

# POLITICAS DE EMPLEO: ALGUNAS ENSEÑANZAS DE LA EXPERIENCIA

Documento para el seminario *Políticas de empleo: ¿objetivos complementarios o contradictorios?*, Buenos Aires, 4 al 8 de septiembre de 2006

JACQUES FREYSSINET

C E I L  
P I E T T E  
  
CONICET

SAAVEDRA 15 P.B.  
1083 CAPITAL FEDERAL  
TEL. 4953 7651 - FAX 4953 9853  
E-MAIL: [POSTMASTER@PIETTE.EDU.AR](mailto:POSTMASTER@PIETTE.EDU.AR)

C E I L  
P I E T T E  
  
CONICET

DOCUMENTOS PARA SEMINARIOS N° 10

---

## POLITICAS DE EMPLEO:

### ALGUNAS ENSEÑANZAS DE LA EXPERIENCIA\*

*Jacques Freyssinet*

El Centro de Estudios e Investigaciones Laborales fue creado en junio de 1971 en el ámbito del Instituto de Investigaciones Administrativas de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de La Plata. En febrero de 1974 se integró al sistema de institutos del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas se trasladó, desde 1977, su sede a la ciudad de Buenos Aires. El Programa de Investigaciones Económicas sobre Tecnología, Trabajo y Empleo fue creado oficialmente el 19 de mayo de 1992, mediante Resolución del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas Nro. 594/92, y por Resolución Nro. 709 del 5 de abril de 1999 el directorio del CONICET integró el PIETTE y el CEIL conformándose el Ceil-Piette.

La finalidad esencial del Ceil-Piette es producir y comunicar conocimientos científicos de excelencia, preservando la libertad académica y promoviendo el pluralismo en cuanto a marcos teóricos y enfoques metodológicos, interviniendo con diversas modalidades para lograr la equidad social y el mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo de la población, contribuyendo a la construcción de un sistema nacional de innovación. Sus finalidades específicas son:

- \* la investigación en ciencias sociales del trabajo,
- \* la formación de recursos humanos en general y de los propios investigadores, becarios y técnicos en particular y
- \* la transferencia y difusión de los conocimientos mediante tareas de asesoramiento y prestación de servicios, edición de publicaciones, estableciendo para esto relaciones de intercambio y cooperación con el sistema educativo, el sistema productivo, las asociaciones profesionales y la sociedad civil.

La noción de política de empleo se utiliza con dos significados diferentes. En sentido amplio, designa al conjunto de intervenciones públicas destinadas a actuar sobre el nivel o la calidad del empleo ; todos los instrumentos de la política económica y social pueden movilizarse para este fin. Se puede hablar entonces de « política para el empleo ». En sentido estricto, la política de empleo reúne al conjunto de dispositivos implementados para corregir los desequilibrios observados en los mercados de trabajo o reducir el costo social ; en la práctica, es responsabilidad del ministerio de Trabajo<sup>1</sup>.

Es útil tomar esta distinción como punto de partida, ya que las relaciones entre política para el empleo y política de empleo en sentido estricto cambiaron de naturaleza con la desaceleración del crecimiento económico de mediados de los años 1970. Progresivamente, se dibujó una redistribución de los papeles y una redefinición de los objetivos entre los instrumentos de la acción pública en el ámbito del empleo<sup>2</sup>

---

\* Politiques de l'emploi: quelques enseignements de l'expérience.  
Traducción : Irene Brousse

<sup>1</sup> Utilizamos la expresión « ministerio de Trabajo » para designar al ministerio a cargo de los problemas de trabajo y empleo. Su denominación oficial ha cambiado con frecuencia.

<sup>2</sup> Una publicación reciente de la DARES (Dirección de coordinación de investigación, estudio y estadísticas del ministerio de Trabajo francés) presenta una excelente síntesis sobre esta cuestión con una útil bibliografía a la que remitimos al lector : DARES, *Les politiques de l'emploi et du marché du travail*, La Découverte, Collection « Repères », 2003, 124 p.

## ¿UNA POLÍTICA PARA EL EMPLEO ?

### OBJETIVOS E INSTRUMENTOS

En el cuarto de siglo después de la segunda guerra mundial se implementó un modo específico de regulación del empleo. Es necesario describirlo, muy esquemáticamente, ya que constituye la base sobre la que se definen las transformaciones posteriores.

