

**El papel de las políticas de empleo y de mercados de trabajo  
para responder a la crisis**

**Comentarios de José Manuel Salazar-Xirinachs  
Director Ejecutivo de Empleo,  
Organización Internacional del Trabajo (OIT), Ginebra en el  
“Encuentro intersectorial por el Empleo”  
San José, Costa Rica, Martes 14 de Julio, 2009**

Sr. Presidente de la República, Dr. Oscar Arias Sánchez  
Señores Ministros y funcionarios de gobierno  
Señores Empresarios y Trabajadores  
Señores y Señoras,

Muchas gracias por su invitación a acompañarlos en esta importante jornada. Es para mí un honor y un privilegio, como costarricense y como encargado de dirigir los programas de empleo en la OIT, poder compartir con ustedes algunas de nuestros conocimientos y lecciones aprendidas.

Como se imaginarán, en la OIT hemos estado estudiando muy de cerca las experiencias nacionales de respuesta a la crisis alrededor del mundo. También hemos estado evaluando las respuestas en los organismos internacionales, el sistema de Naciones Unidas, el G-8 y el G-20. El G-20 nos solicitó en Abril pasado, que en colaboración con otras organizaciones pertinentes, evaluemos las acciones emprendidas y las que se necesiten en el futuro. Lo que voy a compartir con ustedes hoy es parte de este esfuerzo. Para mayor información los invito a consultar el Observatorio de la OIT sobre la Crisis Global del Empleo en la página Web.<sup>1</sup>

Quiero aprovechar estos 20 minutos para cubrir tres temas:

1. Unos breves comentarios sobre el contexto internacional
2. Compartir con ustedes un marco integrado para analizar la vulnerabilidad de los países, los impactos y la capacidad de mitigación, y
3. Ofrecer un cuadro de las medidas tomadas por otros gobiernos para atenuar los impactos en el empleo y los ingresos, que espero pueda enriquecer la ya muy elaborada respuesta de políticas en Costa Rica frente a la crisis.

## **I. El contexto internacional**

En cuanto al contexto internacional no es necesario recordar que el 2009 es el primer año desde la II Guerra mundial en que la economía global se contrae en vez de crecer. Esta no es la “Gran Depresión” pero es la “Gran Recesión.”

Es una crisis que se originó en los países desarrollados. Para los países en desarrollo es una crisis importada. No es hecha en Costa Rica, ni en Centroamérica. Por lo tanto, las medidas que Costa Rica tome pueden ayudar a mitigar los impactos y a hacer más solidarios los costos del ajuste, pero no podrán resolver la crisis. La solución solo

---

<sup>1</sup> <http://www.ilo.org/public/english/support/lib/financiacrisis/>

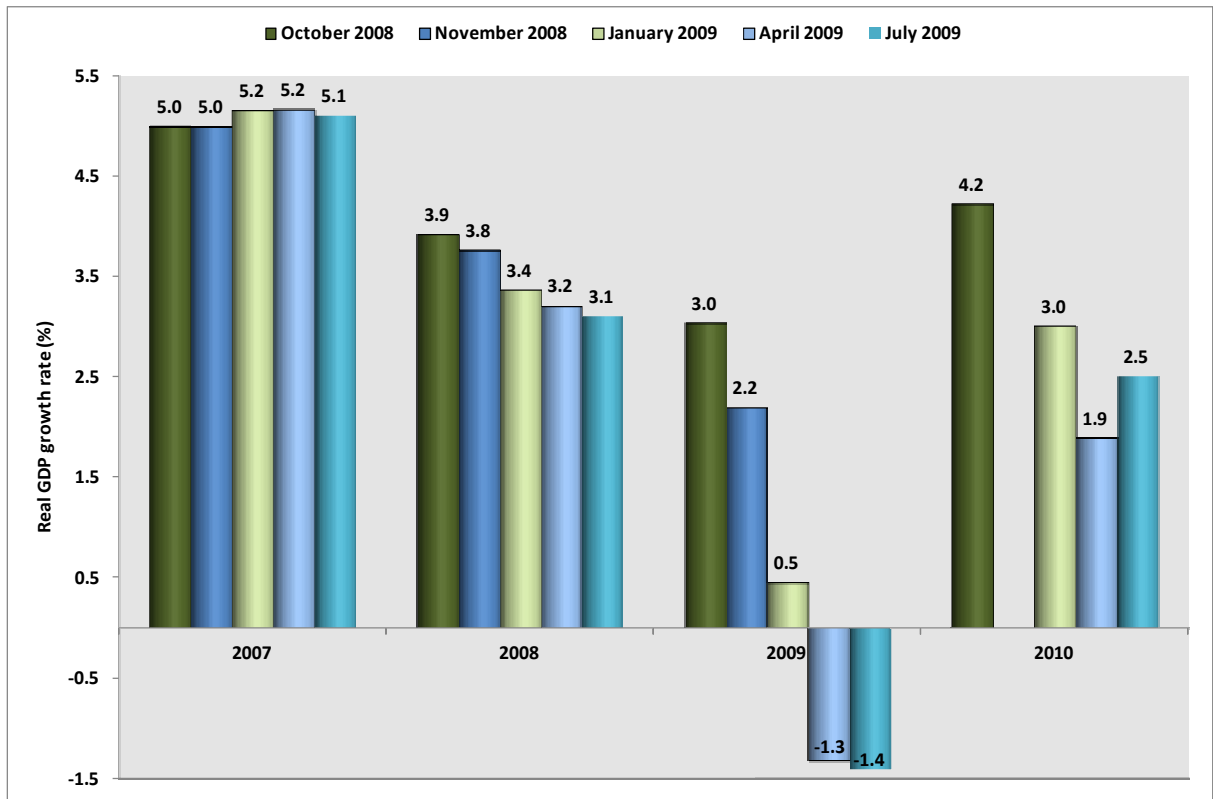
puede venir de una recuperación de la economía mundial, y en particular de los Estados Unidos, dada la fuerte integración que Costa Rica y Centroamérica tienen con la economía norteamericana.

