

Año 2 - Número 2 - Nueva Epoca - 2006



Servicios de empleo
Inspección laboral

Autoridades

Presidente

Dr. Néstor Kirchner

Ministro de Trabajo, Empleo y Seguridad Social

Dr. Carlos Tomada

Secretaria de Trabajo

Dra. Noemí Rial

Secretario de Empleo

Lic. Enrique Deibe

Secretario de Seguridad Social

Dr. Alfredo Conte-Grand

La *Revista de Trabajo* es el órgano oficial del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Av. Leandro N. Alem 650, Ciudad Autónoma de Buenos Aires (C1001AAO), República Argentina. Tel.: (54-11) 4310-5936. Fax: (54-11) 4310-5866.

Los artículos aquí presentados son responsabilidad exclusiva de cada autor y sus opiniones no representan necesariamente el punto de vista de la Institución.

Índice

Editorial	7
-----------------	---

Instituciones del mundo del trabajo (I)

Peter Auer

Empleo y trabajo decente: protegiendo la movilidad en un mundo globalizado	11
--	----

Servicios de empleo e intermediación laboral

Nadya Araujo Guimarães

En busca de trabajo: ¿cuándo las instituciones del mercado significan una diferencia?	29
---	----

Didier Demazière

Ni tiempo vacío ni sobrante de tiempo: el desempleo como prueba fragmentada	43
---	----

Jossie Escárate Müller y Ramón Castillo Corral

Políticas activas de empleo y desarrollo de una plataforma de intermediación laboral en Chile	53
---	----

Ernesto Kritz

La intermediación laboral en un mercado de trabajo segmentado	69
---	----

Julio César Neffa y Silvia Korinfeld

Los intermediarios del mercado de trabajo. Situación en un momento de crisis	77
--	----

Inspección del trabajo

Michael J. Piore

En busca de un sistema de regulación laboral flexible en Latinoamérica y Estados Unidos	107
---	-----

Graciela Bensusán

La distancia entre normas y hechos: instituciones laborales en América Latina	115
---	-----

Martín Campos y Pedro Galín

La experiencia internacional sobre políticas para la regularización del empleo no registrado	133
--	-----

Entrevista

Entrevista a Michael Richardson realizada por Daniel Kostzer

Red de oficinas públicas de empleo como institución articuladora del mercado de trabajo	155
---	-----

Reseñas

Délocalisation, normes du travail et politique d'emploi. Vers une mondialisation plus juste?	161
Informe de Desarrollo Humano 2005. Argentina después de la crisis: un tiempo de oportunidades	165
Perspectivas filosóficas y espirituales del Trabajo Decente	167

Documentos

Introducción a los documentos de la IV Cumbre de las Américas	171
IV Cumbre de las Américas Declaración de Mar del Plata y Plan de Acción	173
Comunicación conjunta de los Ministros de Trabajo del Mercosur y Estados asociados	193
Documentos de la Comunidad Andina. II Conferencia Regional Andina sobre Empleo	197
España. Declaración para el diálogo social 2004. Competitividad, empleo estable y cohesión social	201

Publicaciones del MTEySS

Argentina 2003-2004. Crecimiento económico y empleo	209
Principales logros laborales de la gestión del Presidente Néstor Kirchner	209
Trabajo, ocupación y empleo. Serie Estudios	210
Diseño curricular	212
Trabajo infantil	212
Prospectiva de la Previsión Social	215
Plan Estratégico 2005-2007	216
Índice de Fragilidad Laboral	216

Estadísticas

Presentación	219
Índice temático	221
Aclaraciones metodológicas	269

Este segundo número de la nueva época de la *Revista de Trabajo*, así como el próximo, estarán dedicados a las *instituciones del mundo del trabajo*. Ésta es una cuestión clave en la Argentina, en el período abierto luego del colapso político, económico y social de fines de 2001. Y es también un eje central de orientación para el MTEySS, en un contexto en el que la fuerte recuperación económica y las decisiones de política laboral registradas en los últimos tres años están permitiendo la recuperación de las instituciones del trabajo

Pero este proceso reviste una gran complejidad porque se trata, paralelamente, de formular e implementar políticas y de construir instituciones. Esta dura labor de selección de políticas y evaluación de alternativas de diseño institucional no se resuelve replicando mecánicamente experiencias “exitosas”, sean éstas nacionales o internacionales, sino a través de la comprensión de esas experiencias, de la naturaleza de los hechos y de las normas que las sustentan.

