

Empleo, desempleo & políticas de empleo

El funcionamiento del
mercado de trabajo según los
organismos internacionales y
sus propuestas de políticas de
empleo

JULIO CÉSAR NEFFA (COORD.)
BRENDA BROWN Y EMILIANO LÓPEZ

C E I L

CONICET

ISSN 1853-0257

N°9/PRIMER TRIMESTRE 2012

Empleo, desempleo & políticas de empleo

**El funcionamiento del mercado
de trabajo según los organismos
internacionales y sus propuestas
de políticas de empleo**

PICT 2383/06 MODOS DE DESARROLLO Y POLÍTICAS
ACTIVAS DE EMPLEO EN ARGENTINA (2002-2007)

JULIO CÉSAR NEFFA (COORD.)
BRENDA BROWN Y EMILIANO LÓPEZ

9

Empleo, desempleo & políticas de empleo

Publicación trimestral del CEIL CONICET

En esta serie de documentos, cuya salida se prevé con una frecuencia trimestral, se van a publicar los resultados de proyectos de estudios e investigaciones realizadas por investigadores y becarios del programa Trabajo y Empleo Urbanos del CEIL del CONICET, que han sido sometidos a un sistema de referato interno, así como presentaciones de ponencias y conferencias presentadas en eventos académicos organizados por el Area y traducciones de especialistas extranjeros.

© CEIL, 2010-2012

Saavedra 15 PB C1083ACA Buenos Aires

tel. 4953 9853/4952 7440

e-mail: publicaciones@ceil-piette.gov.ar

<http://www.ceil-piette.gov.ar>

Director: Julio César Neffa

Equipo editorial: Héctor Cordone, Graciela Torrecillas, Irene Brousse



El funcionamiento del mercado de trabajo según los organismos internacionales y sus propuestas de políticas de empleo

Presentación	5
I. Notas sobre las políticas de empleo en las lecturas de la CEPAL y el Banco Mundial :: Emiliano López	8
1. Marco conceptual de la perspectiva de CEPAL	8
1.1. Definiciones y fundamentos de la política de empleo	8
1.2. Clasificación de las políticas activas	10
2. Las políticas de mercado de trabajo en América latina	13
2.1. Elementos para la evaluación	14
2.2. Resultados para cada país y principales hallazgos	15
3. Las propuestas de CEPAL para mejorar las políticas del mercado de trabajo	18
4. Las políticas del Banco Mundial	21
5. Programas de empleo específicos del Banco Mundial	22
6. Job protection y la noción de flexiguridad	24
Bibliografía	26
II. Las políticas de empleo recomendadas por los organismos internacionales :: Julio César Neffa	28
1. La OCDE (<i>Organización de Cooperación y Desarrollo Económico</i>)	28
1.1. Los postulados de la OCDE durante los '90 y su evolución	29
1.2. Los condicionantes de las políticas de empleo según la OCDE	43
1.3. Las políticas públicas de empleo propuestas por la OCDE	48
2. La nueva perspectiva de la OCDE	68
3. El enfoque del empleo según la Unión Europea	71
4. Tipología de modelos europeos de empleo antes de la actual crisis financiera	74
4.1. El modelo anglosajón (Reino Unido e Irlanda)	75
4.2. El modelo nórdico instaurado por la social-democracia (Dinamarca, Finlandia, Suecia)	76
4.3. El modelo continental del capitalismo social (Austria, Alemania, Bélgica, Holanda y Francia)	77

4.4. El modelo de los países del sur de Europa (España, Grecia, Italia, Portugal)	78
<i>Notas y referencias bibliográficas</i>	79
III. Políticas de empleo de la OIT :: Brenda Brown	83
1. <i>Introducción</i>	83
1.1. La OIT y el Programa Mundial del Empleo	83
1.2. La OIT y las políticas de empleo	85
2. <i>El enfoque de la heterogeneidad estructural</i>	86
3. <i>Heterogeneidad en el mercado de trabajo</i>	88
3.1. Sectores del mercado de trabajo en el área urbana	89
3.2. El mercado de trabajo en las zonas rurales	90
4. <i>Consideraciones generales para la aplicación de políticas de empleo</i>	90
4.1. Políticas eficaces	91
4.2. Políticas macroeconómicas y la acción del Estado	92
4.3. Políticas de empleo para erradicar la pobreza	93
4.4. Políticas de inversión	95
4.5. Políticas hacia el pleno empleo	96
5. <i>Recomendaciones de la OIT en políticas de empleo</i>	97
5.1. Políticas de empleo para el sector informal Urbano	97
5.2. Políticas de empleo hacia el sector moderno (sector formal moderno y estrato moderno del sector agrícola)	101
5.3. Políticas de empleo hacia el sector agrícola tradicional	102
5.4. Políticas de empleo para los jóvenes	104
5.5. Políticas de empleo para los asalariados de bajos ingresos	109
5.6. Políticas de empleo en períodos de recuperación de la crisis	110
6. <i>“Para la recuperación de la crisis: un Pacto Mundial por el Empleo”</i>	112
<i>Bibliografía</i>	115

Presentación

Este documento, resultante del PICT 2383/06, analiza en una primera parte los aportes de la CEPAL y del Banco Mundial, en una segunda parte los de la OCDE en sus dos fases, en tercer lugar los de la Unión Europea y finalmente los de la OIT. La bibliografía utilizada es básicamente la emanada de los servicios técnicos de dichos organismos.

Es útil tratar de seguir su itinerario y las articulaciones que establecen entre los modelos de desarrollo y las políticas de empleo.

Desde la crisis de los años 1929-30 y la recesión que le siguió, los gobiernos de los países capitalistas industrializados adoptaron políticas de reactivación de la economía y del empleo para hacer frente a la desocupación masiva, inspirándose en el pensamiento keynesiano.

Gracias a esas políticas la situación pudo ser finalmente controlada, pero solo después de muchos años; los preparativos prebélicos industrializantes, la segunda guerra mundial y las políticas de reconstrucción y de desarrollo llevadas a cabo en los países europeos impulsadas por el Plan Marshall crearon las condiciones para que durante casi tres décadas -a partir de la segunda postguerra- el mercado de trabajo en esos países funcionara en condiciones de un *quasi pleno empleo* y fuera necesario importar mano de obra.

El régimen de acumulación *keynesiano-fordista* vigente en esos países –aunque de manera heterogénea- encontró más tarde sus límites debido, entre otras cosas, al estancamiento en las tasas de crecimiento de la productividad –que repercutió erosionando las tasas de ganancia y de las inversiones- así como al estancamiento del salario real y a la disminución de la parte de los asalariados en el reparto del ingreso nacional. Las consecuencias fueron el estancamiento económico, la inflación (impulsada por los shocks petroleros) y el fuerte crecimiento del desempleo.

Para hacer frente a esa crisis, los gobiernos formularon e implementaron políticas macroeconómicas diferentes de las keynesianas: planes de estabilidad y reducción del gasto público para frenar la inflación; políticas de reestructuración económica para aumentar la competitividad poniendo el acento en la reducción de costos frente a la penetración de los productos provenientes de los países del sudeste asiático; reformas laborales para instaurar la flexibilidad; freno a los tendenciales incrementos de los salarios reales. Así crearon las condiciones para que mantener estable un alto nivel

de desempleo, dando lugar al fenómeno de *histéresis*, es decir que esta situación perdurara aunque las causas que le dieran origen desaparecieron.

Los fenómenos de mundialización y de financiarización -que exacerbaban la competitividad internacional- impulsaron los procesos de regionalización y de creación de uniones aduaneras y mercados comunes, dando lugar a instituciones y organizaciones internacionales que, a pedido de los gobiernos, realizaron estudios macroeconómicos para poner en evidencia su magnitud, las posibles causas de la situación y emitir conclusiones y recomendaciones de política, a veces de carácter general (esencialmente el FMI en materia financiera y monetaria), en otros casos políticas macroeconómicas (la OCDE, la Unión Europea, la CEPAL y la OEA) y específicas de empleo (formuladas por dichos organismos y sobre todo por la OIT).

La óptica y el marco teórico utilizados son heterogéneos y a veces contradictorios entre sí. La mayoría de las propuestas iniciales de política del FMI y del Banco Mundial se caracterizaron por su enfoque neoclásico o monetarista; cabe señalar que las políticas de empleo promovidas por la OCDE en las décadas de 1980 y 1990 centradas en la flexibilización y en las reformas laborales pro-mercado, dieron lugar a una revisión a mediados de la década pasada luego de que sus estudios econométricos demostraran que el impacto de la moderación salarial y de la flexibilización en cuanto al uso de la fuerza de trabajo, no habían dado resultados positivos para combatir el desempleo sino que, por el contrario, lo habían estimulado.

Las políticas de empleo propuestas por la CEPAL fueron de carácter general. y desde comienzos del siglo XXI adoptaron progresivamente una orientación inspirada en los enfoques keynesianos y post-keynesianos, poniendo el acento en propuestas macroeconómicas, que revisitaban sus teorías heterodoxas de la heterogeneidad estructural.

La Comunidad Económica Europea primero, y la Unión Europea después, efectuaron diagnósticos y propuestas diferentes, inspiradas en el pensamiento keynesiano primero y neoevolucionista o neoschumpeteriano después, focalizándose en el impacto del cambio científico y tecnológico para aumentar la competitividad a través del estímulo a la innovación tecnológica y del desarrollo empresarial, promoviendo la concertación social, la educación “durante toda la vida” y la formación profesional. Más recientemente, se presta una especial atención a la *flexiguridad*, a partir de la experiencia danesa que articula políticas flexibles en cuanto a la gestión de la fuerza de trabajo (con el obvio acuerdo de los empleadores) y un

sistema generoso de seguro contra el desempleo y de protección social (adoptados por el Estado de bienestar con el apoyo de los sindicatos).

En ese contexto sobresalen las orientaciones y recomendaciones de política formuladas por la OIT, que tienen una gran continuidad. Las políticas públicas activas y pasivas, enmarcadas en los convenios y recomendaciones internacionales permiten articular los intereses y reivindicaciones de los trabajadores y de los empleadores con la acción del Estado, en búsqueda del “trabajo decente”, apoyando el progreso de las actividades informales y combatiendo la precariedad del empleo.

La crisis financiera desencadenada primero en los Estados Unidos (*subprimes*) durante los años 2007-2008 y la reciente crisis de la deuda pública en países europeos con economías menos desarrolladas (Grecia, Irlanda, Portugal entre otros) y también en España e Italia, han obligado a los gobiernos de dichos países a adoptar severas políticas de ajuste estructural –con impactos negativos inmediatos sobre el nivel de empleo, los salarios y la protección social- como condición necesaria para recibir ayuda del FMI y del Banco Central Europeo para que refinancien la deuda.

La utilidad buscada por el presente documento consiste en mostrar, de la manera más objetiva posible y a partir de sus documentos oficiales, la heterogeneidad de enfoques teóricos y la diversidad de las políticas propuestas por los organismos internacionales a los Estados miembros. Las mismas han inspirado explícitamente a muchos gobiernos, aunque en algunos casos sin hacer una referencia concreta a las fuentes.

En el caso argentino, -a la luz de los documentos N°5, N°6 y N°7 de la serie Empleo, Desempleo y Políticas de Empleo-, hemos encontrado que la fuente no ha sido siempre mencionada oportunamente, y se advierte durante el régimen de la convertibilidad (1991-2001) el impacto de las políticas inspiradas en los documentos del Banco Mundial, el BID y la OCDE (en su primera fase) y, durante la posconvertibilidad (2002-2011), de las políticas que siguen las recomendaciones de la OCDE (segunda fase), de la UE y de la OIT.

Los objetivos y resultados de las políticas de empleo durante ambos regímenes son diametralmente opuestas y han sido expuestos en el estudio comparativo del modo de desarrollo argentino en esos dos periodos (documento N° 10).

1. Notas sobre las políticas de empleo en las lecturas de la CEPAL y el Banco Mundial

EMILIANO LÓPEZ

1. Marco conceptual de la perspectiva de CEPAL

1.1. Definiciones y fundamentos de la política de empleo

En primer lugar, es importante definir qué tipo de políticas son propiamente aplicadas al mercado de trabajo. Para la CEPAL *“Las políticas de empleo tiene que ver con el contexto económico y social de un país y están inmersas, implícita o explícitamente, en la conducción general de la política económica y social y en la estrategia misma de desarrollo”* (Samaniego, 2002: 11). De esta manera, la CEPAL abarca de manera amplia a las políticas de empleo y las relaciona directamente con el modo de desarrollo adoptado por cada país.

Estas políticas se implementan con el objetivo de modificar ciertos aspectos de la oferta y la demanda de trabajo. Mientras que en la oferta de trabajo las políticas de empleo apuntan a modificar tendencias demográficas y sociales, en lo que atañe a la demanda de trabajo deben abarcar múltiples aspectos, tales como la dinámica macroeconómica, el desarrollo regional y tecnológico.

Detrás de esta lectura existe un análisis amplio de cuáles son las causas de los problemas de empleo y se incluyen tanto factores macrosociales como microsociales y culturales. El enfoque propuesto por la CEPAL para el análisis de la política laboral resulta comprensivo y no debe ser circunscripto únicamente a las políticas implementadas desde los ministerios de Trabajo, ya que requieren de la coordinación de las diferentes instancias de los aparatos estatales.

Se plantea aquí una diferenciación clara entre aquellas políticas que actúan directamente sobre la relación trabajador-empleador (las que llama políticas laborales e incluyen la reglamentación de las negociaciones salariales, del salario mínimo, la seguridad social, las condiciones de trabajo, entre otras regulaciones) y una serie de políticas que intentan aminorar los efectos del desempleo y favorecer a la población activa que no consigue empleo (políticas de mercado de trabajo). En el interior de este grupo pueden diferenciarse las políticas de empleo activas y pasivas (Samaniego, 2002).

Mientras que las políticas pasivas intentarían aminorar los efectos del desempleo mediante la transferencia de ingresos hacia los desempleados, las políticas activas apuntan a mejorar las posibilidades de conseguir un empleo por parte de los propios desempleados y, al mismo tiempo, favorecer que los trabajadores actualmente empleados mantengan su puesto de trabajo.

Hasta aquí la clasificación de las políticas de empleo y de mercado de trabajo; pero la pregunta es por la justificación teórica de la perspectiva de la CEPAL sobre la necesidad de que existan políticas de empleo. Sobre todo en los textos de Samaniego (2002) y Weller (2005) que expresan, si bien parcialmente, la visión que dominó la CEPAL desde inicios de la década de 1990, se justifican principalmente las políticas por la existencia de fallas en el funcionamiento del mercado de trabajo. Las principales fallas de mercado que detectan los autores enmarcados en la CEPAL son: las asimetrías de información, los problemas en la asignación del crédito a empresas pequeñas, entre otras.

En la mayoría de los países de la OCDE la política de mercado de trabajo más significativa –en términos del monto de recursos destinados a su aplicación en relación con el PBI– es el seguro de desempleo, sumado a otras políticas pasivas. En general, las políticas activas se comienzan a pensar como relevantes en años recientes, tanto en la CEPAL como en otros organismos internacionales.

Los ministros del trabajo de la OCDE en una reunión en el año 1992 identificaron estas herramientas –las políticas activas– como forma de llevar a cabo las llamadas “reformas estructurales”, que no implicaron la reestructuración neoliberal en el nivel del mercado de trabajo. Es en este marco de reformas estructurales de los años ochenta y noventa que la CEPAL comienza a realizar propuestas sobre el fomento de políticas activas de empleo, sin descartar la necesidad planteada por otros organismos de realizar reformas estructurales en el mercado de trabajo (Samaniego, 2002: 13).

Esta perspectiva de pasar de políticas pasivas de empleo a políticas activas se presenta como un cambio de paradigma que pone el acento en los problemas de empleabilidad de los desocupados más que en las dinámicas macroeconómicas, como lo fue en la tradición previa a la década de 1990 en el organismo.

1.2. Clasificación de las políticas activas

Pueden encontrarse dos fases diferenciadas en la orientación de las políticas de empleo de acuerdo con la perspectiva de la CEPAL, impulsada por Weller (2005) y Samaniego (2002). La primera de ellas se centra en “remover cuellos de botella” del mercado de trabajo. La segunda fase, por su parte, se orienta a la creación directa de nuevos empleos.

En los textos mencionados, la CEPAL propone una variedad de clasificaciones de las políticas activas de mercado de trabajo, de acuerdo con la variable que se utilice para llevarlas a cabo.

En primer lugar se propone una clasificación de las políticas activas, *por objetivo*. Es así como las políticas activas pueden estar orientadas a:

1. moderar los efectos de las fases recesivas;
2. reducir los desequilibrios estructurales del mercado de trabajo;
3. mejorar el funcionamiento general del mercado de trabajo;
4. incrementar la productividad;
5. apoyar a trabajadores con riesgo o capacidades inferiores.

En segundo lugar, se propone una clasificación de las políticas activas por *tipo de programa*:

1. políticas de servicios públicos de empleo, entre las que se destacan las bolsas de trabajo, la administración de subvenciones al ingreso y el acceso a programas activos;
2. de capacitación para el trabajo, orientadas a jóvenes y adultos en desventaja, adultos ocupados y programas de aprendizaje generales;
3. creación de empleo en obras públicas, auto-empleados; subsidios al empleo/salario.

La tercera clasificación propuesta por este enfoque es por *tipo de instrumento* que se utiliza en la aplicación, es decir, si la política activa se realiza a través de:

1. servicios en especie;
2. subsidios;
3. créditos.

La cuarta forma de clasificar las políticas activas es por la *identificación del receptor*. Así, los sujetos a los que se dirigen los programas son:

1. los trabajadores;
2. los empleadores;
3. ciertos prestadores de servicios.

Por último, pueden clasificarse las políticas por *tipo de ejecutor*:

1. sector público;
2. empresas privadas;
3. ONGs;
4. mixtos.

Dentro de esta clasificación, Samaniego (2002) presenta algunos ejemplos concretos para facilitar la comprensión de la tipología.

Servicios públicos de empleo

Los servicios públicos de empleo tienen distintas características: búsqueda de empleo, bolsas de trabajo, capacitación, etc.; pero en todos los casos son vistas por la CEPAL como claves para promover la coherencia entre todos los elementos de las políticas orientadas al mercado de trabajo (ver cuadro de Samaniego, 2002: 15).

En lo que atañe a cómo diseñar un sistema de servicios públicos de empleo, la CEPAL propone a la vez servicios públicos y privados de empleo. Es así como los servicios públicos de empleo deberían concentrarse en facilitar el acceso al empleo a los sectores más vulnerables, mientras que los servicios privados funcionarían bien para el resto de los sectores de la población económicamente activa. Aquí se esboza la idea de una complementariedad necesaria entre los servicios públicos y privados de empleo, justificada en parámetros de eficiencia en línea con las transformaciones de los noventa, sobre los mercados de trabajo de nuestra región.

A su vez, los servicios públicos de empleo deberían conformarse como articuladores de los programas activos y pasivos y, al mismo tiempo, orientar el perfil de población sobre el que debe implementarse cada programa. Esto apunta a la focalización de los programas en lugar de la universalización. En la misma línea, el servicio público de empleo debe poseer un carácter similar al del sistema privado respecto de su orientación hacia el usuario: *“Al igual que en el sector privado, los buscadores de empleo y los empleadores demandan servicios accesibles, rápidos, que*

ofrezcan orientación adecuada a sus demandas. En este sentido, un reto para muchos SPE es organizar sus actividades con un enfoque de servicio, orientado a satisfacer las necesidades de su población usuaria y constatar sistemáticamente el sentir de su clientela” (Samaniego, 2002: 16).

Otros elementos que resultan importantes para el diseño y aplicación de sistemas de servicios públicos de empleo son el monitoreo y la evaluación. Así, los sistemas de SPE deben tener un esquema de seguimiento de los beneficiarios para evaluar la afectividad del servicio. A su vez, esta efectividad mejora –de acuerdo con la CEPAL– cuando existe descentralización en la implementación del servicio de empleo.

Capacitación del mercado de trabajo

Los programas de capacitación para el trabajo se orientan en general a tres grandes vertientes. La primera de ellas se refiere a la capacitación para personas desocupadas. La segunda vertiente se centra en la población adulta desocupada. En la tercera vertiente, se ubican aquellas políticas de capacitación que toman como sujetos a los jóvenes que se encuentran en la transición entre la edad escolar y la edad laboral.

Aquí existe un problema respecto de la evaluación de estos programas. En general, dicha evaluación se basa en la utilidad/inutilidad de ofrecer capacitación al grupo de personas seleccionado. Es decir, no se presta demasiada atención al tipo de capacitación que se brinda. De todas maneras, el criterio de eficiencia es el que cuenta para evaluar estas políticas de capacitación (Samaniego, 2002). Cabe el interrogante sobre lo que efectivamente el programa promueve en términos de mayores tasas de empleo en el grupo poblacional seleccionado.

Las cuestiones relevantes que plantea el organismo sobre la capacitación comprenden estratégicamente: el rol que debe jugar el Estado, el papel de los proveedores privados de capacitación y su vinculación con las necesidades del mercado. En este sentido, la CEPAL otorga principalmente una función de control al Estado y un fomento de la capacitación privada para que exista mayor competencia entre entes privados y públicos de capacitación para que de esta manera se mejore la eficiencia de ambos sistemas. Al mismo tiempo, resulta clave desde esta visión la participación del sector privado en la decisión acerca de qué aspectos de la capacitación deben ser fomentados,.

La mayor parte de los programas de capacitación se piensan en términos de la empleabilidad y, por tanto, el principal grupo poblacional al que se asignan es al de los adultos y jóvenes desempleados o en situación de

desventaja. Se supone desde este enfoque que en base al diagnóstico previamente comentado lograrán insertarse eficientemente en el mercado de trabajo mejorando su empleabilidad.

Creación de empleos

Las formas típicas que adoptan los programas son: subsidios a los empleadores, creación de empleo público y asistencia para el desarrollo de micro-emprendimientos.

En el primer caso, los problemas centrales a contemplar se refieren a la duración y el nivel de los subsidios y la minimización de los efectos de “peso muerto” y sustitución. En general, los niveles de subsidios y su duración deberían estar guiados por una caracterización adecuada de la capacidad del sector, rama o empresa subsidiada para la de creación de empleos (Bucheli, 2005).

El empleo público puede, desde ciertos enfoques, incluir a grupos que no consiguen trabajo estable. De todas maneras, la posición de la CEPAL luego de la década de 1990 sostiene que estas medidas de política sólo son razonables por un tiempo determinado hasta que el sector privado recobre un dinamismo y haga posible la contratación de la fuerza de trabajo con empleo estatal transitorio.

Por último, el apoyo financiero para la generación de microemprendimientos dirigidos a los desempleados, intenta resolver las restricciones de financiamiento que estos emprendimientos suelen tener, sobre todo en países de América Latina. La valoración de la CEPAL de estos programas es muy positiva si se respetan los principios de orientación correctos del crédito, selección de los participantes y nivel adecuado de apoyo. Esta perspectiva desconoce por completo las limitaciones que la concentración productiva genera para que estos emprendimientos prosperen, a excepción de los casos que logran ubicarse en un nicho de mercado. Por otra parte, detrás de esta visión está presupuesta una elevada movilidad social ascendente.

2. Las políticas de mercado de trabajo en América latina

Los diferentes trabajos de la CEPAL proponen una serie de documentos que evalúan de manera general las diferentes políticas de empleo en América latina.

2.1. Elementos para la evaluación

Como afirma Samaniego (2002) la aplicación de políticas activas de empleo no ha generado en la región los resultados esperados. Surge aquí la pregunta acerca de cómo se evalúan los resultados de estas políticas.

La evaluación de las políticas de empleo puede focalizarse en diferentes objetivos. El primero de ellos puede ser la eficacia de un programa de empleo determinado, es decir, si los objetivos de las políticas fueron los esperados. En segundo lugar, se plantea una evaluación en términos de eficiencia, esto es si los objetivos y efectos esperados del programa se obtuvieron al menor costo posible. Por último, la evaluación de los programas de empleo puede medirse en base a la distribución de sus beneficios y la reducción de la inequidad.

Para llevar a cabo una evaluación correcta habría que atender tanto a los objetivos del programa como a los de la propia evaluación. De todas maneras, existen efectos secundarios de todo programa que la CEPAL sintetiza en el efecto *peso muerto* –o sea qué parte del impacto se hubiera dado igual sin el programa-, el efecto *sustitución* –es decir, el empleo creado por un programa que reemplaza a otros empleos– y el efecto *desplazamiento* –atañe a cómo las empresas que reciben el subsidio obtienen ventajas frente a aquellas que no lo reciben

Entre los principales tipos de evaluación, Samaniego (2002) reconoce cuatro tipos principales de enfoque:

1. el monitoreo administrativo;
2. la evaluación de impacto;
3. evaluación de costo-beneficio y;
4. la evaluación de proceso.

El monitoreo intenta llevar a cabo la evaluación acerca de la ejecución de la política. Generalmente, la metodología debe ser cualitativa.

Las evaluaciones de impacto son, si se quiere, las más difundidas e intentan aportar elementos sobre el cumplimiento o no de los objetivos del programa. En ciertos casos, la forma de realizar esta evaluación es mediante un ejercicio contra-factual tal como cuál hubiese sido el resultado en las variables relevantes si no se hubiera aplicado la política. Luego se realiza una comparación entre ambos escenarios. El análisis de impacto debe incluir los efectos negativos/positivos no buscados por la política en cuestión.

Para realizar estas evaluaciones en el nivel macroeconómico “*Los métodos cuantitativos más utilizados son los modelos econométricos de equilibrio general y los que se basan en matrices de contabilidad social con información de insumo-producto*” (Samaniego, 2002: 30), mientras se utiliza el análisis cuasi-experimental en el nivel microeconómico.

El análisis costo-beneficio se relaciona de manera directa con la evaluación de impacto, mientras que la evaluación de procesos intenta juzgar todo el proceso de construcción y aplicación de la política (Bucheli, 2005; Samaniego, 2002).

2.2. Resultados para cada país y principales hallazgos

Con estos preceptos sobre la evaluación de políticas de empleo, una serie de publicaciones de la CEPAL intenta aportar resultados sobre los programas de empleo aplicados en América Latina.

Como afirma Samaniego (2002), en los años noventa –y aún en la actualidad– las políticas de empleo se dirigen a garantizar la “empleabilidad” y la capacitación de “recursos humanos”, con el fin de hacer más eficiente la relación entre oferta y demanda de trabajo.

Es así como se ha abandonado la perspectiva de políticas de mercado de trabajo que apuntaban a la creación directa de empleo y su vez, se valoran los cambios estructurales que requieren nuevas capacidades. En este marco, las políticas aplicadas en la región pueden clasificarse principalmente en:

1. Programas de intermediación laboral (servicios públicos de empleo y capacitación para la búsqueda de empleo),
2. Capacitación para el trabajo,
3. Creación de empleo (creación directa de empleo, subsidios a la creación de empleo en el sector privado, apoyo a microempresas) y;
4. Compensación al desempleo.

Este marco de políticas le permite a Samaniego (2002) comentar los programas implementados en algunos países de la región. A excepción de Brasil, los países de la región destinan un pequeño monto al seguro de desempleo y las políticas prioritarias son las activas.

De acuerdo con la visión de la CEPAL, las políticas de empleo enumeradas poseen en América Latina ciertas particularidades.

En primer lugar, los programas de intermediación laboral son principalmente públicos. El escaso desarrollo de los servicios privados se ve como un problema. A su vez, es un aspecto diferencial de los programas aplicados en América latina, estar orientados sobre todo a la fuerza de trabajo no calificada. En general, estos servicios están aplicados o regulados por los ministerios de Trabajo.

Entre los programas de intermediación, los servicios públicos de empleo han sido los más difundidos en la región desde la década de 1970: por ejemplo el SINE en Brasil (1976), el SENCE en Chile (1976) y SNE en México (1978).

Desde la década de los ochenta y noventa, se profundizó en gran medida la idea de que estos servicios deberían estar orientados a la capacitación como forma de resolución de los problemas del mercado de trabajo. Al mismo tiempo, se produce un proceso de fuerte descentralización de las instituciones que implementan estos programas y comienzan a financiarse crecientemente con préstamos de organismos internacionales.

Las características salientes de la modernización de estos servicios, de acuerdo a Samaniego (2002), son las siguientes:

- Introducción de sistemas de información
- Mayor participación del sector privado
- Expansión de la cobertura y formas más eficientes de implementación
- Descentralización de los esquemas existentes hacia entidades municipales o provinciales.

En segundo lugar, los programas de capacitación para el empleo que eran de carácter general en la década de los setenta comenzaron, a mediados de los ochenta, a volverse más focalizados en América latina. Al mismo tiempo, se vuelcan crecientes cantidades de recursos hacia programas basados en el auto-empleo, la formación profesional y la micro-empresa y se integran los programas de capacitación a la intermediación laboral y a los seguros de desempleo.

En esta línea se encuentra el PLANFOR en Brasil (1996) que poseía una financiación tripartita y se aplicaba a través de universidades nacionales, escuelas técnicas, sindicatos y empresas. De manera similar, en México se aplicaba los programas PROBECAT y CIMO. El primero ofrecía becas de capacitación de corto plazo a desempleados y los cursos se tomaban en centros públicos y privados. Por su parte, el CIMO ofrecía asesoría técnica

a los trabajadores activos en las propias empresas, con la idea de que a posteriori las empresas copiaran este mecanismo y lo auto-financiaran. En estos ejemplos, se expresa nuevamente la visión positiva que posee la CEPAL a partir de la década de 1990 sobre los programas de empleo que fomentan la capacitación.

En tercer lugar, los programas de creación directa de empleo que poseían un carácter general en los ochenta se volcaron crecientemente hacia formas más focalizadas en los noventa. Ejemplos claros de esto son el Plan TRABAJAR en Argentina, el Programa Especial de Empleo Temporal en México, el Programa de Empleo Mínimo en Chile. A todos estos programas se destinaban montos reducidos del presupuesto público en contextos, además, de desempleo masivo. Este punto no parece resultar de importancia en la perspectiva de CEPAL. Por su parte, los programas de microempresas y el fomento del autoempleo fue otra de las políticas clave de la década de 1990.