Por eso, dos preguntas muy importantes son: si la crisis ya tocó fondo y ¿qué tipo de recuperación se puede esperar?

En cuanto a la primera pregunta, los “brotos verdes” sugieren que efectivamente la crisis parece haber tocado fondo en los Estados Unidos.

El FMI publicó el 8 de Julio pasado su nuevo pronóstico y por primera vez, en esta historia de 4 rectificaciones del pronóstico desde Octubre del año pasado, la revisión es hacia arriba en vez de hacia abajo en las expectativas de crecimiento global para el 2010. Estas son buenas noticias e indican que la crisis amaina, la caída tiende a estabilizarse. Pero a nivel global la contracción esperada en el 2009 es de 1.4%.<sup>2</sup>

### Rectificaciones de los pronósticos del FMI sobre el crecimiento mundial, 2009 y 2010



<sup>2</sup> En Abril el FMI pronosticó globalmente una contracción de -1.3% en el 2009 y una recuperación de 1.9% positivo en el 2010 (4% en países emergentes y en desarrollo, y 0% en países desarrollados). El pasado 8 de Julio la nueva estimación de la contracción en el 2009 es incluso un poquito mayor, pero la recuperación esperada en el 2010 es de 2.5% en vez de 1.9%. No obstante esta mejora en el promedio, los principales socios comerciales de Costa Rica y de América Latina, Estados Unidos y Europa, se espera que crezcan a solo 0.8% el primero y en Europa se espera una contracción de -0.3%. La contracción esperada para América Latina en el 2009 es de -1.7% en promedio, -1.3 en Brazil, -7.3 en México, -1.8 en Costa Rica. Además, ahora el Fondo espera que el repunte para las economías desarrolladas solo venga hasta el segundo semestre del 2010. Lo cierto es que estos pronósticos están rodeados de gran incertidumbre.

En cuanto a qué tipo de recuperación se puede esperar:

- Una corriente de opinión considera que el impacto de la crisis global va a ser corto, una recesión profunda y sincronizada en el 2009 seguida de un retorno a crecimiento positivo en el 2010. Si ustedes ponen esta teoría en un gráfico tendría forma de “V” con un desplome en el crecimiento seguido de un rápido repunte.
- Otra corriente considera que la crisis tendrá mayor duración que crisis anteriores y que la recuperación cuando venga va a ser lenta. Bajo esta visión el gráfico tendría forma de “L”.
- Otros piensan que puede tener forma de “W”, con repuntes modestos seguidos de nuevas bajas, es decir, volatilidad en el crecimiento según las fuerzas que lo empujan en sentidos opuestos.

En la OIT creemos que la recuperación va a ser lenta y prolongada, por varias razones:

- Primero, los brotes verdes indican solamente una moderación en la tasa de deterioro, pero el deterioro aún continúa. El 2009 no es solamente un año de profunda recesión, sino que es el año en el cual la crisis golpea duro a los mercados laborales y a las personas y el deterioro de los mercados laborales continuará en el 2010 aún si hay recuperación del PIB. Por supuesto que el desempeño de los mercados de trabajo sería aún peor sin la expansión de demanda agregada global vía los masivos estímulos fiscales que varios países han realizado. Pero el hecho es que, a nivel global, el desempleo y la pobreza continúan en una fuerte escalada.<sup>3</sup> *Este aumento masivo del desempleo y la pobreza alimenta el círculo vicioso recesivo de menores ingresos, menores gastos de consumo y menor demanda. Y a pesar de los fuertes estímulos fiscales, estos no son suficientes para compensar la reducción de demanda agregada por reducción del consumo y la inversión privada.*
- Segundo, en países desarrollados las recesiones previas han sido el resultado o bien de bancos centrales tratando de matar a un auge que amenazaba con convertirse en inflacionario o bien de un choque causado por el precio del petróleo. Pero el sistema financiero estaba en buena forma. Esta vez no es así.<sup>4</sup> A pesar de las acciones para rescatar a los bancos, el sector financiero está todavía muy enfermo en varios países desarrollados. La contracción del crédito aún está alimentando el círculo vicioso recesivo. Además, los mercados de casas en varios países todavía no terminan de tocar fondo, afectando la riqueza de sus dueños y los activos tóxicos de los bancos. Y, muy importante, persiste un gran desbalance en los estados de pérdidas y ganancias

<sup>3</sup> En enero del 2009 la OIT estimó tres escenarios sobre desempleo y empleo vulnerable, y anticipó que un escenario cercano al peor de los estimados, el desempleo podría subir en 40 millones de personas sólo en el año 2009. Desafortunadamente, nuestro seguimiento de los mercados laborales sugiere que el mundo está avanzando hacia un resultado cercano a ese peor escenario. (OIT, Global Employment Trends, January, 2009, y su actualización en Mayo, ver [www.ilo.org](http://www.ilo.org)).

