

CHILE

POLÍTICA FISCAL Y EMPLEO

EL PROGRAMA DE CONTINGENCIA CONTRA EL DESEMPLEO

Mario D. Velásquez¹

En 2006, y en el marco de la Ley sobre Responsabilidad Fiscal, se creó en Chile el Programa de Contingencia contra el Desempleo con el objetivo de fortalecer el instrumental de políticas contracíclicas que ha caracterizado el diseño e implementación de políticas económicas desde 2001. Esta iniciativa vincula la política de empleo con la política fiscal, formalizando la decisión de implementar políticas de empleo anticíclicas, financiadas con ingresos generales, cuando el mercado de trabajo a nivel nacional se deteriora, pero también opera cuando en determinadas áreas geográficas se verifican aumentos significativos del desempleo. En el marco de la actual crisis financiera, el Programa ha mostrado su efectividad activándose durante el presente año junto con una batería de otras medidas complementarias de carácter contracíclico. Sus resultados sugieren efectos positivos en el desempleo, ya que la información más reciente indica que, durante el presente año, se ha detenido la tendencia al alza de la tasa de desocupación nacional, aislada de factores estacionales.

1. Introducción

Desde 2001 la política fiscal chilena se ha guiado por la regla de balance estructural, la que establece que el nivel de gasto público en cada período debe ser igual a los ingresos estructurales o permanentes del Fisco. Con ello se busca aislar las decisiones de gasto público, en particular en materia de gasto e inversión social, de los vaivenes del ciclo económico y en especial de las fluctuaciones de corto plazo en el precio del cobre (la segunda fuente de ingresos después de los tributos). Este enfoque, por lo tanto, actúa como elemento estabilizador de la demanda agregada y del producto.

La regla de balance estructural ha sido aplicada para alcanzar un superávit estructural del Gobierno Central equivalente a 1% del PIB. Dicha meta se ha justificado por la existencia de un déficit estructural del Banco Central, producto del rescate de la banca en los años ochenta y de la política cambiaria de los años noventa, de pasivos contingentes vinculados con garantías y beneficios del sistema de pensiones, así como por la existencia de vulnerabilidades externas y potenciales limitaciones al endeudamiento externo. Se trata, por lo tanto, de un objetivo que se justifica mientras se mantengan las condiciones que la originaron, a menos que un cambio drástico en las condiciones económicas justifiquen su alteración, como ocurrió recientemente, al ser sustituida en forma transitoria por un superávit de 0% del PIB para enfrentar los efectos de la crisis financiera actual.

La aplicación de dicha regla ha reforzado la implementación de una política económica contracíclica, que ha permitido atenuar la amplitud de los ciclos económicos y asegurar, entre otros efectos, la sustentabilidad del financiamiento de las políticas públicas y la planificación de largo plazo en los programas sociales.

¹ Economista, consultor de la Oficina Subregional de la OIT para el Cono Sur de América Latina. Las opiniones vertidas son de exclusiva responsabilidad del autor y no necesariamente representan el pensamiento de la Institución.

Un complemento importante de dicha regla es la Ley de Responsabilidad Fiscal, ya que mientras la primera regula los flujos de ingresos y gastos fiscales, la Ley señalada crea reglas e instituciones para administrar los activos fiscales que resultan de su aplicación. En efecto, junto con crear el Programa de Contingencia contra el Desempleo y otorgarle un carácter permanente al dotarlo de un objetivo, requisitos y financiamiento en la ley de presupuestos, en dicha Ley también se hace obligatoria la acumulación de activos en los Fondos de Reserva de Pensiones y de Estabilidad Económica y Social, con el fin de reducir el riesgo de crisis fiscales. De esta forma, un elemento central de la política fiscal incluye la posibilidad de intervenir en forma activa en el mercado de trabajo cuando éste se deteriora, dotándolo de los recursos necesarios, con cargo a los ingresos generales de la Nación.

2. La experiencia previa en un contexto de estancamiento del empleo

La creación del Programa de Contingencia contra el Desempleo en 2006, fue precedida por un período de alto y persistente desempleo, que se inició en 1999 por los efectos de la crisis asiática, y que sólo mostró una leve tendencia a la baja en años posteriores, pese a que desde 2000 la economía reanudara su crecimiento.

En efecto, la tasa de desempleo pasó desde un 5.3% en el primer trimestre de 1998 a un 11.4% en el tercer trimestre de 1999, y desde entonces se mantuvo en niveles relativamente altos, pues sólo bajó en 1.2 puntos porcentuales en los cinco años siguientes. Hasta el 2003, la recuperación económica no sólo fue modesta sino que también inestable, ya que los sectores más intensivos en el uso de la mano de obra tuvieron dificultades para retomar su dinamismo. Sólo desde 2005 esta situación comenzó a revertirse, lo que derivó en una mayor demanda por trabajo, un mayor aumento real de los salarios medios y una caída significativa del desempleo.

