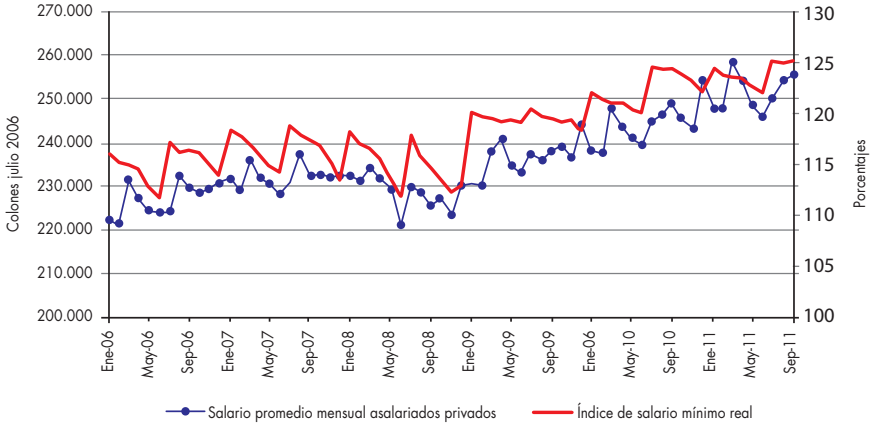
En el gráfico 4.5 a continuación, se muestran los datos del salario promedio mensual reportado por el sector privado de enero de 2006 a setiembre de 2011. Se incluye en el mismo gráfico la evolución del índice del salario mínimo real.

Gráfico 4.4
COSTA RICA: INGRESOS LABORALES PROMEDIO DE LOS OCUPADOS SEGÚN LA EHPM: 2006-2009 A JULIO DE CADA AÑO
(Cifras en colones del 2006)



Fuente: estimación propia a partir de las EHPM 2000-2009.

Gráfico 4.5
COSTA RICA: SALARIO PROMEDIO DEL SECTOR PRIVADO E ÍNDICE DEL SALARIO MÍNIMO REAL: ENERO 2006 A SETIEMBRE 2011
(Colones de julio del 2006)



Fuente: estimación propia con cifras de la CCSS y el BCCR.

Como se aprecia en el mismo, el impulso de los salarios en el sector privado está asociado positivamente con el crecimiento de los salarios mínimos en términos reales, asunto relacionado con la fórmula de cálculo del ajuste en ellos. Esta situación se mantiene aún en el 2009.

A ese comportamiento de los salarios del sector privado se debe agregar los incrementos salariales a los empleados públicos durante la administración Arias, especialmente a los empleados profesionales, gracias a la política denominada 'percentil 50', que pretendía ubicar los salarios de los profesionales del gobierno central y de algunas instituciones autónomas en el percentil 50 de los salarios profesionales de las instituciones públicas.

Por último, en el gráfico 4.6 se compara el ingreso laboral promedio de la ocupación principal entre los trabajadores calificados y no calificados y entre los trabajadores formales e informales. Este gráfico muestra que el salario promedio de los trabajadores calificados, para los primeros años de la serie, representa un poco más de dos veces el de los trabajadores no calificados. A lo largo del tiempo, esta diferencia se va ampliando. Dicha dinámica se repite al comparar los salarios de los trabajadores formales y los informales. Lo anterior demuestra como los ingresos laborales de los trabajadores calificados y formales, aumentan más que los de los no calificados e informales.

Vale destacar que según las encuestas de hogares el 80 por ciento de los ingresos de los hogares proviene de su participación en el mercado de trabajo, por lo que esa dinámica es precisamente la que está impulsando el aumento de la desigualdad en la distribución del ingreso en Costa Rica.

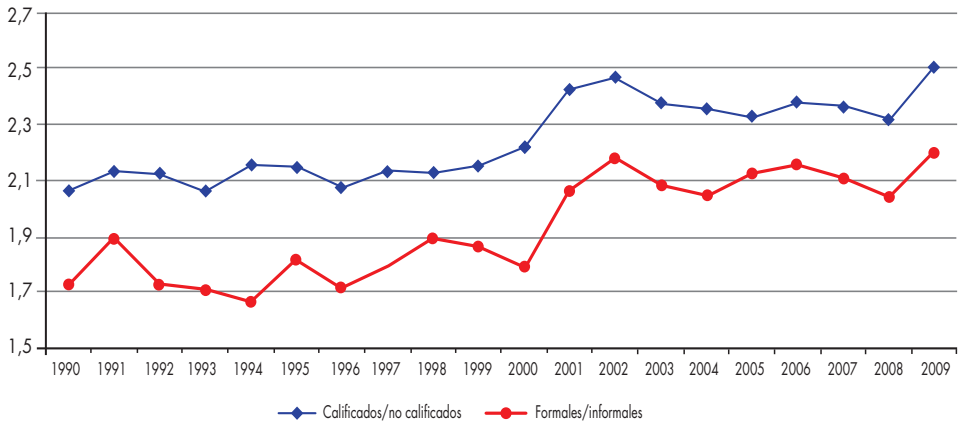
VIII. LAS POLÍTICAS DE EMPLEO ANTE LA CRISIS

El caso de Costa Rica, las políticas de empleo ante la crisis se encuentran en el llamado "Plan Escudo", hecho público en enero del 2009. Este plan contenía un conjunto de medidas para apoyar a las familias y las empresas. A continuación se mencionan las medidas más directamente relacionadas con el mercado de trabajo.

Una de las más importantes políticas enunciadas fue la "ley de protección del empleo en momentos de crisis", que se pretendía promover en la

Gráfico 4.6

COSTA RICA: COMPARACIÓN DEL INGRESO LABORAL PROMEDIO EN LA OCUPACIÓN PRINCIPAL DE LOS TRABAJADORES CALIFICADOS RESPECTO A LOS NO CALIFICADOS Y DE LOS FORMALES RESPECTO A LOS INFORMALES, 1990-2009



Fuente: estimación propia a partir de las EHPM 2000-2009.

Asamblea Legislativa. La ley permitiría reducir la jornada laboral sin reducir el salario por hora y con la condición de no despedir trabajadores. Se trataba de una medida similar a la utilizada en otros países. Esta medida no se llegó a aplicar dado que la ley no fue aprobada.

La segunda medida propuesta fue el impulso al teletrabajo. Algunas experiencias se realizaron en el sector público, con la idea de expandir la medida al sector privado. Sin embargo, no se lograron los resultados esperados.

Otra de las medidas fue la modificación del Código de Trabajo, especialmente para actualizarlo en cuanto a las jornadas de trabajo especiales. Es un tema que se viene discutiendo desde hace muchos años en el país. Se propone, efectivamente, la posibilidad de aplicar la jornada denominada 4-3, según la cual las personas pueden optar por trabajar cuatro días seguidos con jornadas más amplias, y luego descansar tres días. Sobre este tema tampoco se lograron las modificaciones legales necesarias para su aplicación.

Un programa de becas en el INA, fue otra de las medidas impulsadas por el "Plan Escudo". Este programa pretendía capacitar a cinco mil trabajadores de empresas afectadas por la crisis, mediante una beca mensual de 200 mil colones a los trabajadores como salario, con la condición de que el patrono ofreciera la infraestructura necesaria para el programa de capacitación. El INA no llegó a poner en práctica este programa.

El "Plan Escudo" propuso también un programa para jóvenes empresarios, mediante el cual se daría apoyo económico a los jóvenes que desearan realizar proyectos y requirieran un capital semilla. Sin embargo, no existen documentos que evidencien la implementación de este programa.

En el "Plan Escudo" se incluían otro conjunto de medidas de carácter más general, como la construcción de obra pública condicionada a la aprobación de préstamos por parte de entidades internacionales o de la Asamblea Legislativa. Muchas de estas aprobaciones se encuentran aún pendientes. Se pretendía además que las municipalidades realizaran obras públicas relativamente pequeñas e intensivas en el uso de mano de obra. Este programa no avanzó y las municipalidades siguen sin ejecutarlo.

En cuanto a la banca de desarrollo, la intención consistía en financiar proyectos productivos de micro y pequeñas empresas. Los problemas institucionales impidieron llevar a cabo este programa.

Otras medidas contenidas en el Plan ya se venían ejecutando desde antes de la crisis. Algunas fueron ampliadas y se relacionan con el bienestar de las familias, como por ejemplo las pensiones no contributivas, el programa "Avancemos" y el plan de alimentos.

Esta breve valoración y análisis de políticas, deja claro que aparte de la creación directa de empleo público, fue realmente poco lo que se logró implementar para paliar la situación de desempleo, consecuencia de la crisis internacional.

IX. A MODO DE CONCLUSIÓN

A pesar de los problemas de comparabilidad en las estimaciones de empleo obtenidas a partir de las encuestas de hogares que realiza el INEC, debidos al cambio en la muestra y en las definiciones utilizadas, y con la ayuda de las cifras de población asegurada de la CCSS, es posible caracterizar el impacto de la crisis económica sobre el mercado de trabajo.

En el año 2009, cuando la crisis se manifestó con mayor fuerza, el empleo se redujo y creció el desempleo. En empleo en los sectores construcción e industria fue el más afectado negativamente. El empleo público continuó aumentando al igual que

lo había hecho en los años previos, con un fuerte incremento en el 2009 (poco más de 21.000 nuevos empleos). No obstante ese aumento, el resultado global (público y privado) fue una contracción. La tasa de desempleo abierto, por su parte, alcanzó en el 2009 su valor más alto desde 1990.

Los ingresos laborales promedio en términos reales no se vieron afectados de forma significativa durante la crisis, en parte por la metodología de ajuste de los salarios mínimos para el sector privado, y en parte por los fuertes aumentos salariales a los empleados de nivel profesional del sector público. No obstante, continuó la apertura de la brecha entre los ingresos laborales promedio de los trabajadores calificados respecto a los no calificados y de los formales respecto a los informales, lo cual impulsa el aumento en la desigualdad en la distribución del ingreso del país.

A partir del 2010 se inició el proceso de recuperación, pero el mismo ha sido lento, tanto en términos de creación de empleo como de reducción del desempleo. Esta situación es acorde con la observada en los países desarrollados.

Si bien la crisis aumentó el empleo informal, por lo menos hasta el 2010 no se habían alcanzado niveles drásticamente diferentes a los observados en los años previos a la crisis.

Por último, aunque el gobierno propuso en el "Plan Escudo" una serie de medidas para proteger el empleo ante la crisis, fue muy poco lo que se pudo avanzar en su implementación.

5 LAS INSTANCIAS DE DIÁLOGO EN EL MERCADO LABORAL DE COSTA RICA. EL CASO DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL

Miguel Gutiérrez Saxe

INTRODUCCIÓN

Muchas gracias a la Academia de Centroamérica y a don Eduardo Lizano por este espacio, en estos tiempos turbulentos como los que vivimos, de los que no podremos salir sin mucho diálogo social y político.

Esta exposición está compuesta por una presentación que realicé a principios del 2005 en el Seminario *Consejo Económico y Social (CES): instrumento para el diálogo social,* y una actualización de tendencias al 2011. Haré la primera presentación sin modificar sus contenidos, para expresar fielmente el contexto y la propuesta de CES que se llegó a consensuar entre todos los sectores sociales organizados del país (sindicalismo, cámaras empresariales, solidarismo, cooperativismo, comunal, etc.) y el gobierno de la República, en el 2005, y que se convirtió en esos días en proyecto de ley. La otra parte, esto es la actualización, está referida al contexto nacional más reciente, según se presenta en el Decimoséptimo Estado de la Nación. De esta manera, se articula una apreciación de la situación costarricense, a manera de provocación y justificación de un posible mecanismo de diálogo multilateral e institucionalizado para encarar ciertos conflictos sociales en Costa Rica.

I. EL CONTEXTO DE LA PROPUESTA DEL CES EN EL 2005

El debate sobre las instancias de diálogo se sustentó originalmente en el décimo informe del Estado de la Nación. Ese informe describió la época 1990-2003 así: No fue una época de estancamiento, tampoco otra "década perdida". Sin embargo, desde una perspectiva estratégica, fue una época insuficiente. Ciertamente se produjo un importante crecimiento, una nueva economía pero con escaso arraigo por su débiles encadenamientos productivos, sociales y fiscales. Así, la distribución del ingreso empeoró sistemáticamente desde los últimos años noventa.

Además, se presentó en este informe el importante tema de la ampliación y la profundización de los derechos ciudadanos, como pocas veces en la historia reciente del país. Esa tendencia hacia más democracia no se reflejó en una mayor contribución de ésta al desarrollo humano. Los factores más importantes que restringieron el aporte de la democracia al desarrollo fueron: la erosión de la capacidad institucional del estado para cumplir con los mandatos ciudadanos y el desgaste institucional y funcional de la democracia representativa.

Un punto medular de este deterioro fue la creciente dificultad de los poderes ejecutivo y legislativo para formar coaliciones y así poder tomar decisiones colectivas. La Asamblea Legislativa se ha caracterizado por una situación perenne de parálisis, una carencia de mecanismos multilaterales para el procesamiento de conflictos.

En el contexto de ese mismo informe, se señaló una distancia extremadamente marcada entre el sistema político y la sociedad civil organizada. En términos de la reforma del estado, esta se caracterizó por ser de carácter parcial y desbalanceada. Por un lado, se lograron implementar más controles y derechos; pero de otro, la capacidad de ejecutar del estado disminuyó de manera significativa. Desde el año 1994 hasta el 2002, se desarrolló aceleradamente la tutela y exigibilidad jurídica de los derechos humanos. De las casi 300 leyes aprobadas, 76 por ciento crea obligaciones para el estado, pero solo 16 por ciento establecen nuevas fuentes de financiamiento. Dicha época se caracterizó por un proceso constante en el que se sustituían los servicios a la población por promesas democráticas.

La acción del gobierno se hizo más compleja y restringida. Entre los años 1990 y 1999 se creó un total de 84 entidades, este número supera inclusive al nivel de creación de entidades públicas, en la época de oro del estatismo costarricense, pero orientada a los sectores más dinámicos de la economía (sector financiero, exportador; en general, nueva economía). El empleo púbico, sin embargo, pasó de un 17 por ciento de la población ocupada en el año 1990 a un 13,9 por ciento, en el 2003. Sobresale el debilitamiento de los sectores productivos tradicionales, como, por ejemplo, el fomento al sector agropecuario y al industrial. También sobresale la pérdida de la planificación estratégica del estado.

