

**TRABAJO
POST-PANDEMIA:
EVITAR DESEMPLEO
ESTRUCTURAL**

DOCUMENTO PARA
POLÍTICA PÚBLICA



Centro de Desarrollo
Urbano Sustentable

Junio 2021
N°19

TRABAJO POST-PANDEMIA: EVITAR DESEMPLEO ESTRUCTURAL

© Centro de Desarrollo
Urbano Sustentable
CEDEUS

Autores

Johannes Rehner
María Inés Ramírez
Andrés Señoret

Cómo citar este documento:

Rehner, J., Ramírez, M., Señoret, A., (2021). *Trabajo post-pandemia: Evitar desempleo estructural*.

Documento para Política Pública
Nº19. Centro de Desarrollo Urbano
Sustentable, Santiago. <https://doi.org/10.7764/cedeus.dpp.19>



Atribución-NoComercial 4.0
Internacional (CC BY-NC 4.0)
Primera edición corregida
Junio 2021 / Nº19

**TRABAJO
POST-PANDEMIA:**
EVITAR DESEMPLEO
ESTRUCTURAL

DOCUMENTO PARA
POLÍTICA PÚBLICA

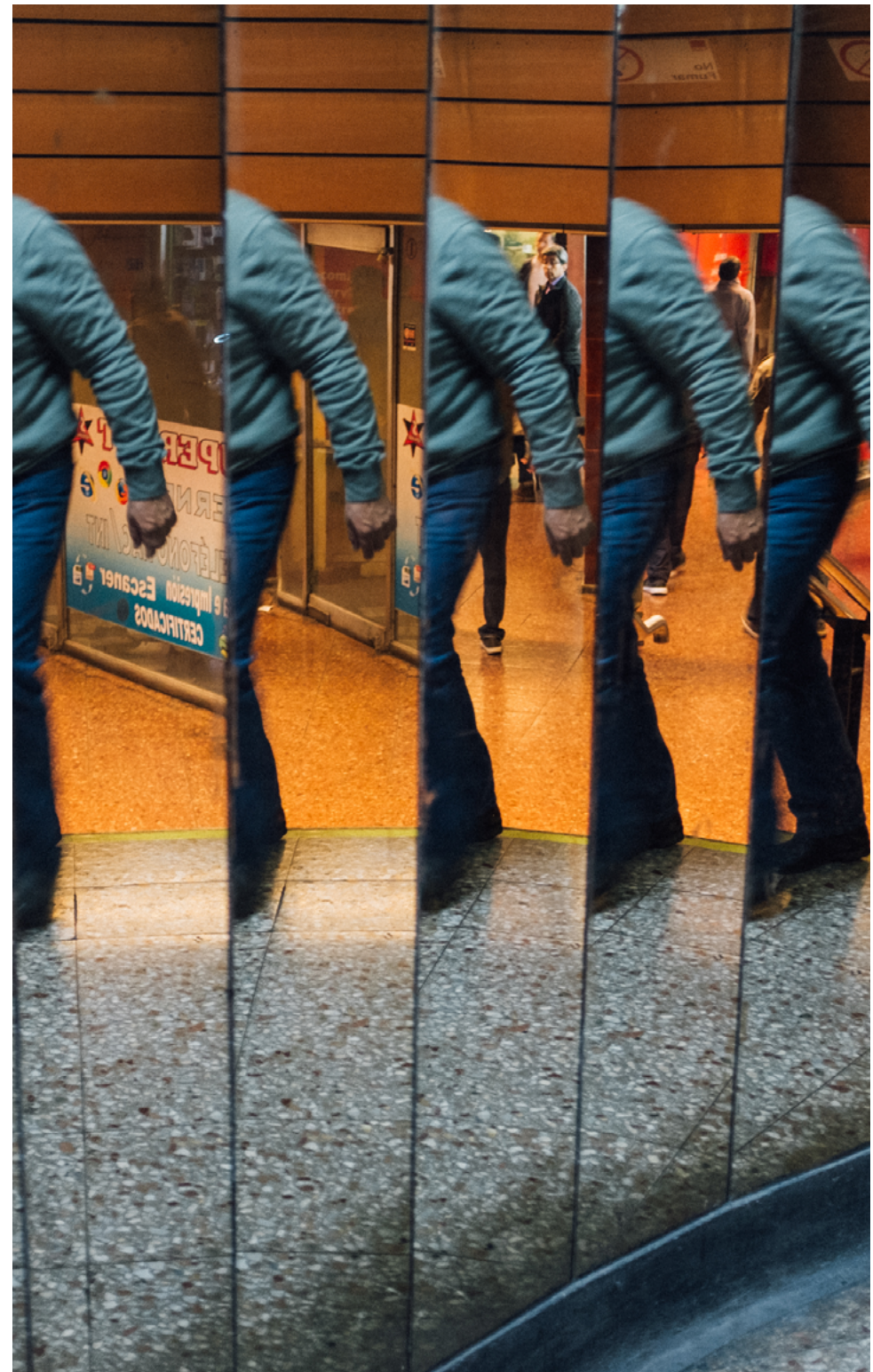


CEDEUS

Centro de Desarrollo
Urbano Sustentable

PUNTOS CENTRALES

La pandemia por Covid 19 ha implicado una recesión con fuertes impactos sociales, generando un alto desempleo entre los/las trabajadores/as con menor calificación y develando la gran precariedad laboral que muchas personas vivieron por años. Con la vacuna surgió la esperanza de una mejora cercana, pero es peligroso confiar en una recuperación espontánea del mercado laboral, solo basado en el consumo y la inversión. Se necesita una política social que reduzca la precariedad existente y posibilite una transición del mercado laboral hacia nuevos sectores productivos.



INTRODUCCIÓN

Producto de la pandemia se está experimentando una recesión a escala mundial que – a diferencia de las crisis anteriores como la financiera de 2008 y la crisis asiática de 1997/98 – no ha afectado de manera importante a los sectores de exportación de mayor importancia para Chile. Los ingresos monetarios generados por la exportación, que suelen tener impacto en la demanda interna y en el empleo urbano, siguen en niveles similares al año anterior. Sin embargo, debido al confinamiento, la prestación de servicios en las ciudades se ha reducido drásticamente, produciendo una pérdida de 2 millones de empleos entre enero y julio 2020. La reciente reactivación económica parcial, algunas medidas del “plan paso a paso”, junto a varios programas que fomentan el consumo, ha llevado a una recuperación de la mitad de estos puestos laborales perdidos (hasta marzo 2021). El presente documento de política pública propone un análisis prospectivo del cumplimiento potencial de LAEP para alcanzar las metas del ODS 11 “Comunidades y Ciudades Sostenibles”, es decir, responder si mediante instrumentos como el mecanismo de aportes monetarios y los PIIMEP, Chile puede reportar avances en la Agenda 2030 y así fortalecer comunidades más sostenibles en nuestras ciudades.