Por último, las compensaciones al desempleo han sido históricamente circunscriptas a América latina. Además, los altos niveles de trabajo no registrado no favorecen la aplicación de estos seguros. La CEPAL se hace eco, de todas maneras, de las críticas ortodoxas a estos programas, puesto que tiene en cuenta que puede llevar a desincentivar la búsqueda de empleo y el costo que representa para los empresarios puede ser elevado.

En definitiva, las políticas de empleo en la década de 1990 han sufrido un giro significativo en los países de la región, de acuerdo con la perspectiva de la CEPAL. Entre los principales elementos se encuentran, como señala Samaniego (2002), los siguientes:

- Un mayor énfasis hacia las políticas activas de empleo.
- Un reordenamiento de las políticas de mercado de trabajo hacia objetivos de carácter estructural (mejorar la calidad de la fuerza de trabajo, fortalecer la capacidad de adaptación y favorecer el proceso de búsqueda laboral).
- Las nuevas políticas ganaron en focalización hacia grupos con desventajas.
- Atención al autoempleo y la microempresa.
- Mayor participación del sector privado en la formulación e implementación de estas políticas.

En líneas generales, la evaluación de estas nuevas políticas aplicadas en la región desde la década del noventa está todavía poco desarrollada de acuerdo con el planteo de la CEPAL.

3. Las propuestas de CEPAL para mejorar las políticas del mercado de trabajo

En lo que atañe a las políticas de mercado de trabajo, la CEPAL se preocupa de que logren cumplir los objetivos de mejorar los problemas ocasionados por las reformas económicas de los noventa. No hay un rechazo a estas políticas, sino ciertos aspectos que deben completarse, entre los que se ubican las políticas de mercado de trabajo. En palabras de Weller, *“Gran parte del debate gira en torno a la forma en que la institucionalidad laboral debe responder a las transformaciones económicas en curso, sobre todo a la integración de los mercados y los cambios tecnológicos que se tradujeron en una mayor competencia y una aceleración de las interacciones mercantiles y financieras, pero que a la vez han reducido el tiempo de que disponen las empresas para adaptarse a los cambios en los mercados”* (Weller, 2005: 25). Esta afirmación, permite verificar la posición favorable a la flexibilidad laboral expuesta por la CEPAL, donde la competitividad y la integración mercantil son los elementos clave.

Es en este marco en el que se insertan los principales aspectos que deben ser atacados por las políticas de mercado de trabajo.

En primer lugar, el aumento de la productividad laboral es un objetivo saliente que debe ser abarcado desde diferentes políticas, entre ellas las del mercado de trabajo. De acuerdo con Weller, *“Entre los aspectos más estrechamente vinculados al mercado de trabajo cabe resaltar la formación profesional y el desarrollo de relaciones laborales que contribuyan a estimular la productividad laboral”* (Weller, 2005: 25). En lo que atañe a la capacitación laboral, la CEPAL impulsa la idea de que es beneficiosa la presencia de múltiples entidades de capacitación, entre las cuales existen públicas y privadas.

Las necesidades de capacitación se han tornado más variadas y la aplicación de viejos esquemas que planifiquen la formación profesional, aparecen como obsoletos. Los esquemas que propone la CEPAL se relacionan con los sistemas de incentivos para llevar a cabo la planificación; los sistemas de control de la calidad de la oferta de lo que parte de las empresas de calificación; un sistema de control sobre la calificación que se lograría con la certificación de resultados. Es así como las potencialidades del sistema de

capacitación dependen crucialmente de la activa participación del sector privado en la perspectiva de este organismo.

Además, se propone que la capacitación se oriente a ramas específicas para que las empresas no pierdan los frutos de las inversiones en capacitación. Sobre todo, estos programas deberían orientarse a los jóvenes de clases media y baja. Los principales problemas que ve este organismo en la aplicación de políticas de capacitación para incrementar la productividad laboral, se relacionan con la gestión de los programas.

En lo que atañe a los esquemas de relaciones laborales para incrementar la productividad laboral, la CEPAL sí posee una posición ambigua. Si bien reconoce los problemas de la rotación laboral que la flexibilidad genera, valora en cierta medida las reformas laborales de los noventa, que aparecen como necesarias y apuntan a relaciones laborales menos rígidas. En palabras de Weller *“(...) por lo menos en el caso de las empresas en mercados más volátiles y que están incorporando nuevas tecnologías, se requieren relaciones laborales menos rígidas y más participativas que las que predominan en procesos productivos organizados según el modelo taylorista, de modo de aprovechar todo el potencial de estas tecnologías. Ciertas características de las nuevas pautas de producción, entre otras la sincronización con la demanda (just in time), suponen un aumento del efecto de cualquier interrupción del proceso, lo que estimula la búsqueda de un consenso mínimo en la empresa”* (Weller, 2005: 27).

Desde esta posición, la CEPAL critica las formas de organización sindical presentes en los países de América Latina, por favorecer el conflicto antes que la cooperación. La propuesta, que remite a un texto de la década de 1990 (Véase CEPAL, 1992) es la vinculación de los salarios a la productividad laboral. Por otra parte, en opinión del organismo las negociaciones colectivas deben ser más descentralizadas y por empresa.

Además, de las políticas de mercado de trabajo para incrementar la productividad laboral, en segunda instancia, la CEPAL propone ciertas políticas para la generación de empleo productivo. En este sentido, no se ocupa de las políticas tales como la del Estado como Empleador de Última Instancia, sino que circunscribe la intervención estatal a favorecer la generación de empleo en el sector privado. Para este punto, acorde con los planteos de otros organismos tales como el Banco Mundial, debe impulsarse un “entorno macroeconómico favorable” para que las empresas privadas inviertan y contraten más personal.

En relación con estos puntos de la necesidad de generar entornos empresariales razonables y estables, el organismo propone que las políticas

de mercado de trabajo apunten a dos cuestiones principales: los costos laborales y la eficiencia de las instituciones del mercado de trabajo.

En cuanto al primer aspecto (los costos laborales) Weller (2005) señala que el problema central radicó en que los aumentos del salario mínimo en los años noventa en América Latina fueron muy altos en relación con el incremento de los salarios promedio. Esto generaría un desaliento a contratar trabajadores jóvenes y poco calificados porque los costos laborales unitarios (es decir, contemplando la productividad laboral por trabajador) serían muy elevados.

Otra de las propuestas de CEPAL para atacar el “problema” de despidos por causa de los altos costos laborales, es el subsidio a los salarios al estilo del Programa REPRO en Argentina.

Por último, proponen una reducción de los salarios indirectos. Por ejemplo, una menor alícuota de contribuciones patronales para el financiamiento de jubilaciones y pensiones estaría en línea con el planteo de CEPAL desde la década de 1990.

En cuanto a mejorar la eficiencia de las instituciones del mercado de trabajo, la CEPAL reconoce en las negociaciones tripartitas una herramienta útil y, por otra parte, la reducción de los tiempos de resolución de conflictos laborales es otra de las puntas de lanza de esta perspectiva.

Otro de los aspectos abarcados (el tercero) se refiere a las políticas de protección laboral. En línea con los planteos sobre los otros grupos de políticas, la CEPAL parte de una visión más cercana a los intereses empresariales, pues reconoce en primer lugar la necesidad de flexibilidad contractual de las empresas: *“Los cambios del contexto socioeconómico exigen de las empresas una mayor capacidad de ajuste. Esta estriba, en parte, en una mayor variabilidad de la demanda laboral, lo que contrastaría con esquemas contractuales muy rígidos, tanto en lo referente a la cantidad y la distribución de las horas de trabajo como a la contratación y el despido de personal”* (Weller, 2005: 32). El planteo central es hacia la mayor flexibilidad posible, sin que sea extrema *“La eliminación de todas las reglas que limiten la flexibilidad no sería recomendable en virtud de varios motivos. Por ejemplo, en contextos en que los mercados de trabajo muestran un sesgo en contra de ciertos grupos de personas, como las de mayor edad, cierta protección en el empleo puede justificarse”* (Weller, 2005: 33).

Es así como la mayoría de las propuestas que realiza la CEPAL, se inscriben en: el acortamiento de los contratos laborales y que no se favorezcan en

exceso los contratos por tiempo indeterminado, para evitar que se acumulen derechos por antigüedad que redundan en elevados costos para las empresas (Weller, 2005). De acuerdo con la CEPAL deberían instrumentarse reducciones de los costos de despido y contratos laborales más cortos. Al mismo tiempo, se plantea promover mayor flexibilidad horaria y salarial. Por otra parte, para compensar la mayor flexibilidad contractual y de tareas, el organismo propone un sistema de seguro de desempleo y seguridad social similar para los contratados por plazos reducidos y para aquellos con mayor estabilidad en el empleo.

En lo que atañe a la demanda de trabajo solamente proponen contratos de trabajo similares para los diferentes sectores de la fuerza de trabajo y una política antidiscriminatoria.

Por último, se destacan propuestas de política laboral para la inserción de sectores desfavorecidos, sobre todo las mujeres, los jóvenes, las minorías y los migrantes. En línea con otros organismos y con los programas generalizados de políticas de empleo aplicados en América Latina, proponen que los grupos vulnerables tengan las mismas posibilidades de educación que el resto de la fuerza de trabajo y, al mismo tiempo, programas específicos de capacitación. A su vez, proponen una mayor atención de parte de los sistemas de intermediación laboral para mejorar las estrategias laborales individuales. Como se ha expresado previamente este modelo se aplica perfectamente a la idea de mejorar la “empleabilidad” de estos grupos.

4. Las políticas del Banco Mundial

Luego de la crisis del régimen keynesiano-fordista el Banco Mundial comenzó a desarrollar la idea de una intervención estatal en materia de políticas laborales que se incluyen en el marco de lo que denominan *Workfare*. Esta denominación pretende establecer una relación entre la política laboral y la política social. Así, los diferentes programas y políticas públicas propuestas por el Banco Mundial dirigidos al mercado de trabajo tienen como característica salientes esta relación entre la política social y la política laboral.

Se desarrollan a continuación, de manera sintética, las políticas de mercado de trabajo más relevantes impulsadas por el Banco Mundial, sobre todo aquellas que se proponen para las economías subdesarrolladas, como también sus principales características. Al mismo tiempo, se aborda cuál es el marco teórico detrás de las propuestas de política laboral del Banco

Mundial y de qué manera se articulan con el resto de las propuestas políticas, sobre todo en el nivel macroeconómico.

5. Programas de empleo específicos del Banco Mundial

Entre los primeras políticas de empleo impulsadas y financiadas por el Banco Mundial aparecen los Programas de Empleo público hacia fines de la década de 1960 (Subbaro, 2003). Estos programas poseían un carácter transitorio y fueron impulsados, sobre todo, como forma de resolver las situaciones de extrema pobreza que se presentaban ante desastres naturales u otro tipo de crisis humanitaria. Las zonas donde más influencia hubo de estas políticas fueron el África subsahariana y el sur de Asia. La población beneficiaria de estos programas eran básicamente trabajadores desocupados con escasos niveles de calificación. En América Latina, estos programas comenzaron a implementarse luego de la consolidación del proyecto neoliberal desde mediados de los años setenta a los noventa. El plan Trabajar en la Argentina, el programa Frentes de Trabajo en Brasil y los programas de Apoyo al Ingreso Temporal, son algunas de las formas concretas de implementación de estas políticas impulsadas por el Banco Mundial para los países en desarrollo y, en particular, para América latina.

Las principales características de estos programas pueden enumerarse como sigue:

- La creación de empleos es transitoria, estimulando la demanda de fuerza de trabajo más que la oferta. La transferencia per cápita de ingresos oscila entre tres meses y un año (Mangum y otros, 1992).
- La población beneficiaria son trabajadores desocupados con escasa calificación y, en general, en condiciones de pobreza.
- La actividad que se realiza como contraprestación es, por lo general, en servicios mano de obra intensivos y con bajo costo en insumos.
- Los programas son focalizados, con intenciones de favorecer la autoselección del programa por parte de los sectores más pobres de la clase trabajadora.

Este tipo de programas encaja perfectamente en lo que podría llamarse la primera ola de impulso ideológico al neoliberalismo. De acuerdo con las premisas del Consenso de Washington, su idea básica era reducir los costos que sobre las poblaciones vulnerables generaban las políticas de ajuste

macroeconómico consideradas de por sí necesarias. Esto lo expresan con claridad Mangum y otros: *“(E)l desafío es facilitar la estabilización y el ajuste estructural mientras se manejan los efectos secundarios que tales políticas pueden inducir. Una estrategia para este desafío es apuntar a la creación de empleo transitorio – políticas y programas que provean ayuda temporaria a los desplazados en circunstancias aceptables y viables para ellos.”* (Mangum y otros, 1992: 1).

Esta posición fue la que caracterizó la línea de intervención en materia de política de empleo del Banco Mundial a lo largo de la década de 1990. La misma se consolidó en el Informe del Desarrollo Mundial de 1990. Sin embargo, dada la evidente incapacidad de estos programas para resolver los problemas sociales producidos por el ajuste estructural –incluso a partir de críticas de renombrados economistas que formaban parte del Banco, como Joseph Stiglitz– la posición del Banco Mundial sobre la pobreza comenzó a cambiar y, mediante este cambio en la conceptualización de la pobreza se modificó la línea de intervención postulada por el organismo para las políticas de empleo. Este giro en las posiciones se plasma en el Informe para el Desarrollo Mundial del año 2000.

Es posible notar algunos de los quiebres entre las posiciones anteriores al informe del año 2000 y la línea política posterior en base a una lectura comparativa rápida entre ambos. En el informe del año 1990 (World Bank, 1990) la posición del Banco Mundial sobre la pobreza y la política de empleo, puede resumirse como sigue:

- promover el uso productivo del bien que los pobres poseen en mayor abundancia, es decir su trabajo, mediante políticas de incentivos del mercado, las instituciones políticas y sociales, la infraestructura y la tecnología.
- Proporcionar servicios sociales básicos a los pobres. La atención a la salud básica, la planificación familiar, la nutrición y la educación primaria.
- Proponer políticas temporales para enfrenar estos problemas, tales como transferencias de ingresos con contraprestación –como las mencionadas arriba– a grupos vulnerables, mientras que las de largo plazo deben orientarse a la formación de capital humano y la provisión de servicios sociales básicos.

Así, la apuesta del Banco Mundial a los programas de empleo público se enmarca en esta finalidad de abordar el problema del desempleo transitorio provocado por reformas estructurales y debe recaer sobre grupos

específicos. En el informe de 1990 la posición sobre la pobreza y la necesidad de llevar a cabo políticas de empleo focalizadas es clara “*la pobreza es la incapacidad para alcanzar un mínimo estándar de vida*” (World Bank, 1990: 26).

En el informe de 2000/2001, el organismo afirma que la intervención pública en el mercado laboral es necesaria, pues se ha demostrado empíricamente la incapacidad del crecimiento económico “autónomo” para resolver los problemas laborales que suscitan pobreza y exclusión. En este marco, la propuesta del Banco Mundial radica en fortalecer y mejorar las instituciones políticas y, dentro de ellas, las políticas laborales para favorecer la “empleabilidad” (World Bank, 2000). Así, la idea de que los problemas laborales se encuentran en la oferta de fuerza de trabajo continúa siendo un pilar de las propuestas del organismo.

Es en este nuevo marco que el planteo del Banco Mundial apunta a la consolidación de programas sociales con cierta universalidad, más que programas específicos de empleo. Sin embargo, el paraguas bajo el cual se incluyen las políticas de regulación del mercado laboral y ciertas políticas activas de empleo, constituye marco de mecanismos típicos del *workfare* de Estados Unidos. Este tipo de programas intenta, por un lado, resolver el problema de ingresos de los desempleados y, por otro, no generar una dependencia del programa que desincentive la búsqueda activa de empleo por parte de los beneficiarios. De acuerdo con Tabor (2003) estos programas deben ser orientados a aquellos grupos que no pueden acceder a un empleo por sus propios medios, los requisitos para acceder al programa deben ser elevados, deben aplicar penalidades al desempleo voluntario y deben poseer requerimientos estrictos de búsqueda de empleo. Para aquellos que no logren insertarse en el mercado de trabajo, los programas deben contemplar subsidios para capacitación y formación laboral.

6. Job protection y la noción de flexiguridad

El último aspecto a destacar desde la perspectiva del Banco Mundial en su nueva etapa es la cuestión de la regulación laboral. En este punto convergen la mayoría de los trabajos que desde el Banco intentan proponer medidas concretas para el mercado de trabajo (Betcherman y otros, 2001; Robertson y otros, 2009; Almeida y Reyes, 2008). Todos estos trabajos tienen como punto de contacto la preocupación por la noción de “flexiguridad”, es decir lograr una estabilidad laboral razonable para el trabajador, respetando las necesidades de flexibilidad de las firmas en este nuevo milenio.

En base al reconocimiento de este concepto, las propuestas del Banco Mundial apuntan a las leyes y otras instituciones de protección laboral para establecer reglas claras de negociación colectiva. El objetivo de estas regulaciones es, en definitiva, lograr un “clima de negocios” estable. Así, Urdinola y otros afirman que *“(A)demás de regular las relaciones entre empleadores y empleados, las leyes laborales sirven como un mecanismo que establece un entorno propicio para la creación de oportunidades de empleo productivo y mejora el dialogo social. La experiencia internacional confirma que, entre otros factores, la regulación laboral constituye una importante piedra angular para un clima de inversión favorable, el cual se torna un determinante clave de la creación de empleo en el mercado de trabajo”* (Urdinola y otros, 2010: 8).

En estas afirmaciones es claro que el punto central de las propuestas sobre políticas de empleo del Banco Mundial se relaciona con una legislación laboral que permita la estabilidad macroeconómica, más que políticas de empleo activas. Más aún, desde el punto de vista de este organismo, una regulación laboral estricta fomenta la informalidad laboral y, al mismo tiempo, bajos niveles de productividad y escasa capacidad del mercado de trabajo para ajustar ante shocks macroeconómicos.

En la lectura que realizan los autores mencionados de una aproximación a varios países del este y norte de África. En esas aproximaciones se intenta demostrar de qué manera la flexibilidad en las reglamentaciones laborales permitió –en los últimos años– la creación de nuevos empleos en mayor cantidad a los generados anualmente en décadas previas, cuando la protección laboral era más restrictiva.

Similares argumentos pueden encontrarse en el texto de Robertson y otros (2009). Los autores realizan un estudio para cinco países donde intentan demostrar de qué manera se relaciona la globalización con la calidad del empleo y los salarios y, nuevamente evalúan la capacidad de la protección laboral para lograr la flexibilidad necesaria que la globalización requiere para generar empleos de mayor calidad.

En definitiva, lo que puede observarse de los planes de empleo y las recomendaciones sobre legislación laboral, es que el Banco Mundial ha centrado su interés en los aspectos relativos a la pobreza y, secundariamente, a los problemas de empleo. En lo que atañe a los planes de empleo que se han propuesto desde el organismo a partir de los años setenta hasta la década de 1990, los mismos se fundamentaron como una forma de resolver los problemas de ingresos de la población de manera focalizada. El cambio de visión hacia lo que ciertos autores han dado en

llamar el posconsenso de Washington, implicó que en la perspectiva del organismo los programas de ingresos poseyeran una perspectiva más universalista, pero quedando restringidos sólo a los casos de personas con problemas de empleabilidad. La mayoría de las propuestas actuales acerca de la política laboral se relaciona más con el hecho de que debe existir una legislación que permita la flexibilidad laboral para adaptarse al mundo globalizado y genere un marco de estabilidad para la inversión y, por su intermedio, se favorezca la creación de empleo.

Bibliografía

- Almeida, R. y Reyes, A. (2008), *The Incentives to Invest in Job Training: Do Strict Labor Codes Influence this Decision?*, SP Discussion Papers No 0832, World Bank, Washington DC.
- Betcherman, G.; Luinstra, A. y Ogawa, M. (2001), *International Experience in Promoting Employment and Social Protection*, Social Protection Discussion Paper Series Labor Market Regulation No. 0128, World Bank, Washington DC.
- Bucheli, M. (2005), “Las políticas activas del mercado de trabajo: un panorama internacional de experiencias y evaluaciones”, *Estudios y Perspectivas*, CEPAL, Montevideo.
- Mangum, S.; Mangum, G. y Bowen, J. (1992) “Strategies for creating transitional jobs during structural adjustment”, Working Paper No 947, World Bank, Washington, DC.
- Robertson, R.; Brown, D; Pierre, G. y Sanchez-Puerta, M.L., (2009) *Globalization, Wages, and the Quality of Jobs*, The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, Washington DC.
- Samaniego, N. (2002), “Las políticas de mercado de trabajo y su evaluación en América Latina”, *Serie Macroeconomía del Desarrollo* 19, CEPAL, Santiago de Chile.
- Subbaro, K. (2003), “Systemic Shocks and Social Protection: Role and Effectiveness of Public
- Tabor, S. (2003), “Assisting the Poor with Cash: Design and Implementation of Social Transfer Programs”, *Social Safety Net Primer Series*, World Bank, Washington DC.
- Urdinola, D. y Kuddo, A. (2010), “Key Characteristics of Employment Regulation in the Middle East and North Africa”, *Social Protection and Labor*, World Bank, Washington DC.

- Weller, J. (2005), “Problemas de empleo, tendencias subregionales y políticas para mejorar la inserción laboral”, Serie Macroeconomía del Desarrollo 40, CEPAL, Santiago de Chile.
- Works Programs”, Social Protection Discussion Paper Series No 0302, World Bank, Washington, DC.
- World Bank, (1990), *World development report: Poverty*, Oxford University Press, Washington, DC.
- World Bank, (2001), Informe del desarrollo mundial 2000/2001: lucha contra la pobreza, Oxford University Press, Washington DC.

II. Las políticas de empleo recomendadas por los organismos internacionales

JULIO CÉSAR NEFFA

1. La OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económico)

Este capítulo se refiere a las consideraciones de la OCDE que se relacionan de manera directa o indirecta con las políticas de empleo.

La creciente importancia de este organismo en cuanto a la coordinación de las políticas económicas y laborales de los países miembros y su impacto disciplinador sobre los países emergentes, ha contribuido a reducir el margen de acción de la OIT, cuya orientación es en muchos aspectos opuesta.

En la primera parte se hace referencia a las propuestas de la OCDE durante la década de los años 1990 y en la segunda parte se mencionan las nuevas orientaciones una vez comprobada la ineficacia de las anteriores.

Se explicita así primeramente la concepción de la OCDE sobre el progreso técnico y la productividad, como condicionantes de la creación de empleos y la política en materia de innovación tecnológica propuesta para contribuir a la creación de empleos. Se observa la inspiración neoschumpeteriana que predominaba hasta hace muy poco tiempo en el análisis de los problemas de innovación tecnológica dentro de la OCDE. Luego se enumeran las políticas macroeconómicas a tener en cuenta en el momento de formular las políticas de empleo y sobre todo algunas de ellas que reflejan claramente la orientación neoclásica de los redactores.

Como existe una cierta coherencia entre ambas instancias, pueden identificarse los rasgos centrales de la concepción global que inspiran el análisis y las políticas propuestas, sin necesidad de tomar partido y limitándonos a hacer solamente su presentación de manera ordenada.

No es una sorpresa poder reencontrar en esos textos muchas de las formulaciones de políticas que se han justificado y aplicado en nuestro país desde hace casi una década con el dramático resultado que se conoce. Las mismas están fuertemente inspiradas en un enfoque neo-liberal, que busca la generación de empleos apoyándose en políticas de ajuste estructural

consistentes en privatizaciones, apertura comercial, desregulación de los mercados, reformas laborales, con el fin de reducir el déficit fiscal, controlar la inflación, y dar mayores incentivos a la iniciativa empresarial para evitar la caída de las tasas de ganancia y aumentar la inversión. Las medidas propuestas son la flexibilidad de la relación salarial, la desregulación del mercado de trabajo, la desigualdad en materia de ingresos salariales para adecuarlos a la productividad, el esfuerzo en la formación y reconversión profesional para adecuar la fuerza de trabajo a los cambios tecnológicos y especialmente la reducción de los costos salariales. Se priorizaron a las políticas activas de empleo sobre las pasivas, pero además se proponía “activar” las políticas pasivas.

En la segunda parte, correspondiente a la primera década del presente siglo, se exponen las nuevas consideraciones de la OCDE, una vez que los estudios realizados por sus servicios técnicos pusieron en evidencia que las políticas inspiradas en la teoría neoclásica no dieron los resultados esperados, sino que contribuyeron a agravar la situación.

1.1. Los postulados de la OCDE durante los '90 y su evolución

Desde la crisis de los años 1970, EE. UU. y el Reino Unido adoptaron políticas neo-liberales que permitieron una lenta recuperación económica de carácter coyuntural. Ante esos resultados el FMI y el BM legitimaron esas políticas. Por su parte la OCDE elaboró recomendaciones sobre políticas de empleo inspiradas de manera coherente en la teoría neoclásica. Solo la OIT adoptó otro discurso desde que promovió la creación del Programa mundial del empleo, en Ottawa, en 1968.

El *job study* de la OCDE de 1994, cuyas recomendaciones se mencionan a continuación, fue elaborado por el Departamento Económico con dicha orientación, y las mismas estuvieron vigentes durante una década.

La OCDE construyó después un indicador sintético sobre “la legislación protectora del empleo” vigente en cada país miembro con una lista de 18 indicadores acerca de temas como: el despido individual de trabajadores con CDI, las condiciones en que se puede recurrir al trabajo temporario y las reglas específicas para los despidos colectivos. A partir de esos indicadores, se elaboraron coeficientes con ayuda de los cuales se calculaba un indicador sintético para cada país con lo cual hicieron durante varios años el seguimiento de la evolución de los mismos.

A partir del « *Jobs Study* » y de la « *Estrategia para el empleo de la OCDE* » (1994), la OCDE formuló diez grandes recomendaciones, cuyos títulos se transcriben a continuación, en las cuales se postulaba un fortalecimiento de los mecanismos del mercado y recurrir a la flexibilidad en cuanto a la gestión de la fuerza de trabajo para salir de la crisis, pero a condición de que el crecimiento no implicara inflación, con lo cual indirectamente aconsejaba la “moderación salarial”.

1. Elaborar una política macroeconómica que favorezca el crecimiento y que, conjugada con políticas estructurales apropiadas, no sea inflacionista.
2. Mejorar el marco en el que se inscriben la creación y la difusión del saber-hacer tecnológico.
3. Aumentar la flexibilidad del tiempo de trabajo (tanto en el corto plazo como en toda la duración de la vida activa): trabajo a tiempo parcial, anualización, contratos temporarios o de duración determinada, en el marco de contratos establecidos voluntariamente entre trabajadores y empleadores.
4. Crear un clima favorable respecto de las empresas eliminando los obstáculos e impedimentos administrativos a la creación y desarrollo de las empresas.
5. Aumentar la flexibilidad para la determinación de los costos salariales y de la remuneración de la mano de obra suprimiendo las restricciones que impiden a los salarios reflejar las condiciones locales y el nivel de calificaciones de cada quien, en particular de los jóvenes trabajadores.
6. Rever las disposiciones relativas a la estabilidad y seguridad del empleo que frenan la expansión del empleo en el sector privado.
7. Poner más el acento en las políticas activas del mercado de trabajo y volverlas más eficaces.
8. Mejorar las calificaciones y las competencias de la mano de obra modificando profundamente los sistemas de enseñanza y de formación.
9. Rever los sistemas de indemnización del desempleo y de prestaciones conexas y sus interacciones con el sistema fiscal, de tal manera que los objetivos fundamentales en materia de equidad de la colectividad se cumplan sin atentar contra el buen funcionamiento de los mercados de trabajo.
10. Desarrollar la competencia en los mercados de productos para reducir las tendencias monopolísticas y atenuar la oposición entre trabajadores

integrados y excluidos, contribuyendo al mismo tiempo a volver más innovadora y dinámica a la economía.

Esos principios se tradujeron en políticas que propugnaban las “reformas estructurales” pro-mercado, siguiendo de cerca los postulados del consenso de Washington y la desregulación de los mercados de trabajo.

Prosiguiendo en la misma línea, en 1996 la OCDE realizó el análisis y el diagnóstico de la situación en materia de empleos, y editó el documento “*L’Etude de l’OCDE sur l’emploi. Faits, analyses, stratégies. Le chômage dans la zone de l’OCDE, 1950-95*”, que nos sirvió de guía para redactar el presente trabajo. Posteriormente, la OCDE elaboró y publicó otro documento titulado “*La stratégie de l’OCDE pour l’emploi. Technologie, productive et création d’emplois. Vol. 1 Synthèse et conclusions. Le chômage dans la zone de l’OCDE, 1950-1997*”, donde figuran los elementos de una política global y de largo plazo, centrada en el papel dinámico de la ciencia y la tecnología, para aumentar la productividad, incrementar los ingresos y, por esa vía, crear empleos. Sería un crecimiento “fundado sobre los conocimientos y generador de empleos” que vincularía los salarios con la productividad, la cual estaría incrementada por el cambio tecnológico.

Ambos documentos guardan entre sí una estrecha relación y coherencia y sus fundamentos teóricos tienen una doble fuente: están fuertemente inspirados por la experiencia de los EE.UU. en materia de empleo y la del conjunto de los países del G-7 sobre la importancia del progreso tecnológico.

Los mencionados documentos reiteran la idea central: el progreso científico y tecnológico y los saberes tecnológicos que dan lugar a las innovaciones tanto en cuanto a los procesos, como a las usadas como insumos y como productos, constituyen el núcleo del proceso de crecimiento y de creación de empleos. El progreso técnico, resultado de la innovación y que puede ser identificado por el incremento de la productividad, es lo que hace posible la acumulación del capital, pues sin progreso técnico disminuiría la productividad y, a término, el crecimiento del PBI per capita tendería a cero.