Al fin de este período, el balance mostraba un país enzarzado en crecientes conflictos distributivos sobre posesiones y posiciones. El crecimiento económico por sí solo resultó ser insuficiente. El escaso aprovechamiento del bono demográfico se daba mientras el tiempo corría. La iniciativa de combinar metas económicas y sociales era ético y realista. Dentro de estas iniciativas se encuentra un planteamiento realizado por Eduardo Lizano, quién consignó el 4-6-4-6, estrategia que pretendía combinar metas económicas y sociales: 4 por ciento de inflación, 6 por ciento de crecimiento, 6 por ciento de gasto en educación y 4 por ciento del PIB como ingreso del decil más pobre de la población. En dichas metas solamente se avanzó parcialmente, además hubo retrocesos especialmente en cuanto a la distribución del ingreso. Este fue precisamente el preámbulo y el clima para la discusión del Tratado de Libre Comercio con los EE.UU.

La desconfianza ciudadana en las instituciones y los actores del sistema político creció de manera importante alimentada, además, por las ineficiencias, el "clientelismo" y la corrupción. En su momento, el décimo informe del Estado de la Nación se preguntaba: ¿Cómo recuperar la confianza y por dónde comenzar? La recomendación fue comenzar por la reconstrucción de la honestidad en la función pública y la acción privada, específicamente aumentar la capacidad de enjuiciar y sancionar los delitos contra la función pública y mejorar las garantías en materia de libertad de prensa e información.

Otra conclusión importante para enfrentar la creciente desigualdad que se extrajo del estudio de dicho período fue la necesidad de alcanzar nuevos acuerdos sociales básicos, porque al desarticularse las antiguas reglas del reparto, sin que fueran sustituidas por otras con suficiente legitimidad, los diversos grupos sociales y políticos han entablado "forcejeos" cada vez más tensos para mejorar sus posiciones. Una intuición básica y acertada que articuló una respuesta fue el desperdiciado proceso de Concertación Nacional. Esta produjo

numerosísimos acuerdos por consenso (tan solo tres desacuerdos), pero también dejó en la sociedad civil organizada una muy fuerte frustración, al modificarse en el último minuto la regla del consenso como forma de decisión. Para que la sociedad organizada pudiera creer de nuevo en una convocatoria de gobierno al diálogo era necesario lograr formas institucionales que evitaran el cambio de reglas de juego a mitad de camino.

Decía el Décimo informe: la gran tarea de los años siguientes consiste en sustituir estos "pulsos" por alianzas sociales y políticas, capaces de transformar conflictos distributivos en una agenda de desarrollo. La recién mencionada meta fue más bien sustituida por la radicalización de las discusiones acerca del destino del país, atizada por la confrontación relacionada con el TLC. Los datos de esos años muestran la inconformidad con el sistema democrático para varios países, entre ellos una importante reducción del apoyo difuso (legitimidad) a la democracia en nuestra Costa Rica. Son importantes al analizar el efecto de esta inconformidad sobre la gobernabilidad democrática.

Podemos entender la "gobernabilidad democrática" según una definición híbrida (Tomassini, Arbós y Giner). Este concepto y la práctica política asociada, considera que la gobernabilidad es un conjunto de valores, políticas e instituciones bajo las cuales una sociedad administra sus asuntos, y que está en función de la habilidad del gobierno y de los distintos sectores sociales para combinar, adecuadamente, en un período específico, aspiraciones tales como: crecimiento económico, basado en el mercado; márgenes satisfactorios de equidad, igualdad de oportunidades y protección social; grados crecientes de participación ciudadana en las decisiones políticas, etc. En definitiva está asociada a la capacidad de un sistema social de gobernarse, enfrentando retos, amenazas y oportunidades. La gobernabilidad supone la legitimidad, la eficacia y el ejercicio del poder mediante la obediencia cívica del pueblo.

La gobernabilidad, entendida de esta manera y subrayada por los crecientes problemas nacionales, requería de la deliberación sustentada, de un mecanismo de diálogo institucionalizado y de un ejercicio responsable de acercamiento entre sistema político y sociedad civil organizada.

La sociedad civil organizada, luego de varios ejercicios de diálogo y acciones específicos (sobre educación, empleo, temas fiscales), con base en ese análisis, en el año 2005, llegó a plantearse la creación de un consejo económico y social, el que podría desempeñar un papel importante como instrumento para enfrentar las tensiones y el conflicto social.

II. EL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL: PROYECTO DE LEY PARA SU CREACIÓN, ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN

A continuación se presenta una descripción del CES que, según ya comenté, en el 2005 distintos sectores sociales y el gobierno de la república acordaron apoyar; por cierto un gobierno que en su momento se encontraba bastante debilitado debido al enfrentamiento con situaciones realmente dramáticas como, por ejemplo, el del obstruccionismo legislativo en lo fiscal.

El diseño del consejo económico y social surgió a partir de un encuentro en donde se propuso crear este espacio como una forma de restablecer el vínculo entre sistema político y sociedad civil organizada. En dicho encuentro participaron sectores como: UCCAEP, sindicatos, solidarismo, cooperativismo, entre otros.

Específicamente, en el año 2000, año y meses después de concluido el proceso de la desperdiciada Concertación Nacional, un grupo de organizaciones sociales de amplia representatividad –empresarios y trabajadores– iniciaron un proceso

de diálogo para colaborar en la elaboración de una estrategia nacional de desarrollo a fin de fomentar el crecimiento económico y la generación de empleo de calidad, es decir para propiciar una mejor calidad de vida a todos los costarricenses. Los primeros diálogos se dieron alrededor de la educación, el empleo y la inversión e inclusive sobre el tema fiscal. Este último se materializó en un acuerdo básico, en el cual todos los sectores sociales impulsaron una reforma fiscal, sin embargo dicha posibilidad fue obstaculizada –obstruida– por algún actor político.

Luego de arduas jornadas de reflexión, se llegó a un conjunto de propuestas y a formular un compromiso por Costa Rica. Uno de ellos fue el denominado "Compromiso con la Democracia Participativa". En los enunciados de este compromiso se decía entre otras cosas: "Es criterio de las organizaciones que suscribimos este pronunciamiento, que buena parte de los problemas existentes se podrían resolver si se abren nuevas avenidas para la participación seria y responsable de los principales actores sociales en el debate de políticas pública".

Como corolario de ese enunciado, surgió la idea de crear el CES de Costa Rica, según lo indica el artículo primero de este Proyecto de Ley, en su inciso 2. "El CES es una institución de diálogo y concertación social y de asesoría, en el ámbito de su competencia, de los poderes Ejecutivo y Legislativo así como de otras instituciones autónomas". Este compromiso, se formalizó ante el Presidente de la República, Dr. Abel Pacheco, en carta enviada con fecha 18 de junio del 2002, luego de un proceso intenso de discusiones para arribar a un consenso en la versión catorce de la propuesta. Los firmantes de la nota, claros de que era fundamental incorporar actores tales como el solidarismo y el cooperativismo al proceso de gestación de la Ley, invitó a organizaciones de estos sectores, cuya contribución resultó sustancial, para elaborar esta propuesta al país.

Ello dio lugar a que, con particular interés, la Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones de la Empresa Privada (UCCAEP), la Confederación de Trabajadores Rerum Novarum (CTRN), la Confederación del Movimiento de Trabajadores Costarricenses (CMTC), el Consejo Nacional de Cooperativas (CONACOOP) y el Movimiento Solidarista Costarricense unieran su talento en la formulación de este Proyecto de Ley, durante los años 2003 y 2004.

En dos seminarios de IBERGOP (Escuela Iberoamericana de Gobierno y Política Pública), auspiciados por las organizaciones sociales, el Ministerio de la Presidencia, el Banco Popular de Desarrollo Comunal y el Estado de la Nación, se reiteró el compromiso y se avanzó en la precisión de los conceptos y las normas.

Cabe señalar que el concepto de un CES no es nuevo. En Europa varios países han hecho excelente uso de este instrumento de trabajo para fortalecer las relaciones entre sectores que se consideraban antagónicos, y así legitimar, a través del consenso, o el acuerdo, iniciativas de ley con el objetivo de mejorar las condiciones de vida del país y adaptarlo a un mundo de suyo cambiante con extrema rapidez.

Países como España, Holanda, Irlanda y Francia han ahondado sus democracias gracias a la valiosa participación de consejos de esta naturaleza. Cabe incluso resaltar el caso de Irlanda por cuanto lo que hoy se conoce como el "milagro irlandés" guarda una estrecha correlación con la dinámica de su consejo económico y social.

Un modelo particular, que suministró muchos insumos al proyecto costarricense, es el del CES de España. Su labor de asesoría y colaboración ha rendido muy buenos frutos a esta nación europea cuya salida de la dictadura franquista no fue nada fácil. La iniciativa costarricense adoptó, básicamente, el modelo español, aunque también incluía algunos aspectos del holandés.

En dicha reunión se contó con la participación del presidente del CES Español el señor Montalvo quién presentó una serie de consideraciones y resultados del proceso español muy útiles para su aplicación en Costa Rica:

- El CES de España significó un paso importante en su desarrollo en los últimos treinta años.
- Su implementación se dio a partir de una crisis económica y social muy profunda.
- Se promovió la democracia e impulsó la participación.
- Se logró incorporar actores sociales y políticos radicalizados.
- Las cosas salieron bastante bien, gracias al diseño de una política de consenso y una firme voluntad política.
- Se necesitó un sistema fiscal serio, la contención de salarios y la participación organizada.
- Los actores sociales son esenciales y es necesario crear mecanismos para su participación y diálogo.
- Solo sindicatos fuertes pueden alcanzar compromisos responsables.
- Se logró la reconversión productiva, aun cuando los costes sociales fueron elevados.
- Se propició un estilo de crecimiento económico capaz de generar progreso social.
- Se pudo superar la crisis de legitimidad política y buscar representaciones reales.
- Para lo que fue preciso no confundir roles, precisar tareas y cometidos.
- También requirió financiar el soporte técnico adecuado para lograr un ejercicio deliberativo constructivo.

A dicha exposición se pueden agregar algunos criterios para reforzar la idea de que el CES facilitaría la toma de decisiones en el país. Según ha señalado la OIT, "el Consejo Económico y Social es la institución que hoy por hoy formaliza en España la representación de intereses con un planteamiento de alcance general, trascendiendo por tanto las experiencias sectoriales concretas que ya existen, y que introduce en su sistema prácticas desconocidas en el mismo, al menos con ese alcance general".

Esta práctica no es del todo nueva en Costa Rica. Por falta de un instrumento formal de esta naturaleza, la Asamblea Legislativa ha recurrido a la formación de comisiones mixtas, por cuanto pareciera existir la percepción de que con ello se protegen, de manera más adecuada, los derechos de la sociedad para cierta legislación, especialmente conflictiva.

Además, vendría a establecer normas que no pueden variarse al antojo de quien convoca, como sucedió, en su momento, con el fallido proceso de la concertación. Sería –como es en otros países– un mecanismo obligado de consulta del Legislativo y del Ejecutivo, con capacidades técnicas y espacio público propios. Generaría una fuente de influencia muy importante, como ha sucedido en otros países. Un acuerdo consensuado o mayoritario tiene un peso extraordinario en la sociedad. Esta situación quedó demostrada, en su momento, en las elecciones nacionales de dicho período, en tanto se generó un resultado, en la conformación de la Asamblea Legislativa, que puso en evidencia el deseo del pueblo de dividir el poder y tener mayor participación con respecto a la construcción del proyecto país a futuro.

El CES cumpliría con la función de las comisiones mixtas y reforzaría ese deseo de participación del electorado costarricense. El artículo 50 de la Constitución Política menciona, en una de sus partes, que "el Estado procurará el mayor bienestar a todos los habitantes, organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto

de la riqueza en una sociedad con un equilibrio ecológico".

Un ciudadano comprometido en la gestación y discusión de leyes es un ciudadano que asume un compromiso con su propio destino. Se espera que la creación de este nuevo instrumento de la democracia, pueda colaborar, al igual que ha ocurrido en las naciones europeas mencionadas anteriormente, a mejor proveer en los asuntos de su competencia de acuerdo con su naturaleza jurídica, al interés nacional y a lograr el bienestar señalado en la Carta Magna.

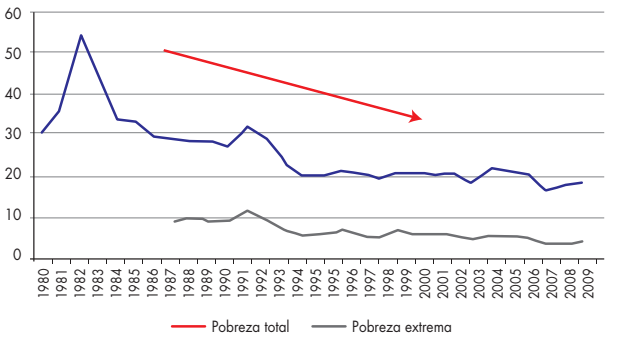
III. ¿QUÉ HA SUCEDIDO DESDE EL MOMENTO EN QUE SE PLASMÓ LA INICIATIVA DE CREAR EL CES?

El proyecto de ley sobre el CES terminó desechado en la práctica por la Asamblea Legislativa. Ahora bien, la pregunta llama a considerar si, a partir del 2005, han ocurrido hechos significativos que hayan modificado la visión política y social, que justificaba una opción de diálogo social institucionalizada con el propósito de crear el espacio necesario a fin de resolver ciertos conflictos sociales. En términos generales, la respuesta es que lejos de desaparecer las condiciones que sugieren salidas de diálogo frente a situaciones conflictivas, los años posteriores al 2005 han sido tiempos en los que el conflicto se ha escalado y las condiciones de ingobernabilidad se han profundizado en el país. En los siguientes párrafos se resumen estas condiciones y situación de escalamiento del conflicto.