- La determinación del volumen global del empleo corresponde a una política macroeconómica que, de inspiración keynesiana, apunta a regular el nivel de actividad en la cercanía del pleno empleo
- Las modalidades de la relación de empleo están determinadas por la legislación del trabajo que, en lo esencial es de orden público porque se concibe como un conjunto de normas protectoras de los asalariados. La negociación colectiva sólo puede mejorar esos derechos.
- En este marco, las políticas de empleo en sentido estricto son en primer lugar acciones sobre la oferta de mano de obra, que apuntan a reducir la escasez cuantitativa y cualitativa. Se enriquecen luego con políticas de conversión, vinculadas con las reestructuraciones industriales (movilidad profesional geográfica), completadas por una indemnización de la privación de empleo (seguro de desempleo, jubilaciones anticipadas).
- Finalmente, el sistema de protección social asegura un conjunto de garantías de ingreso. Su desarrollo se analiza a la vez como signo del progreso social y como contribución al crecimiento económico (estabilización de la demanda solvente).

Sería falso dar *a posteriori* una interpretación armoniosa y funcionalista de este sistema. Es un período de intensos conflictos sociales, pero que encuentran sus soluciones provisionarias en el marco que acaba de trazarse. A partir de fines de los años 1970, la entrada en un período de crecimiento desacelerado, irregular

e incierto genera, por etapas, una transformación radical de los modos de regulación del empleo.

Las políticas macroeconómicas keynesianas de estímulo al crecimiento se consideran impracticables en una economía internacionalizada. La prioridad se le otorga al reestablecimiento de los « grandes equilibrios » (inflación, déficit presupuestario, intercambios exteriores) y a la competitividad. El liberalismo económico impone progresivamente su dominio en la escala mundial. En esta perspectiva, la mejora de la situación del empleo se espera en primer lugar de la plena restauración del libre funcionamiento de los mercados, en particular del mercado de trabajo, para eliminar un desempleo calificado como «estructural». El resultado es una reorientación profunda de las políticas de empleo (en sentido estricto), así como de aquellas referidas a la relación de empleo y la protección social.

Antes de examinar separadamente estos tres ámbitos, destaquemos que evidentemente no hubo una ruptura brutal entre los dos modelos, sino compromisos conflictivos y evolutivos, con resistencias y a veces progresivas vueltas atrás. Sin embargo, el sentido del movimiento no es dudoso.

### LOS DISPOSITIVOS DE LA POLÍTICA DE EMPLEO

El crecimiento del desempleo genera el de las intervenciones públicas ; el gasto para el empleo<sup>3</sup> pasa de 0,9% a 4,4% del producto interno bruto entre 1973 y 2001. Se desarrollan fuertes debates sobre sus objetivos, contenido y eficacia ; nos limitaremos a los tres principales.

#### GASTOS « ACTIVOS » Y GASTOS « PASIVOS »

Muy discutible en su principio, la distinción entre gastos llamados pasivos y gastos llamados activos está en el corazón de la

<sup>3</sup> La delimitación de sus fronteras es inevitablemente arbitraria ; sobre este punto, ver DARES, op. cit., p.26-27.

argumentación de organizaciones internacionales influyentes (especialmente la OCDE y la Comisión europea). Los primeros proporcionan ingresos de sustitución a los trabajadores privados de empleo ; los segundos apuntan a favorecer su reinserción profesional (o su primera inserción en el caso de los jóvenes). Parece positivo privilegiar los segundos, pero la contrapartida de las políticas de «activación» de los gastos es a menudo la reducción o la supresión de los ingresos de sustitución para aquellos cuyo desempleo se prolonga. Las inflexiones primero involucraron el cuestionamiento de los mecanismos de cesación anticipada de actividad. Luego afectaron el nivel, duración y condiciones de acceso a la indemnización por desempleo<sup>4</sup>. Si el contexto económico y político provocó movimientos contradictorios en estos ámbitos, la tendencia de largo plazo va claramente en el sentido de un freno a los gastos de pura indemnización.

## 6 FORMACIÓN PROFESIONAL O BAJA DEL COSTO DEL TRABAJO

Dos diagnósticos se oponen en cuanto al obstáculo principal de los desempleados en el acceso al empleo. No son lógicamente contradictorios, pero conllevan modos de intervención diferentes. Si el obstáculo principal es la inadaptación de las calificaciones de los desempleados a las «necesidades de la economía», la respuesta reside en la formación profesional. Si el problema resulta del hecho de que su productividad es superior al costo salarial, la preconización es reducir este último, principalmente mediante subvenciones a los empleadores o exoneraciones de cargas sociales. En la práctica, las dos técnicas siempre se emplearon simultáneamente, a veces combinadas en el mismo dispositivo (por ejemplo, los contratos de inserción en alterancia). Es la composición del dosaje lo importante : la formación, cuando no se trata de «pasantías *parking*», aumenta el potencial productivo y la adaptabilidad de los trabajadores ; la sola

<sup>4</sup> Más adelante volveremos a las políticas de «activación» de los desempleados.

ayuda financiera, porque está concentrada en los bajos salarios (ver más adelante), alienta a los empleadores a mantener o crear empleos de ese tipo. Desde 1976 (plan Barre) hasta la actualidad, se ha instalado una alternancia entre las dos prioridades; sin embargo, desde hace diez años se observa una explosión de las medidas de baja del costo salarial<sup>5</sup>.