En dichos estudios los expertos de la OCDE afirmaban que, de manera general, a todos los casos los países y empresas que usan más intensivamente las nuevas tecnologías, obtienen finalmente mejores resultados.

Los documentos recuerdan la experiencia de los “30 años gloriosos”: la generación, difusión, absorción, adaptación y perfeccionamiento de los

nuevos procesos y los nuevos productos que fueran posibles gracias al progreso técnico, permitieron el crecimiento del empleo y de los salarios en los países de la OCDE después de la segunda guerra. Como este proceso se ha desarrollado con ritmos diferentes según los países y sectores, se han generado divergencias entre ellos en términos de crecimiento económico, precios (inflación), tasas de ganancia, creación de empleos, productividad y salarios. Luego, la crisis de los años 1970 rompió ese círculo virtuoso y la economía comenzó a experimentar al mismo tiempo disminución de la productividad, estancamiento del crecimiento, desempleo elevado e inflación.

A continuación se hace una presentación sistemática de dichos estudios y de las propuestas de la OCDE.

1.1.1. El papel determinante del cambio científico y tecnológico

En términos relativos, se había producido entre los funcionarios de la OCDE un cierto consenso acerca de que, según fuera la tecnología, así serían los resultados macro-económicos de las economías nacionales. Según ese enfoque, durante mucho tiempo, a mayor progreso técnico incorporado por las empresas y los países, correspondió una mayor producción, productividad y generación de empleos en comparación con el promedio de empresas o países donde la incorporación del cambio científico y tecnológico fue menor. Pero cabe destacar que, desde la década de 1990, se constata que las ramas y empresas de alta tecnología también comenzaban a perder empleos.

Los informes revelan que en la década de 1990 la mayoría de los países de la OCDE se encontraban enfrentados a tres graves problemas:

- 1) la correlación creciente entre el incremento de la desocupación y de las desigualdades de los salarios;
- 2) la tendencia sostenida al debilitamiento de las tasas de crecimiento de la productividad;
- 3) el obstáculo que constituyen no tanto la insuficiencia en materia de calificaciones por parte de la fuerza de trabajo, como las dificultades o incapacidad para aprender y servirse de las nuevas tecnologías. Los trabajadores *muy calificados* se definen como pertenecientes a las categorías profesionales siguientes: miembros del poder ejecutivo y de los cuerpos legislativos, cuadros superiores de la administración pública, dirigentes y cuadros superiores de empresa; profesionales, intelectuales y científicos;

profesionales intermedios. El conjunto de las otras categorías profesionales se clasifica como poco calificado.

En los países más importantes de la OCDE se observó un fuerte crecimiento diferencial de la tasa de empleo de los trabajadores altamente calificados con respecto a los trabajadores con una débil calificación. Cualquiera sea su nivel de desarrollo, a medida que pasa el tiempo y como consecuencia del progreso tecnológico, disminuye la proporción de trabajadores poco calificados dentro de la PEA total. Esto produce una profunda modificación sobre la estructura del empleo, las calificaciones profesionales y los salarios. En consecuencia, los trabajadores *poco calificados* tendrán cada vez menos posibilidades de encontrar empleos y, en caso de obtenerlo, no ganarán lo mismo que los que tienen más calificaciones, especialmente luego de comenzado el proceso intenso de introducción de las nuevas tecnologías informatizadas (NTI).

1.1.2. La evolución de la productividad resultante del cambio científico y tecnológico

Desde fines de los años 60 se constata en todos los países de la OCDE un crecimiento más lento que en el pasado de la tasa de productividad aparente del trabajo, calculada como el cociente entre el PBI dividido por el número de personas empleadas, o para ser más exactos, por el número de horas de trabajo; esta disminución sucede a pesar del crecimiento sostenido de la inversión física e inmaterial. En eso constituye en esencia la llamada “*paradoja de Solow*”.

Como estos cálculos parecían contradecir la experiencia reciente recogida en el nivel de las empresas -especialmente las industriales-, y sobre todo los postulados teóricos acerca de la acumulación, los expertos de la OCDE trataron de explicar las causas por las cuales el incremento de la productividad podría llegar a estar sub-valorado. Las explicaciones más aceptables de esta situación fueron las siguientes:

1. *Habría problemas de medición*, pues anteriormente se medía esencialmente la productividad en el nivel de la economía en su conjunto y específicamente en la industria, que anteriormente era un sector que empleaba una cantidad importante de personas, producía la mayor parte del PBI y sobre el cual existía información estadística manejable. Pero como la economía se terciarizó de manera acelerada desde la década de los años 1970, hacer el mismo cálculo es ahora más difícil, especialmente en el sector terciario y los servicios. Por otra parte, la tercerización, que va de la

mano con la exteriorización de la fuerza de trabajo, hacía aparentar un crecimiento relativo de la productividad en la industria como muy importante, apariencia que no tomaba en cuenta los fenómenos de la creciente subcontratación.

Finalmente, con frecuencia, en una economía cada vez más competitiva y abierta, los índices de precios de ciertos productos no tienen en cuenta las mejoras en la calidad resultante de las inversiones que incorporan nuevos procesos productivos, ya que esos productos no son comparables con los originales.

Por otra parte, actualmente no hay índices confiables para medir exactamente la producción de conocimientos y de activos inmateriales; *los indicadores de I+D disponibles, miden más bien los insumos y los costos del esfuerzo innovativo antes que los resultados obtenidos.*

2. *Problemas de desfase.* Para usar eficazmente una nueva tecnología y obtener resultados, se necesita disponer de un tiempo prudencial; hay que hacer un esfuerzo sostenido para introducir innovaciones y además se necesitan tecnologías complementarias (los programas de computación por ejemplo), formar a los trabajadores para el uso de las nuevas tecnologías que ellos van a operar, a los proveedores para que respeten las normas técnicas y de calidad y también a los clientes. Si la mayoría de esas condiciones no se reúnen, los resultados en materia de productividad estarán muy por debajo de sus posibilidades.

3. *Cambio del contenido de la productividad.* Los mayores esfuerzos de innovación en el nivel de las empresas se concentran actualmente, no tanto en el incremento de la productividad física, como en la diferenciación de los productos, en la ampliación de la gama de variedades, en resolver problemas de calidad, implementar los sistemas Justo a Tiempo (JIT) para reducir los stocks, y también acortar el tiempo de espera necesario desde que se generan las innovaciones y se incorporan al aparato productivo hasta que llega el momento de producir y comenzar a comercializar las innovaciones. Ahora bien, aunque son evidentes los resultados de las inversiones destinadas a concretar estas innovaciones tecnológicas y organizacionales, las mismas no son fáciles de evaluar en términos de productividad.

1.1.3. Necesidad de intensificar la creación y difusión del saber hacer tecnológico

Para la OCDE las innovaciones en cuanto a los procesos reducen a corto plazo el contenido de trabajo por unidad de producto, aumentan la productividad y, si no hay más demanda, pueden provocar a corto o mediano plazo la destrucción de empleos.

Pero si se introducen las innovaciones en cuanto a los productos y se programan de manera adecuada las que se refieren a los procesos, a mediano plazo la acción del progreso técnico contribuirá a aumentar la productividad y a crear una nueva demanda; normalmente esto generará más empleo de la mano de obra calificada que percibirá altos salarios, lo cual incrementará la producción, los ingresos de los factores y, si cambian los precios relativos, también la demanda, generando un “círculo virtuoso”.

Las políticas de apoyo a la investigación básica deben complementarse con las facilidades otorgadas para facilitar el acceso de las empresas a esos conocimientos.

La cooperación internacional debe ser estimulada para aprovechar las economías de escala y, como ya se mencionara, para obtener una reducción de los gastos en I y D que tienen un doble beneficio: mediante la participación de cada país en los proyectos internacionales de megaciencia y en las redes, compuestas por investigadores, profesionales y técnicos.

Las políticas públicas deben tender a eliminar o reducir las incertidumbres que repercuten sobre la propensión a innovar por parte de las empresas; asegurar la transparencia en cuanto a los aportes del sector público para desarrollar las tecnologías estratégicas; estimular la adopción de acuerdos sobre propiedad intelectual y normas internacionales; y establecer reglas para difundir, absorber, adaptar y optimizar el uso de las NTI actuando mediante las asociaciones de usuarios y los servicios de información científica y tecnológica, para brindar apoyo y consultoría a las pequeñas y medianas empresas (PyMEs).

Para facilitar a las empresas el acceso a la innovación, se deben adoptar normas técnicas, racionalizar el mercado público de altas tecnologías, eliminar las restricciones y reglamentaciones que han devenido obsoletas, ofrecer eficientes infraestructuras económicas y estimular la subcontratación de las PyMEs por parte de los grandes grupos económicos (GGE) y de las empresas transnacionales (ETN).

1.1.4. El papel de la tecnología en el crecimiento económico

A partir de la experiencia histórica, el progreso tecnológico es considerado por los funcionarios de la OCDE como el principal motor del crecimiento y del mejoramiento de la calidad de vida de la población. Eso explica el fuerte aumento, desde la Segunda Guerra Mundial, de la inversión en *capital físico* con tecnologías incorporadas, y de las *inversiones inmateriales*, por ejemplo en investigación y desarrollo, educación y formación profesional.

Dentro del progreso técnico se destacan actualmente las NTI y de manera específica las tecnologías de información y comunicaciones (TICs) que introdujeron grandes modificaciones en el sistema productivo, pues facilitan la codificación de los conocimientos tácitos y los transforman en informaciones fácilmente transmisibles.

La codificación de los conocimientos tácitos (construidos a partir de la formación, las calificaciones y competencias, y de la experiencia productiva adquirida al usar las NTI) constituye un elemento esencial; pero luego ambas modalidades -tácitas y codificadas- se retroalimentan mutuamente, generando nuevos conocimientos.

Gracias a su codificación, la difusión y transferencia de las TICs se puede efectuar con bajos costos y por su propia naturaleza las informaciones adoptan finalmente la forma de “bienes”, que son objeto de propiedad intelectual. Por otra parte, las TICs permiten la difusión y externalización de los conocimientos, con lo cual se reducen los costos del aprendizaje para el conjunto de las empresas.

Comparadas con la situación de los bienes tradicionales, las TICs superan las restricciones del tiempo y del espacio y son universalmente más accesibles, promoviendo la mundialización de la industria y los servicios. Pero por otra parte, por su dinamismo, las TICs también aceleran sensiblemente el proceso de agotamiento del ciclo de vida de los productos.

La “*destrucción creadora*”, caracterización dada por Joseph Schumpeter al proceso de cambio tecnológico, perturba y desestructura el funcionamiento macroeconómico del sistema productivo dentro del cual aquel surge endógenamente o se implanta, provoca cambios tanto en la estructura de la producción, como en la asignación de factores, recursos y fuerza de trabajo entre sectores, y en todos los casos requiere una adaptación o reconversión de las calificaciones de la fuerza de trabajo involucrada.

Pero el efecto de la tecnología es generalmente heterogéneo según niveles: países, sectores, ramas de actividad, empresas e individuos. Su implantación es un proceso lento y lleva tiempo mostrar todos sus frutos. Situándose

desde una perspectiva de largo plazo, la OCDE considera que normalmente, y en términos globales, los beneficios son mayores que los costos, pero al mismo tiempo que ambos factores no se reparten equitativamente entre los niveles arriba mencionados, que son cada vez más heterogéneos. Para que la economía genere, difunda, absorba y adapte el progreso científico y tecnológico, se requiere la flexibilidad de los factores y de los mercados y que se adopten políticas para reforzar el proceso de innovación, es decir de creación, difusión, absorción y adaptación de los conocimientos.

En los documentos se afirma –siguiendo el enfoque neo-schumpeteriano– que el nuevo modelo de crecimiento que se está construyendo luego de las crisis, se basa en el rendimiento creciente de las inversiones inmateriales realizadas en el saber productivo engendrado de manera endógena por el mismo proceso de crecimiento incorporado en el capital físico.

La dinámica del nuevo modelo reside en el rendimiento creciente de las inversiones en el saber productivo, y se lo considera generado de manera endógena por el mismo proceso de crecimiento, e incorporado en el capital físico y humano.

Según el Informe de la OCDE existe una correlación muy estrecha entre la caída de la productividad, el aumento del desempleo y la acentuación de las desigualdades en materia de salarios. Pero la restricción más importante frente al proceso de innovación no reside tanto en la insuficiencia en cuanto a tal o cual calificación, sino más bien en la capacidad para aprender.

El principal desafío consiste en estimular la productividad y el crecimiento, desarrollando actividades económicas con una fuerte intensidad en conocimiento y preservando la cohesión social.

Si se produjera un incremento significativo de la demanda de los nuevos servicios de TICs se podrían crear empleos a condición de que bajaran las barreras a la entrada a los nuevos mercados, se redujeran los costos de utilización de las infraestructuras gracias al juego de la competencia, y se tuvieran en cuenta de manera conveniente los intereses públicos y privados.

Para que se consolide una economía fundada en el saber, se necesita estimular el crecimiento de la productividad con una perspectiva de largo plazo, permitir que aumenten los ingresos y por consiguiente la demanda con su impacto sobre la generación de nuevos empleos. Para lograr ese objetivo se necesitan cambios institucionales y organizacionales que inciten a invertir en ciencia y tecnología, generadoras de conocimientos, y mejorar las posibilidades de difusión, adaptación y absorción por parte del conjunto de la economía. Las políticas industriales y de desarrollo tecnológico

pueden contribuir a mejorar la eficiencia de las empresas y por esa vía dar un impulso al incremento de la productividad, dando por supuesta la creación de empleos en el largo plazo. Por otra parte, se necesita adoptar políticas activas con el objetivo de promover la formación profesional de los trabajadores para proveer las calificaciones que serán necesarias. El poder público debe contribuir a la construcción de los nuevos mercados y particularmente el de los servicios requeridos por las NTI y la TICs que funcionan en red. Una atención particular debe otorgarse al comportamiento de las empresas con relación a la innovación, y especialmente en el caso de las PyMEs.

Para alcanzar estos objetivos se necesita una mejor coordinación de las políticas que se refieren a las empresas, la industria, la educación nacional, el sistema científico y tecnológico, la formación profesional y el empleo, y procurar que a corto plazo la búsqueda de eficiencia y el empleo en las empresas no vaya contra la realización de los objetivos de largo plazo, que deben conjugar la eficiencia y la equidad.

El mejoramiento de las condiciones para la creación, difusión y absorción de conocimientos se puede lograr mediante las inversiones en capital físico y las inversiones inmateriales, concretadas no sólo en la industria, sino también en los servicios. Para ello se debe tratar de coordinar la acción del sector privado y del sector público con el propósito de que se invierta lo necesario como para asegurar que el volumen de inversiones en ciencias básicas o fundamentales sea suficiente, que mejoren las posibilidades de acceso a los conocimientos por parte de las empresas y de la sociedad, y para asegurar su difusión en el conjunto de la economía. La generación y el desarrollo del progreso científico y tecnológico requieren el apoyo a la investigación básica y especialmente a la investigación que se desarrolla en el ámbito universitario, pues desde allí luego se transfiere a los estudiantes mediante la enseñanza y posteriormente desde su actividad profesional hacia los sectores y ramas de la economía donde se desempeñarán. Por otra parte se deben compensar las notorias fallas del mercado y las reticencias de las empresas a invertir en investigación y desarrollo basándose en que las economías externas generarían con su derrame, beneficios gratuitos a otros empresarios que no invirtieron.

Para aumentar la capacidad de difusión de los conocimientos de los Sistemas Nacionales de Innovación (SNI), la OCDE recomienda al poder público que:

- extienda el ámbito de acción de las políticas de difusión de las tecnologías desde los sectores industrial y agrícola hacia el sector de los servicios;

- mejore la capacidad de asimilación de tecnologías por parte de las empresas;
- prosigan los esfuerzos para hacer más estrechas las relaciones entre las empresas industriales, las universidades y los organismos públicos de investigación, en cuanto a las actividades de formación y de investigación;
- creen las condiciones más propicias en cada país para la transferencia de conocimientos bajo diferentes formas y en el nivel internacional en cuanto a la protección de la propiedad intelectual y a la normatización;
- aseguren el más amplio acceso posible de las empresas a los servicios de información y asistencia técnica científica y tecnológica, y
- refuercen la cooperación científica y tecnológica internacional en el nivel público, teniendo en cuenta los cambios que se están produciendo (establecimiento de proyectos de *megaciencia*, estudio de los efectos de las NTI y TICs) y también dentro de las empresas.

Los documentos de la OCDE también insisten en que, para poder llevar a cabo de manera adecuada estas políticas, las mismas deben hacerse conocer ampliamente procurando una gran transparencia acerca de sus objetivos y medidas; se necesita poner a punto un nuevo sistema de indicadores estadísticos del grado de desarrollo científico y tecnológico alcanzado, así como profundizar el análisis cualitativo de los procesos de producción, acumulación y difusión de conocimientos.

Una tarea prioritaria de los gobiernos consiste entonces en mejorar la difusión de las NTI y TICs en los servicios y en última instancia procurar la creación de un verdadero sistema nacional de innovación.

El poder público puede jugar un papel importante en esta materia estructurando el mercado de los servicios en forma de red, actuando también como consumidor y dando una idea al resto de la sociedad sobre la forma en que aquellos se van a desarrollar.

Esa infraestructura debe implantarse y ponerse en práctica de manera abierta a la competencia y ser eficaz, adoptando un marco reglamentario para que los usuarios accedan fácilmente a los servicios, con precios razonables y no monopólicos ni discriminatorios, evitando que se creen barreras artificiales a la entrada de otros productores.

La acción de los poderes públicos es también decisiva para estimular las innovaciones y las actividades de I y D dentro de las empresas, por ejemplo obteniendo recursos para distribuirlo entre ellas y especialmente entre las PyMEs, mediante préstamos de fácil acceso y con bajas tasas de interés.

Un papel innovador del poder público puede consistir en: utilizar de manera generalizada las NTI como una forma de difundir las innovaciones y de familiarizar a los usuarios, especialmente en cuanto a los servicios de educación y salud, para desarrollar en el público la comprensión de la importancia que tienen la ciencia y la tecnología así como sus consecuencias; estimular por parte de los consumidores una demanda de nuevos productos y servicios y facilitar la adaptación de la mano de obra a la evolución de las clasificaciones, las calificaciones y competencias requeridas, y a las exigencias del aprendizaje.

1.1.5 El crecimiento de la productividad debería permitir el aumento del empleo

Para la OCDE se debería estimular la productividad y el crecimiento económico desarrollando actividades económicas con una fuerte intensidad en conocimiento, preservando la cohesión social. Para ser eficaz, esta estrategia debe englobar ciertas medidas macroeconómicas y estructurales cuyo éxito depende en gran medida de su coherencia de conjunto.

Por otra parte, el poder público debería vigilar e intervenir para que las políticas macroeconómicas y los mercados de productos y de trabajo fueran suficientemente flexibles, creando las condiciones necesarias para adaptarse a una economía en transformación. Con este fin, se deben adoptar medidas de política coherentes y complementarias entre sí, y destinadas a reforzar la capacidad de innovación y de creación de conocimientos de las economías de la OCDE.

Según los informes de la OCDE, para que en un país se establezca una relación dinámica y positiva entre tecnología y empleo, debe haber economías abiertas e interdependientes, con intercambio de toda la gama de bienes, servicios y factores de producción, estabilidad de precios y de la tasa de cambios, un sistema fiscal propicio a la innovación, procurando así fácil acceso al crédito por parte de las empresas, facilidades en materia de garantías y con bajas tasas de interés. Los mercados de bienes y de servicios deben funcionar de manera flexible y sin trabas. El mercado de trabajo debería ajustarse a los cambios ocurridos, aunque tarde más tiempo que los demás para equilibrarse y a veces eso no se logra totalmente.

Deben darse también ciertas condiciones en cuanto a los aspectos institucionales y en especial adoptarse políticas que aseguren la libre competencia y eliminen las trabas comerciales, tanto para que los mercados

funcionen eficientemente y sean flexibles como para adaptarse a los cambios ocurridos en la demanda.

Eso implica redefinir los roles del sector público y del sector privado, promover su cooperación para mantener y desarrollar una base de conocimientos sobre la que se asiente el dinamismo económico y por otra parte resolver la cuestión del papel de ambos sectores y de los individuos en cuanto al desarrollo y asignación de los recursos humanos.

1.1.6. La relación entre tecnología y empleos

Los documentos de la OCDE recuerdan que las NTI y especialmente las TICs con sus nuevos procesos, reducen los costos de producción pues obtienen una economía de mano de obra, materias primas, insumos intermedios y energía, liberando recursos que pueden ser utilizados por otros sectores; por otra parte, al generar nuevos productos y suscitar una nueva demanda, las empresas satisfacen esas necesidades, creando riquezas.

Pero esto no ocurre de manera permanente, automática y mecánica: los mercados pueden funcionar de modo rígido y poco eficaz (en estado “viscoso”), los monopolios aprovechar una posición rentística y a pesar de la reducción de los costos no dejar bajar los precios; o adoptarse medidas de política económica que lleguen a impedir o frenar el ingreso al país de bienes de producción con nuevas tecnologías incorporadas y de esa manera retrasar el proceso innovador.

Un problema importante para la OCDE es el de saber cómo se traduce dicho crecimiento de la productividad y de la riqueza en términos de empleo. Eso depende de la forma como utilizan las empresas las ganancias obtenidas por productividad: ellas pueden aprovechar una posición rentística o de monopolio y mantener los precios a pesar del incremento de la productividad, o por el contrario reducir los precios y/o aumentar las inversiones, con lo cual se generarían nuevos procesos y se fabricarían nuevos productos. Por su parte, normalmente los consumidores reaccionan aumentando su demanda ante la baja de los precios. La conjunción de esos dos movimientos debería generar más empleos, con una mayor calificación, incrementando la productividad y mejorando los salarios. Pero para que eso ocurra, se requiere una mayor flexibilidad productiva y un comportamiento eficaz de todos los mercados.

La mundialización de la economía –fenómeno reconocido por la OCDE– exige que las empresas que desean ser competitivas se informen, seleccionen y adopten las *mejores prácticas* (*best practices*)

internacionales, y eso consiste especialmente en la investigación y desarrollo para mejorar la difusión y transferencia de conocimientos, la protección de la propiedad intelectual, la adopción de normas técnicas para codificar los conocimientos tácitos y un esfuerzo para facilitar el acceso de las empresas, y específicamente de las PyMEs, a los servicios de información y asesoramiento tecnológico.

El desarrollo de los nuevos procesos, productos y servicios, especialmente las TICs, exige un marco regulatorio adecuado y un buen funcionamiento de los mercados. Pero según esos documentos, actualmente en muchos países esas innovaciones son objeto de restricciones en cuanto al contenido y a la inclusión de empresas extranjeras y de participaciones cruzadas, con lo cual se impide la emergencia rápida de nuevas demandas que generen nuevas posibilidades de empleo. Esto recién se produciría si desaparecieran o bajaran las barreras a la entrada, se redujeran los costos de utilización de las infraestructuras gracias al juego de la competencia y de los intereses públicos y privados cuando se reformaran las reglamentaciones. A pesar de los progresos obtenidos, se deberían operar todavía muchos otros cambios en amplios campos de la política gubernamental para suscitar la adaptación y reestructuración de los nuevos mercados de servicios que se basan en las TICs.

La OCDE postula que para poder aprovechar y explotar de manera eficaz las NTI y permanecer siendo competitivas, las empresas deben diseñar nuevas estrategias y cambiar la organización de la firma, de la producción y del trabajo, hacerse más flexibles e innovadoras. Un papel especial les cabe a las PyMEs, sector muy heterogéneo, cuyo comportamiento es bien diferente al caso de las grandes empresas y grupos empresarios. Por su propia naturaleza tienen un comportamiento menos formal y más flexible, y su elevada tasa de rotación (provocada por cierres y creaciones) juega un papel importante en el proceso de cambio y de innovación. Ahora bien, es cierto que existen ejemplos de PyMEs exitosas porque han introducido las NTI y NTO y han logrado tasas de crecimiento espectaculares; pero por lo general, el esfuerzo de investigación y desarrollo sigue estando concentrado en las grandes empresas. Por consiguiente, si bien las PyMEs “de base tecnológica” hacen descubrimientos susceptibles de dar origen a nuevos productos y procesos, no siempre están en condiciones de convertirlos en nuevos productos; las innovaciones tecnológicas no son radicales, sino más bien de tipo incremental y progresivas y se aplican de manera flexible, como una forma de responder a los cambios en los mercados, en cuanto al volumen, gama de variedades y gustos de los consumidores.

Inspirada en esas consideraciones, para concretar la política mencionada, la OCDE recomienda crear un contexto macroeconómico equilibrado, favorable a la generación, difusión, adaptación y utilización de las innovaciones y adoptar políticas cuyos objetivos centrales sean:

- incrementar la productividad mejorando las condiciones para la creación de conocimientos, el acceso a los mismos, su difusión y absorción;
- favorecer los cambios en las organizaciones para obtener una gestión más adecuada y eficiente de los conocimientos;
- coordinar el desarrollo tecnológico y la valorización de los recursos humanos, poniendo el acento en la adquisición de calificaciones por parte de los adultos insertos en el sistema productivo y no sólo de los jóvenes que permanecen en el sistema escolar;
- suscitar una nueva demanda ayudando a estructurar los mercados emergentes de servicios basados en las TICs, para lo cual será necesario proceder a la reforma de las normas técnicas y reglamentaciones;
- concretar el potencial de innovación y de creación de empleos del cual son portadoras las PyMEs;
- asegurar la equidad y la cohesión social, pues mientras se degrada absolutamente la situación de los trabajadores con pocas calificaciones o con dificultades de aprendizaje, los trabajadores que cuentan con mayores calificaciones aumentan fuertemente las posibilidades de beneficiarse con las nuevas tecnologías y el mercado mundializado.

1.2. Los condicionantes de las políticas de empleo según la OCDE

Las propuestas de la OCDE en materia de tecnología, productividad y creación de empleos tienen un carácter holístico y en los documentos mencionados se presenta una suerte de modelo, donde se establecen las relaciones entre las diferentes variables y se formulan propuestas de política.

1.2.1. El contexto internacional para las políticas de empleo

Como mencionamos anteriormente, se está en presencia de un proceso de terciarización de la economía, debido en parte al desarrollo científico-tecnológico, a los cambios en la demanda y a la desindustrialización. En

consecuencia, crece más rápidamente la producción y el empleo en el sector de servicios.

Ya desde la segunda guerra mundial, en el conjunto de países de la OCDE el empleo en la industria creció pero más lentamente que la totalidad de la PEA; luego de la emergencia de la crisis (durante la primera mitad de la década de los setenta), el empleo industrial disminuyó tanto en términos absolutos como relativos.

Sin embargo, el volumen absoluto de empleo total sigue creciendo sin interrupción para el conjunto de países de la OCDE, aunque con grandes diferencias según regiones y países; la tasa es ahora mucho más baja en todas las regiones y para el conjunto se pasa así del 2 % anual en los años 1960 a sólo el 0,5% desde comienzos de la década pasada. Ahora bien, si al hacer el cálculo se excluyera a los EE.UU., donde creció fuertemente, el volumen y la tasa de crecimiento del empleo para el resto de países sería mucho menor, e incluso podría llegar a ser negativa.

Desde aproximadamente 1974, cuando se constata efectivamente una baja de la productividad por trabajador y por hora trabajada, también comenzó a disminuir la tasa de crecimiento del empleo, aumentó la heterogeneidad de los salarios dentro de cada economía nacional, y disminuyeron los de los trabajadores menos calificados.

1.2.2. El crecimiento de la productividad debería permitir el aumento del empleo

Para la OCDE se debería estimular la productividad y el crecimiento económico desarrollando actividades económicas con una fuerte intensidad en conocimiento, preservando la cohesión social. Para ser eficaz, esta estrategia debe englobar ciertas medidas macroeconómicas y estructurales cuyo éxito depende en gran medida de su coherencia de conjunto.

Por otra parte, el poder público debería vigilar e intervenir para que las políticas macroeconómicas y los mercados de productos y de trabajo fueran suficientemente flexibles, creando las condiciones necesarias para adaptarse a una economía en transformación. Con este fin, se deben adoptar medidas de política coherentes y complementarias entre sí, y destinadas a reforzar la capacidad de innovación y de creación de conocimientos de las economías de la OCDE.

Según los informes de la OCDE, para que en un país se establezca una relación dinámica y positiva entre tecnología y empleo, debe haber

economías abiertas e interdependientes, con intercambio de toda la gama de bienes, servicios y factores de producción, estabilidad de precios y de la tasa de cambios, un sistema fiscal propicio a la innovación, procurando así fácil acceso al crédito por parte de las empresas, facilidades en materia de garantías y con bajas tasas de interés. Los mercados de bienes y de servicios deben funcionar de manera flexible y sin trabas. El mercado de trabajo debería ajustarse a los cambios ocurridos, aunque tarde más tiempo que los demás para equilibrarse y a veces eso no se logre totalmente.

Deben darse también ciertas condiciones en cuanto a los aspectos institucionales y en especial adoptarse políticas que aseguren la libre competencia y eliminen las trabas comerciales, tanto para que los mercados funcionen eficientemente y sean flexibles como para adaptarse a los cambios ocurridos en la demanda.

Eso implica redefinir los roles del sector público y del sector privado, promover su cooperación para mantener y desarrollar una base de conocimientos sobre la que se asiente el dinamismo económico y por otra parte resolver la cuestión del papel de ambos sectores y de los individuos en cuanto al desarrollo y asignación de los recursos humanos.

1.2.3. Se necesitan cambios en la empresa para que ésta genere empleos

Para la OCDE los cambios en la organización de las empresas son exigidos por el nuevo paradigma tecnológico. Las empresas industriales tienden a ser más pequeñas en términos de personal ocupado, pero más grandes en el caso de comercios y actividades de servicios; aquellas reducirán su amplio mix de productos y estarán centradas sólo sobre un grupo de estos; las estructuras de gestión serán más descentralizadas, menos jerárquicas, más horizontales y comunicantes; se procurará la delegación de responsabilidades desde la dirección hacia los mandos medios e incluso los obreros y empleados encargados de la ejecución; las grandes y medianas empresas externalizarán parte de su producción y procurarán establecer una suerte de red económica con sus proveedores y subcontratistas, apoyándose en las pequeñas.