El colapso de 2001 afectó las instituciones del mundo del trabajo en la Argentina; sin embargo, la erosión de esas instituciones había comenzado antes, en la década de los 90. Uno de los temas centrales de este número, *la inspección del trabajo*, se refiere precisamente a una institución central afectada particularmente por las políticas neoliberales de aquel período que promovieron la regulación de la función de inspección por parte del “mercado”. Los límites de este enfoque se revelan en la acumulación de carencias en la inspección del trabajo, fenómeno frecuente en varios países de América Latina, como nos informa al respecto Graciela Bensussán. Paralelamente, esas políticas causaron una profunda división del mercado laboral y un crecimiento inédito de la precariedad y la desocupación, colocando en primer plano la necesidad de desarrollar servicios de empleo como respuesta institucional a los nuevos problemas. Julio César

Neffa y Silvia Korinfeld abordan este tema y será Ernesto Kritz quien en su análisis de la intermediación laboral en la Argentina subraye la segmentación de la misma y la necesidad de su consideración para evaluar la eficacia de los servicios de empleo.

De ahí que sean particularmente bienvenidas las reflexiones de Peter Auer acerca de la multiplicidad de respuestas institucionales a problemas comunes que enfrentan los países en los procesos de globalización en sus economías y sociedades. Las diversas combinaciones posibles entre políticas de mercado de trabajo y políticas de seguridad social esclarecen esas potenciales respuestas. Desde su enfoque, no puede desligarse la *performance* institucional de las políticas encaradas en cada uno de esos ámbitos; de su análisis, firmemente anclado en datos empíricos, se desprende la inexistencia de una receta única válida para todo tiempo y lugar que consolide el crecimiento económico y la seguridad en el empleo. Por eso, la “movilidad protegida” para los trabajadores constituye más una utopía que logros concretos alcanzados a través de senderos disímiles en sociedades diferentes.

No hay un camino único para resolver los problemas de empleo, pero se abre una búsqueda de nuevos diseños institucionales, búsqueda que debe atender, en primer lugar, al contexto. En contextos de crecimiento, cobran importancia las políticas orientadas hacia aspectos microeconómicos clave para sostener y prolongar ese crecimiento y también las orientadas al diseño institucional (mesoeconómico) que posibilite movilizar los recursos disponibles. Para generar esta nueva institucionalidad laboral se requiere analizar diversas instituciones y experiencias, de modo de poder diseñarlas y concretarlas.

Al respecto es muy relevante el estudio que nos presenta Nadya Araujo Guimarães sobre los mecanismos y las instituciones que operan en los

procesos de búsqueda de empleo en contextos tan diversos como Tokio, París y São Paulo, y su constatación sobre los diferentes roles que asumen las agencias estatales, los medios de comunicación, las redes sociales y diversos agentes de intermediación en cada una de esas ciudades. Pero, más allá de estas diferencias, llama la atención que el denominador común en todas ellas sea la individualización de la búsqueda de empleo y, por lo tanto, que tan diversos diseños institucionales descansen sobre una misma perspectiva.

La individualización como supuesto básico en las instituciones contemporáneas diseñadas para la búsqueda de empleo conduce a una reflexión, como la de Didier Demazière, sobre la subjetividad de los desocupados incorporados a diversas instancias y a las agencias públicas dedicadas a asistirlos, controlando al mismo tiempo, a través de un seguimiento minucioso, sus actividades de búsqueda de trabajo. Este contraste entre instituciones y subjetividad opera como una tensión no menor de la búsqueda de empleo y alerta sobre el alcance de la capacidad de las instituciones de modelar sujetos contruidos “administrativamente”.