<sup>4</sup> Willem Buiters “Green Shoots : grounds for cautious pessimism”, FT.com/maverecon, 28 Abril, 2009.

de las empresas y de las familias en los Estados Unidos y otros países desarrollados. Mientras las empresas y las familias no terminen su proceso de des-apalancamiento, no se podrá retornar a niveles normales de inversión de las empresas y de gastos del consumidor.<sup>5</sup>

- La tercera razón son las lecciones de otras crisis. Estudios comparativos de otras recesiones<sup>6</sup> muestran que las recesiones que siguen a una crisis financiera tienden a ser más largas y profundas que las que no. Además, muestran que hay un rezago significativo entre la recuperación económica y la recuperación del empleo. En crisis anteriores, la recuperación del producto ha tomado un promedio de dos años, pero la recuperación del mercado laboral y del empleo a los niveles pre-crisis ha tomado entre 4 a 5 años. Esto plantea la amenaza de una “recuperación sin empleos” (jobless recovery). Hay dos lecciones en esta observación:
  - Una es que no hay que cantar victoria antes de tiempo. Aún cuando los datos económicos y financieros empiecen a lucir mejor, eso no quiere decir que al mismo tiempo está mejorando la situación social, de empleo y de pobreza.
  - La otra es que, como lo advirtió nuestro Director General Juan Somavía a la Conferencia Internacional del Trabajo<sup>7</sup> y lo ha reiterado Paul Krugman para el caso de los Estados Unidos,<sup>8</sup> ahora que la caída libre ha terminado, tampoco hay que estar complacientes y dejar que se vaya el sentido de urgencia. Las políticas sociales y de mercado de trabajo para reducir el rezago entre recuperación económica y recuperación del empleo, es decir, para evitar la “recuperación sin empleos” son fundamentales. A esto me referiré en pocos minutos.
- Una cuarta razón es que la naturaleza sincronizada de esta Gran Recesión hace imposible, como en recesiones anteriores, que un país o grupo de países pueda salir de la crisis a punta de dinamismo exportador. No hay ningún motor efectivo para el crecimiento del comercio mundial en este momento.

En conclusión, hay razones para esperar que esta recesión global será larga y profunda y que la recuperación será lenta y prolongada. Es decir, que tenga más forma de L que de V.

Esta conclusión tiene consecuencias importantes para las opciones de política:

- Primero, hay que esperar lo mejor y pero planear para lo peor. No es prudente apostar a que la recuperación vendrá rápido. Es importante para los países hacer esfuerzos de política anti-cíclica, pero estas políticas deben hacerse en un marco de prudencia fiscal y macroeconómica, y combinadas con

<sup>5</sup> Martin Wolf “Why the ‘Green Shoots’ of recovery could yet wither”, FT, 22 Abril, 2009.

<sup>6</sup> Carmen M. Reinhart and Kenneth S. Rogoff (2008) “The Aftermath of Financial Crisis”, Enero, 2009, disponible en: [http://www.economics.harvard.edu/files/faculty/51\\_Aftermath.pdf](http://www.economics.harvard.edu/files/faculty/51_Aftermath.pdf)

<sup>7</sup> Conferencia Internacional del Trabajo, Memoria del Director General, *Enfrentando la crisis mundial del empleo. La recuperación mediante políticas de trabajo decente*, Junio, 2009. [www.ilo.org](http://www.ilo.org)

<sup>8</sup> Paul Krugman, “Boiling the Frog”, The New York Times, 13 de Julio, 2009.

programas sociales y de mercado de trabajo integrales como el Programa Escudo.<sup>9</sup>

- Segundo, las políticas sociales y de mercado de trabajo son esenciales para mantener ingresos y mitigar los impactos sociales y humanos de la crisis.
- Tercero, algunas políticas de mercado de trabajo son apropiadas y financiadas cuando se espera que la crisis sea de corta duración. Pero en una crisis de duración larga algunas no son recomendables o sostenibles fiscalmente.

## II. El Pacto Mundial para el Empleo

El pasado mes de Junio la Conferencia Internacional del Trabajo de la OIT aprobó el Pacto Mundial para el Empleo, con la participación de delegaciones tripartitas de gobiernos, empleadores y trabajadores de los 182 países miembro.

El Pacto Mundial para el Empleo es un llamado urgente a poner el empleo y la protección social en el centro de las políticas de recuperación.

Es un portafolio de políticas prácticas y operacionales que han trabajado bien en muchos países. No es una receta única, sino opciones que los países han adecuado a sus condiciones nacionales. Es también la respuesta de los actores de la economía real a los excesos, distorsiones y malos manejos de la economía financiera que causaron la crisis.

Sus objetivos centrales son mitigar los impactos sociales de la crisis y acortar el rezago entre la recuperación del crecimiento y la recuperación del empleo.

Algunas de las áreas de política cubiertas por el Pacto son estas:

- Promover consultas tripartitas sobre las políticas de recuperación;
- Reforzar las políticas activas de Mercado de trabajo;
- Mantener empleos viables;
- Apoyar a los que buscan trabajo mediante entrenamiento y formación vocacional;
- Expandir los esquemas de garantía de empleo;
- Atención especial a los jóvenes y los grupos vulnerables;
- Apoyo a las empresas sostenibles, en particular las empresas medianas y pequeñas;
- Protección a los derechos de los trabajadores;
- Inversiones en infraestructura y bienes públicos, en particular las intensivas en mano de obra, en salud, educación y servicios sociales;
- Inversión hoy en la economía verde de mañana;
- Inversión en seguridad alimentaria y desarrollo rural;

---

<sup>9</sup> El BID ha hecho algunos cálculos para América Latina que muestran una alta sensibilidad o fragilidad fiscal y del endeudamiento público a los distintos escenarios de externos de recuperación. Problemas de sostenibilidad fiscal pueden limitar la capacidad de poner en práctica políticas contracíclicas. (Banco Interamericano de Desarrollo, *Policy Trade-offs for unprecedented times. Confronting the Global Crisis in Latin America and the Caribbean*, March, 2009)

- Extender la protección social y fortalecer los sistemas de pensiones;
- Tratar a los migrantes de manera justa.

En cada una de estas áreas hay una variedad de instrumentos y prácticas de política en los países, en la OIT y otros organismos internacionales, y ejemplos nacionales de ejecución exitosa.