Pero existe una notoria amenaza para el empleo y el bienestar económico que consiste en la posibilidad que la recuperación no sea de manera permanente, y que se profundice la desprotección laboral preexistente – eufemísticamente llamado “flexibilización”. Reestructuraciones del mundo laboral pueden llevar además a un desempleo estructural afectando de sobremanera a trabajadores/as de servicios poco calificados y a jóvenes,

incluso con formación profesional. Este documento de política pública destaca algunos problemas estructurales previos, acentuados por la pandemia y esboza posibles respuestas.



Metro en Santiago. Fuente: archivo CEDEUS.

ANTECEDENTES

El desempleo estructural, a diferencia del coyuntural, se refiere al desequilibrio entre las características de la oferta de fuerza laboral y la demanda por trabajadores. Las necesarias restricciones, implementadas para enfrentar la pandemia, han tenido impactos socio-espacialmente diferenciados, afectando principalmente al trabajo informal, con baja calificación, a las mujeres y a los jóvenes. Hoy existe el peligro que la crisis desatada por la pandemia esté gatillando una transformación profunda de la demanda por fuerza laboral, que lleve a un considerable desempleo estructural. Este, se puede suponer, persistiría aun cuando se supere la crisis actual. La CEPAL (2020) enfatiza en la idea que “la pandemia potencia los problemas estructurales del mercado de trabajo” más que ser su causa.

El mercado laboral en Chile muestra tendencias y características estructurales que se relacionan con el impacto actual y futuro de la crisis (CEPAL 2020, Fuentes et al. 2017, y análisis propio en base a Banco Central 2021):

- **Sectores económicos dominantes:** Durante las últimas dos décadas el crecimiento de empleo se concentró en los rubros; comercio, construcción, gastronomía, servicios sociales y otros servicios personales, impulsando así por sobre todo empleos urbanos, pero de baja productividad, bajo sueldo y poca seguridad laboral. Impacto de la pandemia: Durante la primera fase de la pandemia, hasta fines de julio 2020, en Chile se habían perdido principalmente puestos laborales de estos rubros – de suma importancia para las ciudades. A lo que se agrega pérdida en agricultura, habitualmente

sujeto a fluctuaciones estacionales. En el comercio, la recuperación de empleo hasta fines del 2020 ha sido más lenta que la recuperación de las ventas. Además, una fuerte reducción de empleo ha afectado a las trabajadoras domésticas (ver tabla 1).