La *inspección del trabajo* es una institución clave para responder a uno de los problemas generalizados en el mundo del trabajo, tanto en el Hemisferio Norte como en el Sur: el empleo “no registrado”. Sus consecuencias no se limitan a consolidar la segmentación de la fuerza laboral sino que además, como bien apuntan Pedro Galín y Martín Campos en su relevamiento de experiencias internacionales sobre regularización del empleo no registrado, erosionan los sistemas de protección social. En la Argentina se requiere colocar el tema en debate, sobre todo porque se sitúa en la convergencia de políticas e instituciones.

¿Hasta qué punto se trata de un problema de desbalance entre las normas y sus posibilidades de aplicación efectiva? Éste es uno de los temas centrales abordados por Michael Piore, quien reflexiona sobre el funcionamiento de la inspección del trabajo en

diversos contextos culturales, ejemplificando para el análisis de los diseños institucionales e invitando tanto a observar el nivel de aplicación de las normas como a construir instituciones “desde abajo”. Esa apelación cobra mayor fuerza con relación a las instituciones laborales, ya que éstas, por definición, deben generar un espacio de intercambio entre actores del ámbito productivo con

intereses diferenciados. Así, este enfoque conlleva la promesa de su compromiso con las instituciones desde su origen y, por lo tanto, una garantía anticipada del cumplimiento de las normas, factor clave a la hora de evaluar la calidad institucional.

Y finalmente, con relación al otro gran sendero de construcción institucional que afronta nuestro país al igual que el resto de las naciones del continente, este número de la *Revista del Trabajo* presenta una serie de *Documentos* a través de los cuales puede tomarse el pulso contemporáneo de la integración en América Latina. Dos de ellos transcriben las conclusiones del encuentro entre los responsables de las carteras laborales de los países del Mercosur y del Pacto Andino, centradas en la preocupación de los gobiernos de la región por la promoción del *trabajo decente*. En otro documento se expresan las conclusiones de la Cumbre de las Américas realizada en Mar del Plata que, a diferencia de otros encuentros que no trascienden el plano protocolar, resultó en un plan de acción para el logro del crecimiento y de la calidad del empleo en el continente.

Este número incorpora, como en el número precedente, un boletín estadístico y un listado de las publicaciones del MTEySS, aportes elocuentes de la importancia otorgada a la información y su difusión pública, que constituyen, además de un cumplimiento de la misión estatal, una herramienta de gestión y de toma de decisiones. La información que se presenta se refiere a la dinámica general del mercado de trabajo, con datos propios del MTEySS y otros del INDEC. Asimismo, figuran estadísticas sobre las acciones encaradas por este ministerio en la búsqueda de un fortalecimiento institucional, de un impacto y de resultados de políticas y programas del Ministerio de Trabajo. Nos referimos aquí a datos sobre inspección del trabajo, formación profesional, beneficiarios de planes sociales y cobertura de la seguridad social.

El próximo número de la *Revista de Trabajo* proseguirá con el tratamiento de las cuestiones institucionales abiertas en esta publicación, centrándose en la *negociación colectiva* y en temas como el *seguro de desempleo* y la *seguridad social*. Esperando que esta publicación continúe aportando al debate laboral, nos despedimos hasta la próxima.

LA DIRECTORA



Instituciones del mundo del trabajo (I)

EMPLEO Y TRABAJO DECENTE: PROTEGIENDO LA MOVILIDAD EN UN MUNDO GLOBALIZADO

Peter Auer*

Introducción

La globalización crea nuevas oportunidades de crecimiento y trabajo, pero también plantea retos y problemas como el desplazamiento y la pérdida de empleos, asimismo mayores tensiones en los lugares de trabajo expuestos a una creciente competencia global. A nivel general, existe evidencia de que a fin de aprovechar las nuevas oportunidades de los mercados globalizados es importante ser parte de los flujos de comercio e inversión de la economía global. Si los países no participan en estos flujos o están integrados en la economía mundial solamente como exportadores de *commodities* primarias, enfrentan magros resultados en sus economías y mercados laborales (Ghose, 2003).