Durante dicho período un conjunto de políticas de mercado de trabajo, tanto activas como pasivas, fueron implementadas y una importante inversión en desarrollo de diseños institucionales y coordinaciones entre entidades gubernamentales permitió obtener positivos resultados y una valiosa experiencia para enfrentar las dificultades generadas por el débil dinamismo en la generación de empleo.

El financiamiento de los programas de empleo directo e indirecto implementados desde 2001 provino de asignaciones presupuestarias por parte del Ministerio de Hacienda al Fondo de Contingencia contra el Desempleo. Mediante este mecanismo se canalizaron recursos fiscales para el financiamiento de planes, programas e inversiones públicas generadoras de empleo, y operaba cuando la desocupación superaba el 10% o cuando la tasa nacional era igual al 9%, y se preveía que en el transcurso de los tres meses siguientes ésta podía superar dicho nivel. Sin embargo, se trataba un Fondo no definido como una fuente permanente de recursos, el que sólo podía operar bajo las condiciones señaladas.

No obstante lo anterior, ya en 2005 se advirtieron los primeros cambios en los criterios de política en esta materia, en orden a fortalecer el desarrollo de este tipo de programas con un soporte de financiamiento permanente. Así, disminuyó la importancia del Fondo de Contingencia como fuente de financiamiento, ya que mientras en 2001 un 72.8% del financiamiento total era aportado por éste, en 2005 esta proporción había disminuido a sólo un 30.2%; incrementándose al mismo tiempo la importancia de los programas con financiamiento considerado en la Ley de Presupuestos. Así, la creación del Programa de Contingencia contra el Desempleo consolidó el aprendizaje obtenido en los años previos, en orden a contar con un mecanismo de financiamiento permanente para enfrentar nuevas coyunturas de alto desempleo, así como implementar planes de empleo en áreas geográficas específicas con alta desocupación.

3. Descripción del Programa

Su objetivo es financiar iniciativas o programas intensivos en el uso de mano de obra, bonificar la generación de empleos y, en general, todas las medidas que se definan para aminorar los efectos del desempleo a nivel nacional, regional o comunal. Éste se activa cuando se cumplen las siguientes condiciones:

- Cuando la tasa nacional de desempleo trimestral exceda el promedio de la correspondiente a los cinco años anteriores, o cuando la tasa nacional de desempleo trimestral sea igual o superior al 10% de la fuerza de trabajo.

- Cuando en una o más regiones o determinadas provincias se registre una tasa de desocupación igual o superior al 10%, correspondiendo tal aplicación en las comunas de la región o provincia que presenten las tasas más altas. También se aplicará cuando en alguna comuna la tasa de desocupación sea igual o superior a dicho porcentaje, aunque la de la respectiva región o provincia sea inferior a éste.

La aplicación de los recursos del Programa se efectúa según un Reglamento emanado del Ministerio de Hacienda y suscrito por el Ministro del Trabajo y Previsión Social, los que además deben publicar periódicamente estadísticas con la cobertura de beneficiarios de los programas que ejecuta el Ministerio del Trabajo y Previsión Social, y las demás iniciativas de empleo financiadas con aporte fiscal directo.

La normativa establece que la Ley de Presupuestos, que se aplicará en el año siguiente a su aprobación, debe incluir el ítem correspondiente al Programa señalado, al que se crea mediante una asignación por apertura presupuestaria, y a partir de ésta se van realizando las asignaciones en función de los gastos efectivos, los que son financiados con cargo a ingresos generales. El Ministerio de Hacienda, a través de la Dirección de Presupuestos, proporciona mensualmente a las Comisiones de Hacienda del Senado y de la Cámara de Diputados y a la Comisión Especial de Presupuestos, información detallada de los suplementos de recursos que recibe el Programa, así como de los egresos y transferencias que se realizan con cargo a él.

Finalmente, es el Ministerio del Trabajo y Previsión Social, a través de la Subsecretaría del Trabajo, el que coordina los programas de empleo directo con apoyo fiscal. Para ello cuenta con un Comité de Seguimiento, integrado por el Subsecretario del Trabajo, quien lo preside, por los encargados nacionales de programas que ejecutan organismos públicos y un representante de la Dirección de Presupuestos. Las funciones de este Comité son las de impartir orientaciones de gestión para asegurar la efectividad de los programas, así como solicitar al Ministerio de Hacienda las transferencias de recursos.

4. Aplicación y resultados

La evolución de la cobertura de beneficiarios de los programas de empleo financiados por el Programa de Contingencia contra el Desempleo, tanto los de tipo directo como indirecto, se ilustra en el gráfico siguiente. En éste se presenta, además, la evolución de la tasa de desempleo (calculada sobre promedios móviles trimestrales), desde el año 2000 en adelante. Como se señaló con anterioridad, la operación del Programa se inició en 2006, mientras que en los años anteriores operó un Fondo de Contingencia, el que dispuso recursos para los mismos fines y se administró con criterios similares.