- **Exportación y matriz productiva:** En los rubros de exportación (minería, sector silva-agropecuaria y pesquero) en general el empleo muestra a largo plazo tendencias de estancamiento. Mucho ingreso es generado por rubros que emplean poca mano de obra, pero bien remunerada, como en la minería, mientras que otros tienden a emplear trabajadores estacionales con bajo sueldo, por ejemplo, temporeras en la cosecha de frutas. Impacto de la pandemia: A pesar de la reducida demanda global y la caída de precios de materia prima en 2020, no se ha generado un impacto dramático sobre la minería chilena: el nivel acumulado de producción y exportación en 2020 es similar al año anterior, sin embargo, la reducción de empleo en esta área en la primera fase de la pandemia era notable (menos 40.000 empleos aprox.), recuperando posteriormente la mayor parte de ellos. En los primeros meses de 2021 el precio de cobre ha tenido una importante alza, impulsando el valor de exportación. La industria manufacturera en cambio, orientada al mercado doméstico, ha sufrido un freno relevante, perdiendo un 10% de empleos.

- **Emprendimiento y empleo:** Chile destaca por su alto nivel de creación de nuevas empresas. Sin embargo, estas generan puestos laborales poco estables y también muestran una tendencia hacia los servicios y al empleo de baja calificación y remune-

ración (Atienza et al 2016). Abunda el autoempleo y la deficiente protección laboral, por lo cual la tendencia a emprender refleja una insuficiencia del mercado laboral más que ofrecer una solución a sus problemas (Rodríguez & Rehner 2021). Impacto de la crisis: La pandemia ha afectado de manera inmediata y radical a trabajadores/as por cuenta propia que prestan servicios personales basados en el contacto directo, y los microemprendimientos de este tipo han sufrido la pérdida total de ingresos en ciertos meses y altas dificultades en otros.

- **Trabajo precario e informal:** En las últimas décadas ha aumentado la subcontratación y el llamado “boleteo”. Aunque en comparación continental, Chile tiene bajo nivel de informalidad y menor precariedad laboral (Sehnbruch et al. 2020), bajo el lema de la “flexibilización” hay una tendencia hacia el deterioro de la seguridad contractual en el mercado laboral. Impacto de la crisis: Se ha evidenciado la vulnerabilidad de estos puestos de trabajo frente a crisis de demanda y frente a la necesidad de aumentar la productividad laboral. Se ha producido una muy importante pérdida de ingreso y trabajo debido al confinamiento y distanciamiento.

- **Empleo y género:** Las brechas de género se refieren a conocidas diferencias de remuneración, dificultades de acceso y mayor probabilidad de despido para mujeres y persisten a pesar de iniciativas políticas y legales para disminuirlas. Impacto de la crisis: Debido a la brecha histórica y su mayor participación en sectores más afectados por la crisis (comercio, empleadas domésticas, servicios

de baja calificación etc.), las mujeres han sufrido mayor pérdida de puestos laborales; además han mostrado mayor probabilidad de retirarse del ámbito laboral por asumir responsabilidades de cuidado de familiares.

Debido a las particularidades de la matriz productiva del país, con un elevado peso de servicios de baja calificación y remuneración, se debe suponer que parte relevante de esta fuerza laboral no recupere su puesto laboral. En parte se ha impulsado el uso de tecnologías de comunicación, el trabajo remoto, la automatización y ciertos usos de inteligencia artificial, lo que puede hacer obsoleto parte del empleo que hoy es una importante fuente de ingreso.

El análisis de la encuesta EPDUS, desarrollada por el CEDEUS (Ver Síntesis de Investigación *Percepciones sobre el desarrollo urbano sustentable en áreas metropolitanas de Chile, CEDEUS 2021*), ha mostrado además que el trabajo precario es más recurrente en barrios marginados, por lo cual fomenta la reproducción de la desigualdad en las grandes ciudades. Además, afecta de manera drástica la percepción de perspectivas futuras y satisfacción laboral.