El sombrío historial de crecimiento, empleo y pobreza de los países excluidos da cuenta de gran parte de la injusticia de la globalización que encontró la World Commission on the Social Dimension of Globalisation** (WCSDG, 2004). Sin embargo, aun en los países en los cuales la globalización tiene un impacto en general positivo, las personas resultan afectadas, ya que tiende a incrementar problemas de ajuste del mercado de trabajo. Los pros y los contras de la globalización están distribuidos, en realidad, de manera injusta entre perdedores y ganadores dentro de los países, incluso cuando un país en su totalidad es un ganador en el contexto de la globalización.

Los mercados laborales en particular crean ganadores y perdedores: si bien se generan nuevos puestos de trabajo, otros se pierden. La pérdida y la creación no ocurren en los mismos sectores, firmas ni regiones de un país, y no se producen al mismo tiempo. A veces, los empleos se pierden en un país y se crean en otro. Los em-

pleos destruidos y creados generalmente difieren en términos de pago, habilidades, edad, sexo y otros. Esta heterogeneidad estructural entre los empleos creados y los perdidos es una de las razones por las que, aun en presencia de un equilibrio hipotético de oferta y demanda de mano de obra, para muchos el resultado son ajustes cualitativos dolorosos. El sufrimiento aumenta con el nivel de inadecuación entre la demanda y la oferta, y con el tiempo necesario para ajustar. Ésta es una de las causas principales del desempleo estructural, que los observadores generalmente atribuyen a la oferta (la gente que no está bien adaptada a la demanda de los empleadores) cuando, en realidad, es causada por escasez o por una mala adaptación tanto de la oferta como de la demanda. Largos períodos de alto desempleo en muchos países ilustran lo antedicho de forma muy drástica.

Se dice también que la globalización genera mercados laborales más flexibles. A medida que el ajuste a los *shocks* (como la liberalización del comercio) se torna más frecuente, la fuerza de trabajo debe adaptarse con mayor rapidez, y se dice que la relación de empleo se torna más volátil y cortoplacista. Para el porvenir del trabajo en una era de globalización, el futuro de la relación de empleo es relevante: la mayoría de los observadores ven cambios dramáticos en la relación de empleo, y algunos incluso ven el fin del trabajo (asalariado) (Rifkin y Heilbroner, 1995; Beck, 2000) o por lo menos un sistema que evoluciona “más allá del empleo” (Supiot, 1999).

La relación de empleo de largo plazo (y el contrato de empleo) se ve como parte del modelo perimido fordista e industrial, que está siendo reemplazado cada vez más por una economía del

* Jefe de la Unidad de Análisis e Investigación del Empleo, Departamento de Estrategias del Empleo (OIT). Traducción: Lidia Wassertheil.

** Comisión Mundial sobre las Dimensiones Sociales de la Globalización.

sector de servicios mucho más heterogénea y volátil. Dado que se escucha hablar a diario de recesión, reestructuración, desempleo y empleos precarios, se le podría perdonar a uno que creyera que detentar un empleo de más largo plazo es la excepción más que la regla y que a la flexibilidad (numérica) finalmente le ha tocado llevar la delantera en esta fase de la globalización.

Este trabajo aborda algunos de los temas relacionados con el debate de los cambios en la relación de empleo en una era de flexibilidad y globalización. La primera parte se pregunta si la relación de empleo de largo plazo ha desaparecido o no, y la segunda analiza las implicancias de la estabilidad y la flexibilidad del empleo para la seguridad de los empleadores y el trabajo decente. La tercera muestra brevemente la correspondencia entre diferentes temas: sistemas industriales, flexibilidad, estabilidad y seguridad del mercado de trabajo. En la conclusión se analizan las implicancias de estos hallazgos para un nuevo marco de seguridad en una era de globalización.

1. ¿El fin de los empleos estables?

Comúnmente se supone que la globalización y el cambio tecnológico erosionarán la relación de empleo de largo plazo. A fin de descubrir si es así, también analizamos el aspecto de estabilidad del mercado de trabajo. Como indicador principal usamos la antigüedad, que es el período durante el cual los trabajadores han permanecido con su empleador actual o el período durante el cual han sido empleados por cuenta propia en la misma ocupación al momento de la encuesta. Este indicador generalmente lo producen las encuestas de la fuerza laboral; para la Unión Europea usamos datos de Eurostat, complementados con datos nacionales para Estados Unidos y Japón.