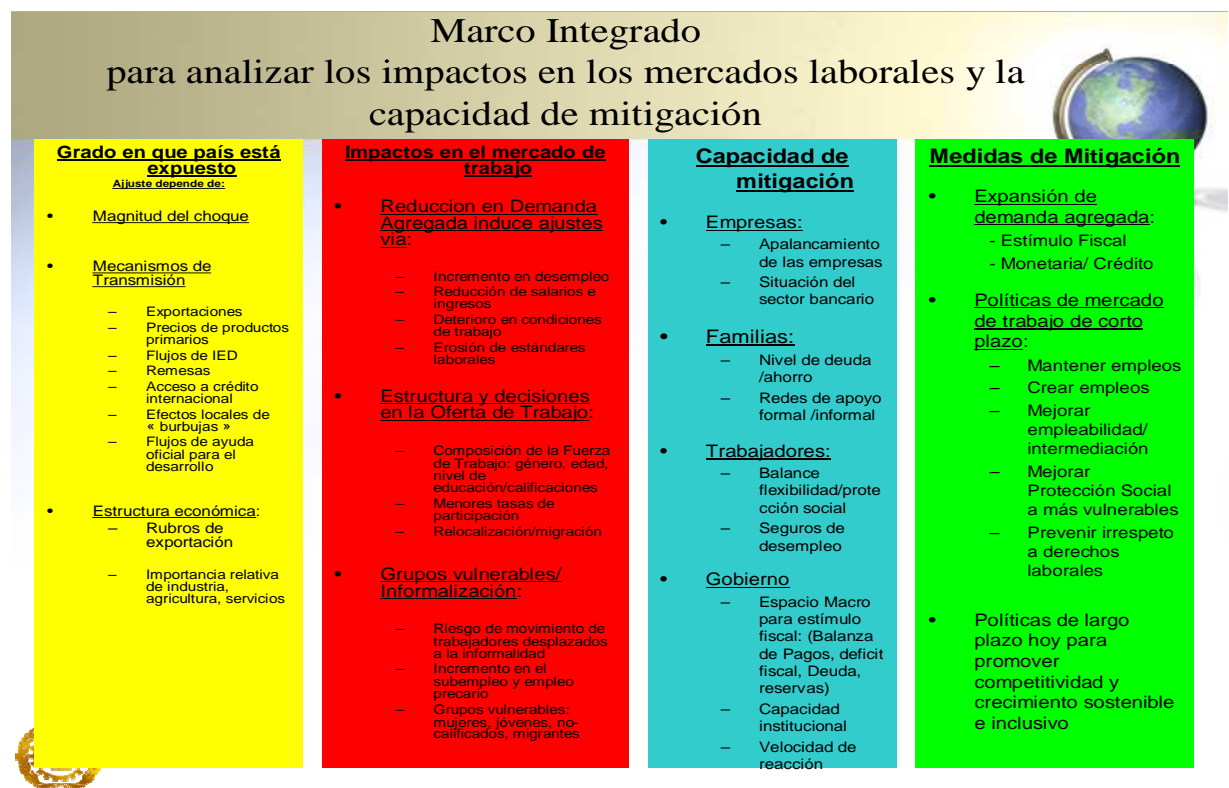
Adoptadas en forma integral y coordinada, estas políticas pueden reducir tensiones sociales, proteger a la gente en la recesión, estimular la inversión y la demanda agregada y sentar las bases para una mayor competitividad y un crecimiento más inclusivo en el futuro.

El Pacto no es una obligación legal internacional. Es un acuerdo tripartito sobre enfoques comunes de política, del tipo de los que voy a describir más en un momento y que recibió un importante apoyo en la reunión del G-8 la semana pasada.

El Pacto puede ayudar a enriquecer las discusiones y la formulación de política en el ámbito nacional.

### III. Marco integrado para analizar los impactos de la crisis

Quisiera ahora presentarles un marco integrado para analizar los impactos de la crisis en un determinado país, en particular los impactos sociales y en el mercado de trabajo, y las respuestas de política, ilustrado en este gráfico.

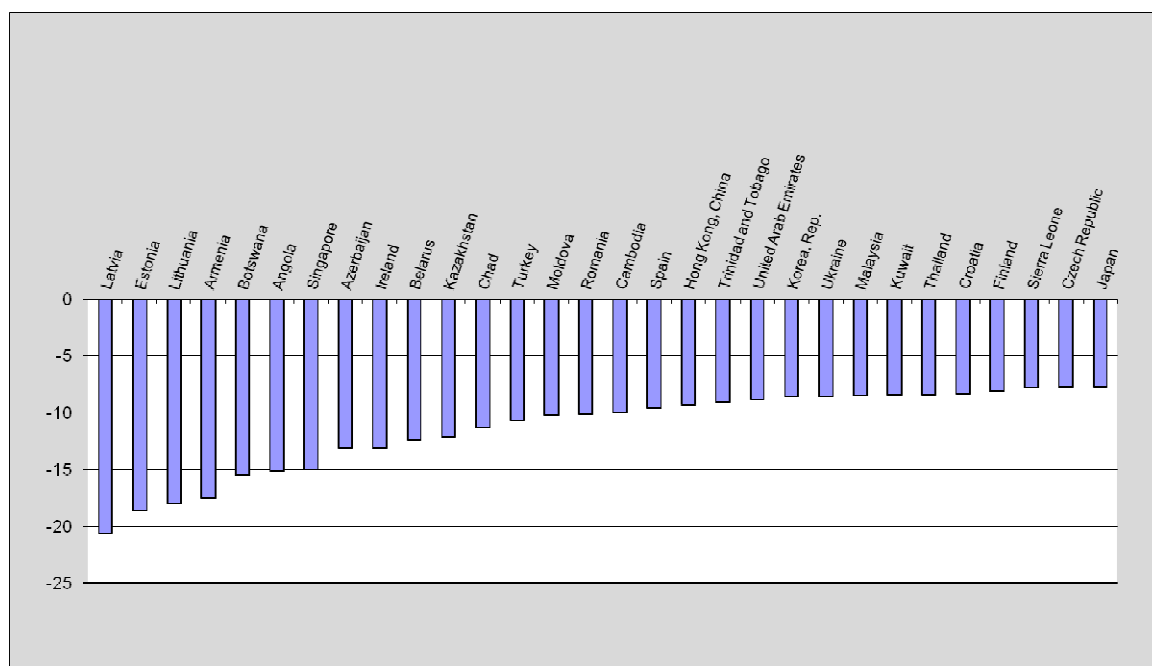


La primera columna muestra los principales determinantes de la vulnerabilidad-país, que dependen de la magnitud del choque, de la estructura económica de cada país y de los mecanismos de transmisión.