LA POLÍTICA PÚBLICA

La política económica de las últimas tres décadas ha mostrado un cierto nivel de éxito del desarrollo basado en la exportación, aumentando el ingreso país. Esto ha ocurrido menos por los vínculos hacia atrás o delante de las empresas, sino más bien por los sueldos, la liquidez financiera y el ingreso fiscal. Esto ha impulsado el consumo, endeudamiento y la inversión. La liquidez

financiera tanto de los hogares como del Estado, generado por un sector exportador, fomenta el gasto e impulsa el empleo en sectores principalmente urbanos. Décadas de política de fomento a la exportación de “productos no tradicionales” de los sectores asociados a la producción agrícola, pesquera y forestal han dado resultado para estos rubros. Sin embargo, estos se caracterizan por su estacionalidad, baja protección laboral, y en su gran mayoría, bajo nivel de sueldos. Por ende, las medidas políticas para enfrentar situaciones de crisis anteriores, ha sido una apuesta a la inversión pública anti cíclica y al consumo, fomentando la liquidez financiera de los hogares. Por ejemplo, en la crisis 2008 la movilización de capital por el Estado (entre otros por el Fondo de Estabilización Económica y Social, FEES), en conjunto con una recuperación de la exportación, ha facilitado la superación rápida de la crisis. La recesión por la pandemia necesita otra respuesta, ya que su causa no está principalmente en una caída de la exportación y amenazan efectos estructurales a largo plazo.

La liquidez generada por exportación ha sido complementada por una apuesta a la creación de empleo a través del emprendimiento, seguida particularmente por los dos gobiernos de Chile Vamos. En los espacios urbanos, el fomento del emprendimiento ha llevado solamente en una menor proporción a la creación de innovación y/o trabajo de calidad, estable, y de buena remuneración. Por el contrario, en su mayoría se asocia a servicios básicos muy expuestos a las fluctuaciones a corto plazo, y por ende el elevado emprendimiento ha acompañado a la “flexibilización” y en ciertos aspectos precarización de las condiciones laborales.

Las respuestas políticas a la crisis actual han tenido en lo (socio-) económico como ejes principales: (1) medidas de apoyo de emergencia a los sectores socioeconómicos más vulnerables, por una necesidad de enfrentar la pandemia y permitir una política de confinamiento y el plan “paso a paso”. Destaca este sentido el ingreso familiar de emergencia, complementado recientemente por instrumentos apuntando a la clase media; (2) fomento a la demanda a través de la inyección de

capital al mercado doméstico, siendo tanto el retiro de los 10% de AFP en tres ocasiones (hasta mayo 2021) como la provisión de créditos a bajo costo importantes componentes; (3) fomento al emprendimiento y a los Pequeños y Medianos Empresarios (PyMES) a través de la provisión de créditos “blandos”; y (4) evitando despidos durante la crisis principalmente a través del uso del seguro de cesantía, por ende financiando la persistencia de puestos laborales con recursos de los mismos trabajadores.

Varias de estas medidas han sido necesarias por la situación de la emergencia sanitaria, la necesidad de medidas de confinamiento y las consecuencias económicas de este, sobre todo por su impacto en el ingreso de los sectores más vulnerables. Han tenido un enfoque anticíclico importante, facilitando por sobre todo el consumo y el pago de deudas, estabilizando así el mercado doméstico y el sector financiero evitando un aumento del excesivo endeudamiento.

Sin embargo, estas medidas, al no abordar las condiciones precarias que presenta el empleo estructuralmente, no responden a desafíos de mediano y largo plazo y generan peligros para el sector laboral en los próximos años:

- Fomentan las ventas de las empresas dependientes de la demanda interna pero no necesariamente la creación o recuperación de empleo.
- No consideran el problema fundamental de la creciente precarización de las condiciones laborales en términos contractuales.
- Financian el consumo a través de fondos de los mismos trabajadores diseñados para otros fines: jubilación y desempleo, por lo cual ponen en peligro la futura estabilidad.
- Puede tener efectos financieros peligrosos, ya que posiblemente va a haber una gran cantidad de emprendimientos y PyMES, que habiendo recibido créditos, no podrán pagar sus obligaciones.



Concepción. Fuente: archivo CEDEUS.



Paseo Bandera, Santiago. Fuente: archivo CEDEUS.