Medir la estabilidad del empleo no sólo es importante debido a los debates que rodean el tema de la erosión de la “relación de empleo estándar” (definida en forma limitada como empleos de tiempo completo con contratos legalmente ejecutables) sino también a causa de la fle-

xibilidad numérica del mercado de trabajo¹ o, en otras palabras, la desregulación de la protección contra el despido y el uso de relaciones de empleo no estándar, tales como empleos temporarios, que también están relacionadas con los empleos estándar. Los empleos flexibles pueden ser compensados como una alternativa a los empleos estándar, pero con mayor frecuencia se los encuentra como complemento en mercados laborales duales, con empresas que utilizan formas estables y flexibles de empleo (Capelli y Neumark 2004). Muchos de ellos son ulteriormente transformados en empleos estándar (véase más adelante, y OCDE, 2003, European Commission, 2003).

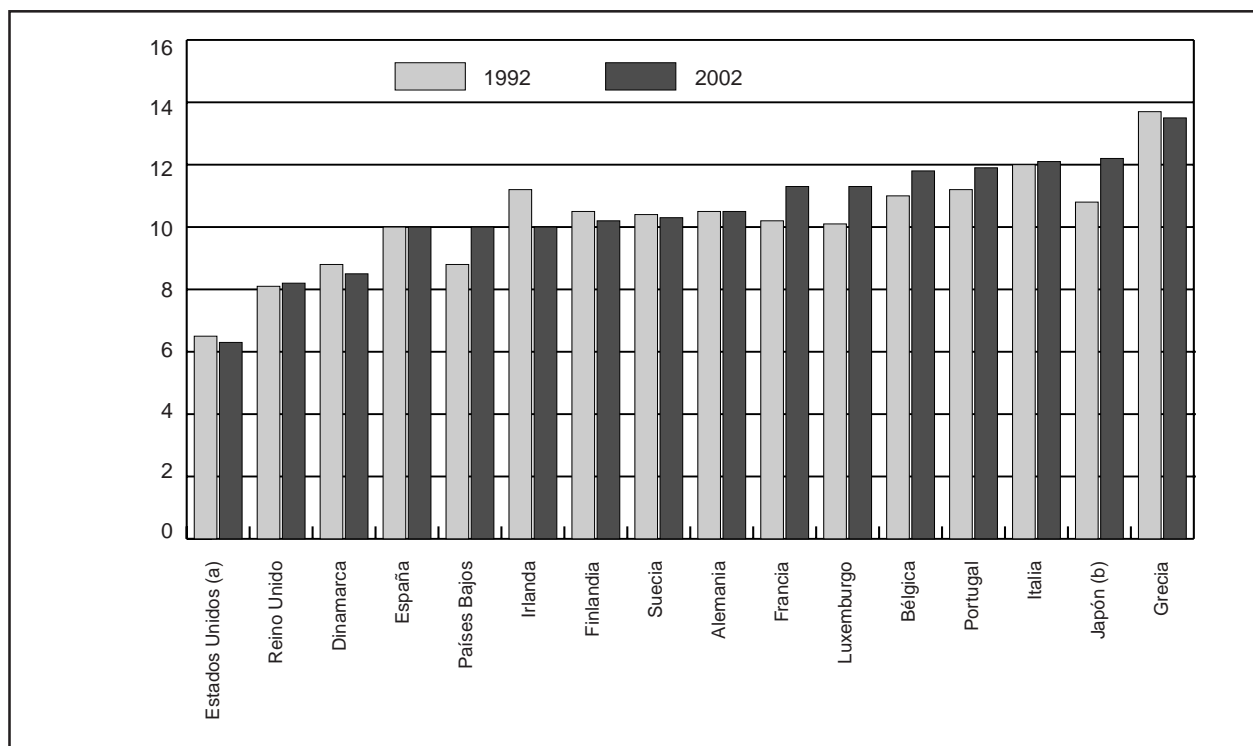
Por lo tanto, una porción de los empleos no estándar también termina en empleos de más largo plazo, estables y decentes. La decencia de un trabajo también depende de los derechos que de él derivan, tales como buen salario, seguridad social, derechos de representación (una voz) y otros (ILO, 1999). Sin embargo, en un sitio prominente del ranking de decencia está la seguridad en el empleo que ofrece un puesto de trabajo y éste también se relaciona con los arreglos contractuales. Por ejemplo, los contratos indefinidos ofrecen mayor satisfacción en el empleo (cuando todas las demás condiciones son iguales) que los contratos de tiempo limitado (European Commission, 2001).