Los impactos de la crisis en los países en desarrollo son muy variados.

El siguiente gráfico muestra la lista de los 30 países más afectados por la crisis en términos de la reducción de su tasa de crecimiento en el 2009 en comparación con el promedio 2000 a 2008, con contracciones económicas que van de menos 20% a menos 8%. La lista incluye a Irlanda, España, Japón. Muchos países en transición del centro de Asia y del Este Europeo, algunos Africanos y Asiáticos, pero de las Américas solo a Trinidad y Tobago.

### Reducción del crecimiento, 2009 en comparación con el promedio 2000-2006, para los 30 países más afectados por la crisis



En contraste con varios países desarrollados, ningún país en desarrollo ha sufrido la destrucción de su sistema financiero antes de la recesión. Sus contracciones son el resultado del impacto externo y los mecanismos de transmisión. Todos los motores del crecimiento y todas las fuentes de financiamiento de los países en desarrollo están siendo afectados por la crisis: el comercio, el turismo, los flujos de IED (Inversión Extranjera Directa), los flujos de remesas, los precios de los productos básicos y la ayuda oficial al desarrollo. Todos estos transmisores de la crisis solo se recuperarán con una recuperación en Estados Unidos y otras economías grandes, que como acabo de argumentar no vendrá ni pronto ni rápido.

Volviendo al Marco Integrado, la segunda columna muestra los principales elementos que determinan los impactos en el mercado de trabajo y el empleo. Estos se pueden ver por el lado de la demanda y de la oferta de trabajo. La reducción de la demanda agregada ya sea en exportaciones, consumo o inversión reduce la demanda de empleo y produce aumentos en el desempleo, presiones hacia abajo en salarios e ingresos, deterioro de condiciones de trabajo, mayor informalidad y posible erosión en respeto a derechos laborales. Las características de la oferta laboral también determinan los

impactos, en términos de género, perfil educativo, número de trabajadores migrantes, etc. El impacto es particularmente fuerte en grupos vulnerables como jóvenes, trabajadores poco calificados y migrantes.

La tercera columna presenta los principales elementos que determinan la capacidad de mitigación en un país que depende de ciertas características de los sectores: empresas, familias, mercado laboral y gobierno e instituciones públicas. En cuanto al sector empresas la capacidad de mitigación depende factores como sus niveles de endeudamiento previo y la situación del sector bancario, tal como la sanidad de sus carteras y nivel de contagio. La capacidad de mitigación de las familias depende de sus niveles de endeudamiento o ahorro, y de la existencia de redes de protección social que les ayuden a mantener el ingreso y les faciliten el ajuste. En el mercado laboral influyen factores como la legislación laboral y la naturaleza de los mecanismos de protección de los trabajadores y los ingresos. En el sector gobierno la capacidad de mitigación depende del espacio para políticas fiscales anti-cíclicas y de la capacidad institucional y velocidad de reacción de las instituciones. Es interesante observar cómo el Plan Escudo de Costa Rica sigue bastante de cerca este marco de áreas y estrategias de mitigación.

La cuarta columna presenta una estructura para pensar en medidas de mitigación. Y esto me trae al tema del portafolio de opciones de políticas de empleo frente a la crisis y las buenas prácticas observadas.

#### **IV. Portafolio de opciones de política y lecciones**

En una definición amplia, la política de empleo incluye no solo las intervenciones en los mercados laborales sino también las políticas macroeconómicas y de crecimiento que influyen en la demanda de trabajo. Ya hice algunos comentarios sobre la necesidad de poner en práctica políticas macro y fiscales anti-cíclicas dentro de un marco de prudencia fiscal y financiera. Así que no me voy a referir más a esto. Tampoco me voy a referir a las políticas sociales en general que incluyen temas de salud, educación y nutrición.

El foco es estrictamente en el posible paquete de políticas en los mercados de trabajo. Estas se pueden agrupar en medidas de corto plazo y medidas de más largo plazo, pero que deben establecerse ya, para promover la competitividad y el crecimiento inclusivo y forjar localmente una globalización más justa y sostenible.

#### ***Medidas de corto plazo***

Las medidas de corto plazo incluyen varias categorías, con la advertencia de que algunas medidas no caen exclusivamente en una sola categoría de objetivos:

1. Medidas para mantener a la gente en sus empleos
2. Medidas para crear empleos
3. Medidas para aumentar la empleabilidad de los desempleados y mejorar los servicios de empleo
4. Medidas para proveer protección social y mantener ingresos, en particular de los más pobres y vulnerables
5. Medidas para prevenir el debilitamiento de derechos laborales

## A. Medidas para mantener a la gente en sus empleos

### Reducción de la jornada de trabajo<sup>10</sup>

Una de las medidas más ampliamente utilizadas particularmente en los países europeos, Japón, Estados Unidos y en no pocos países en desarrollo es la reducción de la jornada de trabajo. Esto permite a las empresas reducir costos laborales sin despedir empleados. La idea es que cuando las condiciones económicas mejoren, los trabajadores regresen a la jornada laboral normal. La medida se puede aplicar sin subsidio al salario, como está en el proyecto de Ley para la Protección del Empleo como parte del Plan Escudo en Costa Rica, o con subsidio. Sin subsidio tiene la desventaja para los trabajadores de que su salario se reduce en proporción a la reducción de horas, con subsidio los trabajadores mantienen mayor proporción de sus ingresos, pero la desventaja es que la medida tiene un importante costo fiscal. En ambos casos los empleadores se benefician de la reducción de costos y de mantener la inversión hecha en calificaciones y conocimientos de sus trabajadores. La medida requiere que el Código de Trabajo permita este tipo de flexibilidad.