La idea de múltiples dimensiones de la flexibilización es dominante en sus propuestas.

La empresa innovadora debe adoptar una *flexibilización productiva* utilizando las nuevas tecnologías y los cambios organizacionales a fin de adaptarse rápidamente para mejorar la calidad de los productos y servicios y responder de manera más adecuada a la demanda.

Con respecto a la fuerza de trabajo se debe buscar la *flexibilidad funcional* (es decir en cuanto a las calificaciones y asignación de tareas), y una mayor formación con el objeto de que una elevada proporción de la fuerza de trabajo llegue a ser realmente polivalente y pueda rotar entre diferentes establecimientos y puestos de trabajo, llegando a constituir equipos semi-autónomos de trabajo. Si los empresarios no disponen de una mano de obra con esas características en cuanto a formación y competencias, cuando llegue el momento de introducir las innovaciones deberán optar entre formar al personal que ya tienen y reconvertirlos, o en su defecto despedirlos y tomar trabajadores más jóvenes y que reúnan esas condiciones.

Otro de los requerimientos en cuanto a la fuerza de trabajo que va a utilizar nuevas tecnologías, es la *flexibilidad cuantitativa en materia de tiempo de trabajo*, es decir la aptitud para desempeñarse en horarios atípicos, asumir el trabajo por turnos fijos o rotativos, con flexibilidad horaria durante la jornada, la semana o el año laboral; la posibilidad de trabajar a tiempo parcial o contratado por una duración determinada o de manera temporaria.

La OCDE sugiere que la flexibilidad salarial directa e indirecta se debe buscar por intermedio de: la desregulación-desreglamentación y la descentralización del proceso de negociación colectiva; la renegociación del valor nominal del salario y los beneficios adicionales; un proceso de ajuste mediante la negociación colectiva en el nivel de la empresa, con condiciones para reducir los costos salariales directos e indirectos por unidad de producto, y lograr más competitividad productiva en materia de precios.

La otra flexibilidad que requieren cada vez más los empresarios para poder introducir las nuevas tecnologías y formas modernas de organización, es la *modificación de la legislación y costos en materia de reclutamientos y despidos*, para disponer de mayor libertad de maniobra, ajustar rápidamente la cantidad de fuerza de trabajo en función de las necesidades coyunturales de la demanda y sortear restricciones administrativas al despido reduciendo sus costos.

El Informe aconseja que se deben crear las condiciones que favorezcan la creación y expansión de las empresas “de base tecnológica”, estimulando la cooperación entre ellas y su relación con los laboratorios de las universidades y de los grandes organismos de investigación. Esto se podría

lograr mediante la adopción de reglas que instituyan el funcionamiento competitivo de los mercados, la agilización de las restricciones reglamentarias, un sistema fiscal apropiado y favorable a la inversión de riesgo, el estímulo a la incorporación de innovaciones mediante préstamos con bajas tasas de interés, y la incitación a las empresas para innovar (brindándoles acceso a la información sobre las inversiones físicas que tengan nuevas tecnologías inmateriales incorporadas).

Para mejorar la infraestructura de la cual disponen las empresas, especialmente en cuanto a los modos de organización y de gestión, el poder público debería intervenir facilitando la difusión de las nuevas tecnologías. Para elaborar esa política es necesario ampliar la base de conocimientos disponibles mediante actividades de investigación y mediante el diálogo con los interlocutores sociales.

1.2.4. El crecimiento económico debe ir en paralelo con el desarrollo de los recursos humanos

En opinión de la OCDE, al egresar del sistema escolar la fuerza de trabajo juvenil debería tener las calificaciones requeridas y poseer cierta experiencia profesional para obtener su primer empleo, acceder a la formación profesional específica que requiere su puesto de trabajo y contar con las bases necesarias para continuar luego el proceso de aprendizaje. Los trabajadores deben entonces poder beneficiarse con las posibilidades de *seguir aprendiendo durante toda su vida* y actualizar y perfeccionar sus calificaciones para adaptarse al progreso tecnológico. El financiamiento de esta formación permanente debe verse como una inversión por parte de los empresarios y los trabajadores. También cabría sostener los esfuerzos de formación mediante la investigación.

Se deben eliminar los obstáculos para que los trabajadores desocupados puedan en todo momento acceder a la formación y por lo tanto los gobiernos deberían asegurar una oferta y apoyar una demanda suficiente de formación profesional y técnica.

Para que estos procesos de aprendizaje sean eficientes y tomen menos tiempo, será necesario modificar la orientación y el contenido de los programas y los métodos pedagógicos.

Una tarea complementaria a desarrollar es la de validar las calificaciones anteriormente acumuladas por la experiencia de los trabajadores (certificación de las competencias), y revalorizar su “capital humano”, mejorando los métodos de evaluación de su desempeño, revisando las

clasificaciones de puestos y en consecuencia las escalas salariales correspondientes.

Para ello es necesario buscar la concertación social con el objetivo de adoptar estrategias de desarrollo tecnológico y de valorización de los recursos humanos, que tengan en cuenta los intereses de los empresarios, de los trabajadores, del sector público y de la comunidad en general.

Las empresas deben organizarse para tratar de convertirse en organismos donde pueda llevarse a cabo un proceso de aprendizaje colectivo convergente con el aprendizaje individual, que logren el crecimiento económico y la equidad social.

1.3. Las políticas públicas de empleo propuestas por la OCDE

En esta primera fase, las políticas propuestas por la OCDE son coherentes con el enfoque teórico arriba mencionado. Este conjunto comprende desde políticas macroeconómicas, hasta las referidas al cambio científico y tecnológico, pasando por reformas en el derecho del trabajo y de la seguridad social, la formación profesional y las instituciones del mercado de trabajo incluyendo el servicio público de empleo (SPE). Podemos sintetizarlas de la siguiente manera.

1.3.1. Llevar a cabo reformas estructurales y políticas macroeconómicas

Si bien es cierto que todos los países de la OCDE deben hacer frente esencialmente a las mismas restricciones generadas por la crisis, las prioridades deben ser fijadas por cada país en función de sus específicas necesidades y posibilidades. En opinión del Informe, las “reformas estructurales” (que incluyen las recomendaciones del Consenso de Washington) pueden dar un buen resultado, pero sólo si se adoptan en un contexto de estabilidad macroeconómica.

En primer lugar se deben adoptar políticas macroeconómicas tendientes a reforzar la capacidad de ajuste y de adaptación de la economía a los procesos de reestructuración y mundialización; incorporar innovaciones tecnológicas y organizacionales que aumenten la productividad ya que son las condiciones para crear empleos. Eso implica superar las restricciones presupuestarias para evitar un déficit fiscal que obligaría al Estado a

endeudarse y aumentar la presión fiscal, con lo cual se quitarían recursos a la inversión y por consiguiente aumentarían las tasas de interés.

Las políticas macroeconómicas deberían orientarse a estimular el incremento de la población económicamente activa y reducir el número de personas (desocupadas) que dependen enteramente de una garantía de ingresos (el seguro de desempleo, o el ingreso mínimo de inserción, o el ingreso ciudadano) para poder vivir.

En el caso de que se produjera una expansión de la economía, habría que aprovechar para acelerar el saneamiento fiscal, reorientando el gasto público y mejorando la calidad de los servicios prestados.

Como punto de partida, en esos documentos la OCDE recomienda adoptar políticas macroeconómicas apropiadas. Las más importantes se enumeran a continuación:

1. Adoptar políticas macro-económicas activas que disminuyan la desocupación estructural y coyuntural, teniendo presente que las políticas económicas coyunturales son prácticamente impotentes para actuar sobre la desocupación estructural. Pero se deben implementar de manera coordinada las dos, puesto que ambas se retroalimentan.
2. Reducir las fluctuaciones coyunturales de la producción, que afectaría el nivel de empleo.
3. Aumentar las tasas de inversión. Se debería contar con finanzas públicas sanas para que el sector público no acapare el ahorro nacional, lo cual a corto plazo conduciría a frenar la inversión y haría subir las tasas de interés.
4. Estabilidad de precios. Obtener un crecimiento no inflacionista de la demanda interna. El estado debe velar para obtener y mantener la estabilidad de precios e impedir que se falsee la adopción de decisiones de las empresas y de las familias, ante una distorsión de los precios relativos.
5. Sanear las finanzas públicas, buscar la estabilidad de precios y de la tasa de cambio, y mantener un elevado nivel de ahorro e inversión: se debería lograr el equilibrio fiscal y reducir el gasto público pero procurando mejorar la calidad de los servicios y reducir los costos, para no recurrir a un incremento de la presión fiscal. Se debería reducir el presupuesto para gastos en políticas pasivas de empleo e incrementar el que se destina a las políticas activas.
6. Se debería facilitar el acceso de las empresas al crédito, reducir las trabas administrativas, adaptar las exigencias en materia de garantías, ampliar los plazos y bajar las tasas de interés, y especialmente en el caso de las PyMEs.

7. Disminuir o eliminar los subsidios otorgados a las empresas que ya existen y que podrían funcionar sin ellos y en su lugar acordar subsidios destinados a crear nuevas empresas innovadoras.

8. Eliminar restricciones a la libre competencia, para evitar que la rigidez de los mercados impidan la movilidad de los recursos hacia los sectores y empresas donde sean más rentables.

La OCDE insiste en que la experiencia internacional en esta materia es muy variada y los resultados pueden ser diferentes. En los EE.UU. se constató que debido a las políticas macroeconómicas adoptadas, bajó la desocupación estructural desde mediados de la década de 1980. Por el contrario, en la Unión Europea, como consecuencia de la crisis y de las políticas macro-económicas adoptadas, habría subido de manera persistente la desocupación estructural y también la coyuntural desde mediados de los años 1970. La situación en esa época fue muy diferente en el Japón, pues allí la desocupación estructural siguió muy baja hasta comienzos de la década pasada, siendo estimada en aproximadamente un 2 a 3%; aunque desde comienzos del siglo XXI haya comenzado a subir la desocupación coyuntural.

Según la OCDE dentro de los países miembros existirían algunas dificultades que impiden aplicar plenamente dichas políticas macroeconómicas cuyos efectos benéficos sobre el empleo estarían centrados en la creación de las condiciones para aumentar la inversión y adaptar la economía a los procesos de reconversión y de mundialización. Eso se debería a que, en opinión de los redactores de los informes, los asalariados que tienen contratos de trabajo estables o de duración indeterminada (CDI), siguen presionando por mejores salarios reales a pesar del desempleo estructural a su alrededor y solo aceptarían bajar sus salarios nominales en caso de que hubiera un fuerte desempleo. Este comportamiento de los trabajadores estables reduciría las tasas de ganancia y por lo tanto las posibilidades de inversión.

Si el seguro de desempleo fuera relativamente generoso, como es el caso de la mayoría de los países de la Unión Europea, el ajuste del mercado de trabajo sería más lento luego de cada crisis debido a la rigidez de la oferta de fuerza de trabajo, porque faltarían o serían escasos los incentivos dirigidos a los desocupados para salir en busca de un empleo. Por otra parte, si como consecuencia de las políticas macroeconómicas bajara rápidamente la desocupación, las economías enfrentarían más tarde los problemas de limitación de su capacidad de producción y por otra parte, la presión sobre

la demanda de trabajo podría hacer aumentar los salarios, provocando así una aceleración de la inflación.

El dilema para el Informe de la OCDE consiste en que, si se parte de una situación de recesión, las reformas estructurales propuestas por la organización provocan en un primer momento más desempleo, generando conflictos laborales y sociales que pueden obstaculizar o frenar las transformaciones. Por el contrario, si se quisiera implementar esas políticas macroeconómicas en momentos de expansión, la opinión pública y los actores sociales no percibirían la verdadera necesidad de llevar a cabo las reformas estructurales.

El informe concluye su análisis afirmando que una “mala” política macroeconómica tiene seguramente malos efectos sobre el empleo, pero paradójicamente a veces una “buena” política macroeconómica puede no tener efectos benéficos en ese rubro.

1.3.2. Focalizar sectorialmente las políticas de empleo

Teniendo en cuenta la situación macroeconómica descrita y la evaluación de la experiencia reciente en los países miembros, en los informes de la OCDE se formularon entonces las siguientes prioridades:

1. Es más factible que se creen empleos en el *sector terciario y en las ramas de servicios*, especialmente los servicios a las empresas, resultantes de los procesos de descentralización, de desconcentración y los acuerdos con empresas proveedoras y subcontratistas que toman a su cargo actividades antes desarrolladas en el seno de grandes empresas industriales.
2. Es en el *sector privado*, donde se podrán crear más empleos, debido a las políticas adoptadas para reducir el déficit fiscal que al disminuir el gasto público hace caer consiguientemente el empleo; dichas políticas han influido al mismo tiempo para moderar el nivel de los salarios.
3. Los demás estudios de la OCDE sobre el empleo, postulan con firmeza que es más conveniente crear empleos en el sector mercantil que en el no-mercantil; pero en el primer caso se requiere cada vez más disponer de fuerza de trabajo calificada, lo cual implica un desarrollo previo o paralelo de la educación y de la formación.
4. Con respecto al sector mercantil, el Informe insiste en que los países de la OCDE deberían *evitar el desarrollo de la producción de bienes y de servicios que requieren fuerza de trabajo poco calificada* y, por el contrario, poner el acento en la producción de bienes y de servicios que utilicen altas

tecnologías, en empresas dotadas de bienes de producción que permitan obtener una alta productividad porque implantan innovaciones tecnológicas y organizacionales y se hace un uso rentable del progreso técnico; todo lo cual permite y hace posible el pago de altos salarios. Esta debería ser la primera prioridad.

5. Por el contrario, en el *sector no mercantil* se podrían crear numerosos empleos con tecnologías intensivas en el uso del factor trabajo, por parte de trabajadores con poca calificación, que producen con baja productividad y perciben por lo tanto bajos salarios. La OCDE considera que en ese caso no sería conveniente dar subsidios del presupuesto público para crear empleos con baja productividad y bajos salarios, cuya creación y desarrollo deberían evitarse.

1.3.3. Intensificar la generación y difusión del cambio científico y tecnológico

Los estudios de la OCDE reconocen que el progreso técnico es un proceso dinámico y contradictorio que destruye unos empleos y crea otros, pero de manera generalizada afirman que, a largo plazo, el efecto neto sería positivo en términos de empleo. El progreso técnico requiere mano de obra con mayores calificaciones profesionales, lo cual incrementa la productividad y permite el pago de salarios elevados.

El progreso técnico es el resultado de la incorporación de las nuevas tecnologías, que pueden requerir el desarrollo de mayores calificaciones profesionales, pues en caso contrario la fuerza de trabajo disponible no sería la adecuada y originaría desocupados de larga duración. La introducción del progreso técnico bajo la forma de nuevos procesos y nuevos productos provoca la reestructuración de las empresas y de los lugares de trabajo, requiere un largo proceso de aprendizaje para difundir, dominar, aplicar y adaptar las nuevas tecnologías informatizadas y las tecnologías de la información y comunicaciones.

Los países que hasta fines del siglo XX habían tenido más éxito para aplicar estas últimas innovaciones han sido sin lugar a dudas Japón, Alemania y Suecia.

Para ser eficaces, las innovaciones tecnológicas deben introducirse a la par de las tecnologías de la organización (nuevas formas de organizar las empresas, la producción, los procesos de trabajo, y las formas de gestión de la fuerza de trabajo) para lo cual se requieren trabajadores altamente calificados que hagan posible la flexibilidad productiva.

Cuando todos estos factores se han dado combinados, se puede explicar de manera relativamente satisfactoria porqué, desde la década de los años 1960, crecieron más rápidamente la producción y el empleo de las ramas de actividad donde se introdujera el progreso técnico basado en dichas innovaciones. Esto es lo que hizo posible que aumentaran las exportaciones y se crearan más empleos. Japón es en esta materia el caso paradigmático: entre 1970 y 1980 el empleo creció a la tasa del 4% anual, mientras que en EE.UU. fue de sólo 1,5% y en la Unión Europea el resultado fue muy modesto y específicamente el empleo en el sector industrial bajó aproximadamente un 20%.

Las TICs son las que actualmente se difunden, absorben, adaptan y aplican más rápidamente, dando lugar a nuevos productos y servicios que tienen una amplia demanda, sobre todo en las empresas de servicios, pero también en la industria de ensamblaje.

Los estudios de la OCDE destacan el progreso técnico, que además de posibilitar el incremento de la producción, tiene un efecto benéfico sobre el empleo, siempre que se reúnan al menos las siguientes condiciones:

- deben funcionar eficientemente los mercados de bienes, de servicios y de trabajo;
- incentivar con estímulos a las empresas para que incorporen las innovaciones tecnológicas y organizacionales;
- tender a abandonar el otorgamiento de subsidios a las empresas que no innovan, o que retrasan la innovación y que no aplican los procesos de ajuste;
- reducir las incertidumbres y las externalidades que pueden frenar el proceso innovativo de las empresas, dictando normas técnicas y protocolos en cuanto a la propiedad intelectual;
- favorecer la cooperación entre las empresas y brindarles acceso a las informaciones sobre innovaciones tecnológicas, nuevas oportunidades de inversión y de comercio, y a las redes existentes o a crearse;
- adaptar los sistemas de educación y de formación de la fuerza de trabajo para seleccionarla y destinarla a la producción que utiliza altas tecnologías;
- estimular el proceso de aprendizaje continuo o permanente de los individuos y de las empresas.

1.3.4. Crear y desarrollar en la opinión pública un clima favorable a las empresas

Ese espíritu emprendedor (en su versión schumpeteriana) lo tienen solamente las firmas innovadoras. La OCDE sostiene que, para crearlo y estimularlo, se deberían suprimir numerosas reglamentaciones y controles administrativos con la finalidad de promover la creación de nuevas empresas y de no bloquear el crecimiento de las que ya existen.

Las políticas sugeridas por la OCDE a los estados miembros deben orientarse a promover y apoyar en cada país la creación de empresas privadas, sobre todo de PyMEs innovadoras y asignarles de manera creciente los recursos disponibles. En esta perspectiva, la opinión pública no debería denigrar sistemáticamente a las empresas que fracasan, pues el progreso técnico significa siempre una cierta destrucción creadora (concepto acuñado por Joseph Schumpeter); en contrapartida de esto, según la OCDE, a largo plazo el efecto neto entre creación y cierre de empresas es siempre positivo.

La política orientada a crear y apoyar a las PyMEs innovadoras no debe quedar limitada al nivel nacional, sino asentarse sobre bases regionales y locales, tratando de situarse lo más cerca posible de los actores sociales y de las necesidades.

La OCDE aconseja simplificar los reglamentos y facilitar los trámites para la constitución y autorización de funcionamiento de nuevas empresas; brindar acceso a sistemas de garantía de créditos a la exportación; mejorar los sistemas de información científica y tecnológica y sobre otros mercados destinados a las PyMEs, creando las condiciones que simplifican los aspectos impositivos y contables; otorgar créditos con bajas tasas de interés para la compra de bienes de producción y equipos modernos y para la formación profesional de todo su personal; otorgar apoyo e infraestructura en el nivel local para las empresas que sean viables.

Las políticas económicas deberían evitar que las grandes empresas tradicionales aprovechen rentas en función de posiciones monopólicas u oligopólicas. En su lugar se debería dar ayudas directas a las PyMEs innovadoras, consistentes en:

- facilitar su acceso a los resultados de las actividades de Investigación y Desarrollo;
- brindar posibilidades para la formación profesional de sus cuadros, supervisores, obreros y empleados para que dispongan de fuerza de trabajo calificada y adaptable a los procesos de reconversión;

- disponer de sólidas infraestructuras materiales, de telecomunicaciones y de una red de servicios a las empresas,
- facilitar las relaciones de cooperación con los laboratorios de las universidades y del sistema científico;
- promover la creación de redes de PyMEs y su articulación con medianas y grandes empresas mediante contratos como proveedores y subcontratistas;
- constituir centros o institutos distribuidos en todo el territorio nacional y cuya función sea la de brindar información y asesoramiento a las empresas en las áreas funcionales de la gestión;
- reformar el sistema financiero para ofrecer facilidades, plazos adecuados y créditos baratos, especialmente a las PyMEs, con el objeto de llevar a cabo de manera rentable y eficaz los procesos de innovación tecnológica y organizacional, dada su potencialidad y flexibilidad para crear nuevos empleos.

1.3.5. Flexibilizar el tiempo de trabajo acordando con los interlocutores sociales

Históricamente se ha comprobado que cada paradigma productivo produce un cambio en la configuración y estandarización del tiempo de trabajo. Eso se traduce posteriormente en leyes, decretos, reglamentos y en los CCT que, de manera directa o indirecta, pueden promover o restringir la generación de empleos.

Según el Informe de la OCDE, la introducción del progreso técnico, para ser eficaz, requiere que se supriman los obstáculos legislativos y reglamentarios y se promueva la negociación colectiva sobre la flexibilidad en cuanto al uso del tiempo de trabajo (anual, mensual, semanal, diario), y que los trabajadores acepten los horarios flexibles, el trabajo por turnos, a tiempo parcial, etc., tanto en el sector público como en el privado.

Para aplicarse de manera eficaz, las innovaciones tecnológicas y organizacionales requieren que se logre un consenso acerca de la flexibilización en cuanto a la configuración del tiempo de trabajo: regulado según la jornada, la semana, el año y la vida activa, en función de las necesidades de las empresas, de los trabajadores y de sus familias.

Por el contrario, si las disposiciones legislativas reglamentarias o convencionales establecen restricciones, crean dificultades o generan altos costos para dar el preaviso y despedir personal, los empresarios dudarán

mucho antes de reclutar más trabajadores asalariados y serán cada vez más exigentes con los candidatos que se presenten en el momento de hacer la selección y reclutamiento.

Al mismo tiempo el Informe considera justificadas las restricciones para evitar los despidos injustificados y abusivos, aunque deberían eliminarse cuando estos se justifiquen por razones económicas. Se debería negociar en el nivel descentralizado (o sea en las empresas) y no imponerse las mismas cláusulas que incrementan los salarios directos e indirectos a todas las empresas mediante la extensión automática de los CCT. El Informe insiste en que se deberían flexibilizar las restricciones para despedir personal cuando lo que se busca es adaptarse al proceso de reconversión económica o para reclutar de manera prioritaria a quienes buscan su primer empleo y no tienen mayores calificaciones profesionales, pagándoles salarios iguales o inferiores a los mínimos legales. La OCDE considera que se deben favorecer los contratos de duración determinada, y hasta llega a afirmar que no se debería incluir a esos trabajadores en el sistema de seguro de desempleo, del cual pasarían a beneficiarse una vez terminado el contrato. También se debería prolongar en ciertos casos el periodo de prueba, antes que reclutar a esos trabajadores de manera permanente y con contratos de duración indeterminada.

La flexibilidad debería ser promovida por una negociación colectiva descentralizada (o sea en el nivel de las empresas) y también con cambios en el régimen fiscal, la legislación laboral y los sistemas de seguridad social. A mediano plazo, este proceso debería conducir a la reducción del tiempo de trabajo y haría posible la educación permanente durante toda la vida activa, sin que necesariamente aumentaran los costos salariales unitarios, ni las cargas sociales.

En cuanto a los programas de jubilaciones anticipadas, fuertemente subvencionados con fondos del presupuesto público, los estudios de la OCDE estiman que no son viables a largo plazo, pues si bien es cierto que benefician a las empresas y a las personas, por el contrario aumentan de manera considerable el gasto público y por esa vía pueden provocar o incrementar el déficit.

1.3.6. Flexibilizar la gestión de la fuerza de trabajo y reducir el costo de la mano de obra

Según la OCDE, las políticas de empleo deberían orientarse a reducir el costo de la mano de obra, especialmente el salario indirecto, que actualmente está en su mayor parte a cargo de los empleadores, pues cuando las empresas se encuentran en momentos de dificultad, pueden efectuar despidos buscando reducir esos costos, contribuyendo a crear desocupación; en otros casos, los empresarios pueden ser impulsados a reducir los salarios directos para compensar el pago de cotizaciones sociales o altos salarios indirectos.

Para evitar los desequilibrios en las cuentas fiscales, se debería buscar la reducción del gasto público social, eliminando los gastos inútiles y aumentando la eficacia y eficiencia en el uso de los recursos.

En otros casos se podrían reducir o reemplazar las cotizaciones sociales a cargo de los empresarios y en su lugar implantar un cierto tipo de impuestos, con el objeto de reducir sus costos salariales. Esta es una política aconsejada para promover el empleo de mano de obra poco calificada, con baja productividad, que percibiría bajos salarios.

Para aumentar los recursos financieros de los sistemas de seguridad social, se debería suprimir el “plafond” o tope máximo de los ingresos al hacer el cálculo de las cotizaciones patronales y salariales al sistema, y al mismo tiempo bajar el impuesto a los réditos que deben pagar los trabajadores con bajos salarios.

1.3.7. Adecuar los salarios según la productividad

La política sobre remuneraciones de la OCDE en el siglo XX debería promover el incremento de las diferencias salariales para estimular la movilidad de la mano de obra hacia las empresas u organizaciones más productivas y pagar mejores salarios y, por otra parte, para que las empresas con menor productividad puedan optar por dar empleos a trabajadores con bajas calificaciones.

Para la OCDE, los salarios bajos destinados sobre todo a los jóvenes sin experiencia profesional y a quienes buscan su primer empleo, promoverían el acceso a un empleo donde se adquiere cierta experiencia y desde el cual puedan salir luego a buscar trabajo en mejores condiciones. Ahora bien,

para aplicar esa política los gobiernos se enfrentan a limitaciones, debido a normas legales y disposiciones contrarias dentro de los convenios colectivos de trabajo.

Una medida que va en la misma dirección consiste en suprimir la generalización de los incrementos salariales acordados en un convenio colectivo para una región, empresa u organización específica, y hacerlos extensivos hacia otros sectores, ramas de actividad, empresas y regiones donde las condiciones y la productividad son diferentes.

La descentralización de la negociación colectiva podría permitir una mayor heterogeneidad en materia de salarios, ajustándolos de acuerdo con las posibilidades de cada empresa u organización.

Tradicionalmente, los salarios mínimos legales sirvieron de base para pagar la mano de obra poco calificada, pero en ciertas circunstancias se deberían establecer algunas diferencias o incluso prever su disminución según la edad, la situación familiar, las regiones y el costo del nivel vida, estimulando así a los empleadores.

Por el contrario, la legislación protectora del empleo puede tener efectos benéficos en esta materia, pues al desalentar, dificultar o hacer más costosos los preavisos y el despido, promovería la inversión en capital humano, aumentaría la productividad y en consecuencia retendría la mano de obra calificada.

Según la OCDE, los montos salariales y los sistemas de remuneración dan señales clave a los jefes de empresa cuando están preparando la toma de decisiones. Si los salarios indirectos son muy elevados, tendrán a mediano plazo un efecto negativo al incrementar los costos y por lo tanto en un contexto recesivo desalentarán la creación de empleos.

La política aconsejada permanentemente por la OCDE consiste en flexibilizar los salarios directos (teniendo en cuenta la productividad) o reducir el salario indirecto. Para eso se debería prestar atención cuando se procede a reevaluar los salarios mínimos legales con el objeto de evitar que un incremento excesivo de los mismos tenga efectos negativos sobre el empleo en el nivel global. Los salarios mínimos legales no deberían indexarse por los precios, sino por los salarios medios, para asegurar su moderación. El Informe también insiste en que los salarios mínimos legales deberían modularse (es decir, puedan ser disminuidos) según la edad, la situación familiar, las condiciones socioeconómicas vigentes en las diversas regiones, y sobre todo en función de la productividad.

La OCDE aconseja bajar los costos no-salariales de la fuerza de trabajo, reduciendo el monto de las cotizaciones sociales en conceptos de jubilación y de protección de la salud a cargo de los empresarios, y reemplazar esas cotizaciones sociales por impuestos aplicables sobre las ganancias o sobre el consumo. Para ello se deberían suprimir las trabas existentes en el sistema de seguridad social que atenten contra el trabajo a tiempo parcial o el empleo temporario y se debería eliminar el “plafond” de la seguridad social en cuanto al pago de las cotizaciones de quienes perciben mayores ingresos. Si se obtiene una reducción del monto de las cotizaciones sociales para los bajos salarios, se podría contribuir a crear empleos para los trabajadores poco calificados, con débil productividad y que perciben bajos salarios.

Según la OCDE, para garantizar la moderación salarial (es decir la estabilización del crecimiento de los salarios reales por debajo del índice de inflación o de la productividad o incluso su disminución) y lograr la mayor dispersión de los niveles salariales, se debería evitar que los procesos de negociación colectiva establecidos entre empresarios y trabajadores en el nivel de una rama o de una empresa, se extiendan de manera automática, transfiriendo los beneficios a otros sectores y ramas de actividad. La legislación laboral debería modificarse para establecer cláusulas de renegociación de los convenios colectivos firmados por sector o rama de actividad, descentralizándolos en el nivel de las empresas, para que se establezcan acuerdos que permitan tener en cuenta la situación local del mercado (implícitamente significa en ciertos casos reducir el monto de los salarios y de los beneficios sociales).

Como una medida general, y de acuerdo con el Consenso de Washington, la OCDE aconseja desarrollar la competencia en los mercados de productos y servicios mediante la desreglamentación o desregulación, las privatizaciones, la apertura de los mercados, la eliminación de las barreras a la entrada, la reducción de los derechos aduaneros y un mejor funcionamiento de los mercados, evitando el comportamiento rentístico que distorsionaría los precios relativos.

El poder público, concluye el Informe de la OCDE, debe prestar atención a la evolución del empleo temporario, los contratos de duración determinada, y las demás formas específicas de empleo.