Si consideramos las transiciones y la movilidad como un puente hacia un buen empleo, debemos reconocer que no sólo el puente es importante sino, aun más, el terreno al que lleva. Y este “terreno” preferiblemente debería consistir en empleos más estables, que permitan un marco temporal razonable en el cual los individuos puedan basar sus decisiones de consumir, invertir e iniciar familias. A su vez, la estabilidad del empleo también importa para la macroeconomía a través de la conformación de patrones de consumo e inversión de los hogares.

Como muestra el gráfico 1, existe cierta razón para ser más optimista que los profetas del “fin del trabajo” y aquellos que piensan que la globalización llevará a la desaparición de todas las relaciones de empleo de largo plazo. A pesar de tales aseveraciones, la estabilidad en el empleo,

1. La flexibilidad numérica del mercado de trabajo consiste en la contratación/despido y el uso de empleo temporario con fines de ajuste de la fuerza de trabajo. La flexibilidad numérica se define en relación con la flexibilidad funcional, que no implica ajuste externo de la fuerza de trabajo sino que involucra cambios en las tareas, condiciones de trabajo y funciones en tanto que la relación de empleo se mantiene.

Gráfico 1
Antigüedad promedio en el empleo (1992-2002)



a) 1998 b) 2001.

* Clasificado por 2002.

Fuente: Basado en Eurostat, European LFS.

medida por la antigüedad promedio, difícilmente ha cambiado en el curso de la década de los 90, algo confirmado por un trabajo anterior de la OCDE (1999) o autores como Neumark (2000). Esto ha sido recientemente confirmado por estudios comparativos nacionales e internacionales utilizando diversos conjuntos de datos (Erlinghagen y Knuth, 2002; Doogan, 2002; Sousa-Poza, 2004).

Existe una gran variación entre países, y si bien el indicador es bastante crudo, muestra no sólo la parte de estabilidad de las relaciones de empleo sino, por definición, también la parte de movilidad. En realidad, los países con antigüedad promedio menor son también aquellos con mayor flexibilidad numérica, según demuestran Estados Unidos y Gran Bretaña pero también Dinamarca y los Países Bajos. En contraste, la mayor parte de los países del lado derecho del gráfico son también conocidos por mercados laborales más “rígidos” con estrictas reglamentaciones de despido, un hecho confirmado por un análisis reciente de la OCDE (2004). Datos más recientes corroboran el gráfico anterior: en la

Unión Europea la antigüedad en el puesto promedio a través de los años alcanzó 10,8 en 2005, desde su nivel 10,2 en 1992 y 10,6 en el 2002.

Sin embargo, si bien el promedio permanece inalterado, los diferentes elementos que lo conforman han sufrido cambios. Existen, en realidad, cambios referidos a la composición de la economía en función de género, edad, sector, etc. Por ejemplo, observamos en muchos países un aumento en los empleos con menor antigüedad que frecuentemente son compensados por un aumento en empleos con antigüedad más prolongada, señalando una segmentación continua y posiblemente creciente, en especial entre los trabajadores más jóvenes y los más viejos. También observamos una disminución en la antigüedad de los hombres y un aumento en la de las mujeres, que resulta en una reducción de la brecha entre géneros.