En Francia este esquema se llama “empleo parcial” (“chomage partiel”), y en Alemania “Kurzarbeit”. Ambos esquemas han sido extendidos durante esta crisis en términos de duración y del monto del subsidio. La medida se puede combinar con inversión en entrenamiento a los trabajadores durante las horas no trabajadas, lo cual por supuesto tiene también un costo adicional.

En general esta medida se aplica no unilateralmente por el patrono, sino en un marco de diálogo social con los trabajadores, y esta es la modalidad que apoya la OIT.

La medida es una medida de retención del empleo solo si la crisis es de corto plazo y los trabajadores pueden volver a trabajar tiempo completo cuando venga la recuperación. Si la crisis es prolongada la reducción de la jornada solo tiene el efecto de posponer el desempleo y funcionaría solo como una forma de seguro de desempleo de corto plazo.

### Despido temporal

El despido temporal ha sido ampliamente utilizado, por ejemplo, en el sector automovilístico en países como Estados Unidos, Canadá y México, donde han cerrado fábricas hasta que la demanda repunte. General Motors ha cerrado temporalmente 13 plantas, además de los despidos permanentes. Estos cierres tienen repercusiones negativas para los suplidores y comunidades donde operan las plantas.

### Entrenamiento en el Trabajo

El entrenamiento en el trabajo (EET) aprovecha la crisis para invertir en el capital humano y mejorar la productividad de la empresa. La desventaja para los empleadores

---

<sup>10</sup> Para mayores detalles sobre este tipo de medida, sus ventajas y desventajas, criterios de elegibilidad y variaciones, ver OIT “Work Sharing: A Strategy to preserve Jobs During the Global Jobs Crisis”, TRAVAIL Policy Brief No 1, Junio, 2009, que se encuentra en [www.ilo.org/travail](http://www.ilo.org/travail).

es que esta medida no provee alivio inmediato por el lado de costos laborales, sino que de hecho los puede aumentar, a menos que el entrenamiento sea subsidiado por el gobierno.<sup>11</sup>

El entrenamiento en las aulas o en instituciones centralizadas tiene un record mixto de éxito. El más exitoso es el que se hace en las empresas mismas asociados a trabajos específicos. Las inversiones en entrenamiento durante la crisis han sido ampliamente utilizadas en los países de la OECD y en algunos países Asiáticos. El entrenamiento tiene que estar bien focalizado en aquellos empleos que están bajo riesgo durante la crisis pero que son viables en el mediano plazo.

Estos esquemas son más fáciles de aplicar vía la modificación y fortalecimiento de programas de entrenamiento existentes en países que ya los tienen. Si no hay una buena base institucional es difícil ponerlos en práctica a la velocidad necesaria.<sup>12</sup>

Para los trabajadores que ya están empleados, el EET actúa como un subsidio al salario, ya que el empleador recibe un subsidio del gobierno por el salario, o parte del salario, de cada empleado en el programa. La lección aquí es que me parece importante que el INA considere fortalecer este tipo de esquemas de EET, donde su papel es más de financiador que de capacitador directo.

## **B. Medidas para crear empleos**

Las principales medidas para crear empleos en el corto plazo son macroeconómicas y sectoriales, a través de estímulo fiscal y crédito a las empresas para aumentar el crecimiento y la demanda de empleo. Sin embargo, hay algunas políticas de mercado de trabajo que pueden ayudar en el corto plazo, tales como subsidios al salario, recortes temporales en las contribuciones a la seguridad social, programas de empleo público vía inversión en infraestructura e incentivos al empresarialismo.

### Subsidios al salario y recortes en las contribuciones a la seguridad social

Subsidios al salario<sup>13</sup> y recortes en las contribuciones a la seguridad social sirven para reducir costos laborales y hacer más atractivo contratar trabajadores. La ventaja es que mantienen los salarios para los trabajadores, a la vez que reducen el costo para los

<sup>11</sup> En Marzo pasado, los empleadores y los sindicatos en Suecia llegaron a un acuerdo sobre redundancia temporal y entrenamiento. El acuerdo le permite a los empleadores reducir horas trabajadas hasta 20%, sin subsidio, y este tiempo se invierte en programas de entrenamiento. Volvo ha tomado ventaja de este acuerdo, que no era posible bajo la legislación sueca antes, y esto le ha ayudado a la compañía a mantener a 1000 trabajadores que de otra manera habrían sido despedidos. Este tipo de medidas son difíciles de poner en práctica en países en desarrollo no solo por su costo fiscal, sino porque requieren mucha madurez en los procesos de diálogo social, lo cual con frecuencia no es el caso.

<sup>12</sup> América Latina ha experimentado extensamente con programas de entrenamiento juvenil que combinan EET con entrenamiento en la clase, por ejemplo Chile Joven, Argentina Joven, ProJoven en Perú, Procajoven en Panamá. Estos programas han sido bastante exitosos pero usan empresas con el potencial de contratar nuevos empleados, lo cual no es normalmente el caso durante la recesión.

<sup>13</sup> Australia introdujo un nuevo subsidio al salario para los patronos que contratan aprendices despedidos. El esquema de 145 millones de dólares, Asegurando Aprendices, tiene el objetivo de mantener a los aprendices conectados con el mundo del trabajo después de que han sido despedidos al final de su período de aprendizaje. Para este y otros ejemplos ver OECD (2009).

empleadores. La desventaja es que estas medidas pueden ser prohibitivamente costosas para los gobiernos, por lo que solo son recomendables si se tiene la certeza de que la crisis va a ser de corta duración. Además, los recortes en las contribuciones a la seguridad social pueden tener consecuencias indeseables de largo plazo para la viabilidad de los fondos de seguridad social.