1.3.8. Eliminar los obstáculos al buen funcionamiento de los mercados

Según estos informes de la OCDE, la poca competencia entre los productos, cuando es provocada por la rigidez e imperfección de los mercados, determina un aumento de los precios y por consiguiente limita la demanda y más tarde la producción, dificultando en consecuencia la creación de nuevos empleos. En otros casos, puede haber un acuerdo de trabajadores y empresarios, explícito o implícito, para distribuir entre ellos las elevadas rentas que otorgan las situaciones de monopolio. Las políticas públicas deberían evitar que se creen barreras a la entrada de productos en el mercado, o se instituyan cárteles de precios.

La estrategia aconsejada consiste en eliminar los obstáculos existentes en los mercados a la creación de empleos con alta productividad remunerados con elevados salarios, para lo cual se requiere el acceso de la fuerza de trabajo a la formación permanente, que se torne polivalente y susceptible de aceptar la movilidad entre puestos de trabajo y entre establecimientos de la misma empresa.

1.3.9. Dar preferencia a las políticas activas del mercado de trabajo

La OCDE aconseja cambiar la tradicional proporción en cuanto a la asignación de recursos presupuestarios entre las políticas de empleo activas y pasivas. Convendría “activar” las políticas pasivas y disminuir la parte asignada a las mismas, esencialmente los recursos para pagar las asignaciones del seguro por desocupación.

Habría que facilitar el acceso de la fuerza de trabajo al mercado de trabajo: proporcionando educación y formación profesional permanentes para aumentar las calificaciones profesionales; creando las condiciones para un mejor funcionamiento -y mayor competitividad- del mercado de trabajo; velando por una “moderación salarial”, es decir, que no aumenten los salarios por encima de los precios y de la productividad, con el objeto de que encuentren trabajo los desocupados de larga duración, los jóvenes que buscan su primer empleo y los trabajadores con bajas calificaciones.

La OCDE considera que las políticas públicas de empleo deberían dar cada vez más importancia a las medidas activas que a las pasivas; aumentar la eficiencia de los servicios públicos de empleo (SPE); coordinar su accionar con el seguro de desempleo y en lugar de medidas de tipo general, adoptar

medidas específicas para cada categoría particular de la fuerza de trabajo. El SPE debería reformarse y modernizarse para poder intervenir cada vez más activamente en el proceso de captar, procesar, sistematizar y suministrar información sobre la oferta y demanda de fuerza de trabajo y la naturaleza de los puestos de trabajo ofrecidos, brindando asesoramiento a las partes interesadas y participando en la gestión de los programas de empleo.

El Informe aconseja a los estados miembros que el SPE mantenga un estrecho contacto con los desocupados inscriptos en sus registros, informándoles y orientándolos para que sigan buscando activamente un empleo. Pero al mismo tiempo la OCDE es contraria al monopolio del SPE en materia de recepción de demandas, prospección y colocación, y recomienda permitir la acción de las oficinas privadas de colocación y de las agencias de trabajo temporario.

Las actividades de formación de los desocupados deben incrementarse sobre todo en el momento en que se prepara la fase expansiva del ciclo económico, a fin de que no falte mano de obra calificada cuando se la requiera. Para ello, se deben estudiar las necesidades del mercado de trabajo y diversificar los programas de formación en función de la demanda actual o previsible. En consecuencia, el SPE debería estar dispuesto a pagar los cursos de formación para ciertas categorías, incluso cuando estén organizados por instituciones privadas destinadas a los desempleados de larga duración, jóvenes que buscan su primer empleo y a trabajadores que se encuentran en proceso de reconversión.

La OCDE recomienda asociar a los empleadores para que participen activamente en los niveles regional y local del proceso de concebir, programar y desarrollar políticas de empleo; lograr que las municipalidades financien al menos parcialmente, con impuestos locales, los programas públicos de empleo y que el SPE coordine y evite el doble empleo. Siguiendo esta línea de pensamiento, el Informe de la OCDE recomienda, para estimular la búsqueda activa de empleo, que al percibir los desocupados una compensación monetaria durante el proceso de formación, se fijen esas remuneraciones de manera tal que sean significativamente menores de lo que podrían esperar si buscan y encuentran un empleo en el mercado de trabajo.

1.3.10. Perfeccionar el funcionamiento del SPE

La OCDE aconseja mejorar el sistema de información que brinda el SPE a los desocupados, considerarlos usuarios, indicando con precisión los

requisitos para inscribirse y todos los trámites que deben realizar los interesados. En ciertos casos, propone la OCDE, convendría que los empleadores tomen a cargo el pago de los primeros meses del seguro de desempleo cuando se trate de despidos injustificados y por otra parte, que se modulen las cotizaciones patronales al seguro de desempleo en función de la práctica (más o menos justificadas) que llevan a cabo las empresas en cuanto a la gestión de la fuerza de trabajo.

La experiencia recogida por la OCDE en ciertos estados miembros, le da elementos para aconsejar que se adopte una actitud vigilante por parte de los poderes públicos, para controlar la existencia de fraudes y falsas declaraciones de los beneficiarios del seguro contra el desempleo.

Como una forma de involucrar en los niveles regional y local las municipalidades y actores sociales, en la formulación y ejecución de políticas públicas de empleo, la OCDE aconseja atribuir a esos niveles político-administrativos la obligación de contribuir con una parte del financiamiento del seguro de desocupación; que asuman y procedan a vigilar y controlar si los beneficiarios tienen efectivamente derecho a percibir las prestaciones, con el fin de adoptar medidas activas contra el desempleo a ese nivel.

La institución del servicio público de empleo (SPE) debería funcionar de manera más eficiente y además de pagar el seguro de desempleo y brindar un servicio de colocación, ofrecer apoyo, información y asesoramiento para que los desocupados puedan buscar empleo de manera más eficaz.

Los programas de formación de los desocupados constituyen una buena inversión tanto para la sociedad, como para las empresas y los propios trabajadores interesados. Esos programas deberían organizarse en el nivel local, implicando a las municipalidades, las empresas, los sindicatos, las ONG coordinando las acciones con el SPE nacional.

Cuando se ponen en práctica medidas de apoyo, por ejemplo subsidios financieros a las empresas que creen empleos para ciertas categorías desfavorecidas de la población económicamente activa (desocupados de larga duración, mujeres jefes de familia y con bajas calificaciones, jóvenes poco calificados y sin experiencia laboral que buscan el primer empleo, trabajadores con bajas u obsoletas calificaciones), puede originarse un efecto “regalo” pues ciertas empresas, aún sin recibir esos subsidios, hubieran tenido de cualquier manera que crear empleos para hacer frente a los cambios tecnológicos y al incremento en la demanda.

1.3.11. Desarrollar la formación profesional y las calificaciones de una fuerza de trabajo polivalente

Según la OCDE, el desarrollo de la formación continua es una condición necesaria para que se puedan crear y ocupar empleos productivos y con altos salarios. El esfuerzo debe comenzar en el nivel de la educación preescolar procurando beneficiar a los sectores más desfavorecidos de la población, para integrarlos mejor y evitar problemas sociales más tarde. En el nivel de la educación primaria y secundaria se debería poner el acento en combatir la deserción escolar, retener a los alumnos y asegurar la obtención de los diplomas o certificados de egresados, procurando mejorar los programas y los métodos pedagógicos.

La instauración de sistemas de educación del tipo “dual” (articulando la formación en aulas con la práctica en condiciones reales de trabajo) favorece el aprendizaje y brinda más posibilidades para acceder al primer empleo. Los programas educativos deben encontrar un nuevo equilibrio entre la educación de tipo general y la técnica y profesional, pues existe un déficit creciente en estas últimas.

Los programas de formación profesional de los adultos favorecen la retención de la mano de obra por parte de los empresarios, dado que aquellos han adquirido e incorporado un conocimiento tácito.

En algunos países se ha instaurado una “tasa profesional”, es decir un impuesto consistente en un cierto porcentaje de la masa salarial, destinado a la formación profesional de nivel interno de la empresa o depositado en un organismo público o de carácter paritario que se ocupa de la compensación y redistribución de dicho recurso entre las empresas en función de las actividades de formación realizadas. La opinión de la OCDE es reservada respecto de esta medida, al considerar que tiene pocos efectos, pues los fondos se distribuyen en favor de los que ya tienen mayor instrucción o son mal usados por las empresas, especialmente las PyMEs.

Otra propuesta innovadora de la OCDE en esta materia tiene implicaciones contables: se trata de considerar a las calificaciones profesionales adquiridas por los trabajadores como un activo, un “capital humano” de manera tal que se cuantifique y conste en los balances, incitando por esa vía a los empresarios a invertir en la formación de su personal.

Las políticas de educación y de formación profesional deben buscar alcanzar estos objetivos (además de los otros):

- mejorar la calidad de la enseñanza inicial y preescolar, retener a los matriculados y reducir los abandonos;

- preparar de manera ordenada el paso de la escuela a la vida activa en el caso de los jóvenes;
- invertir para adquirir la formación y las competencias que se relacionan con la vida profesional y sobre todo en favor de los trabajadores poco calificados;
- reformar los programas de estudio para adaptarlos al proceso innovativo y actualizar los métodos pedagógicos;
- llevar a cabo programas de actualización y perfeccionamiento docente;
- estimular las relaciones entre las empresas y las escuelas para adoptar programas de formación diseñados en función de las necesidades y que estimulen el aprendizaje;
- definir normas en el nivel nacional para evaluación, reconocimiento y validación de las calificaciones, con la finalidad de estimular a los jóvenes a que inviertan tiempo y recursos en su formación;
- fijar un salario durante el periodo de aprendizaje, que se sitúe en un nivel suficientemente bajo como para que las empresas propongan formación para un número considerable de trabajadores;
- brindar asesoramiento y orientación sobre las diferentes carreras profesionales procurando un equilibrio global entre los estudios tradicionales (en ciencias humanas) y los estudios técnicos y profesionales superiores, los cuales deberían tener una mayor demanda;
- mejorar las incitaciones para estimular a las empresas y los trabajadores a invertir en la formación permanente, y poner en práctica la educación en alternancia dentro del tiempo de trabajo;
- implantar sistemas diferenciados de cotizaciones en concepto de tasa de formación profesional para incitar a empresarios y trabajadores a adquirir nuevos conocimientos;
- valorizar las competencias de la fuerza de trabajo y hacerlas más transparentes, tal como con los demás factores, y cambiar las reglas contables para que empresarios y trabajadores consideren las competencias como un activo durable y lo registren contablemente.

1.3.12. Reformar el sistema impositivo y de seguridad social

Para la OCDE, un alto monto en las prestaciones del seguro de desempleo y su prolongada permanencia en el tiempo, desalientan la búsqueda de trabajo

por parte de aquellos que lo perciben. En consecuencia, bajar los montos de las prestaciones del seguro de desempleo, incitaría a buscar más activamente trabajo; por el contrario, si los trabajadores no tienen éxito en su búsqueda, esas medidas pueden contribuir de hecho a aumentar la pobreza.

También se puede incitar a los desocupados a trabajar recurriendo a medidas que otorguen beneficios impositivos y fiscales, pero esas compensaciones (a veces impuestos negativos) deberían disminuir a medida que mejora la situación de los beneficiarios y aumentar los ingresos directos. Las instituciones más conocidas son el “crédito familiar” en el Reino Unido y el “crédito de impuesto sobre el ingreso familiar” en los EE.UU.

Otra medida de política destinada a incitar a los trabajadores poco calificados a salir de la situación de desempleo voluntario y buscar empleos, y aceptarlos incluso si son poco remunerados, consistiría en aumentar las diferencias de ingresos provenientes de los salarios respecto del monto de las prestaciones por desocupación. Eso se podría lograr reduciendo progresivamente el volumen monetario de dichas prestaciones o disminuyendo los impuestos y cotizaciones sociales a los trabajadores que están empleados y perciban bajos salarios.

Pero se debería evitar que los descuentos jubilatorios y el pago de impuesto a las ganancias de los trabajadores con bajos salarios, representen una “trampa de la pobreza” que conduce a desalentar el trabajo con bajos salarios y la vuelta a inscribirse como desocupados para beneficiarse con el sistema de seguro de desempleo. Ahora bien, para preservar el equilibrio fiscal, en el caso de que disminuyeran los impuestos a los trabajadores de bajos salarios, habría que aumentar los correspondientes a las demás categorías socio-profesionales.

Este Informe, al igual que los anteriores de la OCDE, recomienda que los trabajadores poco remunerados sean beneficiados de varias maneras: con rebajas del impuesto a sus ganancias, la percepción de asignaciones familiares y el otorgamiento de un complemento de ingresos bajo la forma de un impuesto negativo. Pero al mismo tiempo aconseja condicionar el pago de las prestaciones en concepto de subsidio a los desempleados de larga duración, a que participen en los programas derivados de políticas activas de empleo, especialmente en el caso de los jóvenes egresados del sistema escolar.

1.3.13. Acompañar las políticas de empleo con el fortalecimiento de la cohesión social

En estos informes de la OCDE, se insiste en que el poder público debería estar en condiciones para hacer frente a los efectos redistributivos que provoca la difusión en gran escala de las NTI y TICs y de la nueva economía fundada en el saber. Los mercados de trabajo pueden jugar un papel fundamental para redistribuir los recursos cuando se trata de complementar la introducción de las nuevas tecnologías con el desarrollo de las calificaciones y competencias, recurriendo a las políticas activas sobre el mercado de trabajo.

El logro de estos objetivos se hace cada vez más necesario debido a que con el progreso tecnológico y la mundialización cambian las fuentes de la productividad y contribuyen a difundir las mejores prácticas en el mundo entero.

En sus anteriores estudios (1994) la OCDE había señalado la necesidad de mejorar el funcionamiento de los mercados de trabajo en una cierta dirección (aconsejando el aumento de la flexibilidad en cuanto al tiempo de trabajo y la reducción de los costos salariales directos e indirectos de la mano de obra, moderando las disposiciones referentes a la estabilidad y seguridad en el empleo y haciendo menos rígidos los sistemas de indemnización y menos generosos los seguros de desempleo y medidas conexas).

Los estudios realizados por la OCDE y otros organismos, han puesto de manifiesto que la situación de los trabajadores poco o no calificados se ha degradado en términos absolutos (en materia de volumen de empleo, productividad y salarios) mientras mejoró sensiblemente la de los trabajadores que, gracias a sus mayores calificaciones y competencias, pudieron aprovechar la potencialidad de las NTI y TICs. Las consecuencias de este proceso polarizador han sido, por una parte, una mayor amplitud en el abanico de salarios, pero sobre todo ha frenando el incremento o desplazando hacia abajo los salarios de los trabajadores poco calificados, cuya situación está doblemente comprometida, pues además del riesgo de desempleo son muy vulnerables a la exclusión social.

Por eso se hace necesario coordinar al nivel del estado y de la sociedad las políticas de desarrollo tecnológico y de valorización de los recursos humanos, para asegurar a todos la posibilidad de acceder al uso de las infraestructuras y nuevos servicios de información. Un esfuerzo particular

debe hacerse en favor de las personas y grupos sociales que se encuentran actualmente en situación de pobreza estructural debido a su débil nivel de calificaciones, o a dificultades en el proceso de aprendizaje. El poder público debe velar para que esas personas puedan adquirir los conocimientos necesarios y así tener acceso a un empleo, que les permita gozar de un nivel de vida que cubra sus necesidades básicas. En esta perspectiva, las medidas propuestas por la OCDE que contribuyan a reducir los costos de contratación de esos trabajadores desfavorecidos pueden ser de gran interés para ellos.

1.3.13. Desarrollar la cooperación económica, científica y tecnológica internacional

El proceso de mundialización ha creado una interdependencia creciente de las economías y esto requiere insertar las políticas nacionales de empleo en un contexto más amplio. La OCDE no es reticente sino que por el contrario aconseja servirse de las ventajas de la globalización para crear empleos productivos.

Las políticas macroeconómicas nacionales deberían guardar una cierta coherencia con la política monetaria y financiera internacional. Los acuerdos del GATT primero y luego de la OMC por ejemplo, exigen instaurar una competencia leal y transparente, lo que implica un funcionamiento más eficaz y flexible de los mercados y la eliminación de las barreras a la entrada.

La cooperación internacional debe utilizarse para estimular las empresas a invertir, atrayendo las inversiones extranjeras directas (IED) con el objeto de crear nuevos establecimientos y transferir conocimientos, para lo cual es necesario liberalizar las políticas respecto de la inversión extranjera, otorgarles facilidades y beneficios para atraerlas y asegurar la movilidad de los factores.

En cuanto a la cooperación científica y tecnológica, se necesita coordinar internacionalmente la ejecución de los proyectos de megaciencia que son muy costosos y también evitar el doble empleo de los recursos entre tecnologías genéricas y pre-competitivas.

* * *

El contenido de esta parte del Informe debería permitir situar en un contexto más amplio las políticas públicas de empleo implementadas en las décadas

pasadas por países europeos y los Estados Unidos teniendo en cuenta la restricción internacional.

2. La nueva perspectiva de la OCDE

Como se mencionó anteriormente, en el siglo XXI la orientación teórica y política de la OCDE cambió, y ello se manifestó con claridad en 2006. Esto se debe a que se tomó en cuenta el triste resultado de los estudios que ponían en relación los indicadores de flexibilidad/rigidez del mercado de trabajo preconizada e implementada por muchos países y los resultados alcanzados en términos de empleo y desempleo. Así se pudo comprobar empíricamente el efectivo impacto de las instituciones y de las normas del mercado de trabajo sobre los resultados y sobre su segmentación.

En la década de 1980 la OCDE había manifestado su hostilidad a la fijación de un salario mínimo legal (SML), con argumentos apoyados en la escuela neoclásica del tipo: “si el SML es inferior al salario de equilibrio del mercado sería ineficaz y si fuera superior engendraría la destrucción de empleos de baja productividad”.

El salario mínimo no tiene mucha influencia sobre el nivel de empleo y desempleo, pero coloca un piso para las negociaciones salariales y puede constituir un medio para estimular el esfuerzo de productividad de las empresas y acelerar la relocalización de la mano de obra desde las actividades con baja productividad, hacia las más productivas. Y en su informe (OCDE, 2006-b, p.24) afirmó que “los salarios mínimos deberían ser fijados a niveles que no perjudiquen la creación de empleos destinados a los trabajadores menos productivos”.

Por su parte la OCDE en su Informe “Estrategia de la OCDE para el empleo” (2006) reexaminó sus posturas neo-liberales enunciadas en su informe de 1994, (OCDE, 2006-a y 2006-b) haciendo una auto-evaluación muy crítica (Watt, 2006). Se revisó la postura acerca de la flexibilización de la relación salarial debido a los costos sociales que implicó y el aumento de los « trabajadores pobres », es decir que son pobres aunque tengan un empleo. Los estudios econométricos de la OCDE mostraron que no había sistemáticamente una directa asociación entre la flexibilidad, el aumento del empleo y la disminución del desempleo y, por otra parte, se verificó que los países en los cuales predominó la estabilidad y la seguridad en el empleo obtuvieron mejores resultados para bajar el desempleo y aumentar el empleo. Por esa causa la OCDE propuso luego una estrategia revisada (2006) con varios pilares:

1. Elaborar una política macroeconómica apropiada.
2. Suprimir los impedimentos a la actividad y a la búsqueda de empleo:
 - Implementar regímenes de indemnización del desempleo y políticas activas del mercado de trabajo bien diseñadas.
 - Hacer que los otros beneficios destinados a los que no tienen empleo estén más orientados hacia el trabajo.
 - Favorecer la implementación de dispositivos de protección social favorables a las familias de quienes tienen problemas de empleo.
 - Adaptar los programas de cotizaciones patronales y transferencias para revalorizar el trabajo.
3. Atacar los aspectos de los mercados de trabajo y de productos que obstaculizan la demanda de mano de obra.
 - Hacer que los salarios y costos de mano de obra se adapten a las evoluciones de los mercados de trabajo.
 - Reforzar la competencia en los mercados de productos.
 - Facilitar la adopción de dispositivos de ordenamiento del tiempo de trabajo.
 - Hacer que la legislación sobre la protección del empleo contribuya al dinamismo del mercado de trabajo y asegure la seguridad de los trabajadores.
 - Promover las transiciones desde el empleo en el sector informal hacia el empleo formal.
4. Promover el desarrollo de las calificaciones y las competencias de los trabajadores.
 - Promover una formación inicial de calidad.
 - Reducir las salidas prematuras del sistema escolar y combinar la enseñanza y el aprendizaje para el trabajo.

En nuestros días, luego de la crisis financiera internacional (2008-09) la OCDE vuelve a tener importancia para los países miembros al proponer políticas de empleo e ingresos no incompatibles con las políticas económicas de rigor presupuestario, control de la inflación, la reducción de costos y promoción de las exportaciones en un contexto más competitivo.

Se procura por nuevos medios intensificar los incentivos monetarios y de otro tipo, para que los inactivos y los desocupados busquen empleo y se inserten en el mercado de trabajo; se busca mantener el empleo como resultado de una mayor flexibilidad interna de la fuerza de trabajo (polivalencia para facilitar la movilidad entre puestos, desempleo parcial bajo la forma de suspensiones temporarias antes que los despidos, adelanto de las vacaciones cuando cae la demanda, desplazamiento de los trabajadores hacia otros establecimientos del grupo económico o hacia empresas subcontratistas o proveedoras, etc.).

Una de las medidas más frecuentemente recomendada consiste en incrementar la distancia entre el salario mínimo y el monto del subsidio por desempleo, para incitar a los desocupados a movilizarse en busca de empleo y aceptarlo con menores exigencias.

Al mismo tiempo se ha reactualizado el debate sobre el reparto del tiempo de trabajo: reducción de la jornada del conjunto de trabajadores para evitar despidos, la anualización, la reducción de las horas extras, el aumento del trabajo a tiempo parcial y en horarios atípicos; sobre el salario mínimo, mientras se adoptan políticas macroeconómicas contra-cíclicas de inspiración keynesiana, se aumenta el presupuesto para políticas activas de empleo pero ahora no en dirección del sector público o de la economía social, sino del sector privado mercantil de la economía; se subsidia una parte importante de los salarios de los trabajadores que siguen cursos de formación durante los procesos de reestructuración; se otorgan ayudas para la movilidad geográfica del trabajador y de su familia si el empleo ofrecido está lejos de su domicilio, y al mismo tiempo se proponen planes de rigor presupuestario que cuestionan los modelos virtuosos de la última década, como es el de Dinamarca (flexiguridad).

Se promueve por diversos medios: a) la reducción de los costos del trabajo a cargo de los empresarios (de los salarios por medio de un subsidio parcial y de las cotizaciones al sistema de seguridad social especialmente para las micro y pequeñas empresas -MIPES-) como una condición previa para estimular la contratación de personal, y b) que la ayuda del SPE y del seguro contra el desempleo para la búsqueda de empleo sea más flexible (menos años de contribuciones previas para acceder al beneficio del seguro, mayor duración de su vigencia una vez cumplido el plazo, menores reducciones de los montos a medida que pasa el tiempo), c) comprende en paralelo acciones programadas de formación y reconversión profesional, y d) se adoptan políticas sociales complementarias, por ejemplo: el impuesto negativo, las políticas sociales dirigidas a las familias de los desocupados, los subsidios a los indigentes y pobres que no forman parte de la PEA.

Este Informe 2006 de la OCDE tuvo muchas implicancias pues significó un cambio de posiciones respecto del célebre informe de 1994. Como dice J. Freyssinet (2009) no habría entonces un “one best way” consistente en las políticas regresivas de flexibilización y de reducción de los costos salariales. Pero las políticas deben tener en cuenta las trayectorias nacionales y, al mismo tiempo que la UE, la OCDE introduce el concepto de flexiguridad, evaluando los costos sociales y la ineficacia económica de aquella flexibilidad preconizada en 1994 cuando fue llevada al extremo y también reconoce que es de mucha utilidad la fijación de un salario mínimo legal.

3. El enfoque del empleo según la Unión Europea

Por su parte la Unión Europea en el momento de su creación -durante la época de oro del “fordismo”- se propuso coordinar ciertos objetivos económicos, pero dejó a cada país la autonomía en cuanto a las políticas sociales. Por esa causa no había una política de empleo en la escala de la Unión, a pesar del progresivo crecimiento del desempleo (Freyssinet, 2004). El “Libro Blanco del Empleo”, redactado por Jacques Delors fue la excepción, pues propuso medidas de política para hacerle frente.

El tratado de Ámsterdam en 1997 implicó un cambio porque se adoptó una estrategia europea para el empleo impulsada por las victorias de partidos de izquierda en varios países. Un capítulo sobre el empleo se anexó al tratado que le dio origen, considerando que “el empleo era una cuestión de interés común que requería la búsqueda de convergencia entre las políticas de empleo”.

Dentro de la UE las políticas de empleo se han estructurado en varios niveles. El tratado de Ámsterdam recomendó coordinar las políticas de empleo de los países miembros por medio de la estrategia europea del empleo; los estados nacionales mantienen su autonomía y reciben subsidios al mismo tiempo que las instancias regionales de cada país van aumentando sus responsabilidades y su margen de autonomía, pero se generan dificultades debido a la competencia y superposición de funciones, con riesgos de ineficiencia.

Se adoptaron mas tarde varias “líneas directrices”, fijando objetivos comunes, alrededor de 4 pilares:

-mejorar la capacidad de inserción profesional (empleabilidad),

- asegurarse de que las personas puedan desarrollar sus calificaciones y competencias para obtener un empleo en un mundo que cambia rápidamente,
- desarrollar el espíritu de empresa,
- facilitar la creación y gestión de empresas así como la creación de empleos,
- alentar la capacidad de adaptación de las empresas y de sus trabajadores,
- modernizar la organización del trabajo y elaborar nuevas formas flexibles de trabajo para conciliar seguridad y flexibilidad,
- reforzar las políticas de igualdad de oportunidades,
- igualar el acceso al empleo de hombres y mujeres,
- igualar el tratamiento en el lugar de trabajo.

Luego de varios intentos fallidos para asignar prioridad al empleo en 2000, cuando las economías volvieron a crecer, se adopta la *Estrategia de Lisboa* con un horizonte decenal. El objetivo era ambicioso: “volverse la economía del conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de un crecimiento económico duradero acompañado de una mejora cuantitativa y cualitativa del empleo y de una mayor cohesión social”. Su orientación era claramente social-demócrata. Pero, mientras se elaboraba y adoptaba, el contexto fue cambiando en otra dirección: los partidos de derecha habían ganado las elecciones en varios países, las políticas de empleo desde entonces son más moderadas y se consideró que gracias al progreso tecnológico y las nuevas formas de organización del trabajo, el crecimiento sería durable y generaría más empleos. Pero los Estados miembro, ahora con gobiernos de centro-derecha, fueron más bien reticentes en aplicar sus directivas.

Durante la última década del siglo XX hubo un cambio de objetivos; en lugar de buscar sólo la reducción del desempleo (que a veces se podría lograr disminuyendo la tasas de actividad), se buscó aumentar la tasa de empleo (activando las políticas pasivas de empleo y movilizándolo fuerza de trabajo inactiva), pero corriendo el riesgo de lograrlo a costas de su calidad. Por esa causa, en 2001 se definieron 10 dimensiones de la calidad del empleo, aunque en el momento de redactar el texto, el Reino Unido, para condicionar su apoyo pidió que se excluyeran las consideraciones sobre el nivel del salario.

El peso de la crisis implicó que el acento se pusiera en el incremento de la productividad, en detrimento de la calidad del empleo que se había enunciado.

Las diez dimensiones de la calidad del empleo, según la Unión Europea (denominadas “indicadores de Laeken”, 2001) son:

1. calidad intrínseca del empleo
2. educación, formación y desarrollo de carreras
3. igualdad por sexo
4. salud y seguridad en el trabajo
5. flexibilidad y seguridad
6. inserción y acceso al mercado de trabajo
7. organización del trabajo y conciliación vida familiar/vida profesional
8. diálogo social y participación de los trabajadores
9. diversidad y no discriminación
10. desempeño global del trabajo

A mediados de la década pasada la estrategia de Lisboa fue revisada y modificada por el impulso de los países con gobiernos conservadores y con la presión ideológica que significaban las orientaciones de los países ex-comunistas que renegaban de su pasado (Freyssinet, 2003-2007). En consecuencia, las políticas de empleo quedaron “integradas” en la política económica y por lo tanto sometidas a sus objetivos; la política da prioridad absoluta al crecimiento cuantitativo, hasta el punto de que un informe elaborado por Wim Kok de 2003 se denominó, “*Jobs, Jobs, Jobs*”. Desde entonces comenzó a difundirse oficialmente en la UE y con fuerza, la idea de la flexiseguridad.

Las “Líneas directrices para el empleo” adoptadas para 2005-2008 incorporan los siguientes objetivos a la versión inicial:

- Extender, mejorar y vincular las infraestructuras europeas y terminar los proyectos transfronterizos prioritarios.
- Aplicar políticas de empleo que apunten a alcanzar el pleno empleo, mejorar la calidad y la productividad del trabajo y reforzar la cohesión social y territorial.
- Favorecer un enfoque basado en el ciclo de vida con relación al trabajo.

- Crear mercados de trabajo que faciliten la inserción, aumentar el atractivo del mismo, volver al trabajo financieramente atractivo para los demandantes de empleo, inclusive las personas desfavorecidas y los inactivos.
- Mejorar las respuestas a las necesidades del trabajo.
- Favorecer la flexibilidad conciliándola con la seguridad del empleo y reducir la segmentación del mercado de trabajo, teniendo debidamente en cuenta el papel de los interlocutores sociales.
- Asegurar una evolución de los costos laborales y de los mecanismos de fijación de los salarios que sea favorable al empleo.
- Aumentar y mejorar la inversión en capital humano.
- Adaptar los sistemas de educación y de formación en las nuevas necesidades en materia de competencias.

* * *

Según Freyssinet en la mayoría de los países capitalistas industrializados la proporción de recursos asignados entre las políticas pasivas y activas es de 2/3 y 1/3 y no se observa un crecimiento sustantivo de la proporción de los recursos para las activas. Y más que “activar las políticas pasivas”, lo que se buscaría concretamente es “activar a los desocupados” mediante la intensificación de los controles y de las sanciones para quienes no buscan activamente un empleo o no aceptan los puestos de trabajo que se les proponen.