Se han producido cambios y, controlando en cuanto a ciclo empresarial y edad, se confirma lo siguiente: los trabajadores más jóvenes enfrentan períodos de empleo sistemáticamente más cortos, y la flexibilidad está muy concentrada en

los jóvenes. En 2001, la antigüedad promedio era de dos años para el grupo etario de quince a veinticuatro, pero de más de ocho años para el grupo de veinticinco a cuarenta y cuatro años de edad, y de diecisiete años para los mayores de cuarenta y cinco. Pero, como ha demostrado Doogan (2002), el empleo de largo plazo ha crecido más que el de corto plazo y toda la evidencia apunta a la conclusión de que, a pesar de estos cambios, la relación de empleo de largo término es aún la forma dominante en muchos países europeos y está muy alejada de su desaparición. Sin embargo, hoy en día también incluye crecientemente el empleo de tiempo parcial. En realidad, la encuesta de la fuerza laboral europea revela que aproximadamente 85% del empleo de tiempo completo y parcial es de duración contractual indefinida.

Bosch (2003) muestra que el cambio más notorio que se ha producido en la relación estándar de empleo es el aumento en la participación de las mujeres y el incremento paralelo del trabajo a tiempo parcial. Sin embargo, esto no debe comprenderse como una erosión de la relación de empleo estándar que crecientemente muestra que muchos empleos de tiempo parcial son en realidad voluntarios y se convierten en empleos fijos. Un signo de ello es el crecimiento de los empleos de tiempo parcial de largo plazo. Doogan (2002) muestra que, en general, los empleos de largo plazo (con más de diez años de antigüedad) han crecido con más fuerza que los de corto plazo, y esta tendencia no sólo incluye los empleos de tiempo completo sino, también, los de tiempo parcial. En realidad, Doogan muestra que el notable crecimiento del empleo de tiempo parcial en Europa (de 14% de todos los empleos de la Unión Europea en 1992 a 18% en 2002) está acompañado por un aumento rápido de la porción de empleo de tiempo parcial de largo plazo (más de diez años).

y (pequeñas) partes de los así llamados “empleos estables” son, en realidad, empleos temporarios recurrentes. La OCDE muestra que aproximadamente 10% de los empleos temporarios (esto es, alrededor de 1,5% de todos los empleos) son empleos temporarios de largo plazo con duración de hasta cinco años.

Pero la resistencia de la duración promedio en el puesto también significa “carrera hacia abajo”, transformándose tarde o temprano en trabajadores precarios o cuentapropistas. Tanto en la demanda como en la oferta hay suficientes razones económicas y sociales para creer que la relación de empleo de más largo plazo se mantendrá, si bien está cambiando hacia mayor flexibilidad. No hay una erosión generalizada impulsada por la demanda de la relación de empleo, ya que los empleadores también valoran el apego de largo plazo de sus trabajadores, y tampoco una erosión general impulsada por la oferta, ya que los trabajadores y sus sindicatos le asignan un alto valor a la relación de empleo de más largo plazo. Sin embargo, ciertamente existe un desfase entre los empleos ofrecidos por los empleadores (demanda de mano de obra) y los empleos que buscan los trabajadores (oferta de mano de obra) en términos de la antigüedad en el empleo esperada, y parece razonable creer que las fuerzas de la globalización y del cambio tecnológico y organizacional eventualmente ensancharán la brecha entre las expectativas de la oferta y la demanda. Sin embargo, lo que se debe esperar no es una carrera hacia los extremos sino algún nuevo “equilibrio” entre empleos flexibles y estables donde los primeros ganarán algunos puntos porcentuales a expensas de los segundos.