En la sociedad costarricense existe una paradoja: ella cree en la democracia y la valora, sin embargo, crecen el malestar, la crítica y el descontento; además, la falta de acuerdos reduce la capacidad de adaptación y transformación. Esta situación de malestar ciudadano tiene como telón de fondo:

- La corrupción.
- El estancamiento de los niveles de pobreza y la creciente desigualdad.
- El estilo de hacer política: el fracaso de la acción del gobierno de turno equivale al fortalecimiento de la fuerza opositora. El enfoque es de pierde-pierde y no de gana-pierde y menos aún de gana-gana.
- La reforma del Estado ha sido parcial y desbalanceada.
- El engaño de la propaganda electoral.
- La profunda contradicción: más promesa democrática, más leyes, la constitución incluso de mecanismos de tutela, como la Sala Constitucional, pero cada vez menor capacidad de hacer política pública, al menos para los sectores mayoritarios de los ocupados.

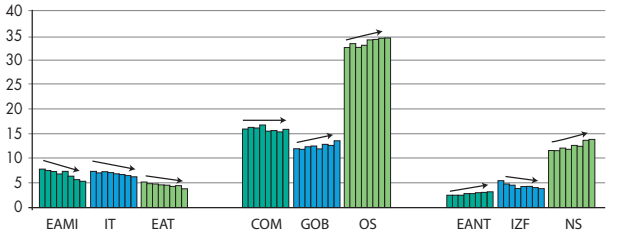
Gráfico 5.1
COSTA RICA: INCIDENCIA DE LA POBREZA EN LOS HOGARES: 1980-2009



Fuente: EHPM, INEC.

La orientación de las políticas hacia lo que se ha definido como la "nueva economía" ha buscado fortalecer: el sector agropecuario exportador de carácter no tradicional, las zonas francas y la producción de servicios; sin embargo, cabe preguntarse en dónde se encuentra concentrada la población, en términos de empleo, esto se muestra en el gráfico 5.2.

Gráfico 5.2
COSTA RICA: PORCENTAJE DE POBLACIÓN OCUPADA SEGÚN SECTOR: 2001-2008



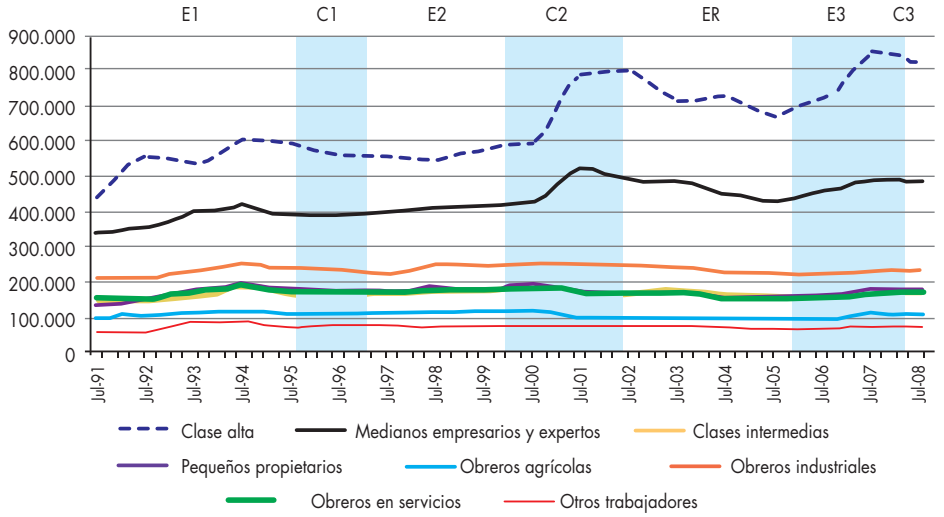
Fuente: Informe Estado de la Nación (2009). La Vieja Economía incluye: Agrícola mercado interno (EAMI), Agroexportadora tradicional (EAT), Industria tradicional (IT). Sectores de apoyo incluye: Comercio (COM), Sector público (GOB), Otros servicios (OS). La nueva economía incluye: Agroexportadora no tradicional (EANT), Zonas francas (IZF), Nuevos servicios (NS).

No existen como tal políticas públicas orientadas al desarrollo de la "vieja" economía, sino que por el contrario se la ha abandonado sistemáticamente. Además la "nueva" economía no ha resultado ser suficientemente dinámica en la generación de empleo. Las políticas públicas orientadas a fortalecer a los servicios de apoyo, en donde está la mayoría de los ocupados no han tenido la articulación necesaria, o han resultado fallidas, como el caso del Sistema de Banca de Desarrollo. El país se encuentra así en un período caracterizado por una distribución del ingreso cada vez más concentrada. Según el análisis realizado por el Estado de la Nación en sus informes anuales, la evolución de los ingresos de las diferentes clases sociales, desde el año 1990, muestra que solo dos clases sociales experimentan un incremento en su ingreso: la clase alta y la de los medianos empresarios y expertos, como muestra el gráfico 5.3.

Dada la situación prevaleciente de conflicto social se plantea la pregunta: ¿cuál ha sido el resultado? Prácticamente, el resultado se circunscribe a múltiples acciones colectivas de protesta. Estos resultados se presentan en el gráfico 5.4.

Las cifras reflejan, básicamente, un aumento de conflictividad social directamente relacionada con el aumento de las tensiones originadas en las disputas distributivas sobre posesiones y posiciones, así como en los mayores controles y derechos. En la época del surgimiento del proyecto del CES, anteriormente analizado, se resaltaron las estadísticas sobre el desarrollo de la tutela y la

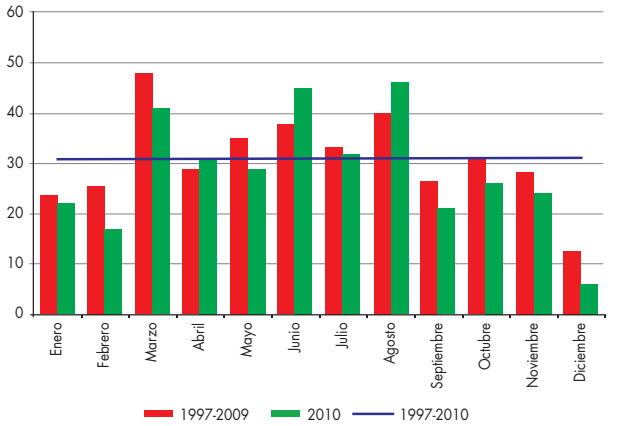
Gráfico 5.3
COSTA RICA: EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS REALES PROMEDIO DE LAS CLASES SOCIALES: 1991-2008



Fuente: Informe Estado de la Nación.

exigibilidad jurídica de los derechos humanos que mostraban como las leyes creaban obligaciones para el Estado pero no establecían nuevas fuentes de financiamiento. De hecho, las cifras para el período 2008-2009 indican como 71 por ciento de las leyes aprobadas generan obligaciones adicionales pero solo el 21 por ciento de ellas crean fuentes nuevas de financiamiento. De hecho, la vieja práctica no ha sido modificada.

Gráfico 5.4
COSTA RICA: ACCIONES COLECTIVAS DE PROTESTA REGISTRADA POR MES: 1997-2010



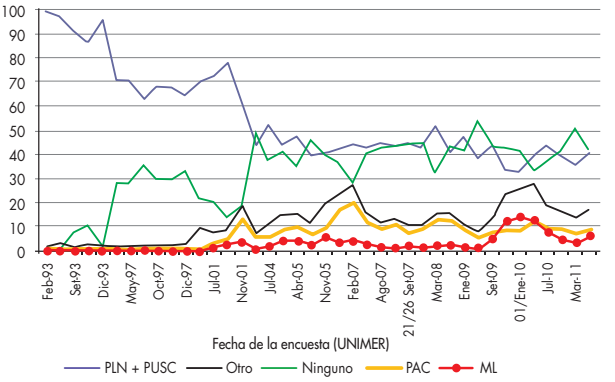
Fuente: XVII Estado de la Nación, con base en Ramírez, 2011.

IV. ¿QUÉ LE ACONTECE AL SISTEMA POLÍTICO?

Si se observa la evolución de las cifras de simpatía partidaria del gráfico 5.5, se puede notar que el bipartidismo en el año 1993 mostraba 97 por ciento de simpatías, en un contexto donde había fuertes adscripciones a los partidos políticos. En esta época, las elecciones eran bastantes predecibles: si uno de los dos partidos mayoritarios lograba captar poco más de 5 por ciento de los votos muy probablemente podía lograr un resultado electoral favorable. Dos partidos tenían una base muy estable a la que se sumaba un porcentaje dependiendo de la coyuntura para así conformar una mayoría. La alternancia entre estos partidos era la regla.

A lo largo de los años, la evolución de esta simpatía muestra que el bipartidismo no alcanza sino el 40 por ciento de la población consultada. En la actualidad el PUSC, una de las dos fuerzas del bipartidismo no cuenta ni siquiera con el 5 por ciento del electorado. El PLN ha disminuido su caudal, aunque mantiene una base más estable, alrededor de un tercio. Si se analizan las fuerzas emergentes, se nota que no logran atraer a los electores que pierden los partidos tradicionales, ninguna de ellas se ha logrado consolidar como una opción ganadora, ni tiene una simpatía que se pueda calificar como estable; por el contrario es muy inestable el apoyo obtenido como partido.

Gráfico 5.5
COSTA RICA: EVOLUCIÓN DE LA SIMPATÍA PARTIDARIA EN COSTA RICA, 1993-2011
(Porcentaje de simpatía tributaria)



Fuente: UNIMER.

La necesidad de reconciliar los sectores sociales con el sistema político, sigue presente en Costa Rica. Permanece vigente, con mucho más razón, como se indicó anteriormente, por la forma adoptada de hacer política: el fracaso del otro es la principal fuente de la fuerza propia.

V. LA VALORACIÓN GENERAL DE LOS DESAFÍOS Y LAS DEBILIDADES

La situación costarricense se ha agravado desde el 2005. La ilusión de que el liderazgo resolviera la situación se esfumó. El país enfrenta problemas institucionales importantes para ejecutar políticas públicas que acrecienten el desarrollo humano de su población. El desafío sigue en pie: fortalecer la capacidad para adaptar las instituciones y mejorar la efectividad de la acción del gobierno. El sistema político (partidos e instituciones), lejos de ser un actor relevante que actúa con fluidez se ha convertido en el principal obstáculo: mantiene débiles fundamentos frente al descontento ciudadano, ostenta una baja calidad de representación y deliberación política, insiste en actuar generando grandes brechas entre promesas y entrega efectiva, en fin tiene poca "capacidad" de cumplir. Está además paralizado y obstruido.

Pero además los tiempos actuales son de incertidumbre y, como lo expresa el Estado de la Región, turbulentos. El contexto internacional imprevisible no es favorable. El margen de maniobra del país es mucho más estrecho, dada una nueva recesión de la economía internacional. Pero, además, un escenario de recuperación internacional rápida generaría presiones fiscales adicionales en el tanto una deuda en crecimiento, en un marco de tasas de interés mayores, pudiera no resultar tan halagüeño. Esto hace más urgente y necesario resolver el tema de la parálisis y la incapacidad de adaptación de nuestra institucionalidad.

Ahora bien, el Consejo Económico y Social no es panacea, ni exime las responsabilidades del sistema político. Incluso se puede admitir que si se hubiese implementado la medida del consejo económico y social, en el año 2005, posiblemente hubiese perdido validez en el contexto del más importante conflicto social reciente. Efectivamente, como herramienta de diálogo social no se podría haber hecho cargo de la magnitud del conflicto sobre el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos.

Pero vistas las cosas con perspectiva, en más de una ocasión el CES podría haber sido instrumento de concordia y de influencia multilateral favorable en el sistema político. Ahora bien, es necesario revisar detenidamente las condiciones actuales del país y del diálogo entre la sociedad civil y el sistema político, y además corroborar el interés y voluntad de los sectores sociales en insistir en crear una institución como el CES.

6 LA AGENDA LABORAL PENDIENTE

Sandra Piszk*

I

La política de empleo es un concepto muy amplio, en tanto, incidir de manera sistemática y planificada en la creación de puestos de trabajo y sobre la calidad de los mismos implica la participación activa de distintos agentes que conforman la sociedad: Mercado, Estado, Sindicatos, Personas Trabajadoras, Instituciones Educativas y Formadoras, por señalar solo algunas. Por ello una política de empleo debe ser la cristalización de un esfuerzo nacional. Es una estrategia de corto, mediano y largo plazo, donde el norte a seguir es la creación de un mercado laboral eficiente, donde se cumplan plenamente las obligaciones y derechos de quienes trabajan y donde se proteja y fomente la inclusión laboral y social de las personas con problemas de inserción laboral.

Sin embargo, la ausencia de este esfuerzo concertado no significa la falta de acciones con objetivos similares. El Ministerio de Trabajo ha definido una serie de políticas activas en materia de empleo, tutelaje de derechos, mejoramiento de la legislación, generación e intermediación de empleo y protección, que moldean la acción institucional en el mejoramiento del funcionamiento del mercado laboral. Pero también es cierto que a partir de este quehacer es posible identificar una serie de limitaciones y vacíos que ayudan a delinear una agenda pendiente en la política laboral. Tema al cual se hace referencia a continuación.

Muy frecuentemente se dice que Costa Rica no posee una política de empleo. Esta aseveración no es aceptada por todos. Lo cierto es que el Estado Costarricense en general, y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social como ya se adelantó, realizan acciones en materia de empleo. Probablemente la falta de una acción claramente planeada, coordinada y ejecutada de manera conjunta es un reflejo de lo que sucede en otros ámbitos de la vida nacional. Esta actitud responde a la manera particular de hacer política en nuestro país: hablar de los temas "en grande", de una manera más "filosófica" que concreta, centrada generalmente más en los riesgos que en las oportunidades.

Esta actitud desemboca con frecuencia en la falta de acuerdo entre las partes y en una posposición continua de las decisiones. Ante la falta de posiciones definidas, se aduce luego que el país está en búsqueda de soluciones integrales y que para ello ya se ha formado una comisión que se encargará de estudiar la problemática y darle una solución al problema pendiente.