## MEDIDAS GENERALES O MEDIDAS FOCALIZADAS

Los economistas liberales privilegian las medidas generales, las que afectan a todos los asalariados o a todos los empleadores del sector mercantil, porque no generan distorsiones en el funcionamiento del mercado de trabajo (efectos de sustitución entre asalariados o desigualdades en la competencia entre empleadores). Se tratará entonces principalmente de medidas de baja del costo de trabajo (ver más atrás) o de medidas de flexibilización de las normas de empleo (ver más adelante). El riesgo es que beneficien a los desempleados con relativamente menos dificultades y que favorezcan los efectos «regalo» para los empleadores.

En nombre de la lucha contra las desigualdades y la exclusión, el objetivo es el opuesto, focalizar las medidas en las categorías con más dificultades (jóvenes sin calificación, desempleados de larga duración, trabajadores de edad). La dificultad es doble. Por una parte existe un riesgo de «estigmatización» para aquellos que salen de estos dispositivos ; su origen es interpretado por los empleadores potenciales como una señal negativa de sus aptitudes. Por otra, como la reinserción de estos sujetos en empleos del sector mercantil es particularmente difícil, la solución puede ser proponerles empleos provisorios en el sector no mercantil (de tipo Contrato Empleo Solidaridad CES, por ejemplo)

<sup>5</sup> En 2001, dos millones de asalariados ocupaban «empleos subvencionados» en el marco de dispositivos focalizados de la política de empleo y once millones recibían un aligeramiento general de cotizaciones sociales en beneficio de sus empleadores (DARES, *op. cit.*, p.28).

con poca probabilidad de acceso posterior a un empleo «normal». La evolución reciente va en el sentido de una doble separación.

- En primer lugar, porque son individualmente muy costosos, los dispositivos destinados a las personas con dificultades están focalizados de una manera cada vez más restrictiva (desempleados de muy larga duración, titulares de un ingreso mínimo de inserción RMI, etc.).
- En segundo lugar, porque habrían sido globalmente muy costosas, las disposiciones generales se limitaron a categorías particulares de empleo (por ejemplo, tiempo parcial, reducción de la duración del trabajo y, hoy, bajos salarios). No son generales más que en el sentido en que no toman en cuenta características individuales de los asalariados involucrados.

Como observamos en varias oportunidades, la evolución de los dispositivos de política de empleo, en sentido estricto, se ha vuelto indisoluble de la de las normas de empleo y protección social. Sólo mencionaremos brevemente estos dos últimos aspectos, únicamente para situar las articulaciones con la política de empleo.

## **LAS NORMAS DE EMPLEO : FLEXIBILIDAD Y SEGURIDAD**

Nadie discute hoy la ineluctable erosión de un modelo, por otra parte en gran medida mítico, de empleo de por vida con el mismo empleador y la misma especialidad profesional. Sobre esta base, pueden concebirse dos direcciones de evolución : por una parte, la de la restauración de un mercado de trabajo plenamente competitivo basado en la flexibilidad de los salarios y la precariedad de los empleos ; por otra, la de la seguridad del empleo construida sobre una formación a lo largo de la vida, la adquisición de calificaciones (o competencias) reconocidas y transferibles y movibilidades profesionales sin interrupción de los derechos sociales. Los dos movimientos son simultáneamente observables, según tendencias a menudo contradictorias. El riesgo es

que la segunda lógica esté reservada a los trabajadores más indispensables a la competitividad de las empresas y que la primera se presente como una solución para resolver los problemas de los trabajadores privados de empleo.

Se desarrolló un esfuerzo teórico e ideológico intenso para presentar las «rigideces» del mercado de trabajo como causa primera del desempleo estructural. La creación no artificial de empleos estaría condicionada a la eliminación de los obstáculos acumulados por la legislación del trabajo y la negociación colectiva. Así, la flexibilización de las normas de empleo fue preconizada como instrumento central de la política para el empleo<sup>6</sup>. Así la flexibilización de las normas de empleo fue preconizada como instrumento central de la política para el empleo. Múltiples medidas legislativas y reglamentarias fueron legitimadas por este argumento : ampliación de las condiciones de utilización de los contratos de duración determinada, modulación del tiempo de trabajo, flexibilización de las condiciones de despido, posibilidad de concluir acuerdos de empresa derogatorios ....

## **PROTECCIÓN SOCIAL : LA INCITACIÓN AL TRABAJO**

Ya mencionamos un primer aspecto : el nivel elevado de los descuentos sociales supuestamente ejerce un efecto negativo sobre el empleo aumentando el costo salarial. La baja de las cargas sociales patronales se vuelve así un instrumento privilegiado de las políticas de empleo.