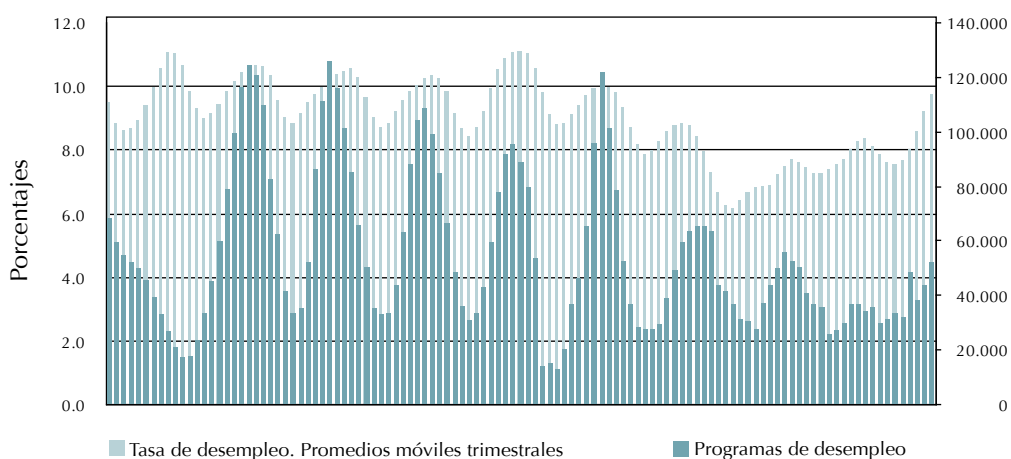
La información presentada muestra que desde 2001 el número de beneficiarios ha seguido una trayectoria complementaria con el curso de la tasa de desempleo, ya sea que se trate de su evolución durante cada año, la que se ve afectada por factores de estacionalidad, así como su trayectoria interanual. En el primer caso, ello explica las alzas del desempleo en los meses intermedios o de invierno, cuando se reduce la demanda por trabajo y las disminuciones de la tasa de desocupación, una vez que comienzan los meses de verano, y con ello las actividades ligadas con la agricultura, especialmente.

Respecto de la trayectoria interanual, es posible verificar que a partir de 2005 -una vez que la tasa de desempleo comenzó a ceder ante la recuperación del dinamismo en la creación de puestos de trabajo- la cobertura de los programas también descendió, lo que es consistente con la naturaleza contracíclica de éstos. En todo caso, su composición se modifica en el ciclo, ya que una vez que se estabiliza la recuperación económica, el peso de los programas de empleos indirectos aumenta.

La información presentada sólo muestra la evolución de la tasa de desempleo nacional, la que si bien es relevante para la activación del Programa de Contingencia contra el Desempleo, no da cuenta de los cambios al nivel de regiones, provincias o comunas. Por ello, sólo es posible visualizar la activación de este Programa, una vez que la tasa nacional de desempleo trimestral exceda el promedio de la correspondiente a los cinco años anteriores, o cuando la tasa nacional de desempleo trimestral sea igual o superior al 10% de la fuerza de trabajo.

Así, de acuerdo con la información analizada, estas condiciones se han presentado entre los meses de febrero a junio de 2009. En los meses de febrero y marzo, la condición que se cumplió es la de superar el promedio de la desocupación de los últimos cinco años, en los cuales se registraron tasas de desocupación de 9.2% y 9.8%, respectivamente.

Cuadro 1
Programas de empleo y tasa de desempleo, 2000-2009
 (en número de personas y porcentaje de la fuerza de trabajo)



Fuente: Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda e Instituto Nacional de Estadísticas.

En cambio, en los meses de abril, mayo y julio el Programa se ha activado porque ambas condiciones se han registrado en forma simultánea, ya que las tasas de desempleo han superado el 10% de la fuerza de trabajo.

Finalmente, es preciso tener en cuenta que el Programa de Contingencia contra el Desempleo ha operado con la aplicación de un conjunto de medidas contracíclicas destinadas a enfrentar los efectos de la crisis financiera, disponiendo de un paquete fiscal significativo, del orden de US\$ 4.000 MM, en el que se han considerado inversiones públicas en infraestructura, estímulos a la inversión y transferencias directas a los hogares más pobres. También se ha puesto en práctica un mecanismo de ajuste contracíclico del Seguro de Cesantía, el que ha permitido aumentar la duración de los beneficios cuando el desempleo ha crecido por sobre su tendencia. Tales medidas, complementadas con nuevas políticas de subsidios a la contratación de mano de obra, así como las del reciente “Acuerdo Nacional por el Empleo y la Capacitación”, han comenzado a mostrar efectos positivos, ya que recientemente la tasa de desempleo ha mostrado un cambio de su tendencia al alza.

Así, la creación y aplicación del Programa de Contingencia contra el Desempleo ha permitido vincular la política de empleo con la política fiscal y, de este modo, formalizar la decisión de implementar políticas de empleo contracíclicas, con reglas de activación conocidas, con extensión amplia de cobertura y con fuentes de financiamiento permanentes.