* Ministra de Trabajo y Seguridad Social.

En el tema de la política de empleo, existe en realidad un documento debidamente estructurado desde el año 2004 que se denomina justamente "Política de Empleo". En él se plantea una serie de lineamientos o de aspectos generales acerca de los elementos que debe contener una política de empleo.

Aunque dicho documento no fue aprobado en el Consejo Superior de Trabajo, prácticamente todos sus principios fueron incluidos en el Plan Nacional de Desarrollo de la administración Chinchilla Miranda. Ciertamente, es un verdadero reto poner en práctica las medidas que este conjunto de aspiraciones requiere, aun cuando básicamente todos los sectores coinciden en su importancia. El problema no se refiere tanto a qué sino mucho más al cómo.

La posición del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, desde el inicio del período 2010-2014, ha sido la de adoptar un enfoque pragmático que apunta a lograr acuerdos en esa preocupación fundamental antes esbozada: la búsqueda de un mercado laboral eficiente donde se respete la legislación laboral y sea posible la integración al mismo de las personas con mayores problemas de desocupación y empleo inadecuado. Y a partir de ellos, implementar acciones concretas. Este accionar pretende dejar de lado la frecuente práctica de elaborar extensos diagnósticos y propuestas que terminan en los anaqueles o en las gavetas.

II

A partir de este enfoque que podría, si se quiere, ser calificado de pragmático, la primera decisión importante fue la de reactivar el Consejo Superior de Trabajo, así como modificar su reglamento. El principal cambio en dicho reglamento consiste en la posibilidad de que el Consejo pueda tomar decisiones por mayoría y no necesariamente por consenso como era requerido en el pasado. Si bien existen aspectos que políticamente requieren de un consenso es conveniente siempre dejar abierta la posibilidad de tomar decisiones por la mayoría puedan ponerse en práctica. Además, pretender que un órgano colegiado actúe siempre por consenso es un planteamiento poco realista que invita a la posposición de decisiones y termina impidiendo el avance del país.

En el ámbito del Consejo Superior de Trabajo debe reconocerse que existe un largo camino por recorrer, para lograr convertirlo en un foro más eficiente y sobre todo más operativo. Uno de los factores que representa, definitivamente, una de las mayores limitantes del Consejo se refiere al tema de la representación sectorial, la cual está sujeta, por lo general, a la consulta de órganos superiores que no siempre avalan las decisiones.

A los órganos superiores asisten representantes por lo general de carácter técnico. Es muy necesario complementar la participación de estos técnicos con un enfoque tripartito: los líderes sectoriales del campo empresarial, una representación variada de los sindicatos, además del gobierno. Los dos primeros grupos han participado en ciertas ocasiones pero sin lograr un acuerdo entre las distintas fuerzas sociales. Por esta razón, si bien el Consejo representa un instrumento idóneo para buscar acuerdos se requiere afinar aun su funcionamiento, para poder alcanzar su cometido.

III

Continuando con la agenda pendiente debe señalarse que el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social posee dos brazos de acción claramente definidos y que en alguna medida están separados operativamente. Por una parte, se encuentra lo referente a lo estrictamente laboral. En este campo, sin duda alguna, el mantenimiento de la paz laboral es el objetivo primordial, por cuanto es fundamental para el desarrollo normal de todas

las actividades del gobierno, del sector privado y, en general, de la sociedad en su conjunto. Este no es un trabajo fácil, el quehacer diario de muchos de los funcionarios del Ministerio ha sido intenso, silencioso y exitoso desde el inicio del año 2010.

Como señalan algunos especialistas la lógica del funcionamiento de las relaciones en la sociedad de hoy es el conflicto y la cooperación. Por ello es imposible imaginarse la inexistencia de enfrentamientos. No puede pretenderse que nunca ocurra un paro o una manifestación, sin embargo, los esfuerzos realizados han permitido la satisfactoria solución de estos movimientos puntuales.

IV

En la esfera laboral existen evidentes vacíos en la legislación vigente, por ejemplo el Código de Trabajo tiene más de sesenta años de estar operando y amerita ser actualizado y puesto a la altura de las nuevas circunstancias del país. Sobre todo se requiere incluir cambios en áreas que para algunos sectores no deberían ni ser discutidos, pero que deben ser tema para el debate nacional.

Muchos de ellos se relacionan con cambios en la forma y condiciones en que se trabaja. El teletrabajo, la nuevas tecnologías, los nuevos modelos de organización del trabajo, las condiciones físicas y ambientales, entre otros, han dado lugar a que algunos países hayan optado por esquemas más flexibles que han generado cambios en las formas de contratación, en los horarios, las jornadas, las remuneraciones y los incentivos. Muchos de estos cambios han sido resultado de la negociación y el acuerdo entre patronos y trabajadores, contando con la participación del Estado cuando esta sea necesaria.

A esta lista algo extensa deben agregarse otros temas importantes como el de las libertades sindicales y las convenciones colectivas. Esta última es, sin duda muy importante pues es uno de los mejores ejemplos de negociación en otros países.

V

Otro tema muy importante son las nuevas formas de inspección laboral y de regímenes diferenciados que permitan aplicar una inspección más efectiva. Al inicio de este período de gobierno (2010-2014), la Dirección de Inspección del Ministerio tenía procedimientos muy inflexibles. Cuando la inspección laboral abarca 73 temas, es difícil operar de manera eficiente. Se debe priorizar en el tutelaje de los derechos más importantes o la inspección pierde importancia. La consecuencia es no poder supervisar realmente, por ejemplo el respeto del pago de los salarios mínimos de ley, fundamental para la disminución de la pobreza y la desigualdad en el ingreso. Esta clase de problemas requiere enfrentarse con modificaciones como por ejemplo, nuevos formularos, capacitación de inspectores, entre otras.

VI

Sobre la línea de la agenda pendiente es indiscutible continuar trabajando en la aprobación del Código de Procedimientos Laborales, en discusión actualmente en la Asamblea Legislativa, sin embargo, este proceso de más de cinco años de acuerdos y desacuerdos no ha logrado un avance satisfactorio para logar su aprobación.

La solución de disputas requiere que los foros de negociación funcionen de manera distinta. Sobre este tema en particular muchos trabajadores costarricenses están adoleciendo de un mecanismo ágil para resolver sus problemas de carácter laboral. Al revisar cuanto tiempo se tarda o cuáles son los procedimientos para lograr esta clase de resoluciones se hace evidente la urgencia de

abordar el problema. Sobre este tema el Código de Procedimiento Laborales contempla respuestas a esta situación. Dentro de esas medidas se encuentra la reglamentación de los comités permanentes de trabajadores. La dificultad, sobre esta propuesta, consiste en que los sindicatos aun no han definido su posición de forma clara.

Ahora bien, independientemente del texto final del Código de Procedimientos Laborales y previendo que está todavía lejano el día en que la Asamblea Legislativa aprueba este proyecto, el Ministerio de Trabajo ha optado por proceder, en sede administrativa, en la reglamentación de los comités permanentes. De hecho, de todos los cuestionamientos que se le han hecho al país, especialmente de parte de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre los comités permanentes, el principal está relacionado no con los arreglos directos sino más bien con la manera como se conforman dichos comités permanentes, dado que no existe ningún tipo de reglamentación que indique cómo debe conformarse la asamblea de trabajadores, cómo llevar a cabo las votaciones, ni tampoco sobre la manera cómo deben funcionar dichos comités una vez elegidos.

Por todo lo anterior, es necesario adoptar otro tipo de instrumentos de negociación para permitir a las partes negociadoras estar claramente legitimados, en este caso los trabajadores. Por esta razón en sede administrativa se está desarrollando esta reglamentación, dicho trabajo se encuentra en una etapa en la que se someterá a evaluación por parte de algunos grupos interesados.

VII

En el ámbito jurídico, existen temas tan álgidos como el porcentaje necesario para ejercer el derecho de huelga, acerca del cual la Sala Constitucional emitió un criterio que elimina el 60 por ciento prevaleciente, sin embargo no definió parámetro alguno para sustituir el que existía. En realidad, nadie cuestiona el porcentaje, de hecho, cuando se elaboró el primer proyecto de ley, este preveía el 40 por ciento, posteriormente, los partidos políticos acordaron un 50 por ciento. La OIT, por su parte, ha reconocido que el 60 por ciento es excesivo. Temas de esta naturaleza no deberían estar en los estrados judiciales, da su significativa incidencia sobre la paz laboral. Este hecho ejemplifica como, en Costa Rica, existe una grave confusión entre poderes.

VIII

Como anteriormente se ha señalado, la inspección del Ministerio de Trabajo debería ser el instrumento o el músculo del Ministerio para hacer valer los derechos laborales y el Código de Trabajo. Así lo ha planteado la presente administración. Es importante recalcar que a pesar de no contar con los recursos adecuados se ha llevado a cabo una labor encomiable. El problema más serio es que las infracciones laborales no se resuelven en sede administrativa, sino en sede judicial. Alcanzar una resolución judicial implica un largo periodo de espera. Por ello muchos trabajadores desisten en sus demandas y las infracciones terminan prescribiendo.

Además un estudio recientemente realizado por la OIT a solicitud del Ministerio de Trabajo y de la Sala Segunda encontró que la escala de multas incluye 23 multas posibles, pero cando se imponen una parte muy importante de ellas se concentra en el rango de 1 a 8, por lo tanto a nadie le preocupa mucho recibir una advertencia o ser llevado a los tribunales en razón de que las consecuencias son mínimas.

Esto no significa que pensemos que el problema de incumplimiento se resuelve únicamente a través de la persecución. Empero, existen dos temas importantes que deben ser analizados. El primero

se refiere a cuántos recursos públicos se están invirtiendo en algo que al final no tiene ningún resultado práctico y el segundo se refiere al hecho de que el empresariado debería participar decididamente en el cumplimiento de la legislación laboral, en especial en temas como el de salario mínimo, pues de esta manera estarían luchando por evitar la competencia desleal entre ellos mismos. Puesto que un patrono que no paga seguro social, ni el salario mínimo, ni otros costos laborales puede disminuir el precio de competencia de sus productos y así mejorar su cuota de participación en el mercado.

IX

Dentro una discusión sobre la competencia desleal, que pasa por el análisis del peso que en ella tiene el incumplimiento de derechos laborales, es claro que la precariedad laboral se está convirtiendo en un problema muy serio en el país. Este es un asunto prioritario para el Ministerio de Trabajo y se relaciona con las migraciones laborales.

No existe un estimado aceptable de cuántos trabajadores indocumentados laboran en el país. Es necesario tomar algún tipo de medidas dado que en un contexto de crisis se debe evitar que trabajadores que están a tono con lo que exige la ley sean desplazados de sus puestos por otros que, dada las circunstancias en que se encuentran, están dispuestos a trabajar por salarios menores y en peores condiciones. Esta situación concierne tanto al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, como a las autoridades de migración y policía. Es un problema que está también en el ámbito de responsabilidad de las empresas, dado que la capacidad de competir en el mercado, no debe basarse en la negación de derechos a personas que no pueden defenderse debido a su estatus migratorio. Además de ilegal e inmoral esta clase de prácticas, como se mencionó anteriormente, representa una práctica de competencia desleal.

En el caso de Guanacaste, donde el empleo que se genera no es de la cantidad ni de la calidad que deseáramos es común encontrar estas prácticas, especialmente en el campo de la construcción. Se han identificado algunos grandes proyectos en donde, por lo menos la mitad de los trabajadores son indocumentados. En esa línea se ha solicitado la acción de la Caja Costarricense del Seguro Social, por cuanto el Ministerio de Trabajo no posee ningún instrumento coercitivo, no tiene facultades como por ejemplo, para cerrar un establecimiento.

La llegada desordenada de trabajadores desde el extranjero no solo favorece la reducción de los salarios de mercado, sino también favorece el incumplimiento de sus derechos laborales.

Existe la idea equivocada de que a los costarricenses ya no les gusta trabajar en cierta clase de empleo; sin embargo, esta aseveración es un mito. En el caso de la población migrante indocumentada acepta las remuneraciones y condiciones ofrecidas no solo por su bajo nivel educativo, sino principalmente por su inexistente poder de negociación

La estrategia del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social consiste en favorecer la migración laboral ordenada, para ello brinda recomendaciones de aprobación de permisos de trabajo solo en aquellas actividades en donde hay escasez real de fuerza de trabajo. De esta manera, la persona trabajadora extranjera se asegura su inserción en un puesto de trabajo acorde con la legislación laboral. Es decir un salario justo y respeto a los derechos básicos del trabajo.

X

Con respecto al tema salarial debe señalarse que el 24 de octubre de 2011 se logró un acuerdo tripartito entre el Estado, los Sindicatos y el Sector

Empresarial que permitió una variación importante en la fórmula de fijación de los salarios mínimos para el sector privado. La fórmula que se utilizaba tenía origen en los acuerdos de concertación nacional de 1988. Dicha fórmula incluía únicamente un componente de reposición por costo de vida, lo cual en nuestro criterio –y según estudios realizados por Juan Diego Trejos, Pablo Sauma y por nuestro propio Ministerio–, ha favorecido un estancamiento de los salarios reales y con ello el congelamiento del poder adquisitivo de los trabajadores asalariados privados. La nueva fórmula acordada permite que el crecimiento económico del país se refleje en las remuneraciones.

Este cambio significa un salto cualitativo, principalmente por dos razones. Primero, porque no es posible que en un país que se enorgullece de tener una democracia estable y que ha privilegiado la educación pública, la política social y la relación entre los distintos grupos sociales se encuentre tan rezagado en el tema de la desigualdad del ingreso. Segundo, desde el punto de vista del empleo y la producción, es indudable que un incremento salarial, que no solamente reponga el aumento en el costo de vida sino que contemple también un porcentaje asociado con el incremento de la producción del país –se hace referencia a la producción porque no se cuenta con indicadores para medir la productividad del trabajo–, representa un importante dinamizador de la economía nacional, gracias a la posibilidad de que los sectores de más bajos ingresos aumenten la demanda de bienes producidos en el país. Ciertamente, esos sectores beneficiados con la nueva fórmula no van a gastar el aumento de salarios en viajes o productos importados de carácter suntuario y por lo tanto sectores como el agrícola y el industrial pueden resultar muy beneficiados.