#### Programas de infraestructura intensiva en mano de obra

En contraste con incentivos vía salarios, los programas de inversión en infraestructura crean directamente empleo remunerado de manera temporal y sirven para compensar en parte la caída de la inversión privada. Este tipo de programas han sido muy populares en América Latina, Asia, África y Europa del Este. Generalmente son focalizados en los trabajadores muy pobres, no calificados y desempleados.

Estos programas son especialmente útiles para enfrentar la crisis cuando son intensivos en mano de obra en proyectos como construcción de caminos; mantenimiento de infraestructura como caminos vecinales y alcantarillas; irrigación; reforestación; conservación de suelos y servicios sociales como cuidado de enfermos o personas mayores.

Estos programas proveen una red de seguridad de corto plazo, no una solución de largo plazo al problema del desempleo. Pueden ser muy útiles en apoyar a grupos vulnerables de gente pobre o gente joven en zonas rurales. En el caso de los servicios sociales son particularmente útiles para proveer empleo a las mujeres. Otra ventaja es que además de proveer ingresos, ayudan a mejorar infraestructura o servicios sociales o ambientales necesarios.

Sus dificultades consisten en lograr el financiamiento adecuado, ponerlos en práctica de manera rápida y oportuna, y crear medios de vida sostenibles para los participantes una vez que los programas terminan. Su costo puede escalar rápidamente si el costo administrativo no se mantiene bajo control y si el tipo de empleo no es intensivo en mano de obra.

Dos riesgos son: atrasos en su ejecución, que pueden hacer que comiencen muy tarde para atacar lo peor de la crisis, y que continúen más allá de lo necesario.

Una segunda modalidad es proyectos de obra pública más sofisticados, que toman más tiempo para ponerse en práctica, pero que pueden ser útiles si la crisis es larga y la recuperación lenta.

#### Incentivos al empresarialismo, en particular las PYMES

Durante las crisis todas las empresas, pero en particular las PYMES, se ven en serios problemas de flujo de caja y en sus estados de ganancias y pérdidas. Muchos países han puesto en práctica readecuación de deudas y esquemas de crédito subsidiado para apoyar a las PYMES, donde reside gran parte de la creación de empleo, durante la crisis, y Costa Rica no es la excepción. También se han utilizado políticas sectoriales de apoyo o incluso de rescate, en algunos casos controversiales, como con el sector automovilístico en los Estados Unidos. Estas y otras medidas de apoyo a las empresas son una parte importante de la mitigación de los impactos de la crisis.

Entiendo que en Costa Rica mucho del esfuerzo de apoyo a las empresas se ha concentrado alrededor de la Banca de Desarrollo, que no obstante ha enfrentado algunos problemas de ejecución.

### Apoyos a los auto-empleados y a la microempresa

Cuando hablamos de apoyo y entrenamiento no debemos pensar solo en los empleados formales sino en los miles y miles de auto-empleados y micro-empresarios, incluso en la economía informal. Entrenamiento en empresarialismo incluye planes de negocios, mercadeo, desarrollo de productos y alianzas, mediante tutorías y otros esquemas innovadores. Apoyos también incluyen al microcrédito y los micro-seguros, y esquemas de garantías que permitan mayor acceso a pequeños empresarios sin las garantías usuales. Por cierto que no ví este tipo de temas en el Programa Escudo.

### **C. Medidas para aumentar la empleabilidad de los desempleados**

En tiempos en que la demanda agregada ha colapsado tan espectacularmente, aún con la asistencia de los gobiernos, el sector privado tiene serias limitaciones para contratar. En este contexto, las políticas activas de mercado de trabajo, que tratan de mejorar la intermediación entre la oferta y la demanda de trabajo, son relativamente inefectivas. Sin embargo, son importantes para ayudar a los desempleados a conseguir empleo cuando la economía se recupere y para reducir el rezago entre la recuperación económica y la del empleo. La crisis es una oportunidad para fortalecer y modernizar las instituciones que prestan estos servicios. Las principales políticas en este sentido son las siguientes.

#### Servicios de Empleo

Primero, servicios de búsqueda de empleo, tales como los servicios públicos, los privados y las ferias de empleo. Estos ayudan a las personas a evaluar sus talentos, dan consejos, entrenan en cómo presentarse y prepararse para entrevistas y a identificar vacantes, y ayudan a las empresas a ubicar las personas con los perfiles adecuados. Estos servicios son particularmente útiles para los jóvenes. Muchos países Europeos han ampliado sus servicios de empleo durante esta recesión.

Los servicios de empleo son una institución del mercado de trabajo que está muy subdesarrollada en Costa Rica. Existen servicios para los profesionales calificados, pero los servicios son prácticamente inexistentes para los trabajadores no calificados. Me parece que sería importante aprovechar la crisis para fortalecer las instituciones de intermediación, que son importantes no solo para enfrentar la crisis sino que serían una mejora permanente en la infraestructura de los mercados laborales del país.

#### Programas de Entrenamiento y formación vocacional

Ya me referí a la necesidad de invertir en entrenamiento y formación vocacional en relación con la retención de trabajadores. Estos programas son importantes no solo como alternativa para retener trabajadores, sino para aumentar la empleabilidad de los

trabajadores despedidos. Estos programas están limitados en países en desarrollo por la falta de recursos y la falta de instituciones adecuadas de entrenamiento.

En Costa Rica este no es el caso. La crisis es una gran oportunidad no solo para entrenar mediante becas en el corto plazo sino para modernizar el sistema de formación vocacional y promover otras medidas que aumenten la competitividad en el largo plazo. En este sentido la iniciativa de don Francisco Morales para crear un Sistema Nacional de Formación Profesional (SINAFORP) es importante.