Pero desde mediados de la década pasada y sobre todo como consecuencia de la crisis financiera internacional, aumentaron los incentivos financieros con fondos públicos otorgados a los empleadores para que no despidan personal, o se aplicaron impuestos negativos para promover la contratación de desocupados.

4. Tipología de modelos europeos de empleo antes de la actual crisis financiera

Durante la primera década del siglo XXI se hacen más manifiestas las trayectorias nacionales, con capacidad para reproducirse y evolucionar y se ponen de relieve diversos modelos en cuanto a las políticas de empleo. Simplificando, se pueden construir varios tipos ideales muy diferentes y se pueden relacionar con los resultados en materia de empleo, de ingresos y de

protección social, debido a la articulación específica que se establece entre sus instituciones y los diferentes componentes de su política económica y social.

A partir de la experiencia de la OCDE y de la UE Jacques Freyssinet (2009) propone identificar 4 tipos ideales.

4.1. *El modelo anglosajón (Reino Unido e Irlanda)*

- La regulación económica opera de manera privilegiada por medio de los mecanismos del mercado, incluso por el mercado de trabajo, con menor intervención estatal.
- Las formas de relación de empleo son flexibles, con un elevado nivel de movilidad.
- La determinación de los salarios se decide en un nivel descentralizado y con fuertes desigualdades.
- La protección social es un derecho universal (modelo Beberidge), pero sólo asegura los niveles mínimos, en función de los recursos de las personas.
- Las relaciones de trabajo están orientadas por el principio del voluntarismo: no existe una negociación entre los actores sociales si ellos no lo desean y ésta se celebra sobre los temas que los actores eligen libremente.

En el Reino Unido desde fines del siglo XIX se adoptaron políticas para hacer frente a la pobreza y de sus estudios surgió la clasificación de los pobres en varias categorías: los *pobres físicamente inaptos para el trabajo*, que debían recibir una ayuda pública mínima, dado que lo esencial estaba a cargo de las familias y de las obras de caridad; los *pobres aptos para trabajar* a quienes se les debía ofrecer un servicio público de colocaciones para no ser explotados por las empresas de intermediarios; los *pobres aptos para trabajar pero sospechosos de carecer de voluntad para hacerlo* eran objeto de presiones que consistían en encerrarlos literalmente si se consideraban peligrosos o ayudarlos a abandonar su desidia aunque condicionándolos a una contrapartida de trabajo o a que dieran signos de disposición para el trabajo tales como tomar cursos de formación, buscar activamente de empleo, aceptar trabajos voluntarios de utilidad colectiva, etc.

El Reino Unido se presenta como un buen alumno de las mencionadas recomendaciones de la OCDE de los años 1990 por su política de flexibilidad, libertad de gestión de la fuerza de trabajo por parte de las empresas, intervenciones del Estado para debilitar a los sindicatos, reducción de la indemnización a los desocupados, fuertes presiones económicas para la movilización de los inactivos para que se incorporaran al mercado de trabajo, privatización de los servicios públicos y deterioro de su funcionamiento. Durante el último gobierno laborista se introdujeron varios cambios autodenominados como la “tercera vía”, que se caracterizaron por el respeto de los mecanismos de mercado, aunque con intervención reguladora del Estado, estímulo al crecimiento y a la mejora de la productividad y dispositivos para la inserción social y profesional. Complementariamente se busca “equipar a las personas para actuar en el mercado” (modificar los comportamientos de los desempleados, aumentar sus competencias tornándolos más autónomos y empleables) y en particular a las categorías de la PEA más desfavorecidas. Se crearon muchos empleos públicos en los sistemas educativo y de salud. Si bien los salarios se fijan libremente, desde 1999 se instaura en Gran Bretaña por primera vez en la historia el salario mínimo legal. Por esa causa, las empresas redoblan los esfuerzos para aumentar la productividad y tienden a eliminar los empleos menos productivos. En paralelo se instaura un sistema de impuestos negativos, el *Working Tax Credit* y los empresarios tuvieron que reconocer la existencia y actividad de los sindicatos dentro del establecimiento.

4.2. El modelo nórdico instaurado por la social-democracia (Dinamarca, Finlandia, Suecia)

- Las tasas de sindicalización son muy elevadas. En estos países existe un alto nivel de negociación colectiva y de concertación tripartita referido al conjunto de las cuestiones económicas y sociales, que se debilita cuando los partidos políticos de centro derecha están en el poder.
- Todos los actores consideran que los compromisos sociales, es decir la negociación y la concertación, que implican concesiones recíprocas, engendran un juego con resultados de suma positiva, donde cada uno de los interlocutores sociales puede ganar algo, si se logra un consenso sobre los grandes objetivos.
- Como se trata de economías pequeñas y abiertas esos compromisos deben respetar al mismo tiempo las exigencias de la competencia internacional (para aumentar la productividad y no incrementar los

costos unitarios) y la cohesión social (con una fuerte limitación de las desigualdades).

- La generosa protección social universal que se ha instaurado en esos países asegura un nivel elevado y diversificado de garantías para toda la población.

Un caso particular es el de Suecia, una economía de pequeña dimensión y fuertemente inserta en el comercio internacional. Por esta razón prestan atención a que el monto de los salarios sea coherente con la productividad y con los precios vigentes en el comercio internacional para sus productos exportables. Los sindicatos aceptan esa regulación, dado que el monto de sus salarios es elevado, pero tratan de evitar muchas diferencias entre las distintas ramas de actividad, apoyando las políticas de especialización en productos innovadores y con alta productividad para que aun los precios elevados sean competitivos en el nivel internacional, aceptando la movilidad y las propuestas de participar en cursos para la reconversión de sus calificaciones profesionales en contrapartida de la seguridad y la estabilidad en el empleo.

Dinamarca por el contrario, registra elevadas tasas de empleo y bajas tasas de desempleo, en un modelo paradójico: 1) tiene una legislación laboral que ofrece una protección relativamente baja para la seguridad y estabilidad de los asalariados, pues los empresarios pueden despedir o reclutar libremente, establecen elevadas tasas de rotación, con bajas tasas de desempleo y elevadas tasas de movilidad sin que los sindicatos cuestionen frontalmente el modelo, 2) un sistema de seguro contra el desempleo con subsidios elevados (el piso es 90% del salario mínimo) y por una larga duración (hasta 4 años) siempre que los desocupados busquen activamente un empleo y no rechacen los empleos que les ofrecen, y 3) los desempleados son monitoreados en permanencia de manera individual para constatar si realmente buscan empleo, so pena de perder el beneficio.

4.3. El modelo continental del capitalismo social (Austria, Alemania, Bélgica, Holanda y Francia)

- La negociación colectiva se organiza principalmente en el nivel de las ramas de actividad, y sus objetivos centrales son el salario y las condiciones de trabajo. Es relativamente independiente de la concertación tripartita que puede establecerse en el nivel nacional.

- La protección social está construida sobre la base del empleo asalariado y estable, y su financiamiento proviene de las contribuciones de empleados y empleadores (Modelo Bismark).
- Esas características engendran un riesgo de dualismo entre los asalariados, *insiders* y *outsiders*, generando precariedad y predominando entre estos últimos las formas extremas de flexibilidad.
- El financiamiento de los sistemas de seguridad social está en dificultad debido al crecimiento del desempleo y al peso de las jubilaciones anticipadas, que conduce a la reducción de los beneficios. Esta situación estimula la adopción de políticas activas y la activación de las políticas pasivas.

4.4. El modelo de los países del sur de Europa (España, Grecia, Italia, Portugal)

- La fuerza histórica de los movimientos obreros de orientación progresista y la experiencia de los regímenes fascistas y dictatoriales alimentaron los antagonismos de clase, incluso habiéndose atenuado esta tensión en el periodo reciente. El Estado no es reconocido como representante del interés nacional y por lo tanto el gobierno debe optar por alinearse con un sector: los empleadores cuando los gobiernos son de centro derecha y los trabajadores cuando son socialistas o socialdemócratas.
- Hubo durante varios periodos gobiernos de “izquierda” y en esa oportunidad las organizaciones sindicales reivindicaron el derecho a adoptar políticas activas de empleo y complementarlas con políticas sociales de apoyo a los sectores más desfavorecidos.
- El retraso en el desarrollo económico y la fragilidad de sus estructuras productivas está en el origen de un importante sector de la economía informal y del trabajo no registrado. La división sexual del trabajo y de los roles sociales es más profunda que en el resto de la UE debido a su trayectoria histórica y a problemas culturales.
- El relativamente débil desarrollo de la protección social si se compara con los países incluidos en las otras tipologías, con excepción de la

jubilación, deja un amplio lugar para los mecanismos de la solidaridad familiar.

- La economía informal, el trabajo no registrado y el empleo precario representan un elevado y creciente porcentaje de la PEA.
- Las desigualdades sociales son relativamente considerables.

Notas y referencias bibliográficas

El estudio comparativo con las políticas de empleo en el nivel internacional, enfocando las propuestas formuladas por la OCDE y la Unión Europea, se realizó en base a los documentos que promueven diversos tipos de política en los países miembros, analizados en un seminario de Jacques Freyssinet, organizado por el CEIL-PIETTE y el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Argentina.

I.- LA OCDE

OCDE (1994) *L'Etude de la OCDE sur l' Emploi*, Paris, donde la inspiración neoclásica es evidente.

OCDE (2006-a) *Perspectivae de l emploi de l'OCDE, Stimuler l'emploi et les revenus*, Paris, cuando la OCDE revisa sus recomendaciones de 1994.

OCDE (2006-b) *Stimuler l'emploi et les revenus. Les leçons à tirer de la réévaluation de la stratégie de la OCDE pour l'emploi*, Paris. A partir de este documento es donde comienzan a matizarse las orientaciones iniciales.

OCDE, *L'évaluation des programmes pour l'emploi et des mesues sociales. Le point sur une question complexe*, OCDE, Paris 1991.

II.- LA UNIÓN EUROPEA

Los Informes, Consejos y Tratados adoptados por la Comunidad Económica Europea (CEE de seis países) primero y posteriormente por la Unión Europea (UE que reúne actualmente a 25 Estados) más referidos al tema son :

El Libro blanco "*Crecimiento, competitividad, empleo*" redactado por Jacques Delors en 1993.

El Consejo de Essen (diciembre de 1994): "*Primer plan de acción de lucha contra el desempleo*"

El Consejo de Dublin (diciembre de 1996): "*Pacto de estabilidad y de crecimiento*", de donde surgen las "*Grandes orientaciones de política económica*" (GOPE)

El Tratado de Amsterdam (junio de 1997)

El Consejo especial de Luxemburgo (noviembre de 1997): donde se adoptan las “*Líneas directrices*” (LD) y “*Planes nacionales de acción para el empleo*” (PNAE) anuales

El Consejo de Colonia (junio de 1999): que establece el “*Pacto europeo para el empleo*”, con la instancia de “diálogo macroeconómico” y establece el “*Método abierto de coordinación*” (MOC)

El Consejo de Niza en diciembre de 2000: que adopta la “*Agenda social europea*” para el periodo 2000-2005.

El Consejo de la Unión Europea en diciembre de 2001, donde se adoptaron indicadores de calidad del empleo

El Consejo de Barcelona en marzo de 2002.

El Consejo de la Unión Europea reunido en julio de 2003 adopta líneas directrices para el periodo 2003-2005, sobre la base del Informe de Kok, Wim: “*Jobs, Jobs, Jobs. Creating more employment in Europe*”. Luego publica el documento “*Amélioration de la qualité de l’emploi : un examen des derniers progrès accomplis*”.

El Consejo edita en 2005, el Informe sobre «*Restructurations et emploi. Anticiper et accompagner les restructurations pour développer l’emploi: le rôle de l’Union européenne*».

Commission des Communautés européennes (1993), *Croissance, compétitivité, emploi*, Luxembourg.

Commission européenne (1998), Moderniser les Services publics de l’emploi pour soutenir la Stratégie européenne de l’emploi, Communication de la Commission, Bruxelles, 13 novembre 1998.

Commission européenne (2003), *Amélioration de la qualité de l’emploi: un examen des derniers progrès accomplis*, Communication de la Commission, Bruxelles, COM (2003) 728.

Commission européenne (publication annuelle), *L’emploi en Europe*, Luxembourg.

III.- BIBLIOGRAFIA GENERAL

Appel des économistes pour sortir de la pensée unique (1997), *Pour un nouveau plein emploi*, Alternativas Economiques, Syros, Paris.

Artus Patrick, Muet, Pierre-Alain (1997), *Théories du Chômage*, Economie Poche, Economica, Paris.

Auer Peter, Cazes Sandrine (2000), “L’emploi durable persiste dans les pays industrialices”, *Revue Internationale du Travail*, n°139-4.

Barbier Jean-Claude, Gautié Jérôme (dir.) (1998), *Les politiques de l’emploi en Europe et aux Etats-Unis*, Presses Universitaires de France, Paris.

- Blanchard Olivier, Fitoussi Jean-Paul (1998) *Croissance et Chômage*, Conseil d'Analyse Economique, La Documentation Française, Paris.
- Boisard Pierre (2005), *Politiques et institutions suédoises d'aide au retour à l'emploi*, Les Papiers du CERC, n°2005-05.
- Boyer Robert (2006), *La flexibilité danoise. Quels enseignements pour la France?*, Paris, CEPREMAP. Ed. Rue d'Ulm.
- Boyer, Robert y Neffa, Julio C. (coords.) con la colaboración de Saúl Keifman, Luis Miotti, Carlos Quenan y Mario Rapoport (2004). *La economía argentina y su crisis (1976-2001): visiones institucionalistas y regulacionistas*, Buenos Aires, CEIL-PIETTE, Trabajo y Sociedad, Miño y Dávila, CDG, 761 pág.
- CEE: Erhel, Cristine, *Les politiques de l'emploi, en Europe: quelles réactions face à la crise?* Document de travail N° 129, CEE, Septiembre 2010,
- Céline (2005), *Politiques et institutions britanniques d'aide au retour à l'emploi*, Les Papiers du CERC, n°2005-4.
- Centre d'études de l'emploi (2006), *La qualité de l'emploi*, Paris, La Découverte, Coll. Repères.
- Delarue Véronique (2005), *Politiques et institutions néerlandaises d'aide au retour à l'emploi*, Les Papiers du CERC, n°2005-03.
- Dollé Michel (2000), *La réforme du welfare aux États-Unis : une tentative d'évaluation*, CERC, Documents de travail, n°2000.02
- Dominique Méda, Pascal Petit, Pierre Concialdi, Thomas Coutrot, Jacky Fayolle, Hervé le Bras, Bernard Gazier, Jacques Freyssinet y Jean Christiphe le Duigou (2000). *Le retour du plein-emploi?*, in: L'Economie Politique, N° 8, Alternatives Economiques, 4ème Trimestre 2000.
- Fajtag Guiseppe, Pochet Philippe (Dir.) (2001), *La nouvelle dynamique des pactes sociaux en Europe*, Bruxelles, P.I.E-Peter Lang.
- Fleury Marie-José (2005), *Politiques et institutions allemandes d'aide au retour à l'emploi*, Les Papiers du CERC, n°2005-11.
- Freyssinet Jacques (2000), *«Les négociations sur les temps de travail en Europe»*, in G. de Terssac et D-G. Tremblay (Dir.), *Où va le temps de travail ?*, Toulouse, Octarès.
- Freyssinet Jacques (2004), *« Les conditions institutionnelles d'une politique de croissance et de création d'emplois en Europe »*, in O. Beaud, A. Lechevalier, I. Pernice, S. Strudel (Dir.), *L'Europe en voie de Constitution*, Bruxelles, Bruylant.
- Freyssinet Jacques (2004), *Le chômage*, Repères, La Découverte, Paris 2004.
- Freyssinet, Jacques (2003), *Las políticas de empleo y su evaluación en Europa occidental*, contribución presentada en el Seminario sobre Desempleo y Políticas

de Empleo, organizado por el CEIL PIETTE del CONICET y el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, en Buenos Aires, Agosto de 2003. Se puede consultar en la página web del CEIL-PIETTE.

Guillemin Hervé/Martine Moule (1993), *Le maché du travail, Salaires et emploi dans es théories économiques*, Axes, Enrolles, Paris.

Holcman Robert (1997), *Le chômage. Mecanismos económicos, consecuencias sociales et humaines*. Economie, La Documentation Française. Paris.

Marchand Olivier (2002), *Plein emploi, l'improbable retour*, Folio actuel, Le Monde, Paris.

OCDE (1991), *L'évaluation des programmes pour l'emploi et des mesues sociales. Le point sur une question complexe*, OCDE, Paris.

OIT (1997), *Convention sur les Agences d'emploi privées*, Genève, OIT.

Pisany-Ferry Jean et alii (2000), *Plein Emploi*, Conseil d'Analyse Economique, La Documentation Française, Paris.

Redor Dominique (1999), *Economie du travail et de l'emploi*, Eco, Monstchretien, Paris.

Reveaud Gilles (2006), «*La stratégie européenne pour l'emploi : une politique d'offre du travail*», Travail et emploi, n°107.

Revue française des affaires sociales (2003), «*L'Etat-providence nordique : ajustements, transformations au cours des années quatre-vingt-dix*», n°57-4.

III. Políticas de empleo de la OIT

BRENDA BROWN

1. Introducción

1.1. La OIT y el Programa Mundial del Empleo

“La Organización Internacional del Trabajo fue creada en 1919 por el Tratado de Paz de Versalles con el objeto de fijar normas internacionales para la protección de los trabajadores y servir de fuente de conocimientos sobre los problemas del mundo del trabajo. Su estructura tripartita, en la que participan delegados de empleadores y de trabajadores con los mismos derechos que los delegados gubernamentales, la caracteriza frente a las demás organizaciones internacionales. Con el correr de los años, la OIT ha contribuido a dar un primer impulso y a prestar su apoyo a los esfuerzos de la comunidad internacional y de los distintos países encaminados a aumentar el empleo y los niveles de vida, a lograr un reparto más equitativo de los frutos del progreso, a proteger la seguridad y la salud de los trabajadores y a promover la colaboración entre gobiernos, empleadores y trabajadores, con el fin de mejorar la producción, el nivel de empleo y las condiciones de trabajo.” (OIT, 1984:2)

Desde su fundación la problemática del empleo se ha mantenido vigente dentro de la agenda de este organismo internacional. En el año 1944, la OIT suscribe la declaración del Filadelfia, la cual hacía un llamamiento en pro del pleno empleo y de un aumento de los niveles de vida. Más tarde, en 1964 se firma un convenio sobre las políticas de empleo, convenio que ya se venía gestando desde la década de 1950, que es producto del aumento de los índices de desempleo y de la necesidad de encarar objetivos en materia de empleo dentro del nuevo programa de desarrollo. Una vez más se evidencia la preocupación que este organismo revela sobre el tema.

Tan solo cinco años más tarde, en 1969, la OIT crea el Programa Mundial del Empleo (PME también conocido por su sigla en inglés WEP). El mismo presenta como objetivos principales perseguir la integración en las políticas de desarrollo nacionales e internacionales con vistas a suministrar empleo productivo a un número elevado de personas, y prestar asistencia a los estados miembro en la elaboración y puesta en marcha de planes de acción encaminados a lograr ese fin (OIT, 1984). La OIT intenta, a partir de este programa, poner al empleo como eje de las políticas y situar al pleno

empleo dentro de los objetivos de la política económica de los distintos países.

Las funciones principales del PME eran exponer de manera detallada el significado del pleno empleo y ver cuáles eran las vías para su obtención. Se proponen en consecuencia dos métodos: por un lado, programas de investigación en la materia - cuyo objetivo era elaborar sugerencias de políticas de acción para los gobiernos - y por el otro, actividades centradas en países determinados.

En el año 1976, la OIT convoca a la Conferencia Mundial del Empleo donde se adopta una declaración de principios y un programa de acción. En aquellos años, la lentitud con que el desarrollo (impulsado por el modelo de crecimiento) llegaba a la población más pobre era un tema que preocupaba a esta organización. Por lo tanto, en esta conferencia comienzan a introducirse los conceptos de satisfacción de necesidades esenciales y de niveles mínimos de vida para toda la población. Lo que se plantea es que a partir de un aumento del empleo se puede contribuir a la satisfacción de las necesidades de la población más pobre. Es en estos años cuando comienza a implantarse la idea de la importancia del empleo en el marco de la lucha contra la pobreza. De aquí también la importancia que le da la OIT al PME.

Entre los elementos que dependen de la política y que influyen considerablemente en el empleo se cuentan la modificación del régimen de tenencia de la tierra, una elección más apropiada de la tecnología y una mayor participación de la comunidad en la planificación de las obras públicas. Políticas que serán desarrolladas de manera más completa a lo largo del presente documento.

Dentro de este marco, los estados miembro se comprometieron a lograr una “distribución equitativa de los ingresos y la riqueza mediante estrategias apropiadas, para erradicar la pobreza y promover el pleno empleo productivo con miras a satisfacer las necesidades básicas” (OIT, 1984:5)

Los destinatarios de este programa mundial del empleo eran en primera instancia los gobiernos y las organizaciones de empleadores y trabajadores y, en segundo lugar, todos aquellos que generaran influencia sobre las políticas públicas.

Hacia 1960, por los mismos motivos que se crea el PME (la preocupación de los efectos del nuevo modelo de crecimiento sobre el empleo y la sociedad) comienzan a establecerse equipos regionales para el empleo. En este marco, hacia fines de 1970 se crea el PREALC (Programa Regional de Empleo para América Latina y el Caribe) con sede en Santiago; el AIRIER

(Equipo Regional Asiático para la Promoción del Empleo), en Bangkok, y el JASPA (Programa de Empleos y de Calificaciones Técnicas para África), en Addis Abeba. En 1980 se unió a ellos un cuarto equipo con sede en Lusaka, el SATEP (Equipo de África Meridional para la Promoción del Empleo). El principal objetivo de estas sedes fue ayudar a los distintos países a vislumbrar sus problemas, a elaborar proyectos y programas con miras a resolverlos así como generar instancias de intercambio de información y experiencia.

A modo de síntesis, podría decirse que este programa, creado en 1976, tuvo como base fundamental resolver los problemas de empleo que traía aparejados el nuevo modelo de crecimiento. Al problema del empleo se le suma el de la pobreza, especialmente vinculado con la satisfacción de necesidades esenciales. A estos dos temas se le podrían agregar dos subtemas que también se tienen en cuenta en el programa: el trabajo rural y el trabajo de la mujer.

1.2. La OIT y las políticas de empleo

Las políticas y las estrategias de desarrollo de los distintos países se inscriben en un enfoque más general del funcionamiento de la economía donde se toman en cuenta sus características, el comportamiento y la relación entre los distintos agentes, la estructura del mercado, etc.

Durante los años 1950 y 1960, la mayoría de las políticas de desarrollo enunciadas estuvieron basadas en los esquemas que conciben a la economía como un conjunto de agentes, los cuales cumplen distintos roles (como consumidores, empresarios, etc.) pero considerando a cada uno de ellos como agentes homogéneos. Se consideran políticas del enfoque tradicional, es decir aquellas que actúan globalmente mediante el mercado y los precios. Por lo tanto, se abstraen de las idiosincrasias particulares de las unidades, analizando a los agentes en sus características más genéricas (Foxley y Muñoz, 1976:1).

Sin embargo, Foxley y Muñoz (1976:1) plantean que al hacer un análisis más detenido, lo que está en cuestión es el enfoque general de una economía homogénea, cosa que ya se había discutido cuando se desarrollaron los modelos del *dualismo económico*. El modelo de economía *dual* (Lewis, 1954) estableció que existen dos sectores dentro de la economía: “uno moderno, capitalista y un sector no capitalista o tradicional, con explotación agrícola para el autoconsumo” (Montoya, 2000:84).

Sin embargo, estos modelos de dualismo no captan completamente la complejidad a la que se enfrentan las economías semi-industrializadas, las cuales presentan una heterogeneidad en la estructura económica, que no puede ser reducida a una simple dicotomía. Es decir, se plantea la existencia de una heterogeneidad de la estructura económica, que involucra diferencias tanto cualitativas como cuantitativas respecto de las características y modos de comportamiento de los diferentes agentes económicos (Pinto, 1965 y Tokman 1973 citados por Foxley y Muñoz, 1976: 3). Además, éstos van a estar moldeados por un proceso de desarrollo dinámico que genera constante cambio y por lo tanto, requiere constante adaptación.

En síntesis, el enfoque tradicional en materia de estrategia de empleo ha consistido en acelerar el ritmo de crecimiento económico, sobre el supuesto de que el crecimiento aumentará la demanda de empleo. Sin embargo, la experiencia de los países latinoamericanos durante las décadas en que se aplicaron las políticas neoliberales muestra, en cierta medida, que el crecimiento puede también generarse en un contexto de aumento del desempleo abierto, del subempleo y del deterioro del conjunto de los indicadores sociolaborales. Entonces, reconocido el hecho de que el crecimiento no asegura *per se* un mayor nivel de empleo ni una mejor distribución del ingreso, se plantea la necesidad de ampliar la capacidad de absorción de mano de obra del sistema económico, por medio de una política de empleo. Teniendo en cuenta que en América Latina, es importante la magnitud de la ocupación que se desarrolla en el sector agrícola tradicional y en el sector informal urbano, dichas políticas no pueden estar únicamente enfocadas a los que la OIT denomina sector formal sino que deben dirigirse a los distintos sectores (PREALC, 1974b:15).

A partir de la interpretación que considera que la heterogeneidad estructural es característica del proceso de desarrollo latinoamericano, se plantea una estrategia de empleo que en la práctica requiere una redefinición de la política de desarrollo. En ella el empleo y la redistribución del ingreso deberían incorporarse como objetivos que tengan la misma prioridad que el crecimiento económico (OIT, 1990).

2. El enfoque de la heterogeneidad estructural

Aníbal Pinto (1973) establece que la “heterogeneidad estructural” en América Latina se evidencia en la coexistencia de sistemas o modalidades que se encuentran en etapas distintas de desarrollo con grandes diferencias en cuanto a la composición orgánica de capital y la productividad. Para este autor la realidad latinoamericana, tanto en el nivel regional como nacional,

es una realidad más general y compleja que la que plantean los enfoques dualistas, que reducen la realidad a dos sectores (moderno y tradicional) internamente homogéneos.

La estructura productiva de América Latina puede descomponerse en tres grandes estratos: el llamado estrato "primitivo", cuyos niveles de productividad e ingreso por habitante probablemente son semejantes (y a veces inferiores) a los que primaban en la economía colonial y, en ciertos casos, en la precolombina. En el otro extremo un "polo moderno" compuesto por las actividades de exportación, industriales y de servicios que funcionan con niveles de productividad semejante a los promedios de las economías desarrolladas y, finalmente el "intermedio", que en cierta manera, se aproxima a la productividad media del sistema nacional. Nótese bien el carácter multisectorial de cada uno de los estratos, como asimismo la diferencia con la dicotomía más corriente de mundo urbano y rural (Pinto, 1965). Cabe destacar que la implementación del modelo de industrialización por sustitución de importaciones -ISI- en América Latina, generó un proceso de urbanización en gran escala, lo que contribuyó a abrir y profundizar las brechas productivas entre lo rural y lo urbano, así como la existencia de una heterogeneidad territorial.

Dentro del enfoque de la heterogeneidad estructural, se pueden distinguir tres puntos de partida diferentes (Foxley y Muñoz, 1976:4):

1. Aquellos que enfatizan la heterogeneidad tecnológica y productiva: hay diferencias de productividad entre los distintos sectores, que se caracterizan por tecnologías muy diferentes. El rango va desde los más avanzados e intensivos en capital, hasta las tecnologías más tradicionales e intensivas en mano de obra. (Pinto, 1965 y Tokman 1973 citados por Foxley y Muñoz, 1976:4).
2. Aquellos que acentúan el aspecto laboral de la heterogeneidad: observan mercados laborales segmentados o no competitivos, caracterizados por diversas formas de contratación y ocupación y, consecuentemente, de percepción de ingresos (PREALC, 1974).
3. Aquellos que observan el fenómeno de la heterogeneidad desde la distribución del ingreso y del bienestar: la desigualdad no es una característica única de la percepción de ingresos sino que se evidencia también en las diferencias en el estilo de vida, en la composición de la canasta de consumo y en el acceso a los servicios provistos por el Estado (educación, salud, vivienda, etc.) (Foxley y Muñoz; 1973).

Si se quisiera plantear un análisis integrador de los tres puntos de abordaje antes mencionados, se puede pensar que una heterogeneidad tecnológica y productiva genera una diferenciación en el nivel de calificaciones requerido para ocupar determinado puesto. Ahora bien, un estilo de desarrollo heterogéneo tiene consecuencias directas sobre el nivel y la estructura del empleo y asimismo sobre la distribución del ingreso y del bienestar. La heterogeneidad de la estructura económica se traduce en una situación de heterogeneidad en el empleo. Existe un pequeño sector conformado por quienes trabajan en los estratos más modernos, que registra alta productividad y elevados niveles de remuneración; y otro sector, de mayor dimensión, constituido por los ocupados en los estratos intermedios, con niveles correspondientes de ingreso y productividad (PREALC, 1974b:7).

Además, debido a la escasa posibilidad de generación de empleo que presenta el sector moderno, un alto porcentaje de la población activa debe buscar otros medios de subsistencia, ya sea en las faenas agrícolas tradicionales o en las nuevas actividades que la propia sobreoferta de trabajo ha hecho surgir en los conglomerados urbanos (PREALC, 1974b:7).

Cabe destacar que la fuerza de trabajo rural percibe ingresos muy bajos y tiene pocas posibilidades de obtener empleo mejor remunerado en el sector, por lo que migran a las zonas urbanas en busca de mejores niveles de vida y de mayores ingresos (PREALC, 1974b:8).