Para asegurar la generación de empleo y la estabilidad de las empresas se han establecido cláusulas de desactivación. Se relacionan primero, con el decrecimiento de 4 ó 5 meses consecutivos de la producción de un sector; segundo, si dos sectores entre comercio, construcción y agricultura muestran indicadores de decrecimiento de producción. El acuerdo también incluye revisiones cada 3 años. La modificación de la fórmula para el sector privado, no implica un cambio en los mecanismos de fijación para el sector público. No son dos fórmulas que se manejen en forma conjunta.

Para el caso del gobierno las remuneraciones deben asociarse en primer término a las condiciones fiscales del país. Pero también a la productividad de los servidores públicos. Sin embargo, sobre este último aspecto todavía queda mucho por conversar.

El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social ha realizado una campaña de salarios mínimos donde se han hecho más de 17 mil visitas focalizadas, y gracia a un acuerdo con la Caja Costarricense de Seguro Social se ha combinado la tarea de inspección con el contacto de las empresas a través de capacitación por medio de cartas en las que se les informa cuál es su situación con respecto al pago de los salarios mínimos. Además, la colaboración con la CCSS permite cruzar la información e identificar los casos de incumplimiento.

XI

En cuanto a la generación de empleo, debe indicarse que el Ministerio de Trabajo, con el apoyo de la OIT, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Proyecto Estado de la Nación y de otras instituciones ha definido una estrategia de intervención dirigida concretamente a las personas jóvenes con mayores problemas de empleo. De esta estrategia ha surgido el programa denominado EMPLEATE.

EMPLEATE está dirigido principalmente a jóvenes de entre 17 y 24 años, con mayor nivel de desempleo y que además no estudian. Provienen

de hogares vulnerables y manifiestan deseos de trabajar. A partir de un diagnóstico elaborado a partir de las Encuestas Nacionales de Hogares que elabora el Instituto Nacional de Estadística y Censos se ha logrado identificar plenamente a la población objetivo del programa: 40 mil jóvenes de los cuales 30 mil no han sacado el bachillerato. Con ellos se realizará un proceso dirigido a aumentar su empleabilidad sustentado en la participación comprometida del sector privado.

La capacitación a impartir se diseña partiendo de una consulta a las empresas, así el diseño d corresponde a las necesidades más apremiantes del mercado laboral, con lo que se logran crear currículos de formación, para asegurar la incorporación de los graduados a un puesto de trabajo de calidad.

La empresa privada, adicionalmente, trabaja en un programa de acompañamiento y mentoría de carácter permanente que inicia cuando estos jóvenes son reclutados por el Ministerio de Trabajo. El gobierno ha destinado un presupuesto de 22 mil millones de colones, dado que estos jóvenes no tienen recursos económicos para estudiar y es esencial que puedan concluir sus estudios. Las becas de este programa tienen un valor de entre 160 mil y 200 mil colones por mes.

A efecto de disminuir las probabilidades de deserción, la fundación PANIAMOR aplicar una metodología muy exitosa desarrollada en Suiza denominada: "Detener la exclusión crea valor". Las personas seleccionadas para participar en EMPLEATE recibirán una capacitación técnica de cuatro meses de exposición a esta metodología, con el propósito de garantizar una participación plena y exitosa en el programa.

El proyecto tiene una ventanilla única en el Ministerio de Trabajo y, a partir del primero de noviembre del 2011, se abrirán ventanillas únicas repartidas en aquellas Municipalidades escogidas porque en sus alrededores se encuentran empresas dispuestas a contratar a estos muchachos. Adicionalmente, se estableció un convenio con la Cámara Costarricense de Tecnologías de Información y Comunicación para diseñar un programa llamado Specialist. Actualmente, participan en el programa 400 jóvenes de los cuales aproximadamente 230 poseen bachillerato y alrededor de 170 no lo tienen, preparándose en otro tipo de adiestramiento.

Paralelamente el Ministerio de Trabajo se ha propuesto realizar una modificación legal para incorporar a la legislación laboral el tema de la formación dual, es decir, la combinación de educación formal, educación técnica y empleo. La experiencia de Alemania, Holanda y Suiza ha sido muy exitosa, lo cual está demostrado por los bajos niveles de desempleo de la población joven en esos países.

Precisamente, con estos muchachos y muchachas que participan en EMPLEATE el país puede dar un importante paso para el mejoramiento de la situación de empleo de los jóvenes. Se plantea modificar la ley de aprendizaje de 1970, iniciar el proceso de educación dual y así lograr una relación más adecuada entre educación empleo.

Se insiste en estos 40 mil muchachos, porque si bien existen en el país 160 mil de este rango de edad, estos primeros 40 mil representan una generación en riesgo. Deben ser una prioridad ante otras opciones como contratar más policías y armarlos mejor. Esta generación se encuentra expuesta a la droga y la delincuencia. Y sufre, en muchos casos, una crisis de expectativas al comprobar que sus posibilidades de ascenso social y mejor vida están muy limitadas dadas sus condiciones personales y familiares y su limitado acervo de conocimientos y habilidades.

Lamentablemente, han surgido algunos pocos detractores de EMPLEATE, argumentando un costo elevado de las becas. Sin embargo, según los datos disponibles, rescatar un muchacho de una

situación de droga o de delincuencia cuesta mucho menos que mantenerlo en el sistema penitenciario, donde la manutención de un persona privada de libertad es de alrededor de los 500 mil colones mensuales, cifra equivalente a dos becas y media.

XII

Lo hasta aquí expuesto muestra claramente la importante tarea que, en materia de empleo y tutelaje de derechos, hace el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Y que si bien nuestra democracia política ha alcanzado importantes avances, su sustento, la democracia económica, ha quedado algo rezagada. Y que para el cumplimiento de la obligación de generar más oportunidades, más igualdad y más justicia económica, el mercado es una de sus herramientas más importantes. Pero esta no es una responsabilidad solo del Estado y aunque así fuera, sería incapaz de hacerlo por sí solo. El apoyo del sector empresarial, las organizaciones laborales y sociales es fundamental en la tarea de crear un mercado laboral eficiente, donde se respeten los derechos y se creen alternativas de empleo de calidad para todas las personas.

COMENTARIOS

SECTOR DE ECONOMÍA LABORAL EN COSTA RICA (SEL)

*Francisco Morales Hernández**

INTRODUCCIÓN

En Costa Rica, en 1968 planteamos el Sector de Economía Laboral (SEL) como un tercer sector compuesto por empresas propiedad de trabajadores financiadas con recursos del Auxilio de Cesantía previsto en el Código de Trabajo.[1]

Queríamos ir más allá del esquema keynesiano de economía mixta de dos sectores, privado y público, que ya mostraba signos de agotamiento.

Estábamos entonces en plena Guerra Fría en un mundo bipolar.

No había irrumpido la ola neoliberal de la Thatcher y Reagan y el Consenso de Washington, ni la Perestroika de Gorbachov y la caída estrepitosa del Muro de Berlín y la propuesta comunista.

Menos aun, la crisis del 2008, la Primavera Arabe y los movimientos de Indignados que hoy agitan países ricos y pobres y han alcanzado hasta la portada del año de la revista Time.

Pero estos vertiginosos cambios no invalidaron la idea del Sector de Economia Laboral. Por el contrario, confirman y reafirman, la vigencia, potencia y hasta urgencia, de crear nuevas formas de trabajo, de economía y de empresa, que, articulados en un Sector de Economía Social o Laboral impacten los sistemas políticos, introduciendo mayores espacios, elementos e instrumentos de "democratización de la democracia".

Cuarenta y tres años después el mundo cambió y Costa Rica también.

En Costa Rica –pese a los problemas importantes que nos agobian– vamos por buen camino. Pero de todos esos problemas el que más nos preocupa es la injusta distribución de la riqueza que violenta criterios éticos y hasta un desarrollo pacífico del país.

---

* Ex-ministro de Trabajo y Seguridad Social de Costa Rica.

1 Morales Hernández Francisco, Costa Rica Democratizando la Democracia, EUNED San José Costa Rica 2008.

Pareciera que en una economía mundial descuadernada los instrumentos utilizados por la teoría económica para distribuir riqueza –buenos en el pasado– resultan hoy insuficientes y lentos.

Las políticas tradicionales en materia tributaria, salarios, educación, nutrición, salud, seguridad social, infraestructura, vivienda, tecnología, innovación, competitividad, productividad y lucha contra la pobreza muestran crecientes signos de fatiga.

Surge, entonces, la búsqueda de nuevas formas de organización económica que revaloren el valor ético del trabajo, fomenten el ahorro interno, promuevan nuevas formas de propiedad y empresa, generen empleo e introduzcan mayores elementos de democratización económica y política.

Esta ponencia fue redactada originalmente a solicitud de la Fundación de Economía Social de España –FUNDIBES– para el Anuario 2011 de Economía Social de España que se encuentra en imprenta en ese país.

Ahora, con ajustes e información financiera de interés para Costa Rica, la presentamos –sobre todo para la Agenda Pendiente– al encuentro patrocinado por la Academia de Centroamérica sobre la Crisis Internacional y su impacto en el Mercado Laboral.

Concepto del sector de economía laboral

El Sector de Economía Laboral es un conjunto de diversas formas asociativas de producción, con sus propias expresiones jurídicas, sean cooperativas, empresas autogestionarias, comunales, municipales, sindicales, sociedades anónimas laborales y asociaciones solidaritas y de profesionales, que privilegian el valor ético del trabajo humano y el acceso de los trabajadores a la propiedad y la construcción de una sociedad de propietarios en vez de proletarios.

SUPUESTOS DEL SECTOR DE ECONOMIA LABORAL

- Preeminencia del trabajo humano.
- Democratizar la propiedad.
- Economía de tres sectores.
- Organización y participación popular.
- Democratizar la democracia.

1. Preeminencia del trabajo humano

El valor ético del trabajo humano debe tener primacía sobre otros elementos como la propiedad, el mercado, el capital y la tecnología.

Pablo exclamó: "Quien no trabaja no coma".[2] Los economistas Smith, Malthus y Ricardo también lo destacaron. Engels nos dijo que el trabajo era tan importante que "había hecho al hombre".[3]

Marx lo exaltó hasta lo sublime.[4] El Papa Juan Pablo II lo reivindicó en la Encíclica Laboren Excersen.

Pero todavía prevalecen los sistemas económicos en los cuales los trabajadores viven solamente de los ingresos que le proporciona su trabajo intelectual o físico. El trabajador vende horas de trabajo.

La empresa privada y la empresa pública compran horas de trabajo. El trabajador recibe un salario. Pero ese ingreso casi siempre es insuficiente para satisfacer sus propias necesidades y las de su familia.

---

2 San Pablo. Segunda Epístola de los Tesalonicenses, Nuevo Testamento, Editorial Guadalupe, Buenos Aires, 1959.

3 Engels, Federico. El papel del Trabajo en la transformación del mono en hombre. Obras escogidas, Tomo II, Editorial Progreso, Moscú, 1955.

4 Fromm, Erick. Marx y su concepto del hombre. Manuscritos económicos-filosóficos de Karl Marx, Fondo de Cultura Económicos, Brevarios, México, 1976.

Nosotros hablamos de Economía Laboral para enfatizar el valor ético del trabajo humano y porque creemos que toda economía es, por naturaleza, social. Pero no toda economía es humana y solidaria.

2. Democratizar la propiedad

Aquí también hay una larga tradición de pensamiento.

Platón levantó el modelo de República sin propiedad.[5] Los padres de la Iglesia como Agustín y Ambrosio la cuestionaron. El segundo llegó a decir que "el rico era un ladrón o hijo de ladrón". Rousseau atribuyó el origen de las desigualdades a la propiedad.[6] Proudhon gritó que la propiedad privada era un "robo".[7] Marx y Engels proclamaron la abolición.[8] El Papa León XIII en la Encíclica Rerum Novarum llamó a una sociedad de propietarios en vez de proletarios.[9] El Papa Juan Pablo II nos hablo de co-propiedad en su Encíclica Laborem Excersen.[10]

En nuestro sistema económico de economía mixta capitaliza quien tiene propiedad. Capitaliza el Estado y capitaliza el propietario privado, pero no capitaliza quien vive de un salario y menos de una pensión. Prevalece un sistema de proletarios en vez de propietarios.

5 Platón, La República, Libro III, Edición bilingüe, México, 1971.

6 Rousseau, J. J. Discurso sobre el origen de la desigualdad entre los hombres, Imprenta Balmes, Buenos Aires, 1956.

7 Proudhon, P. J. Sistema de las contradicciones económicas o filosofía de la miseria, Editorial Americales, Buenos Aires, 1945.

8 Marx, Carlos y Engels, Federico. El manifiesto comunista, Editorial de Ciencias Sociales, Instituto Cubano del libro, Habana Cuba,1976.

9 León XIII, Encíclica Rerum Novarum.

10 Juan Pablo II, Carta Encíclica Laborem Excersens, Editorial Librería Católica, San José, 1978.

3. Ecomonía de tres sectores

Tradicionalmente conocemos dos sectores de la economía: el público de propiedad estatal y el privado de propiedad privada.

A estos dos sectores incorporamos el tercer sector compuesto por las diversas formas asociativas de producción y sus propias fuerzas sociales de sustentación política.

Aquí también debe destacarse el hecho de que al redistribuir propiedad a los sectores laborales estamos redistribuyendo también poder político.

Este concepto es fundamental, además, porque permite articular de manera orgánica el Sector de Economía Laboral al Sistema Político para impactar, significativamente, las políticas públicas, los partidos políticos, sindicatos, cooperativas, asociaciones comunales, solidaristas y fortalecer los mecanismos de democracia representativa con mayores elementos de democracia participativa.

Si las diversas unidades de la economía laboral se mantienen aisladas como islas con enfrentamientos frecuentes entre dirigentes y cada una tratando de sobrevivir por si sola no se logra impactar y menos aun transformar el sistema económico y político.