RECOMENDACIONES

Suponiendo que se aproxima una recuperación a mediano plazo, el **desafío para la política laboral está en la búsqueda de un desarrollo sustentable para enfrentar la seria amenaza que el desempleo coyuntural, gatillado por la crisis, se convierta en desempleo estructural**. Se requieren acciones que fortalezcan principalmente la estabilidad laboral para trabajadores con menores niveles de calificación. En este contexto, algunos sectores de gran incidencia en el empleo, como es la educación y servicios de salud, han mostrado un efecto estabilizador, siendo el Estado un importante empleador en estos sectores.

Fomento a la calidad del empleo de cuidado y servicios de salud

- Se requiere aumentar el financiamiento de estos servicios aún más importantes en el futuro, debido a cambios demográficos y sociales, además requieren de servicio personal de alta intensidad laboral y por ende pueden generar una sólida demanda por trabajadores/as.
- Formalizar todos los segmentos y servicios en este campo laboral para mayor seguridad a largo plazo, garantizar ingreso y cotización al sistema de protección social y cuidar la calidad de vida de los trabajadores (turnos, descanso, vacaciones). Esto implica revisar la situación contractual en las grandes organizaciones del sector.

Formalizar el empleo organizado en plataformas digitales y aplicaciones

- Esos servicios requieren de una consideración política y legal como trabajo dependiente y no como emprendimiento o actividad por cuenta propia, para proteger los derechos laborales,

regular y asegurar ingresos y estabilidad a puestos laborales con bajo nivel de calificación.

- Reducir la llamada "brecha digital" para facilitar el uso de estos por parte de trabajadores de baja calificación (efecto a largo plazo).

Fomento a la seguridad laboral de servicios con baja calificación

- Fomentar la eliminación de la subcontratación en grandes empresas (efecto a mediano plazo).
- Impulsar a empresas y otras organizaciones que cuentan con financiamiento estatal hacia la contratación directa de personal de limpieza, seguridad entre otros (efecto a mediano plazo).
- Fortalecer la sindicalización, organizada por rubros y territorios. Facilitar la organización por sindicatos que reúnen a todos los trabajadores de una cierta actividad económica (efecto a largo plazo).

Fomento al empleo joven, altamente calificado

- Los proyectos de investigación financiados por el Estado (ANID), no deberían financiar incentivos a los investigadores con contratos en universidades o instituciones similares, dedicando estos recursos financieros públicos a la creación de puestos laborales con contratos a plazo fijo para académicos jóvenes (efecto a mediano plazo).
- Fomento sistemático de investigación en empresas. Esto no debería ser en función de proyectos, productos y patentes sino en función de contratación de personal joven altamente calificado (efecto a largo plazo).

REFERENCIAS

Atienza, M., Lufin, M., & Romani, G. (2016). *Un análisis espacial del emprendimiento en Chile: Más no siempre es mejor*. EURE 42(127), 111–135.

Banco Central (2021). *Base de datos estadísticos. Mercado Laboral y demografía*. <https://si3.bcentral.cl/siete/>

CEPAL (2020): *La dinámica laboral en una crisis de características inéditas: desafíos de política. Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*. Nov. 2020. Naciones Unidas: Santiago de Chile.

Fuentes, L.; Link F.; Valenzuela, F. (2017). *Impactos de la dinámica urbana en los mercados laborales en las principales ciudades chilenas*. Cuadernos Metrópole, 19(38), 157–177. doi:10.1590/2236-9996.2017-3806

Rehner, J.; Rodríguez, S.; Murray, W. (2018): *Ciudades en auge en Chile: rol de la actividad exportadora en la dinámica del empleo urbano*. Revista EURE 44 (131): 151-171.

Rodríguez, S.; Rehner, J. (2021) *Emprendimiento en ciudades intermedias en Chile: sus vínculos con el empleo y la sustentabilidad urbana*. Revista de Geografía Norte Grande 78: 93-113.

Sehnbruch, K., González, P., Apablaza, M., Méndez, R., & Arriagada, V. (2020). *The Quality of Employment (QoE) in nine Latin American countries: A multidimensional perspective*. World Development, 127, 104738. doi:10.1016/j.worlddev.2019.104738

Fuentes, L., Greene, M., et al., (2021). *Percepciones sobre el desarrollo urbano sustentable en áreas metropolitanas de Chile*. Síntesis de Investigación N°12. Centro de Desarrollo Urbano Sustentable, Santiago.



Centro de Desarrollo
Urbano Sustentable

www.cedeus.cl
comunicaciones@cedeus.cl