Sin embargo, el sector organizado del mercado de trabajo urbano no genera posibilidades ocupacionales al ritmo requerido. Surge entonces un nuevo sector tradicional que lo es en términos de ingreso y productividad y que constituye el mecanismo mediante el cual procuran subsistir los migrantes que no encuentran empleo en el área organizada del mercado laboral. A este sector se lo denomina sector informal urbano -SIU- (PREALC, 1974b:8).

3. Heterogeneidad en el mercado de trabajo

Mucha es la literatura que muestra una asociación entre la heterogeneidad de la estructura productiva y la segmentación del mercado de trabajo (OIT, 1972; PREALC, 1973a y PREALC, 1973b). En sus comienzos, se consideraba la dicotomía del mercado laboral en función del medio rural-urbano pero luego se detectaron estratos heterogéneos en los niveles de productividad e ingreso de los trabajadores e el interior de estas dos áreas. Esto dio lugar a los primeros estudios sobre el problema del empleo en términos de la existencia y funcionamiento de mercados laborales diferenciados, tanto en el área rural como urbana (PREALC, 1974b:9).

La heterogeneidad laboral no coincide necesariamente con los estratos de empresas según tamaños. Una empresa muy grande, con tecnología moderna y muy intensiva en capital probablemente utilice mano de obra muy especializada en destreza manual, trabajo con conocimientos técnicos amplios y también mano de obra no calificada (Foxley y Muñoz, 1976:10). Esto indica que se encuentran grupos diferenciados dentro de la fuerza laboral y estratos heterogéneos del mercado de trabajo. En este sentido, se abren nuevas perspectivas en materia de políticas de empleo.

3.1. Sectores del mercado de trabajo en el área urbana

Como se viene diciendo, dentro del área urbana se pueden visualizar dos sectores: el formal y el informal. El primero concentra las actividades económicas organizadas. Por el lado de la demanda de mano de obra, incluye las plazas ocupacionales disponibles en las empresas organizadas y en los servicios personales requeridos por los estratos de mayores ingresos. Por el lado de la oferta, abarca a las personas más calificadas o con mayor experiencia dentro de cada categoría profesional (PREALC, 1974b: 9).

Por otro lado, el sector informal urbano agrupa a todas las actividades de bajo nivel de productividad, a los trabajadores independientes (con excepción de los profesionales), a las empresas muy pequeñas o no organizadas. Prácticamente, la demanda de mano de obra no obedece a una definición técnica de puestos de trabajo disponibles (PREALC, 1974b: 10).

De hecho, el número de personas ocupadas depende en este mercado de la magnitud de la fuerza de trabajo no absorbida por el sector formal de la economía y de las oportunidades que tienen estas personas de producir o vender algo que les reporte algún ingreso.

Cabe destacar que la OIT le atribuye un papel muy importante en las economías latinoamericanas al sector informal, ya que de alguna manera contribuye a la estabilidad del sistema político y contiene los conflictos sociales durante los periodos de crisis estructurales. Es decir, que la OIT señala aspectos positivos y útiles en la existencia de este sector, ya que tiene la capacidad de generar empleo en un contexto de desocupación masiva y creciente; proporciona ingresos y por ese medio reduce el impacto de la pobreza, la indigencia y la exclusión social, la delincuencia y la violencia social.

Es importante señalar además, que el SIU constituye en América Latina el sector que más empleo ha generado desde hace varias décadas (sobre todo

no asalariados y de carácter precario) y sus actividades son económicamente útiles y socialmente necesarias. En este sentido, el sector no estructurado desempeña una *“una útil función de ‘red de seguridad’ para los trabajadores desplazados”* (OIT, 1996:95).

3.2. El mercado de trabajo en las zonas rurales

Dentro del área rural se distinguen también dos sectores bien diferenciados. Los distintos modos de organización de la producción determinan, a su vez, mercados laborales heterogéneos que exigen, como en el caso urbano, la aplicación coordinada de políticas específicas. Por un lado se encuentra el subsector tradicional, cuyos principales problemas son la pobreza y la baja productividad. Concentra a los minifundistas, los precaristas (parceleros, medieros, etc.) y ciertos segmentos de otros grupos, que viven también en condiciones de pobreza extrema. El problema más importante que enfrentan estos trabajadores es un muy reducido nivel de ingresos (PREALC, 1974b: 13).

Enfrentados a las escasas posibilidades que presenta el sector y al atractivo que significa la ciudad en términos de mayores ingresos y otros beneficios no monetarios, los trabajadores rurales se sienten incentivados a abandonar el campo, incorporándose así a la masa de subempleados en las ciudades. Es en este sector donde se concentran los problemas de empleo rural (PREALC, 1974b: 13).

Por otro lado, el subsector rural moderno está conformado por propiedades de tamaño principalmente multifamiliar, que usan técnicas modernas y cuyas relaciones de producción son eminentemente capitalistas. Hay separación entre los propietarios del capital y del trabajo y el salario es la forma normal de remuneración. En general, este sector presenta características similares a las del sector formal urbano. Sin embargo, en términos de empleo, sus dimensiones relativas son reducidas y su expansión tiende a acelerar el proceso de expulsión de fuerza de trabajo hacia las ciudades (PREALC, 1974b: 14).

4. Consideraciones generales para la aplicación de políticas de empleo

Sobre la base del reconocimiento de una heterogeneidad en los entramados productivos y su consecuente generación de un mercado de trabajo también

heterogéneo y segmentado, la OIT admite que se deben desarrollar políticas tendientes a reducir esas diferencias estructurales, en donde se busque apoyar a los grupos más vulnerables.

Se plantea entonces una redefinición de la política de desarrollo, postulando que el empleo y la distribución el ingreso se incorporen como objetivos centrales y no reducirla únicamente al incremento del ingreso (PREALC, 1974b: 16).

Además, la nueva política de desarrollo debe dirigir su atención prioritaria y directa hacia aquellos sectores donde se encuentran los grupos más afectados, es decir, el sector agrícola tradicional y el informal urbano.

“Teniendo en cuenta entonces que la mayor parte de la fuerza de trabajo seguirá por largo tiempo marginada del sector formal, que es urgente adoptar medidas tendientes a mejorar los niveles de productividad e ingreso de los grupos más afectados, y que son claras las potencialidades de crecimiento que presenta un gran número de actividades del sector informal, se hace necesario elaborar políticas específicas orientadas hacia estos grupos del mercado de trabajo. Una estrategia global que pretenda elevar los niveles de empleo deberá entonces incluir un conjunto coherente de medidas de política dirigidas hacia áreas distintas, que correspondan a sectores específicos del mercado de trabajo: sector agrícola tradicional, sector informal urbano y sector integrado, comprendiendo en este último al formal urbano y al agrícola moderno” (PREALC, 1974b: 17).

Cabe señalar que el objetivo de esta diferenciación de mercados es facilitar la definición de políticas nuevas y más eficaces (Foxley y Muñoz, 1976:5).

4.1. Políticas eficaces

A la hora de buscar la implementación de políticas eficaces de empleo la OIT sugiere, en primer lugar, que debe haber un *enfoque integrado* de las políticas que se llevarán a cabo, pues esto favorecerá que las distintas políticas (de empleo, distribución de los ingresos, etc.) converjan y se refuercen mutuamente (Foxley y Oscar Muñoz, 1976:7).

En segundo lugar es de suma importancia una *definición operativa* de los estratos a los que se quiere beneficiar con vistas a determinar grupos específicos con características claras y de fácil determinación para poder desarrollar políticas directas y específicas (Foxley y Muñoz, 1976:7).

“Un conjunto de “políticas eficaces” requiere una definición clara de los grupos que se van a beneficiar en primer lugar y de los grupos que deberán postergar sus expectativas” (Foxley y Oscar Muñoz, 1976:6).

4.2. Políticas macroeconómicas y la acción del Estado

La OIT plantea que muchas veces las políticas dentro del enfoque tradicional destinadas a reducir las brechas y diferencias que se pueden encontrar al interior de los distintos países llevan a que se intensifique el proceso de heterogeneización (Foxley y Oscar Muñoz, 1976:13).

Durante el período en que se desarrollaron las políticas de industrialización por sustitución de importaciones (ISI), éstas, buscando disminuir las diferencias en la distribución de los ingresos, elevaron los costos laborales. Es decir, en vez de generarse una política redistributiva la mayor inversión en tecnología avanzada e intensificada en capital generó que se elevaran los índices de desocupación, lo que amplió la brecha en la distribución de los ingresos y las diferencias en el mercado de trabajo: el desempleo presiona sobre el mercado de trabajo haciendo que los salarios bajen y genera distintas actividades marginales y sectores informales de servicios (Foxley y Oscar Muñoz, 1976:13).

Además, las políticas sociales mal aplicadas, por falta de precisión al no reconocer la diversidad de grupos vulnerables, finalmente han ayudado únicamente a aquellos grupos con mayores facilidades para apropiarse de estos beneficios. Así, se contribuye a una mayor desigualdad en el bienestar relativo que obtiene cada grupo mientras se incrementa la dificultad de los grupos más pobres para acceder al aparato productivo (Foxley y Oscar Muñoz, 1976:14).

En este sentido, y en contraposición a las políticas ISI, la OIT plantea lo importante que es para una economía mundializada como la de hoy en día que los países no se aislen económicamente y que ejecuten políticas macroeconómicas con miras a una liberalización de la economía. La OIT reconoce los costos sociales que esto implica en un corto y/o mediano plazo, pero sostiene que *“a la larga habrá también ganancias mucho mayores en comparación con la alternativa del proteccionismo”* (OIT, 1996: 6). La receta consistiría en pasar a una economía de mercado más abierta, a un ritmo en el que se reduzcan al mínimo los costos sociales y se permita aplicar una vigorosa política que favorezca a los grupos más afectados. Será necesaria entonces una mayor cooperación internacional para que pueda lograrse una economía mundial estable, abierta y en expansión: *“el*

crecimiento incesante del comercio mundial traerá consigo una expansión de los mercados que redunde en beneficio de todos y que engendre un crecimiento mayor de la producción y del empleo” (OIT, 1996: 6).

“La finalidad de casi todos los programas de reforma económica es progresar hacia una economía más abierta y de mercado, lo cual exige una liberalización comercial y monetaria, así como diversas reformas microeconómicas para suprimir las distorsiones de los precios o de otro tipo y lograr una distribución más eficaz de los recursos. Una razón de ser de tales reformas es la necesidad de aumentar la competitividad internacional, para poder aprovechar mejor la expansión del comercio y de las inversiones en la economía mundial. Bien aplicadas, tales reformas engendrarían un crecimiento más alto y un ritmo más ágil de creación de puestos de trabajo productivos. Por lo mismo, son la piedra angular de los esfuerzos encaminados a que los países en desarrollo emprendan decididamente el camino que lleva al pleno empleo” (OIT, 1996: 108).

Dentro de este marco, la OIT sugiere que los países en vías de desarrollo se pronuncien por un “Estado del desarrollo”, es decir que promueve selectivamente determinados sectores de actividad y fiscalice con mano firme el ritmo y la programación y sucesión en el tiempo de las reformas económicas (OIT, 1996: 91).

4.3. Políticas de empleo para erradicar la pobreza

De alguna manera en los párrafos anteriores se demuestra que para la OIT el problema del empleo tiene un estrecho vínculo con el fenómeno de la pobreza y plantea una nueva *política económica* para tratar este tema. El estado debe maximizar el ingreso nacional mediante el crecimiento más acelerado del ingreso de los más pobres; buscar maximizar el empleo creando mayor número de ocupaciones y mejorar la utilización de la fuerza de trabajo de este grupo (Foxley y Oscar Muñoz, 1976:15).

En este sentido, la OIT señala que la pobreza está directamente relacionada con los niveles y patrones de empleo. Es decir, que son los procesos del mercado de trabajo los que contribuyen a explicar la intensidad y las características que asume la pobreza; también las razones por las cuales la pobreza tiende a concentrarse en determinados grupos. Aclara que el desempleo es el factor decisivo para caer en la pobreza así como el empleo lo es para salir de ella (Valenzuela, 2004:11).

En consecuencia, lo que se sugiere es aplicar *políticas selectivas* para grupos sociales y económicos específicos, realizando un análisis minucioso y desagregado de la heterogeneidad que contemple tres dimensiones: *aparato productivo, mercado de trabajo y grupos sociales* (Foxley y Oscar Muñoz, 1976:16).

Para la aplicación de este tipo de políticas se debe identificar a sus beneficiarios y caracterizar la orientación central de la política pública. Resulta clave que esa reorientación e identificación se dirija preferentemente al sector no moderno de la economía, es decir, el SIU y al sector agrícola tradicional. Sin embargo, reconoce que hay heterogeneidad también en el interior de estos sectores, por lo que se necesita un conocimiento desagregado de cada sector. Además, deben realizarse acciones para elevar al máximo la productividad y consecuentemente los ingresos de los grupos estratégicos allí situados (Foxley y Oscar Muñoz, 1976:17).

Habida cuenta de la importancia de las políticas destinadas al SIU, tampoco hay que relegar completamente al sector moderno, sino generar una articulación entre las políticas que refuercen el empleo del sector informal y otras que apunten al crecimiento del sector moderno. Siguiendo con la misma línea, varios años más tarde dice la OIT: *“es falso que haya que elegir inevitablemente entre promover el crecimiento del empleo en el sector moderno, por un lado, y en los sectores rural y no estructurado, por otro. Un crecimiento equilibrado entre ellos puede redundar en beneficio de uno y otros y constituye a menudo la estrategia óptima para un desarrollo justo”* (OIT, 1996: 77).

Una estrategia que presenta la OIT es permitir la participación del sector moderno en el diseño de las políticas públicas para que de este modo se vean impulsadas y gratificadas por “ayudar” a los sectores más relegados, sobrentendiendo su importancia para el crecimiento nacional. Pero no deben apoyarse únicamente a aquellas actividades que contribuyan a acelerar el crecimiento sin aumentar el empleo, sino que es conveniente invertir en los sectores más intensivos en mano de obra (Foxley y Oscar Muñoz, 1976:18).

Teniendo en cuenta la relación ya señalada anteriormente que la OIT le reconoce al desempleo con la pobreza, sostiene que *“una política macroeconómica que tenga más en cuenta el empleo y un crecimiento económico más vigoroso reducirían el desempleo estructural, del mismo modo que una política macroeconómica restrictiva y un crecimiento insuficiente lo han aumentado. Así, disminuiría la proporción de*

trabajadores que llevan largo tiempo desempleados” (OIT, 1996: 52). Es justamente el crecimiento económico el único que puede garantizar el aumento del empleo y del empleo de calidad, por lo que se considera como la alternativa viable para la combatir la pobreza (Valenzuela, 2004: 12)

En conclusión, la OIT propone una estrategia que tiende a buscar el equilibrio entre un crecimiento más acelerado de la producción, una mayor utilización del total de la mano de obra disponible y una distribución más igualitaria del ingreso.

4.4. Políticas de inversión

A las políticas antes mencionadas, es necesario articularlas con recursos nuevos para la inversión. Según la OIT son centrales para reducir el desempleo abierto y el financiamiento de las inversiones complementarias requeridas por el sector productivo de pequeña escala y por las actividades de exportación (Foxley y Oscar Muñoz, 1976:18).

Para poder llevar a cabo un incremento en la inversión, se plantea la necesaria condición de aumentar el *ahorro*. La OIT se refiere principalmente a mecanismos *no tradicionales* de ahorro (forzoso y concertado¹) que se concentre en una contribución significativa de las empresas del sector moderno sin perjuicio de que aporten de manera progresiva, todos los perceptores de ingresos, especialmente aquellos situados en el sector moderno y actividades anexas. Además de esto, debe imperar una política redistributiva de la estrategia de desarrollo (Foxley y Oscar Muñoz, 1976:19).

“Los recursos, concentrados en un fondo especial de inversiones para erradicar productivamente la pobreza y generar nuevas ocupaciones, constituirían la base de sustentación de las políticas específicas para incentivar el empleo y el mayor ingreso en los sectores prioritarios de la estrategia” (Foxley y Oscar Muñoz, 1976: 20).

Para que estas políticas sean aceptadas socialmente y los distintos grupos y fuerzas sociales permitan su ejecución a los gobiernos, deberían llevarse a cabo de manera gradual e ir extendiéndose mientras el gobierno pueda ir

¹ Ahorro acordado entre los empresarios, el gobierno y los sindicatos en pos (y como sacrificio) a acelerar el desarrollo.

mostrando resultados y ampliando su apoyo a las políticas de erradicación de la pobreza (Foxley y Oscar Muñoz, 1976: 21).

4.5. Políticas hacia el pleno empleo

En los últimos años surgió una nueva tesis vinculada con la implicancia y el impacto de las nuevas tecnologías en el empleo, que es conocida como “la desaparición del trabajo” o “fin del trabajo”. Sin embargo, la OIT plantea que las tendencias mundiales en lo que respecta a la evolución del mercado de trabajo de cada país, no muestra esta tendencia y que actualmente es muy difícil pensar en crecimiento sin empleo (OIT, 1996:20).

En este sentido, lo que se plantea es una revalorización del concepto de pleno empleo y de las políticas que los distintos países deben adoptar para poder alcanzarlo. La OIT reconoce que en los últimos años, el mercado de trabajo, en el nivel global, ha sufrido muchos cambios, de alguna forma fomentados por el creciente desempleo que comenzó a observarse en la década de 1970. Es importante entonces introducir cambios en el concepto de pleno empleo, los cuales deben ir principalmente dirigidos no unilateralmente hacia el aumento cuantitativo de los puestos de trabajo sino también a una mejora cualitativa. Dentro de las formas “distintas a las clásicas” que plantea la OIT se encuentran las nuevas modalidades de contrato por tiempo determinado, trabajo eventual y cuentapropismo. Modalidades que se apartan del “empleo típico” en una o en varias de sus características (OIT, 1996:23).

Así señala la OIT que *“no basta con satisfacer el criterio cuantitativo de la creación de un número suficiente de puestos de trabajo para todos los que buscan empleo, si algunos de esos puestos son de calidad inaceptable. De ahí que se hable en el Convenio núm. 122 de la OIT de «pleno empleo, productivo y libremente elegido», y no meramente de pleno empleo”* (OIT, 1996:28).

El verdadero desafío de las políticas que busquen garantizar el pleno empleo es el de alcanzar una justa igualdad de oportunidades en del mercado de trabajo y en el acceso a un empleo *decente* (OIT, 1996:29).

En relación con el objetivo del pleno empleo y planteando la OIT que los países latinoamericanos se encuentran lejos de poder alcanzar esta meta, tanto en términos cuantitativos como cualitativos, esta organización plantea la necesidad de un crecimiento y desarrollo económico persistente, como primera medida ya que *“una política dinámica de fomento del crecimiento*

elevará al mismo tiempo la cantidad y la calidad del empleo” (OIT, 1996: 76).

Un requisito ineludible para invertir el fenómeno de empeoramiento de las condiciones de empleo es el restablecimiento de tasas de crecimiento más altas y más estables. Como se mencionó anteriormente, para este organismo internacional, solo un fuerte crecimiento puede asegurar la tasa de aumento del empleo productivo que se requiere para hacer frente al fuerte ritmo de crecimiento de la población activa, así como para reducir la proporción de puestos de trabajo de poca productividad en el empleo total, contribuyendo con ello a “mitigar la pobreza” (OIT, 1996: 108).

“Hay un progreso inequívoco hacia el pleno empleo cuando, por ejemplo, el ritmo de crecimiento del empleo en el sector moderno es mayor que el de la población activa y cuando, al mismo tiempo, mengua el volumen de subempleo en los sectores no estructurado y rural” (OIT, 1996: 77).

5. Recomendaciones de la OIT en políticas de empleo

5.1. Políticas de empleo para el sector informal Urbano

Según la OIT el objetivo principal de la política para el sector informal debería ser el aumento de la producción, de la productividad y del ingreso de los ocupados en actividades informales (PREALC, 1980: 85).

Esto debería ser complementado con capacitación y adiestramiento de los ocupados que se encuentran trabajando en actividades marginales. En este sentido, lo que se busca es que los trabajadores estén capacitados para poder acceder a los puestos de mejor calidad que la economía podría generar (PREALC, 1974b: 21).

Mientras tanto, las medidas que se implementen deben tender principalmente al fomento de la demanda de los bienes y servicios que se producen en el interior del sector así como a estimular el crecimiento de su oferta (PREALC, 1974b: 21).

Por el lado de la demanda, teniendo en cuenta el tipo de bienes y servicios que produce el sector, el objetivo debería ser el crecimiento sostenido del mercado y la eliminación de las fluctuaciones en los ingresos que presentan los trabajadores independientes (con una gran participación dentro del SIU). Otra línea de acción es intentar fortalecer el vínculo entre el sector informal y la economía en su conjunto para ir incluyéndola paulatinamente dentro de la cadena productiva del sector formal (PREALC, 1974b: 22). Dadas las

diferencias de inserción de distintas actividades informales en la economía global, las políticas orientadas a ellas deben ser diferentes y basadas en un estudio profundo de cada actividad (PREALC, 1980: 85).

Globalmente se pueden distinguir tres tipos de políticas: el aumento de la demanda, el aumento de la eficiencia económica y la reubicación sectorial de los ocupados. Las políticas a aplicar requieren de estudios sobre la competitividad de cada actividad, las posibilidades de cambios tecnológicos y organizativos y las perspectivas a largo plazo (PREALC, 1980: 85).

Por el lado de la oferta, el objetivo central es el aumento de la productividad y del ingreso. Para esto, se pueden realizar programas de capacitación en administración para lo pequeños empresarios o trabajadores por cuenta propia (PREALC, 1974b: 21).

Cabe destacar que otra política clave que debe llevarse a cabo es la redefinición de la política crediticia tradicional para que pueda apoyar al sector informal. Este es uno de los cambios más necesarios debido a que normalmente está diseñada y dirigida exclusivamente en beneficio del sector moderno y organizado (PREALC, 1974b: 21).

En el caso de que haya muy pocas alternativas tecnológicas eficientes de la actividad informal, resulta más razonable la promoción de actividades fuera del sector, para absorber la mano de obra. La OIT señala que una forma de incrementar el nivel de empleo sería establecer medidas para que el sector informal pase a ocupar partes del mercado normalmente abastecidas por el sector formal (PREALC, 1980: 85).

Como se señaló anteriormente, para la OIT es importante además de observar los sectores en su conjunto, interiorizar la mirada en cada uno de ellos para poder realizar un diseño de políticas más eficaz. Con vistas a cumplir con este objetivo, se desagregará al sector y se determinarán las recomendaciones de políticas específicas que la OIT sugiere en cada caso.

5.1.1. La pequeña industria

Integrada al sector moderno por medio de la subcontratación y caracterizada por disponer de mano de obra relativamente calificada, genera ingresos de nivel medio y fluctuantes por la naturaleza discontinua del proceso de contratación. Los objetivos de las políticas en el área pública deberían resolver problemas de tres tipos: la estandarización de niveles de calidad, el mejoramiento de la capacidad de negociación con la industria matriz y la estabilización en sus ingresos (Foxley y Oscar Muñoz, 1976: 22).

La OIT sugiere como solución, políticas dirigidas a incrementar la diversificación de la producción o aumentar la escala de las plantas abriendo nuevos mercados preferentemente de exportación. Esto supone la disponibilidad de fuentes crediticias que hagan financiables las nuevas inversiones y la importación de bienes de capital requeridos (Foxley y Oscar Muñoz, 1976: 22).

También la posibilidad de desarrollar programas de capacitación particularmente en los niveles gerenciales y de asistencia técnica para mejorar la organización del trabajo. Estos programas buscan solucionar los problemas antes mencionados (Foxley y Oscar Muñoz, 1976: 23).

5.1.2. Actividad productiva de pequeña escala: la agroindustria y la empresa elaboradora de materias primas

Los principales problemas son el aislamiento o la escasa integración geográfica y la estacionalidad de la producción (particularmente de la agroindustria) y la fluctuación de los ingresos (asociado a la estacionalidad antes mencionada) (Foxley y Oscar Muñoz, 1976: 23).

Frente a este grupo específico, la OIT sugiere dos políticas centrales: la integración de mercados (en vez de la diversificación productiva antes analizada); y políticas públicas destinadas a invertir o extender créditos para que las pequeñas industrias generen la infraestructura necesaria tendiente a afrontar el problema de la estacionalidad a partir de la acumulación de materias primas o inventarios (Foxley y Oscar Muñoz, 1976: 24).

5.1.3. Industrias de moda, de artesanías decorativas o mobiliarias

Este tipo de industria suele tener una producción altamente diversificada y dinámica; normalmente apunta a los grupos de ingresos más altos. Las políticas se basan principalmente en dar apoyo crediticio para aquellas que quieran reconvertirse a la producción de bienes de consumo masivo y estandarizado o bien, aumentar sus posibilidades de exportación (Foxley y Oscar Muñoz, 1976: 24).

5.1.4. Talleres de reparación

Se caracterizan por tener una demanda estable en un mercado competitivo, proveen los servicios indispensables cuya demanda aumenta con el

incremento del ingreso. Las políticas aplicadas a este sector deberían fomentar la organización en una escala mínima que les permita estabilizarse como fuente de trabajo. Además podrían aplicarse políticas de capacitación para los oficios más requeridos y de oferta escasa, así como tendientes a la adquisición y reposición de herramientas y maquinarias acordes con el incremento de la productividad (Foxley y Oscar Muñoz, 1976: 25).

5.1.5. Cuentapropistas

Constituyen un verdadero desafío para la política pública ya que su trabajo es ocasional y el nivel de ingreso generalmente no llega a cubrir las necesidades básicas de las familias. Este grupo suele constituir la población marginal urbana (Foxley y Oscar Muñoz, 1976: 25).

Una de las políticas que suele recomendarse, según la OIT, es la constitución de cooperativas de trabajo entre los cuentapropistas, algo bastante complicado por la alta movilidad ocupacional que caracteriza al grupo (Foxley y Oscar Muñoz, 1976: 25).

De todos modos, se enfatiza el hecho de tener que aplicar políticas bastante amplias que puedan atender a todas las necesidades de este grupo vulnerable: desde prevención de enfermedades mentales y psíquicas en la niñez a servicios generales de salud, nutrición, educación, vivienda, etc. También es necesario crear empleos en construcción de viviendas e infraestructura, orientadas a satisfacer las propias necesidades de la población y talleres destinados a proveer servicios especiales a los grupos de menores ingresos (Foxley y Oscar Muñoz, 1976: 26).

5.1.6. Pequeñas y Medianas Empresas

Otro de los sectores que debe incentivarse es el de las Pequeñas y medianas empresas (PyMEs). En este sentido, la OIT plantea que “conviene adoptar medidas que eliminen los obstáculos legales que coarten innecesariamente la aparición y el crecimiento de las empresas, prestar un apoyo selectivo con miras al perfeccionamiento tecnológico y al desarrollo de los mercados de exportación y mejoren el acceso al crédito”. Según este organismo, estos programas, también pueden ser utilizados para los trabajadores cuenta propia (OIT, 1996:94).

5.1.7. Desocupados urbanos

Para este grupo específico, además de las políticas recién enunciadas, se puede pensar en el establecimiento de un ingreso mínimo garantizado y decreciente en el tiempo acompañado de un periodo de capacitación-entrenamiento para aumentar la empleabilidad y así, las posibilidades de una inserción laboral satisfactoria. Cabe destacar que la capacitación debe darse para reforzar aquellas características o habilidades que sean detectadas mediante un análisis minucioso, como necesarias al sistema productivo (Foxley y Oscar Muñoz, 1976: 26).

5.2. Políticas de empleo hacia el sector moderno (sector formal moderno y estrato moderno del sector agrícola)

Según la OIT, la experiencia de distintos países muestra cómo un fomento a las exportaciones logra generar mayores ocupaciones que las políticas de sustitución de importaciones. El punto central está en qué exportaciones fomentar, y la respuesta se basa en generar un aumento de las exportaciones que maximicen el efecto empleo y que aseguren una tasa de rentabilidad mínima (Foxley y Oscar Muñoz, 1976: 28).

No se trata de fomentar exportaciones de productos que requieran mucha mano de obra poco calificada y que genere productos de baja calidad (que terminen quedando fuera del mercado internacional) sino aquellos que requieren una alta proporción de mano de obra relativamente calificada (Foxley y Oscar Muñoz, 1976: 29).

Para poder analizar las ventajas de este tipo de políticas hay que observar el desarrollo de una secuencia productiva completa ya que puede generarse mayor empleo en distintos momentos de la cadena productiva y no solamente en el producto final para la exportación. Lo ideal es intentar elevar la tasa media de mano de obra-capital en el conjunto del proceso (Foxley y Oscar Muñoz, 1976: 29).

De todos modos, como señala la OIT, el fomento a las exportaciones necesita de una política económica global que la incentive (tipo de cambio fijo, *drawback* para exportaciones no tradicionales), reforzada por la selección del Estado al fomentar ciertas líneas específicas de exportación, es decir una política de conocimiento y apertura de mercados, creación de canales de comercialización, incentivación a la integración vertical de la producción, etc. (Foxley y Oscar Muñoz, 1976: 30).

Además de un estímulo a las exportaciones, la OIT sugiere tener en cuenta:

- Opciones tecnológicas

La capacidad de absorción de mano de obra del sistema económico se relaciona estrechamente con la tecnología utilizada y con la que se incorpore en el futuro. Por ello es conveniente explorar, en primer término, las posibilidades de incrementar el empleo vía introducción de modificaciones en la estructura de demanda, en favor de bienes susceptibles de ser producidos con técnicas más intensivas en mano de obra. Esto podría lograrse mediante cambios en la composición del gasto público y en la estructura de las exportaciones, e impulsando un proceso redistributivo que favorezca a los grupos más pobres (PREALC, 1974b: 23).

- Política tecnológica.

Es necesario también para este sector que en el nivel nacional se reconozca la importancia de generar un estímulo a la producción de nuevas tecnologías, mediante establecimientos y apoyo a los institutos de investigación aplicada. De esta manera, no se estaría tan condicionado por el mercado oligopólico (principalmente empresas transnacionales) de tecnologías y se podría originar un programa selectivo de sustitución de tecnologías importadas por nacionales. No hay que olvidar de todos modos, que la política de incorporación de nuevas tecnologías debe ser de carácter selectivo, buscando maximizar la tasa de crecimiento del empleo productivo (PREALC, 1974b: 24).