Así lo entendió el distinguido economista colombiano y amigo Dr. Antonio García Nossa al señalar que:

> "*es necesario reflexionar sobre el hecho de que la conformación de una economía nacional de tres sectores implica la realización de cambios muy profundos en la composición social y en la organización política del Estado, así como en el modelo de desarrollo*".[11]

11 García Antonio. Modelos operacionales de reforma agraria y desarrollo rural en América Latina. Editado por el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, OEA, San José, Costa Rica, 1982.

Es importante insistir en que el Sector de Economía Laboral no lo concebimos solo en una dimensión económica de coexistencia, convivencia y a veces competencia con los dos sectores tradicionales, el sector privado y público, sino que lo vinculamos de manera orgánica e integral al sistema político.

Todavía tenemos democracias vacías de contenido popular a las que es urgente, por razones éticas y de paz social, incorporar los movimientos y sectores cooperativos, sindicales, solidaristas, comunales, municipales, campesinos, profesionales, académicos e intelectuales.

4. Organización y participación popular

La organización y participación popular busca ampliar y profundizar la democracia política creando un nuevo poder social que incorpora a los sectores y movimientos sociales hoy marginados del sistema político y de las decisiones importantes de la vida nacional.

En 1968, en mi ensayo: *"Los Sectores Populares y el Sistema Político Costarricense"*, desarrollé ideas, conceptos y mecanismos, para enriquecer la democracia representativa con más democracia participativa. Comenté que el slogan del Despotismo Ilustrado: "Todo para el pueblo pero sin el pueblo", era insuficiente porque el pueblo solo existe si está organizado. A mayor organización, mayor poder, a menor organización, menor poder. Las voces aisladas no forman coro.

Postulé que el objeto de la organización popular era provocar cambios en las actuales estructuras de poder, por medio de la creación de un nuevo poder social basado en los sectores populares organizados.

Esta propuesta iba más lejos que la simple participación ciudadana voluntarista, intermitente y coyuntural que se agota con el día a día y la asociábamos al potencial del Sector de Economía Laboral.

5. Democratizar la democracia

Este concepto de "democratizar la democracia"[12] lo tomamos de Laski quien sostiene que la democracia ha estado restringida debido a "la manera como el poder económico es poseído en todas las épocas".

La democracia es participación pero no sólo es participación política. No se agota con los partidos ni con el voto cada cuatro o seis años según el sistema electoral. También debe ser participación económica, social y cultural.

La democracia tiene que ser también económica. No puede desentenderse de la propiedad, de la empresa, del trabajo y de los trabajadores.

La historia de la democracia es la historia de la tensión y conflicto entre poder económico y poder político. La propiedad da poder.

Y cuando la propiedad pública o privada se acumula en el Estado o en particulares el poder político también se concentra y limita el despliegue de las fuerzas democratizadoras dentro del sistema político.

I. EL SECTOR DE ECONOMIA LABORAL EN COSTA RICA

Cuarenta y tres años después el Sector de Economía Laboral existe en nuestro país de hecho.

Pero existe fragmentado, desarticulado, sin una visión de conjunto y carente de un proyecto

12 Laski, H. G. Los sindicatos en la nueva sociedad. Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1957, pp. 182-186.

político nacional más incluyente, equitativo y democrático.

Pero ya tenemos los movimientos sociales, las instituciones y los recursos humanos y económicos para desarrollar y consolidar la economía de tres sectores. Solo falta la voluntad política transformadora.

- MOVIMIENTOS SOCIALES: sindicatos, solidarismo, cooperativas, asociaciones comunales,autogestionarias, profesionales, Sociedades Anonimas Laborales (SALES),organizaciones magisteriales,adultos mayores y pensionados.
- INSTITUCIONES: Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM), Dirección Nacional de Desarrollo Comunal (Dinadeco), Banco Popular, Instituto Nacional de Fomento Cooperativo (Infocoop), Consejo Nacional de Cooperativas (Conacoop), Instituto de Estudios del Trabajo, Universidad Nacional (Iestra), Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), Consejo Superior del Trabajo,Administradoras de Fondos de Cesantía, Sociedad de Seguros del Magisterio Nacional,Junta de Pensiones Magisterio y Caja de Ande.

Para tener una idea de la importancia, el peso y el potencial del Sector de Economía Laboral vamos a dar unos datos:

II. MOVIMIENTOS DE TRABAJADORES

Solidarismo

El movimiento solidarista es producto del pensador costarricense Alberto Marten y se inició en 1947. En 1984 se promulgó la ley de Asociaciones Solidaristas y hoy es un movimiento de trabajadores muy fuerte que ha sido elevado recientemente a rango constitucional igual que el sindicalismo y el cooperativismo.

- Trabajadores solidaristas: 475.000
- Solidaristas representan el 20,7 por ciento de la fuerza laboral
- Patrimonio solidarista como porcentaje de PIB: 9,6 por ciento
- Cantidad de asociaciones solidaristas: 1.600
- Soluciones de vivienda: 9 por ciento del total nacional.

Cooperativismo

Es un vigoroso movimiento social que ha enriquecido la democracia económica, política y social costarricense. Veamos.

- 550 empresas cooperativas con más de 750.000 personas asociadas.
- Representan el 18 por ciento de la población nacional y el 37 por ciento de la población económicamente activa.
- 37 por ciento de la producción de café, 17,13 por ciento de la producción de azúcar, 60 por ciento de la producción de leche.
- Participa con el 2,6 por ciento en el Producto Nacional Bruto.

Sindicalismo

En el 2001 con una población ocupada asalariada de 1.552.323 personas y una tasa de sindicalización del 8,7 por ciento se pasó, nueve años después, en el 2010, a una población ocupada asalariada de 1.902.164 personas con una tasa de sindicalización del 10,3 por ciento

Hay cinco Confederaciones Nacionales de Trabajadores con cerca de trescientos mil afiliados y un Consejo Superior del Trabajo tripartito, empresarios, trabajadores y gobierno, adscrito al Ministerio de Trabajo.

III. INSTITUCIONES FINANCIERAS

Banco Popular y Desarrollo Comunal

Este Banco con más de 40 años de fundado es propiedad de los sectores laborales y es el segundo Banco más poderoso del país después del Banco Nacional y Banco de Costa Rica que pertenecen al Estado.

Para dar una idea de su solidez financiera y su orientación de economía laboral, social y solidaria vamos a dar algunos datos. Tiene activos por más de 3.200 millones de dólares y una cartera de crédito que supera los 2.000 millones dólares. El indicador de suficiencia patrimonial es de 20,13 por ciento y el de utilidad-patrimonio de 12,81 por ciento en un promedio del sistema financiero de 8,18.

Tiene, además, 548.452 cuentas de ahorro a la vista y 7.175 cuentas corrientes que permiten avanzar hacia la co-propiedad que establece la ley del Banco Popular y que alentaba el Papa Juan Pablo II en la Encíclica Laborem Excersen.

En una palabra, el Banco del Sector de Economía Laboral de Costa Rica.

Caja de Ande

La Caja de Ande fue creada hace 60 años y es un banco propiedad de 110 mil educadores que son sus accionistas.

Está posicionada en uno de los principales lugares del sistema financiero y cuenta con un patrimonio de 800 millones de dólares y un nivel de suficiencia patrimonial del 86 por ciento lo que significa que casi no tiene deudas.

Ha contribuido a elevar la calidad de vida de los educadores accionistas mediante programas de vivienda, pequeña empresa, crédito personal a tasas de interés muy por debajo de las de mercado constituyendo un claro ejemplo de economía laboral, social y solidaria.

Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional

La Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional es una institución del primer pilar de la seguridad social que administra técnica y jurídicamente el régimen de pensiones y jubilaciones de los trabajadores de la educación costarricense.

Administra dos regímenes, el transitorio de reparto que cuenta con una membrecía de 39.000 pensionados y jubilados con presupuesto a cargo del Estado.

Desde el año 1992, administra financieramente el Régimen de Capitalización Colectiva, el cual cuenta con reservas por 1.200 millones de dólares y ya camina hacia la diversificación de inversiones y préstamos para pequeña empresa y vivienda.

La Junta de Pensiones no es una empresa ni un banco, es una institución de Seguridad Social, pero sus acciones tienen alto contenido y características de economía laboral, social y solidaria.

Infocoop

En 1970-1972, siendo Diputado trabajamos en el proyecto de Ley para crear el Instituto Nacional de Fomento Cooperativo (Infocoop) que se financia con el 10 por ciento de las utilidades de los bancos estatales y cuenta con una cartera de crédito acumulado equivalente a 100 millones de dólares.

Es el banco de fomento, asistencia técnica y crédito del movimiento cooperativo y otro elocuente ejemplo de economía laboral y solidaria y de democracia económica.

IV. ADMINISTRADORAS DE FONDOS DE CESANTIA

Las Administradoras de Fondos de Cesantía creadas por la ley de Protección al Trabajador hace diez años, manejan dos fondos: ROP y FCL y al 30/6/2011 acumularon recursos cercanos a los US$ 3.700 millones de dólares según el cuadro siguiente:

Saldo al 30 de junio de 2011

Fondo	Colones de Costa Rica	US dólares
ROP	1.635.310.390.000,00	3.209.196.754,13
FCL	227.490.680.000,00	446.436.564,16
Total	1.862.801.070.000,00	3.655.633.318,29

Sumando los recursos financieros propiedad de los trabajadores existentes en las respectivas empresas e instituciones privadas y públicas del país nos acercamos a la portentosa suma de 15 mil millones de dolares que –con voluntad política transformadora– permiten introducir herramientas de ahorro e inversión a largo plazo capaces de generar empleo y de redistribuir mejor la riqueza nacional.

CONCLUSIONES

Como puede apreciarse en Costa Rica hemos avanzado mucho con la Economía Laboral o Social.

Pero nos faltan dos cosas, más estudio, investigación, academia, universidad y conocer mejor experiencias similares como la Economia Social en España y en Europa.

Y la otra –muy importante– que el Sector de Economía Laboral sea asumido por un proyecto político nacional incluyente, equitativo, popular y democrático para democratizar aun más la democracia costarricense.

Para terminar recapitulamos los principales elementos del Sector de Economía Laboral.

1. Postula el valor ético del trabajo y los trabajadores.
2. Promueve nuevas formas de propiedad y empresa.
3. Fomenta el ahorro y la capitalización de los trabajadores.
4. Distingue entre estatización y socialización.
5. Enriquece la economía mixta al incorporar el tercer Sector de Economía Laboral
6. Fomenta la organización y la participación popular.
7. Complementa la democracia política con la democracia económica.
8. Democratiza la democracia al redistribuir y transferir poder económico y político a los sectores laborales.

Cuarenta y tres años después –empinados sobre el camino recorrido– levantamos optimistas el pendón victorioso del Sector de Economía Laboral.

Viéndolo bien, en la vida nada está hecho. Todo está haciéndose. Hasta el ser humano.

BIBLIOGRAFÍA

Engels, Federico (1955). El papel del Trabajo en la transformación del mono en hombre. Obras escogidas, Tomo II, Editorial Progreso, Moscú.

Fromm, Erick (1976). Marx y su concepto del hombre. Manuscritos económicos-filosóficos de Karl Marx, Fondo de Cultura Económicos, Brevarios, México.

García Antonio (1982). Modelos operacionales de reforma agraria y desarrollo rural en América Latina. Editado por el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, OEA, San José, Costa Rica.

Juan Pablo II, Encíclica Laborem Excersens.

Laski, H.G (1957). Los sindicatos en la nueva sociedad. Editorial Fondo de Cultura Económica, México,pp. 182-186.

León XIII, Encíclica Rerum Novarum.

Marx, Carlos y Engels, Federico (1976). El manifiesto comunista, Editorial de Ciencias Sociales, Instituto Cubano del libro, Habana Cuba.

Morales Hernández, Francisco (12008). Costa Rica Democratizando la Democracia, EUNED San José Costa Rica.

Proudhon, P.J. Sistema de las contradicciones económicas o filosofía de la miseria, Editorial Americales, Buenos Aires, 1945.

Platón (1971). La República, Libro III, Edición bilingüe, México.

Rousseau, J. J. (1956). Discurso sobre el origen de la desigualdad entre los hombres, Imprenta Balmes, Buenos Aires.

San Pablo (1959). Segunda Epístola de los Tesalonicenses, Nuevo Testamento, Editorial Guadalupe, Buenos Aires.

Anexo
DATOS BIOGRÁFICOS

Francisco Morales Hernández
13 de mayo de 1940

Estudios Universitarios:
Ciencias Políticas, Universidad de Chile.
Derecho, Universidad de Costa Rica.
Abogado y Notario.
Diputado1970-1972.
Ministro de Trabajo, Administración Figueres Ferrer, 1972-1974.
Ministro de Trabajo, Administración Oduber Quirós, 1974-1977.
Ministro de Agricultura, Administración Monge Álvarez, 1982-1986.
Ministro de Trabajo, Administración Arias Sánchez, 2006-2009

Profesor Derecho del Trabajo y Seguridad Social, Universidad Nacional, Instituto del Estudios del Trabajo, (IESTRA),1978-2011.

Libros Publicados

Los Sectores Populares y el Sistema Político Costarricense, CEDAL, La Catalina, 1968.

El Sector de Economía Laboral, 1973, Ministerio de Trabajo. **Costa Rica**. **Democratizando la Democracia**, Primera Edición Universidad Nacional, 1998 y Segunda Edición, Universidad Estatal a Distancia, 2008.

Desde el Ministerio de Trabajo, Editorial Raíces, San Jose, 2011

*Constantino Urcuyo**

La siguiente intervención se limita a tratar el tema: ¿Cuál es el impacto de la actual crisis internacional sobre el mercado laboral costarricense? Este hecho equivale a hacer referencia a la depresión en varios sectores productivos: la construcción (focalizada en Guanacaste), el turismo, así como las zonas francas, tema protagonista, por la importancia que tiene como sector.