#### **D. Medidas para proveer protección social y mantener ingresos de los más vulnerables.**

##### Extensión de los seguros de desempleo en términos de duración y cobertura

Los seguros de desempleo son usados ampliamente en países Europeos. Son parte de los estabilizadores automáticos del mercado de trabajo, y la erogación fiscal en este tipo de esquemas y políticas activas de mercado de trabajo supera con creces el aumento del gasto discrecional en los paquetes de estímulo fiscal.

Esto es así no solo por la automaticidad de estos esquemas sino porque durante la crisis los beneficios de desempleo se han ampliado en términos de cobertura y generosidad de los pagos. Por ejemplo, España ha extendido los beneficios de desempleo a aquellos que no han trabajado previamente, lo cual es normalmente un pre-requisito. Brasil y Corea del Sur han extendido la duración de sus esquemas de beneficios de desempleo.

La mayoría de países en desarrollo no tienen esquemas de beneficios de desempleo a causa de su costo, y sus requisitos de capacidad institucional, como tener servicios públicos de empleo bien desarrollados. Esta no parece ser entonces una opción de política de corto plazo para enfrentar la crisis.

##### Extensión de otros esquemas de protección social

Más bien, en Costa Rica y otros países el apoyo a los ingresos durante la crisis viene por el lado de otras medidas de política social como apoyos para vivienda; transferencias condicionadas para mantenerse en la educación como el programa AVANCEMOS; extensión de pensiones no-contributivas; readecuación y ampliación de préstamos a la educación, como lo ha hecho el CONAPE; y el programa de luncheras de fin de semana y la ampliación del seguro de salud de 3 a 6 meses después de quedar desempleado, así como otros que forman parte del Plan Escudo.

Países que no tienen programas amplios de protección social, han recurrido a establecer o ampliar programas focalizados como programas de transferencias condicionadas (Conditional Cash Transfers –CCT).

##### Incentivos tributarios a las personas de bajos ingresos

Varios países de la OECD han provisto incentivos tributarios a personas de bajos ingresos. Estos programas tienen dificultades en países en desarrollo en parte por su costo fiscal y en parte por las dificultades en la administración de los impuestos.

## **E. Medidas para fortalecer el respeto a las normas internacionales del trabajo y el diálogo social**

En tiempos de crisis hay mayores riesgos de irrespeto y violación a los derechos fundamentales del trabajo. Además, las normas internacionales del trabajo contribuyen a desarrollar una cultura de diálogo social especialmente útil en tiempos de crisis. Por esto, al respecto, el Pacto Mundial para el Empleo enfatiza varios elementos:

- Fortalecer la vigilancia para conseguir la eliminación y evitar el incremento de las distintas formas de trabajo forzoso, trabajo infantil y discriminación en el trabajo
- Respeto a la libertad de asociación y la libertad sindical y reconocimiento efectivo del derecho a la negociación colectiva y a los mecanismos de diálogo social productivo
- Respeto a otros convenios y recomendaciones del trabajo pertinentes
- Potenciar el respeto y la utilización de los mecanismos de diálogo social
- Fortalecer la capacidad de la administración del trabajo y la inspección del trabajo

Para ser efectivas, todas estas políticas de corto plazo que he mencionado deben utilizar y reforzar instituciones y programas existentes. Además, para un buen diseño y evaluación de las políticas un requisito es tener buenos sistemas estadísticos sobre el mercado de trabajo.

### ***Medidas de más largo plazo y sistémicas para aumentar competitividad y el crecimiento inclusivo y forjar localmente una globalización más justa y sostenible***

Este portafolio de políticas de corto plazo interactúa estrechamente con las políticas de crecimiento, sociales y de globalización. No hay que olvidar, que en muchos países había una crisis antes de la crisis, con niveles inaceptables de pobreza, exclusión, desigualdad y crecimiento económico débil o volátil, y ciertamente Costa Rica no es excepción a estos retos.

Aunque es importante enfocarse en la crisis, la crisis es también una oportunidad. Como ha dicho el Jefe de Gabinete del Presidente Obama, “una buena crisis no debe desperdiciarse”.

Franklin Delano Roosevelt impulsó políticas no solo para lidiar con el reto inmediato de la Gran Depresión sino para beneficiar a generaciones futuras. No hay que dejar, como dijo el P. Roosevelt en 1937 que “los síntomas de prosperidad se conviertan en portentos de desastre” y el desastre al que se refería no era la Gran Depresión sino volver al “más de lo mismo” antes de la crisis. Hoy día, el debate sobre el capitalismo y su regulación y sobre la globalización en los países desarrollados ha dejado claro que, de nuevo, no se trata simplemente de volver a más de lo mismo (Business-as-Usual).

En el contexto de Costa Rica la crisis es una oportunidad para una agenda de competitividad y una agenda social para el crecimiento inclusivo. Es probable que haya por varios años un mercado mundial estancado y creciendo lentamente. La competencia por mercados y oportunidades será aún más difícil después de la crisis que antes de ella.

Eficiencia del estado, infraestructura moderna y eficiente, trabajos verdes, ambiente y Paz con la Naturaleza, políticas de apoyo a los sectores productivos, un sistema nacional de formación profesional moderno, mayor calidad en la educación, mayores extensiones de la seguridad social, son solo algunos de los temas prioritarios de esta agenda de hoy en beneficio de las generaciones futuras.

Pero, Señor Presidente, usted y su gobierno ya están liderando en muchos de estos temas. Como usted dijo en la OIT en Ginebra en Junio del 2006, *“el empleo es el corazón de la paz”*. En la OIT nos alegramos de que usted haya hecho de este tema uno de los ejes centrales de su gobierno.

Muchas gracias por su atención.