5.3. Políticas de empleo hacia el sector agrícola tradicional

Las principales políticas que deben desarrollarse en el interior de este sector se basan principalmente en aumentar los niveles de ingreso y productividad de los ocupados y a la vez reducir las tasas de migración hacia las ciudades. Para ello se deberían implementar políticas redistributivas, tanto tecnológicas como de ingresos y productividad (PREALC, 1974b: 18).

En este sentido, la OIT sugiere que deberían realizarse esfuerzos más intensos para desarrollar la infraestructura rural, generar planes de crédito, servicios de extensión y programas de obras públicas con vistas a impulsar este sector. Además, es también muy importante para atenuar la pobreza característica de este sector, una mejora en el acceso a los servicios de educación y de sanidad. Finalmente aclara que, en aquellas zonas donde el régimen de propiedad y de tenencia de la tierra es muy injusto, debería pensarse en medidas de reforma agraria, que no sólo atenúen la pobreza, sino también aumenten la producción (OIT, 1996: 95).

En un estudio que realiza la OIT sobre los agricultores de bajos ingresos en el nordeste de Brasil (1980), se explica que la extrema concentración de la tierra es una de los principales problemas que presenta este sector especialmente en materia de ingresos y de empleo (PREALC, 1980: 69). Esto se debe al mal aprovechamiento tanto de los recursos humanos como naturales dentro del sector (PREALC, 1980: 68) y dado contexto, la reforma agraria sería prioritaria. Sin embargo, se realizan varias aclaraciones (PREALC, 1980: 69): la necesidad de un campesinado organizado que apoyara la medida y que colaborara con su implementación con miras a acceder a su propia tierra, ya que el Estado necesita una base de apoyo rural para llevarla a cabo (PREALC, 1980: 71). Por consiguiente, debería aplicarse en la mayor cantidad de tierras posible ya que, en la medida en que la pobreza del sector es generalizada (entre los pequeños productores), tendría un mayor impacto (PREALC, 1980: 70).

Al respecto dice la OIT *“uno de los efectos que tendría el cambio en la estructura de propiedad es, pues, un mejor uso de la tierra. En la medida en que la tierra sea trabajada en unidades de tamaño menor, con toda seguridad se dedicaría una mayor superficie que en la actualidad al cultivo de alimentos que constituyen la dieta básica de la población”* (PREALC, 1980: 71). Esto ayudará a mejorar también la condición nutricional de los campesinos pobres, ubicándolos en otro lugar respecto de la condición de pobreza (PREALC, 1980: 72).

Para poder eliminar la pobreza del sector agrícola tradicional, y dentro de este de los estratos más pobres, no basta únicamente con una reforma de la estructura de propiedad de la tierra sino que debería ir acompañada de otras políticas tendientes a mejorar las posibilidades de acceso al crédito y a las posibilidades de aumentar la modernización del sector mediante la incorporación de tecnologías (PREALC, 1980: 72).

Políticas tecnológicas

Se ha demostrado que el avance tecnológico en este sector ha tenido un impacto negativo sobre la tasa de empleo en diversas de sus actividades, ya que en muchos casos el empleo queda rezagado, siendo así una de las principales causas que impulsa la migración del campo a la ciudad. Sin embargo, cabe señalar que la modernización agrícola presenta diversos matices, en los que se pueden diferenciar los procesos que ahorran mano de obra (principalmente mecanización) de aquellos que aumentan la productividad de la tierra (uso de insumos modernos, semillas mejoradas, etc.). Esto demanda adoptar medidas especiales para la aplicación de una

real política selectiva, en donde se impulse un tipo de tecnología y no el otro (PREALC, 1974b: 19).

Además, si se quiere beneficiar con menores intereses a los productores de bajos ingresos, sin reducir la disponibilidad de fondos hacia ellos, se hace necesario subsidiar a los bancos por el diferencial existente entre la tasa aplicable a grandes y pequeños productores (PREALC, 1980: 73).

Ingreso y productividad

Los precios de los bienes agrícolas, la existencia de sistemas de comercialización altamente desfavorables para los pequeños productores, y los patrones de distribución del ingreso y repartición de beneficios prevalecientes en amplias áreas del agro latinoamericano que constituyen una de las causas más importantes de los bajos niveles de vida de los campesinos. Es decir que uno de los principales problemas de este sector se asocia principalmente con una alta explotación del trabajo y a una mala distribución de los ingresos. Esto es de suma importancia para el diseño de políticas de empleo ya que deben ser tomadas en cuenta en el momento de intentar la erradicación de la pobreza extrema (PREALC, 1974b: 20).

Las políticas para mejorar el nivel de empleo e ingresos de la población rural necesariamente implican aumentar la producción. Una de las medidas que a menudo se menciona es la modernización de las explotaciones tradicionales, en especial en las unidades más pequeñas, argumentando que poseen recursos no utilizados (tierra en descanso), y que la superficie cultivada no lo es en forma adecuada (PREALC, 1980: 74).

La OIT plantea que mientras no se solucionen los problemas de índole financiero y crediticio para que los pequeños campesinos puedan acceder a los recursos necesarios, la modernización, y con ella el aumento de la productividad, se verá obstaculizada y los planes para incorporar tecnología en las pequeñas explotaciones no pasarán más allá de ser planes piloto (PREALC, 1980: 74).

5.4. Políticas de empleo para los jóvenes

Los jóvenes parecen ser los más golpeados durante los ciclos de contracción económica, los primeros en perder su trabajo y los últimos en recuperarlo cuando comienza el ciclo de crecimiento. Por este motivo, la OIT sugiere que hay que atender a este grupo en particular y plantearse políticas que los integren (OIT, 2010: 2).

Para poder incluir a los jóvenes en el diseño de políticas que les permitan ingresar al mercado de trabajo, es central introducir la problemática en la agenda política e intentar abordarla desde perspectivas tanto macro como microeconómicas.

Lo principal es poner el trabajo en el centro de la agenda política macroeconómica y estimular la demanda. Se reactivará así la economía y estimulará la creación de puestos de trabajo para todas las personas, incluyendo a los jóvenes. Si estas políticas acentúan su objetivo apuntando a generar trabajos de calidad y mejorando los existentes, también mejorará la perspectiva de trabajo decente para este grupo en particular (OIT, 2010: 2).

Son diversas las acciones que se pueden llevar a cabo, tanto desde el lado de la oferta como desde el lado de la demanda. En este último caso, se pueden desarrollar políticas sectoriales centradas en la inversión intensiva en mano de obra y en la formación y desarrollo de recursos humanos. De esta manera, se aumentará la demanda agregada y también se desarrollará la empleabilidad de los jóvenes. Otras políticas importantes que pueden aplicarse radican en ampliar el acceso a la financiación y al mercado de bienes y servicios para las PyMEs, quienes pueden aumentar la demanda de nuevos empleos en la economía formal (OIT, 2010: 2).

Por el lado de la oferta, se deben aumentar las políticas destinadas a incrementar la empleabilidad de los jóvenes, es decir, focalizarse en la educación y en la formación de este grupo en particular. Este punto es central para intentar reducir la pobreza juvenil y la exclusión social a partir de garantizar un nivel social básico. Y podrían ser aún más relevantes los resultados si se combinara este tipo de políticas con otras en busca de corregir las diferencias de género (OIT, 2010: 2).

Una opción para hacer que las tasas de empleo juvenil aumenten es la reducción, por ejemplo, de los gastos laborales no salariales como un incentivo para que los empleadores contraten a jóvenes durante la recuperación de una crisis. Esto puede incrementar sus beneficios si se combina con políticas orientadas a los sectores más desfavorecidos y en zonas geográficas con mayores índices de desempleo y de informalidad. La instalación de oficinas de empleo que ayuden con la planificación del empleo y la asistencia en la búsqueda laboral es de suma importancia (OIT, 2010: 2).

Finalmente, otras políticas que deberían aplicarse son las que fomenten el autoempleo y el emprendimiento, promocionables a través de mejores posibilidades de acceso al crédito para la creación de empresas. Hay que destacar que este tipo de políticas suele ser peligroso y que una correcta

aplicación debería estar acompañada por servicios de formación profesional y empresarial así como de formación en servicios financieros (OIT, 2010: 2).

Hay que tener en cuenta que son variadas las políticas que pueden aplicarse, y que no existe una perfecta combinación. Del lado de la oferta, por ejemplo, es indispensable el incentivo de la demanda efectiva para que todo el conjunto de políticas aplicadas logre los resultados esperados (OIT, 2010: 3).

Lo más importante en momentos de crisis es lograr una recuperación económica, y en ese marco, según señala la OIT (2010) *“las opciones políticas deben ser parte de un marco integrado de políticas para promover la recuperación económica y del empleo”* (OIT, 2010: 4).

Otra de las dificultades que se presentan en el momento de aplicar las políticas es la heterogeneidad de este grupo en particular. Los jóvenes tienen diferentes experiencias y niveles y sus necesidades dependen de características individuales (vinculadas a su contexto socio-económico, nacionalidad, sexo, etc) (OIT, 2010: 4).

5.4.1. Principales características de los programas de empleo juvenil más eficaces (OIT, 2010: 4)

- Formulación y ejecución en las etapas iniciales del desempleo: el desempleo, el desaliento o la inactividad, son menos costosos, aumentan la relación con el mercado laboral y tienen más probabilidad de mejorar el empleo juvenil.
- Un diseño que responda a las exigencias del mercado laboral: la información sobre el mercado laboral y los grupos de control son esenciales para la etapa de diseño de las políticas; el seguimiento y la evaluación tienen similar importancia.
- Orientación y adaptación de las necesidades individuales y las desventajas del mercado laboral: la orientación genérica basada en la edad puede ser beneficiosa para los jóvenes en mejor situación.
- Paquetes integrales de servicios que combinen componentes relacionados con la demanda de trabajo (incentivos fiscales, iniciativa empresarial) y la oferta (formación, orientación profesional y asistencia en la búsqueda) pueden ser más eficaces que las medidas individuales.

- Vinculación de la experiencia laboral y la participación del sector privado.
- Participación de los interlocutores sociales: esta contribuye a la eficacia de los programas y ayuda a los jóvenes a conectarse con el mundo del trabajo.

5.4.2. Ventajas y desventajas de los programas de empleo juveniles

El cuadro N° 1 muestra las principales ventajas y desventajas que pueden asociarse a distintos tipos de programas de empleo destinados a los jóvenes. En la última de sus columnas muestra ejemplos de programas considerados exitosos por la OIT en distintos países del mundo.

Cuadro N°1. Programas de empleo juvenil: Ventajas y desventajas (OIT, 2010: 4).

Tipo de Programa	Ventajas	Desventajas	Ejemplos selectos de programas con éxito
Formación de mercado de trabajo	Funciona mejor con habilidades vocacionales y empleabilidad que son demandadas e incluyen experiencia profesional así como servicios de empleo.	Puede provocar soluciones temporales, en lugar de soluciones sostenibles y si no está bien dirigido, puede beneficiar a quienes tienen mayor ventaja. La formación por sí sola puede no ser suficiente para incrementar las perspectivas de empleo de los jóvenes.	PLANFOR (Brasil) Programas de Jóvenes (varios países de América Latina), y el Programa de Mejora de la empleabilidad (Canadá).
Servicios de empleo (búsqueda de empleo, orientación profesional e información del mercado laboral)	Puede ayudar a los jóvenes a tomar decisiones realistas de sus aspiraciones con las oportunidades de empleo y formación, y mejorar la información sobre las perspectivas de empleo, así como la eficiencia, eficacia y relevancia de las iniciativas.	Puede crear expectativas poco realistas, si no están vinculados a las necesidades del mercado y, a menudo sólo cubren las zonas urbanas y la economía formal.	Nuevo acuerdo para los jóvenes (Reino Unido) y el Programa Activo Mercado de Trabajo (Finlandia).
El empleo intensivo de obras públicas y servicios comunitarios	Ayudar a los jóvenes a ganar vinculación con el mercado laboral y, al mismo tiempo, mejorar la infraestructura física y social y el medio ambiente, especialmente si se combina con el desarrollo y estrategias sectoriales, y mejorar la empleabilidad, si se combina con la formación	Baja capacidad para la integración al mercado de trabajo, los trabajadores jóvenes pueden quedar atrapados en un círculo de programas de obras públicas; a menudo un sesgo de género; desplazamiento de las empresas del sector privado.	American Conservation y el Youth Service Corps (EE.UU.) y el Programa de Empleo Temporal (Bulgaria)
Subsidios de empleo	Se puede crear empleo, si son dirigidos a necesidades específicas (por ejemplo, para compensar la menor productividad inicial y la formación), para grupos de jóvenes desfavorecidos.	Altas pérdidas y efectos de sustitución (si no son dirigidos); el empleo puede durar solamente mientras dura el subsidio.	Plan de Empleo (Bélgica). Programa de Subsidio Salarial (República Checa) y Programa de Intervención de Obras (Polonia)
Promoción de emprendimiento	Puede tener alto potencial de empleo y puede satisfacer las aspiraciones de los jóvenes (por ejemplo, la flexibilidad, la independencia); es más eficaz si se combina con los servicios financieros y otros, como la tutoría.	Puede crear efectos de desplazamiento y puede tener alto porcentaje de fracasos, lo que limita su capacidad para crear empleo sostenible. Es a menudo difícil para los jóvenes desfavorecidos, debido a la falta de redes, experiencia, conocimientos técnicos y una garantía real.	Programa de Trabajo Por Cuenta Propia (Bulgaria), Formación Jóvenes Emprendedores (Perú) y Creadores Jóvenes de Microempresas (Perú).

Fuente: adaptado de Rosas G., Rossignotti, G. "Empezar bien el milenio, con empleo decente para los jóvenes", *Revista Internacional del Trabajo*, Vol. 124 (2005), No. 2, y Betcherman et al., *A review of interventions to support young workers: Findings of the youth employment inventory*, Banco Mundial, Washington D.C., 2007 En OIT (2010:4).

5.5. Políticas de empleo para los asalariados de bajos ingresos

Para la OIT este es un grupo muy importante a tener en cuenta ya que en América Latina representa un elevado porcentaje de la fuerza de trabajo no agrícola. Dentro de los ocupados, son numerosos los asalariados que perciben ingresos menores al salario mínimo legal a pesar de las legislaciones laborales y de los bajísimos niveles de costos laborales que registran estos países en relación con países más desarrollados (PREALC, 1980: 89).

También las políticas tendientes a este sector deben estar respaldadas por una importante acción desde los distintos ministerios de Trabajo nacionales. En este sentido, una de las políticas que busca fomentar la OIT es la de aumentar el control por parte de estos últimos en la fiscalización en todos los niveles, con el cumplimiento de los dispositivos legales vigentes en materia de salarios mínimos para los asalariados. Al respecto, plantea la OIT que *“el salario mínimo es uno de los avances más importantes de la legislación laboral en el mundo moderno y constituye un legítimo derecho de todos los asalariados a cambio del esfuerzo productivo que desarrollan”* (PREALC, 1980: 91).

Otra de las políticas propuestas por la OIT es la de aumentar el salario mínimo en aquellos países donde se encuentra muy bajo y no cubre los gastos de una familia por encima del índice de pobreza. En este sentido, y con miras a no aumentar mucho los costos laborales, ya que esto puede tener sus implicancias sobre el mercado de trabajo, la OIT propone hacerlo vía un aumento de las asignaciones familiares o modificando el financiamiento de las impositivas previsionales, para que el Estado provea con fondos de los impuestos generales cobrados a las empresas (PREALC, 1980: 91).

Otra política importante planteada para este sector en particular, se vincula con un incentivo y promoción y fortalecimiento de los sindicatos urbanos. Esto debería estar acompañado con un incentivo a las negociaciones por rama de actividad o por tipo de industria, ya que así se podría proteger a los asalariados de empresas más pequeñas, quienes son normalmente los que reciben menores ingresos. Se plantea aumentar la capacidad de negociación y de reivindicaciones laborales: que cuanto más poderoso sea el sindicato que negocia, mayor sea la cantidad de trabajadores que podrá beneficiar. Por otro lado cabe destacar que muchas veces los sindicatos cumplen el rol de fiscalizadores de la legislación laboral, actuando como contrapartes

importantes de la acción de los ministerios en esta materia (PREALC, 1980: 92).

5.6. Políticas de empleo en períodos de recuperación de la crisis

En junio de 2009, la OIT le reconoce su rol central al empleo dentro de los países damnificados por la crisis del año anterior. Esto se evidencia a partir de la 98ª conferencia internacional con su resolución “Para la recuperación de la crisis: un Pacto Mundial para el Empleo” mediante la cual se pide a los gobiernos y a las organizaciones de empleadores y de trabajadores que coordinen sus esfuerzos en vistas de enfrentar la crisis a través de políticas alineadas con el programa de trabajo decente (OIT, 2009:1). El Pacto Mundial para el Empleo será desarrollado con mayor profundidad en el próximo apartado de este documento.

La OIT sugiere la necesidad de apoyar la recuperación económica con generación de empleo, atendiendo a las políticas de inversión pública, de empleo directo e indirecto, de capacitación laboral y servicios de empleo, y las orientadas a mantener a los trabajadores en sus puestos de trabajo (OIT, 2009:2).

5.6.1. Inversiones públicas

Respecto de estas, la OIT señala la importancia de elevar la inversión pública, ya sea con políticas tributarias o con financiamiento crediticio internacional contribuyendo de esta manera a la creación de nuevos puestos de trabajo. Un alto dinamismo en inversión pública tiene efectos positivos sobre la creación de empleo, especialmente cuando se hace un análisis previo y se focaliza en aquellos sectores más intensivos en mano de obra. Otra pauta que incrementaría la eficiencia de este tipo de políticas es su aplicación en áreas donde los índices de desempleo sean más elevados (OIT, 2009:2).

5.6.2. Programas de empleo

La mayoría de los programas implementados se caracterizan por ser de empleos temporarios vinculados principalmente con la realización de obras públicas de mantenimiento o construcción. Los mejores resultados de este tipo de políticas se concentran en los lugares donde la situación de

emergencia es mayor. Sin embargo, no hay que dejar de tener en cuenta que este tipo de políticas ofrecen jornadas reducidas e ingresos muy bajos (OIT, 2009:2).

La OIT promueve como “buena práctica” para la recuperación en tiempos de crisis, la aplicación de un *fondo de contingencia* desarrollado particularmente en el caso de Chile, donde el fondo se activa cuando las tasas de desempleo superan el 10%. Y, en caso contrario, disminuyen los recursos asignados para estos programas a medida que los índices de desempleo y subempleo retroceden. Es sumamente importante señalar que esta disposición reconoce la diversidad territorial, por lo que puede seguir apoyando con estos programas a las regiones más vulnerables y por lo tanto con mayores índices de desempleo, aunque la tasa de desempleo nacional se encuentre por debajo del 10% (OIT, 2009:2).

5.6.3. Capacitación laboral

Este tipo de políticas se orientan principalmente a la reconversión laboral. Es decir, capacitar a los trabajadores para que puedan insertarse en los sectores menos golpeados en tiempos de crisis. En este sentido, las acciones de capacitación constituyen inversiones que buscan corregir déficits estructurales de la oferta de trabajo y mejorar su empleabilidad. La OIT en este contexto, promueve como un caso exitoso el Plan 250 mil de Colombia.(OIT, 2009:3).

5.6.4. Servicios públicos de empleo

En tiempos de crisis, por la alta demanda de sus servicios, éstos se ven debilitados y terminan funcionando como articuladores de las políticas públicas en zonas geográficas determinadas (OIT, 2009:3).

Un ejemplo de este tipo de políticas es el caso argentino donde, luego de la crisis de 2002, se produjo un gran aumento y un fortalecimiento de la red de oficinas de empleo. En palabras de la OIT: “*la crisis encontró a Argentina mejor preparada para atender a los desocupados y aplicar programas de empleo al nivel local*”. Cabe destacar que éstas fueron ejecutadas en el nivel local y promovían tareas de intermediación entre demandantes y oferentes (OIT, 2009:3).

Detectar las necesidades de capacitación y promover una reinserción laboral rápida de los desempleados es una de las principales funciones de esas

oficinas, alcanzando así efectos positivos a medida que la economía se recupera (OIT, 2009:3).

5.6.5. Retención del empleo

Esta fue otra política aplicada por algunos países durante la crisis, entre ellos, la Argentina y México. Se basa principalmente en sostener por un período (hasta que comienza a estabilizarse el mercado de trabajo y la economía en general) la doble indemnización para retener así al empleo dentro del sector privado. En estos casos, se puede reducir la jornada con compensaciones parciales por la pérdida de ingresos y otorgar la posibilidad de capacitarse en el tiempo no trabajado (OIT, 2009:3).

Según la OIT, este tipo de prácticas se justifican durante un tiempo y deben ser desactivadas cuando la recuperación se consolide (OIT, 2009:3)ç

Habiendo realizado un análisis de las recomendaciones de políticas de la OIT para los países en tiempos de crisis, cabe destacar que esta propone, a medida que la recuperación va progresando, disminuir los programas de empleo de emergencia e ir impulsando y fortaleciendo los incentivos para nuevas contrataciones en el sector privado. Se debería buscar una articulación entre las políticas de empleo y un mercado de trabajo bien estructurado ya que así se incrementará el potencial de crecimiento (OIT, 2009:4).

Además, la OIT señala que las inversiones en infraestructura generan más empleos por unidad de inversión cuando se insertan en una estrategia para la recuperación de los mercados de trabajo locales centrada en el apoyo a las empresas más pequeñas, por lo que esto debería tenerse en cuenta a la hora de decidir dónde y cómo fomentar la inversión (OIT, 2009:4).

Finalmente, las políticas de capacitación y desarrollo de competencias ayudarán a generar una fuerza de trabajo que pueda responder a las exigencias de recuperación y de un futuro crecimiento (OIT, 2009:4).

6. “Para la recuperación de la crisis: un Pacto Mundial por el Empleo”

La crisis económica mundial, que se evidencia durante la primera década del siglo XXI, y sus consecuencias, han puesto al mundo ante una perspectiva prolongada de aumento del desempleo y agudización de la

pobreza y la desigualdad. Ante esto, la OIT plantea en la Cumbre sobre la Crisis Mundial del Empleo que se debe actuar de manera conjunta para poder dar una respuesta amplia a esta problemática.

Dentro de este marco, el 19 de junio de 2009 la OIT firma el Pacto Mundial para el Empleo, considerado la respuesta más urgente y amplia que esta organización adoptó en sus noventa años para enfrentar una crisis económica (OIT, 2009b²).

Su objetivo fue orientar políticas nacionales e internacionales destinadas a estimular la recuperación económica, a generar empleos y a proteger a los trabajadores y sus familias, en un escenario de crisis que generaba aumento del desempleo, pobreza y desigualdad, y provoca el colapso de numerosas empresas.

Cabe destacar que esta propuesta se inscribe dentro del concepto de trabajo decente que esta organización defiende y promueve. Se pueden agregar objetivos tales como buscar favorecer una globalización más justa, una economía más respetuosa del medio ambiente y un desarrollo más eficiente en lo que atañe a la creación de empleos y empresas sostenibles, el respeto de los derechos de los trabajadores, la promoción de la igualdad de género, la protección de las personas vulnerables y la ayuda a los países para que proporcionen servicios públicos de calidad (OIT, 2009b).

El Pacto Mundial para el Empleo tiene la particularidad de no dar una respuesta para todos los países de manera homogénea, sino que busca dar una respuesta flexible para que cada país la adapte a sus necesidades y situaciones específicas. Se trata de un portafolio de propuestas basadas en ejemplos exitosos, que también han sido diseñadas para informar y apoyar las acciones en el nivel multilateral.

El pacto, que se estructura en cinco grandes ítems, también “solicita la construcción de un marco regulador y de control del sector financiero más fuerte y más coherente al nivel mundial, de manera que dicho sector sirva a la economía real, promueva las empresas sostenibles y el trabajo decente y asegure una mejor protección de los ahorros y las pensiones de las personas” (OIT, 2009a:7). También plantea la necesidad urgente de avanzar

² Centro de prensa OIT (http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/press-and-media-centre/news/WCMS_108484/lang--es/index.htm) “La OIT adoptó un “Pacto Mundial para el Empleo” con el objetivo de generar empleos, proteger a los trabajadores y estimular la recuperación económica”

hacia una economía con menor consumo de carbono, más ecológica, que además acelere la recuperación de empleos.

Como se mencionó anteriormente, este pacto comprende cinco grandes ítems que se complementan entre sí y con un mismo objetivo: dar una respuesta integrada al problema de la crisis mundial. El primero es de alguna manera el eje conductor del pacto: dar una respuesta a la crisis basada en el trabajo decente.

El segundo ítem enunciado por esta organización es la enumeración de principios para promover la recuperación y el desarrollo: se pueden mencionar el apoyo a las personas de mayor vulnerabilidad, duramente golpeadas por la crisis (jóvenes, trabajadores de bajos salarios y trabajadores de baja calificación, las personas ocupadas en el sector informal y los trabajadores migrantes, entre otros); la prioridad a las medidas destinadas a mantener el empleo y la reactivación del mercado de trabajo; el establecimiento y fortalecimiento de servicios públicos de empleo; el fomento a la igualdad de oportunidades (ya sea en términos educativos como de acceso a un puesto de trabajo de calidad); el diálogo mediante el impulso del tripartidismo y de la negociación colectiva, de la igualdad de género, etc.

El tercer ítem corresponde a algunas opciones de política específicas que pueden ser tomadas por los distintos países. La primera de ellas es acelerar la creación de puestos de trabajo, la recuperación del empleo y el respaldo a las empresas; se señala que el objetivo del empleo pleno y productivo y el trabajo decente debe ponerse en el centro de las respuestas a la crisis. La segunda se basa en el establecimiento de un sistema de protección social y de las personas en general (esta recomendación de política se orienta principalmente a los países desarrollados). La tercera de las opciones de políticas busca el fortalecimiento del respeto a las normas internacionales del trabajo. Finalmente, la cuarta y última, se basa en un fomento del diálogo social a partir de la negociación colectiva, la identificación de prioridades y el estímulo a la acción.

El quinto ítem que compone este pacto, se vincula con la idea de que estamos en presencia de un mundo globalizado, por lo que se debe buscar coherencia de políticas entre los distintos países, así como fomentar la coordinación internacional.

La OIT remarca la importancia de poner en práctica este compromiso. Y señala que debe ser una responsabilidad compartida por todos los jefes de estado y de gobierno, ministros de Trabajo y representantes de empleadores y trabajadores, ya que todos tienen una responsabilidad colectiva hacia el

futuro. Declara Juan Somavia³: “si trabajamos juntos, con seguridad vamos a tener éxito” (OIT, 2009b).

Bibliografía

- Foxley A., Muñoz O. (1973), “Crecimiento económico, distribución del ingreso y estructura social”, *El Trimestre económico* N°160, México.
- Foxley A., Muñoz O. (1976), “Políticas de empleo en economías heterogéneas”, Seminario sobre Sistemas de Información para Políticas de Empleo, Brasilia, PREALC, OIT.
- Lewin A. W. (1954), “Economic Development with Unlimited Supplies of Labor”, Manchester School of Economic and Social Studies, Vol. 22 N°2.
- Marinakís A., Velásquez M. (2010), *Políticas de empleo, desde la crisis a la recuperación*, OIT.
- Montoya A. (2000), *Desarrollo económico*, Editores críticos, San Salvador.
- OIT (1972), “Employment, income and equality: a strategy for increasing productive employment in Kenya”, Ginebra.
- OIT (1984), *El Programa Mundial del Empleo. ¿Qué es? ¿Qué hace?*, Ginebra.
- OIT (1990), “Políticas de empleo”, Proyecto OIT-PNUD RLA/86/034 PREALC Centro América Ciudad de Panamá.
- OIT (1996), “Políticas de empleo en una economía mundializada”, CIT, 83° Reunión, Informe V., Ginebra.
- OIT (2009a) “Para recuperarse de la crisis: un pacto mundial para el empleo” 98a Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 26p.
- OIT (2009b) “La OIT adoptó un “Pacto Mundial para el Empleo” con el objetivo de generar empleos, proteger a los trabajadores y estimular la recuperación económica” Centro de prensa, OIT. (http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/press-and-media-centre/news/WCMS_108484/lang-es/index.htm)
- OIT (2010), “Políticas de empleo juvenil durante la recuperación de la crisis”, Ginebra.
- Pinto A. (1965), “Concentración del progreso técnico y de sus frutos en el desarrollo latinoamericano”, *El Trimestre económico*, N° 125, México.

³ Director General de la OIT cuando se firma el Pacto Mundial del Empleo

- PREALC (1973^a), “La situación y perspectivas del empleo en Panamá 1960-1970”, OIT, Ginebra.
- PREALC (1973b), “La situación y perspectivas del empleo en Paraguay 1973”, mimeo, Santiago.
- PREALC (1974a), “Elementos para el diseño y la implementación de una política de empleo en México”, mimeo.
- PREALC (1974b), “La política de empleo en América latina. Las experiencias de PREALC y orientaciones para la acción futura”, Santiago.
- PREALC (1980), “Necesidades esenciales y políticas de empleo en América latina”, OIT, Ginebra.
- Tokman V. (1973), “Distribución del ingreso, tecnología y empleo. Un análisis del sector industrial del Ecuador, Perú y Venezuela”, mimeo.
- Valenzuela M. E. (2004), “Políticas de empleo para superar la pobreza”, Proyecto Género, pobreza y empleo en América latina, OIT, Buenos Aires.

Empleo, desempleo & políticas de empleo

Esta serie de documentos, de frecuencia trimestral, publica los resultados de proyectos de estudios e investigaciones realizadas por investigadores y becarios del área Empleo, desempleo y políticas de empleo, sometidos a un sistema de referato interno, así como ponencias y conferencias presentadas en eventos académicos organizados por el Área y traducciones de especialistas extranjeros.

Director: Julio César Neffa