En primer lugar, se establecerán ciertos principios que surgen a partir de la intervención de las señora Ministra Sandra Piszk. En primer lugar, es necesario referirse a la paz social. Una frase del Manifiesto Comunista puede ser útil, Marx mencionaba que no había descubierto la lucha de clases sino que la descubrieron los historiadores burgueses, … ("Thiers y Guizot"). Marx dice "… yo lo que descubrí…", en ese momento de su discurso habla el profeta y no el analista frío del capitalismo; luego continua diciendo:"…yo lo que descubrí es que la lucha de clases lleva al fin de la historia…" aquí Marx la "regó", como suelen decir los muchachos de hoy día.

Sin embargo, el tema del empleo y todas las satanizaciones en torno al mismo, por ejemplo las libertades sindicales, debe abordarse desde una actitud realista: la lucha de clases existe, así se llamaba en el siglo XIX, hoy los estudiosos la llaman sociología del conflicto. Debe empezarse reconociendo que el conflicto social existe, que el conflicto social está presente y que la armonía y la paz social se dan solamente en el pensamiento de Confucio, y en el Partido Comunista Chino con su teoría del socialismo de mercado.

Lo importante es reconocer que realmente el conflicto social no ha desaparecido, porque los intereses sociales son contrapuestos. Una sociedad democrática debe buscar vías civilizadas, razonables, de resolución de los conflictos, vías institucionales capaces de resolverlos.

Las libertades sindicales, y en línea con lo expuesto por la señora Ministra Sandra Piszk y el señor ex Ministro Francisco Morales, es un tema que no ha sido abordado correctamente en nuestro país porque el país apenas viene saliendo de la Guerra Fría.

Algunos todavía ven detrás de todo conflicto social y detrás de toda reivindicación laboral, el fantasma del comunismo, cuando en realidad el comunismo se murió y ni los chinos están pensando en el comunismo, sino en la armonía gracias a la incorporación de los sectores empresariales a la Asamblea General del Partido Comunista.

En Costa Rica, se sigue pensando que la libertad sindical es algo peligroso y hay ciertos sectores en el país que están atascados en la posición de no dar libertades sindicales, y de que la negociación colectiva es peligrosa.

Este no es sino un residuo de la Guerra Fría y de la mentalidad oligárquica de la república cafetalera donde en la plantación el patrón era paternal, iba a los bautizos y al rezo del Niño, pero Dios libre se le ocurriera a alguien organizar un sindicato.

Es necesario que el país se modernice, este ya no es un país en el cual nada más se exporta cafecito, bananito y un poquito de azúcar y carne. Todo lo contrario, es un país donde un la mayoría de la población vive en ciudades, tiene oficios muy diversos, ya no se quedan calmaditos cuando el patrón les dice que todos somos "igualiticos", "hermaniticos" y deben portarse bien.

Es primordial aceptar la diferenciación social de esta sociedad, así como los conflictos nuevos que genera la urbanización, la educación creciente, las

* Asociado de la Academia de Centroamérica y Coordinador Académico CIAPA.

actividades productivas nuevas y diversificadas; y enfrentarlos como tales.

Esta reflexión, concuerda con lo mencionado por la señora Ministra cuando señalaba la necesidad de una fórmula salarial adecuada a esas nuevas relaciones económicas. También señalaba doña Sandra, la importancia de evitar la discusión sobre las grandes visiones país.

Los debates deberían estar centrados más en el ¿cómo? y en la búsqueda de pequeños acuerdos. Esto significa avanzar gradualmente no pensando en grandes esquemas. Sobre este tema cito a Karl Popper, quien no se detenía a construir la ciudad ideal de Platón sino más bien en lo que él llamó "piece meal engineering" los ajustes ingenieriles con visión estratégica de largo plazo. Cuando algunos piensan en crear el hombre nuevo y en la arquitectura de una ciudad radicalmente diferente se pierde el rumbo y se polarizan las posiciones, tanto los que quieren resucitar a F.A. Hayek como los que quieren resucitar a Karl Marx.

El llamado de la señora Ministra es muy pertinente, hacen falta más estudios para explicar cómo impactará la siguiente crisis. Se sabe, en efecto, como afectó la crisis del 2009 pero para ocasiones futuras es primordial considerar que en Costa Rica el 50 por ciento de su comercio total va hacia Norteamérica y el 20 por ciento a Centroamérica; y que la existencia de las MIPYMES es importante desde el punto de vista de la creación de empleo.

Tiene razón la señora Piszk en que no debe pensarse en un gran diseño, en que el Estado vaya a generar el empleo. El error del final de la administración Arias fue pensar que la crisis se iba a superar con una receta keynesiana simplista que consistía en crear más empleo público. El gran responsable de esta recomendación fue Dominique Strauss Kahn, quién en una visita al un país, como Director del Fondo Monetario Internacional dijo que no debía haber preocupación pues existían 500 millones de dólares a disposición si se presentaba alguna emergencia. De seguido se infló el empleo público, sin pensar en los disparadores que había implícitos. Además, la falla de haber creado empleos permanentes y no temporales provocó, en gran parte, la situación actual del déficit fiscal.

Otro principio importante, es la necesidad de superar la demonización de la mano invisible. La mano invisible, es decir el mercado, es bel mecanismo más eficiente para asignar los recursos, en general. Ciertamente produce desigualdades, produce asimetrías, pero es eficiente. Sin embargo, cabe preguntarse: ¿cuál es su límite?

La respuesta es clara: la política, la democracia y la participación. Sobre este último punto debe aceptarse la necesidad de más participación. Ya en Costa Rica no hay labriegos sencillos, "nosotros los de entonces ya no somos los mismos". Ese himno se escribió cuando la gente trabajaba metida en el cafetal, y desde entonces la Universidad de Costa Rica ya debe haber graduado de 150 a 200 mil personas que ya no se sienten "hermaniticos" de quien les pasa a la par en un Audi último modelo o en un Hummer. En un contexto de aumento de la desigualdad de la distribución del ingreso, del empeoramiento de los índices de Gini y de Theil y de los estudios realizados por don Víctor Hugo Céspedes, sobre pobreza, pone en evidencia la seriedad de la situación.

No existe, en realidad receta más grave para la explosión social que el resentimiento que genera la desigualdad y esta no es un problema solo de ingresos.

Es importante abordar el tema de la flexibilidad laboral, en un diálogo permanente con las organizaciones sindicales y en donde la inspección laboral, debidamente fortalecida, sea efectiva y no simple publicidad o propaganda.

El Código de Procedimientos Laborales se encuentra en discusión desde hace varios años. Este proceso debe también contar con una participación creciente y profunda de las organizaciones laborales para mitigar de nuevo el fantasma de la Guerra Fría que surge con el derecho de huelga. Este derecho no es un tema exclusivamente de comunistas o socialistas., Se pueden destacar casos como el de Panamá, en donde la ausencia de este derecho mantuvo frenado el Tratado de Libre Comercio de Panamá con los Estados Unidos, porque las organizaciones sindicales, en el Congreso Norteamericano, objetaban la decisión del presidente panameño Martinelli que imponía una serie de límites al derecho de huelga y al derecho de la negociación colectiva, nada más lejos del comunismo que el Congreso de los Estados Unidos.

Para finalizar, es necesario mencionar el tema de las migraciones. Es necesario prestarle debida atención y es primordial no hablar de ilegales, son trabajadores y son seres humanos. Deben ser tratados como tales.

Es hora de recapitular. Creo pertinente poner énfasis en los puntos siguientes:

i. *La necesidad de reconocer la existencia del conflicto social como un hecho permanente.* Esto se debe a la presencia de intereses y puntos de vista contrapuestos. La política laboral del país debe tomar en consideración esta situación. Desconocerla serviría de muy poco y representaría un grave error.

ii). *Las libertades sindicales son parte esencial del funcionamiento de una democracia moderna.* Tanto trabajadores como empresarios saldrán mutuamente beneficiados. En el caso de Costa Rica, queda aún un largo camino por recorrer. Por ello el esfuerzo debe iniciarse cuanto antes.

iii. *Ambos, la mano visible (El Estado) y la mano invisible (el mercado) desempeñan un papel muy importante,* en cuanto al comportamiento de los grupos sociales y agentes económicos. Si por razones ideológicas se llegara a demonizar a alguno de los dos, ello representaría un obstaculo significativo para que la política laboral alcance sus objetivos. Ambos son indispensables. Un ejemplo concreto de lo anterior se refiere a la necesidad de imprimir al mercado laboral la debida flexibilidad para beneficio de los trabajadores (empleo y salario) y los empresarios (producción nacional).

*Shirley Saborío Marchena**

Frente a la crisis del 2008, la Unión de Cámaras fue la primera organización en hacer cuatro planteamientos concretos para enfrentar la crisis. Uno fue en el campo crediticio financiero, otro en simplificación de trámites, otro en fiscal y un proyecto laboral, denominado Ley de Protección del Empleo en Tiempos de Crisis. En este último se planteaba que en época de crisis, definida como seis caídas consecutivas del IMAE, el Ministerio de Trabajo promulgaría un decreto para permitir la aplicación de medidas temporales en las empresas con el fin de evitar los despidos. Las medidas tenían como objetivo poder hacer ajustes temporales a las jornadas de los trabajadores sin romper el contrato laboral. Esto por cuanto en situaciones de crisis no se elige entre trabajar el 80 por ciento de la jornada o trabajar la jornada completa, sino más bien la elección es entre el 80 por ciento de la jornada o perder el trabajo. La flexiseguridad que se planteó reglamentaba la posibilidad de

* Directora Ejecutiva UCCAEP.

estos cambios o ajustes con el fin de mantener el empleo formal en estricto apego a la ley y bajo la supervisión del Ministerio de Trabajo.

Este proyecto plantea cuatro medidas temporales: adelanto de vacaciones, sin romper el contrato laboral; reducción temporal de la jornada laboral, con un límite máximos de seis meses; reducción de los privilegios de los altos ejecutivos de las empresas y, por último, el cambio de la jornada laboral, por ejemplo: si la jornada laboral nocturna es más cara porque es más corta y debido a la crisis debe reducirse la producción, se pudiera trasladar a los trabajadores de la noche a la mañana o a la tarde, temporalmente, sin romper el contrato laboral como dice hoy el Código de Trabajo. Este tipo de medidas hubieran permitido preservar los empleos y no despedir los más de 60.000 trabajadores como en realidad sucedió.

Alemania es el mejor ejemplo de esta política, así lo explica John Messenger el Director de Investigación y el Programa de Condiciones Laborales de la OIT en Ginebra, Suiza. El apunta que en Alemania existe el marco legal para aplicar medidas excepcionales en tiempos excepcionales, es decir, de crisis: la reducción de la jornada laboral, la combinación y la canalización de la jornada y la disminución de salarios con subvenciones del gobierno. Alemania es de los países que mejor y más rápido se recuperaron de la crisis porque no perdieron el talento humano, ellos lo retienen en las empresas y cuando la situación económica mejora, inmediatamente, se reactiva el mercado laboral.

Discutir esta clase de propuestas es difícil, pero nuestro objetivo era promover una ley para evitar acuerdos entre partes al margen del ordenamiento legal y donde el trabajador es generalmente el más afectado.

Así lo que se proponía era que en condiciones de crisis (seis caídas consecutivas del IMAE que calcula el BCCR), el Ministerio de Trabajo activara mediante la promulgación de un decreto la posibilidad de implementar algunas de estas medidas. Se proponía que un trabajador no podía ser afectado por dos medidas en forma simultánea; además, se le explica en qué consiste y tiene 30 días para decir si está de acuerdo, si no lo estuviera puede renunciar y recibir su liquidación completa, además, tampoco podía utilizar estas medidas con fines discriminativos, por ejemplo; en un mismo departamento no se le puede pagar a un trabajador horas extraordinarias y a otro recortarle la jornada laboral. Finalmente, las empresas que desearan acogerse a algunas de estas medidas debían comunicarlo de previo al Ministerio de Trabajo por si deseaban enviar a la inspección a velar por la buena aplicación de las medidas. Este proyecto se reintegró a la corriente legislativa después de haber sido archivado hace algún tiempo.

El tema de la flexibilidad de la jornada laboral es de gran importancia para el país, con frecuencia se habla del trabajo de la mujer y de la red de cuido pero también se deberían considerar temas como el de las jornadas diferenciadas.

La negación de conversar sobre este tema plantea una perspectiva ilusoria con respecto a la posible creación de empleos. La modernización de la economía no es posible cuando en realidad no estamos adaptándonos, ni estamos mejorando el mercado de trabajo. Temas como este han sido promovidos por el sector empresarial como propuestas serias, sin embargo estas iniciativas han encontrado poco eco en la Asamblea Legislativa.

El Código Procesal Laboral es otro proyecto en el cual el sector empresarial ha trabajado durante los últimos ocho años, en conjunto con el sector sindical. Se logró un acuerdo entre ambos sectores, aunque todavía se difiera en algunos puntos. Es primordial para el país disponer de normas laborales expeditas que resuelvan con prontitud los conflictos laborales. Sobre este tema existe un gran número de acusaciones en Ginebra, entre

ellos la reinstalación de trabajadores sindicalizados, dirigentes sindicalizados a quienes no se les respeta el fuero y deben esperar seis años para que se les instale de nuevo. Estos temas se contemplan en el Código Procesal Laboral. El proyecto de ley está en el plenario legislativo para su votación y no puede ser posible que no se puedan poner de acuerdo para aprobarlo, después de un trámite de ocho años.

En épocas de crisis, sufren tanto las empresas como los trabajadores pero como representantes de los empresarios formales, promovemos medidas que respeten los derechos laborales y que permitan a las empresas adaptarse a los retos que impone la economía globalizada.

*Mauricio Castro**

La presente intervención en esta mesa redonda tiene como objetivo exponer la propuesta del sector sindical dentro del contexto de la agenda pendiente y el impacto de la crisis internacional en el mercado laboral.

Existen dos puntos de primordial importancia. En primer lugar, Costa Rica no posee una verdadera política de empleo y esto es una carencia muy seria para el país. Esto resulta difícil de entender si se parte de la constatación de que tanto los sectores empresariales (representados por UCCAEP) y el movimiento sindical han llegado a un acuerdo sobre algunos aspectos específicos de política de empleo. Este acuerdo fue planteado como respuesta a la evidente necesidad de contar con una política de esta naturaleza. Ambos sectores han llegado a un acuerdo inicial. Sin embargo, al tratar de concretar acciones específicas, constataron que los gobiernos, desde el año 2002 hasta la actualidad, no han dado ninguna prioridad a la política de empleo. La situación es muy particular dado que la mayor parte del país parece concordar en que las políticas de empleo y de trabajo decente deberían figurar como uno de los principales objetivos de la nación.