Se agrega un segundo componente de la evolución de las políticas de protección social. Se estima que las prestaciones sociales

<sup>6</sup> Es significativo que las dos leyes sobre las treinta y cinco horas, que iban en contra de esta tendencia (en nombre de una política para el empleo, modifican las normas legales en beneficio de los asalariados), hayan permitido el aumento de la variabilidad de los tiempos de trabajo, al mismo tiempo que ofrecen a los empleadores importantes exoneraciones de cargas sociales.

atribuidas a las personas de edad activa sin empleo ejercen un efecto de «desincitación» al trabajo<sup>7</sup>. Su nivel a veces está cerca del ingreso que proporcionaría un empleo de poca duración o de tiempo parcial. Los desocupados no tendrían interés económico en aceptar un empleo poco remunerado. Dos nuevas orientaciones fueron el resultado. En primer lugar, para «hacer que el trabajo pague» (*making the work pay* en el vocabulario de la OCDE, y ahora de la Unión Europea), el nivel de algunas prestaciones se reduce y/o se introducen mecanismos de «participación en los beneficios», es decir la posibilidad de conservar, parcial y transitoriamente, algunas prestaciones (por ejemplo ingreso mínimo de inserción RMI, indemnizaciones por desempleo) en caso de recuperación de un empleo de salario bajo<sup>8</sup>. En segundo lugar, se ejerce un control mucho más cerrado sobre los beneficiarios de las prestaciones, sobre su comportamiento y disponibilidad para aceptar los empleos que se les proponen<sup>9</sup>.

En resumen, se manifiesta una imbricación creciente, bajo el dominio de una nueva lógica de regulación macroeconómica, entre las transformaciones intervenidas, en nombre de una política para el empleo, en los dispositivos de la política de empleo, en las normas de empleo y en los regímenes de protección social.

## ALGUNAS ENSEÑANZAS

1. Aunque parezca una perogrullada, es necesario recordar que el crecimiento constituye el determinante principal del

<sup>7</sup> De acuerdo con las definiciones internacionales, incluimos en la protección social la indemnización por desempleo que también corresponde a la política de empleo.

<sup>8</sup> Una solución alternativa, con el mismo objetivo, es la creación de un «impuesto negativo» como la prima para el empleo.

<sup>9</sup> Este control reforzado puede vincularse, como en el caso del PARE, con el desarrollo de servicios de ayuda a la reinserción.

empleo. La experiencia de estos últimos quince años lo confirma claramente. Esto no significa que las otras esferas de regulación no tengan influencia, sino que la naturaleza de su impacto está determinada por las características del régimen de crecimiento. La poca autonomía de la que disponen las políticas nacionales en este último ámbito da un carácter crucial a las opciones tomadas en el nivel de la Unión Europea. En esta escala sólo existe la capacidad de implementar políticas coordinadas de crecimiento sostenido. La coyuntura presente no suscita un pronóstico optimista.

2. Los trabajos de comparación internacional no permiten obtener ninguna correlación significativa entre indicadores sintéticos de flexibilidad del empleo e indicadores globales de desempeño en materia de empleo y desempleo<sup>10</sup>. Parece vano esperar la solución del problema del desempleo de una flexibilización sistemática de todos los componentes de la relación de empleo. En cambio, estas medidas ejercen efectos importantes sobre la estructura del empleo y el desempleo. El debate central se refiere a las condiciones de conciliación entre, por una parte, flexibilidad del sistema productivo y por otra, garantías de seguridad para los trabajadores en los empleos de calidad.
3. Los dispositivos de la política de empleo, en sentido estricto, no ejercen a largo plazo más que un efecto limitado sobre el nivel global del empleo. Su interés está en otra parte. Por otro lado, pueden ejercer un papel eficaz de amortizadores coyunturales reduciendo las entradas masivas al desempleo en fases de desaceleración económica. Por otra parte, y sobre todo, constituyen un instrumento necesario para luchar contra la selectividad del mercado de trabajo y reducir los procesos de marginación o de exclusión resultantes, a menudo irreversibles.

<sup>10</sup> Ver, por ejemplo : Conseil d'analyse économique, *Réduction du chômage : les réussites en Europe*, La documentation française, 2000.

4. El modo de articulación que se había establecido entre régimen de crecimiento fuerte, políticas de empleo y normas de empleo y de protección social se inscribió profundamente en las instituciones. Si bien una nueva lógica tiende a imponerse desde hace veinte años, no eliminó a la primera. Una dinámica conflictiva está en marcha ; genera múltiples contradicciones en la definición y combinación de los diferentes medios de acción ; es sensible a la coyuntura económica y política. Hay que evitar entonces toda lectura determinista de las evoluciones observadas. Las estrategias de los actores, las relaciones de fuerzas, las alianzas y los compromisos que se establecen entre ellos pueden generar escenarios diferenciados.