Debe aceptarse que ninguno de los dos sectores, el empresarial o el sindical, están conformados por organizaciones homogéneas, en realidad ambos sectores tienen diferentes preferencias acerca de cómo abordar este tema. Sin embargo, esta diversidad de visiones es inescapable y ciertamente dificulta el alcanzar acuerdos, más si se quiere abordar un tema complejo como el de la política de empleo en sus múltiples dimensiones.

Empleo como residuo

El tema fundamental para el movimiento sindical es que en el caso de las políticas económicas seguidas a partir del Consenso de Washington, el empleo ha sido considerado como un residuo. Es decir, se ha supuesto que si se cumplen con política económicas que podemos llamar neoclásicas, en última instancia se generarán empleos adicionales, y que estos empleos serán de buena calidad. La realidad ha sido otra. La agenda política impulsó, entre otros componentes la apertura comercial, la atracción de inversión extranjera directa, la promoción de exportaciones no tradicionales, entre otras medidas. Sin embargo el resultado ha sido el crecimiento acelerado del empleo informal y el autoempleo. Además, ahí donde se han desarrollado sectores "ganadores" del modelo, esto no necesariamente ha implicado la generación de empleo, y mucho menos empleo de calidad o decente. Un buen ejemplo de esta situación fueron las empresas piñeras, meloneras y bananeras.

* Coordinador de Asesoría Legal Asociación de Empleados Públicos y Privados (ANEP).

En ese sentido, el planteamiento de ANEP considera que lejos de dejarle toda la responsabilidad a la política económica es necesario desarrollar políticas de fomento productivo, pero no como un cheque en blanco para que el sector productivo pueda acceder al apoyo del Estado, sino que estas políticas deben incluir la obligación explícita de cumplir con una serie de estándares sociales, laborales y ambientales. Así mismo, en el centro de la política económica debe estar la generación de empleo y trabajo decente, de forma que no se espere el empleo como un acto de fe en las políticas macroeconómicas.

Este tipo de temas son los que el movimiento sindical y ANEP desean discutir en el ámbito nacional en forma de propuestas públicas concretas. Sin embargo, dicho espacio no ha existido por la falta de disposición de los ministros de trabajo, de los años recientes, es decir, de asumir la responsabilidad de impulsar la política de empleo. En su momento se ha externado en el seno del Consejo Superior de Trabajo que el movimiento sindical desea participar seriamente en estos debates, ya se trate de la flexibilidad laboral o de cualquier otra política. Este debate no debe estar fundado en prejuicios sino en datos concretos y evidencias específicas.

Componentes de la política de empleo

Cuando se habla del mercado de trabajo es importante considerar no solo los componentes tradicionales de la oferta y demanda de trabajo, también se debe tener en cuenta la calidad de trabajo. Para organizaciones como la Asociación Nacional de Empleados Públicos (ANEP) este punto es de primordial importancia. Así como lo mencionó la Ministra Piszk, en dicho mercado no solo influye el Ministerio de Trabajo sino que también lo hacen los llamados ministerios de la producción, además se debe tener en cuenta que dentro de los tópicos laborales también influyen muchas otras entidades como el sector financiero. En ese sentido es iluso pretender que el Ministerio de Trabajo tenga la capacidad de lograr colocar la política de empleo como una prioridad para la administración de turno, a pesar de que dentro de sus prioridades encontremos el diálogo social, el cumplimiento de derechos y salarios mínimos, ya que estas prioridades no son compartidas por otros sectores del gobierno con posiciones radicalmente opuestas.

La existencia de una verdadera política de empleo es primordial. La agenda pendiente es muy compleja, dado que requiere abordar el empleo desde una perspectiva no solo de creación de empleos, sino que también priorice la creación de trabajo decente y para conseguir esto es necesario que las políticas surjan de acciones coordinadas en los campos de la política económica, productiva y social.

Propuestas concretas

En el marco de la crisis, cabe resaltar que la ANEP ha estado de acuerdo en discutir temas planteados por otros sectores como el de la flexibilidad laboral, por ejemplo la propuesta de UCCAEP denominada flexi-seguridad. De hecho, la organización sindical posee una serie de observaciones sobre dichos temas y así lo ha externado en las discusiones en el seno del Consejo Superior de Trabajo. En esa línea y de acuerdo con la necesitad de aplicar políticas públicas a fin de alcanzar los objetivos anteriormente mencionados: creación y protección de empleos, así como asegurar su calidad. La ANEP, en conjunto con otras organizaciones, elaboró una propuesta llamada: "10 medidas para enfrentar la crisis económica con inclusión social y productiva". El planteamiento puede ser consultado en: http://10medidascontralacrisis.codigosur.net/leer.php/2571208. Dentro de las organizaciones

participantes en este diálogo social, en conjunto con ANEP, se encuentran: MNI (Mesa Nacional Indígena), ASDEICE (Asociación Sindical de Empleados de las Comunicaciones y la Energía), UNDECA (Unión Nacional de Empleados de la Caja y la Seguridad Social), CSJMP (Central Social Juanito Mora Porras), FIT-ICE (Frente Interno de Empleados del ICE), SINTRAJAP (Sindicato de Trabajadores de Japdeva), CEPCR (Cámara de Empresarios Pro Costa Rica), FECON (Federación Conservacionista de Costa Rica), FRENTE UCR, ATBP (Asamblea de Trabajadores del Banco Popular), ILCO (Iglesia Luterana Costarricense), CONGES (Consorcio de Gestión de Economía Social), UNCOOSUR (Unión de Cooperativas del Sur), UNCOOCAR (Unión Nacional de Cooperativas de Cartago), UNCOOGUA (Unión Regional de Cooperativas de Guanacaste), UPANACIONAL (Unión Nacional de Pequeños y Medianos Productores Agropecuarios), Mesa Nacional indígena, MAOCO (Movimiento de Agricultura Orgánica Costarricense), Plataforma norte norte y Frente de comunidades amenazadas.

Este esfuerzo colectivo, que no podemos exponer en detalle a continuación, parte de la generación y conservación de empleos y trabajos decentes, como uno de los objetivos fundamentales de la política pública. Para tal efecto se han diseñado 10 medidas que, conjuntamente, tienen la capacidad de incidir en este campo.

La propuesta parte de una reflexión colectiva que parte del problema de la dinámica de la crisis que implicaba la caída de las exportaciones, la inversión extranjera y el turismo, una contracción en la producción, el empleo y los ingresos y, consiguientemente, un aumento de la desigualdad, la pobreza y la exclusión. Así, el resultado de la crisis es de muy amplio alcance no solo en términos sectoriales sino también en cuanto su duración.

En relación con las soluciones, los enfoques utilizados son, como todos discutibles. Desde el punto de vista del diálogo realizado, cuando existe una restricción en el mercado externo, es importante considerar la posibilidad de reactivar el mercado interno, como un segundo motor de la economía con el objetivo de paliar el impacto de la contracción del mercado internacional.

La tesis básica de esta propuesta es que los costos de la crisis no deben recaer en los trabajadores, ni en la pequeña producción, y en ese punto difiere de la manera en que otros sectores, como UCCAEP, plantearon el problema. Dicha propuesta se apega a la creencia de que es necesario tener más Estado; sin embargo, se hace la salvedad de la necesidad de determinar de manera urgente cual es el nivel de déficit fiscal razonable que el país puede mantener. Esta y otras decisiones deben ser parte de un diálogo social de carácter nacional, dado que por la complejidad de la agenda se requiere la participación e impulso de diversos sectores.

El objetivo principal de dicho planteamiento colectivo consiste en proteger y crear empleo decente para salir de la crisis, con inclusión social y productiva donde se parte de la definición oficial de trabajo decente de la Organización Internacional de Trabajo (OIT). Es decir el principal mecanismo de inclusión, de distribución de riqueza y de fomento de la producción es la generación de empleo decente y bien remunerado para que hombres y mujeres accedan al trabajo en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad.

Este objetivo estratégico, por lo demás asumido por el país en una serie de compromisos adquiridos con la OIT, requiere un conjunto de medidas para proteger y crear trabajo decente, mediante acciones específicas del lado de la oferta y del de la demanda de empleo.

Al respecto, el documento plantea cinco medidas relacionadas con la oferta y cinco con la demanda de empleo. Seguidamente, se abordan, de forma

muy general, dos de estas medidas de especial importancia para el país.

La primera enfoca la situación desde la óptica de la oferta laboral, por ello se denominó política Pro-trabajo. Ella consiste en una propuesta de transferencias condicionadas para mantener y promover el trabajo decente mediante un sistema de premios y castigos basándose, en la calificación del empleo bajo estándares específicos.

Esta primera medida tal vez se ejemplifique mejor con una exposición anecdótica más que una conceptual. Para ello se hace referencia a un caso particular ocurrido en la historia reciente del mercado laboral costarricense. A partir de hace algunos años ANEP empezó a recibir la afiliación de trabajadores de talleres de enderezado y pintura de vehículos, los cuales tienen una gran preocupación dado que este grupo laboral trabajaba con materiales cancerígenos sin ningún tipo de protección. A partir de esta situación, ANEP inició una discusión con este grupo y de este ejercicio se concluyó que como este sector productivo está conformado principalmente por micro, pequeñas y medianas empresas, no estaban en capacidad de cubrir las contribuciones a la seguridad social para asegurar a sus trabajadores.

Al analizar el sector se encontró además que el principal cliente de estas empresas es el Instituto Nacional de Seguros (INS), institución que tiene una relación directa como demandante de trabajos de enderezado y pintura, pues, estos talleres brindan sus servicios cuando existen accidentes asociados a automóviles asegurados por el INS. El método de cancelación del INS de dichos servicios funciona con base en un catálogo estándar de tarifas que específica exactamente cuánto es el total a cancelar, con base en una serie de indicadores que registran si los daños afectan a determinadas partes del vehículo, asimismo toma en cuenta otra clase de características como el modelo del auto.

La ANEP, en representación de los trabajadores del sector de talleres de enderezado y pintura, se reunió con la Federación de Talleres Automotrices y les planteó una solución al problema. En primer lugar, se dejó claro que existían personas afectadas por la falta de seguro, este grupo de personas se mantuvo confidencial debido a un posible caso de represión sindical como, por ejemplo, el despido que desgraciadamente es moneda común en nuestro país. De acuerdo a la valoración de ANEP, el problema no es necesariamente culpa de dicho sector y se reconoció el hecho de que ellos en su condición de micro, pequeña y mediana empresa no podían hacer frente a esta clase de obligaciones económicas. Del diálogo se determinó que las tarifas pagadas por el INS no estaban sujetas a ajustes desde hacía 10 años. Así, la posición de incumplimiento de dicha federación con sus trabajadores fue causada por el INS debido al congelamiento de las tarifas que cancelan por sus servicios.

En vista de esta situación se propuso la unión de esfuerzos por parte de ANEP y la Federación de Talleres Automotrices con el fin de lograr que el INS modificara sus tarifas a un nivel apropiado. La alianza no fue un cheque en blanco, ya que implicó que el ajuste de tarifas por parte del INS, obligaría al sector empresarial a asegurar de inmediato a sus trabajadores y desarrollar, además, una serie de políticas de salud ocupacional. Gracias a esta colaboración entre sindicato y empleadores, dichas tarifas fueron ajustadas en un dieciséis por ciento y los trabajadores entraron con su primera orden patronal al sindicato.

El enfoque pro-trabajo reconoce la existencia de una serie de incentivos y recursos en manos del Estado, en términos de tarifas diferenciadas, de pólizas de riesgo de trabajo, de crédito, de tributos que se deberían condicionar al cumplimiento de una serie de estándares laborales, sociales y ambientales para crear y mantener trabajo decente bien remunerado. Además reconoce la necesidad de diseñar y ajustar las políticas públicas

(financieras, productivas, de apoyo, etc.) a partir de las necesidades del sector productivo nacional, pero condicionándolo al cumplimiento de estándares laborales, sociales y ambientales. Es una típica estrategia ganar-ganar.

La otra medida de la propuesta que quiero citar, es una de las propuestas relacionadas con la oferta y es el tema de los recursos financieros de la banca pública. De mantenerse una regulación para la banca pública, que le da un tratamiento de banca estrictamente comercial, pues, estará condenada a seguir siendo una banca comercial. La interrogante es cuál es el propósito para el país de tener un Banco Nacional que logre montos elevados de utilidades si estas no se destinan a la generación de producción y de empleo decente y si no ayudan a mejorar la distribución de la riqueza. La banca pública y el sistema de economía social requieren una regulación diferenciada, no solo basada en indicadores financieros como los actuales, sino, también en indicadores de responsabilidad social, es decir, ¿cuál es el impacto que ese crédito específico está generando? Una regulación diferenciada permitiría canalizar el flujo de recursos financieros hacia la producción y hacia la generación de nuevos empleos decentes.

Estas son tan solo dos de las medidas que brevemente cito, que se encuentran desarrolladas en la propuesta multisectorial denominada: "10 medidas para enfrentar la crisis económica con inclusión social y productiva"y que como se mencionó puede ser consultado en http://10medidascontralacrisis.codigosur.net/leer.php/2 571208.

Diálogo social y política de empleo

Decía el señor ex presidente Miguel Angel Rodríguez, aquí presente, que a su juicio el mayor error durante su gobierno fue no haber continuado con la concertación nacional. La concertación nacional en su momento generó grandes acuerdos, entre ellos están: la ley de protección del trabajador, la reforma procesal laboral, la reforma de pensiones de 1995, la fracasada reforma tributaria también fue resultado de acuerdos entre sectores.

La experiencia dice que las transformaciones más importantes y radicales logradas en el país han sido fruto del acuerdo y la negociación. Por desgracia esto se olvida rápidamente y se adopta la idea de que en realidad la guerra fría aun persiste.