2.1. La estabilidad del empleo no resulta en seguridad del empleo: una paradoja

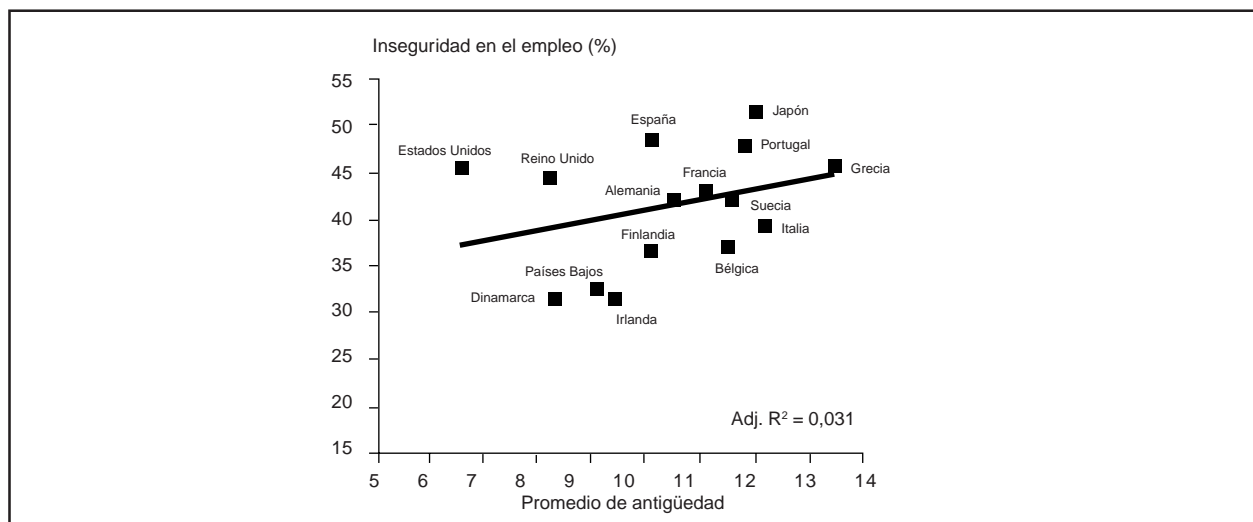
Habiendo observado una cierta estabilidad en el sistema de empleo, sigue vigente la pregunta de si tal estabilidad también aporta seguridad del empleo. Muchos estarían de acuerdo con la aseveración de que los empleos estables aportan mayor seguridad que los inestables, de corto plazo. Sin embargo, la correlación entre la antigüedad promedio y la percepción de la seguridad del empleo que se ilustran a continuación no sustentan esa opinión. La relación que se encuentra es débil y no es estadísticamente significativa, e incluso apunta en la dirección errónea (sugiriendo, por lo menos, que no es suficiente tener un empleo de prolongada antigüedad para sentirse seguro; véase gráfico 2). Uno podría sostener que

14

2. ¿Los empleos estables son buenos empleos?

La aparente “estabilidad” de la relación de empleo de más largo plazo no significa que no haya cambios significativos dramáticos para los individuos, las familias, las regiones, etc. Cuando se pierden empleos, la experiencia es dramática para los afectados. Además, los empleos estables no siempre equivalen a buenos empleos: pueden ser empleos involuntarios, de tiempo parcial, indeseables (por ejemplo, las personas están atrapadas en sus trabajos sin poder cambiar),

Gráfico 2
Inseguridad en el empleo y antigüedad (2000)



Nota: Los coeficientes no son significativos

Fuente: Datos aportados por International Survey Research, OCDE, Eurostat y fuentes nacionales.

en una economía la proporción de empleos de tiempo parcial aumenta la percepción de inseguridad pero, en realidad, se correlaciona positiva y no negativamente con la seguridad percibida del empleo. Pareciera que el sentimiento subjetivo de seguridad laboral no sólo está determinado por la extensión de la antigüedad sino, también, influenciado por el estado general del mercado de trabajo y la economía. Por ejemplo, la percepción de seguridad se correlaciona muy significativamente con el índice de desempleo y parece también que el estado general de la economía (en recesión o no) tiene un gran impacto sobre los sentimientos subjetivos. Éste es el caso de Japón, por ejemplo, donde la percepción de inseguridad en el empleo es fuerte, probablemente debido a la prolongada recesión, en tanto que la antigüedad promedio está entre las más prolongadas de todos los países estudiados.

Estos resultados son un tanto sorprendentes pero muestran que la antigüedad anterior aparentemente no influye de forma sistemática sobre las futuras expectativas de seguridad en el empleo. La última perspectiva sobre el empleo de la OCDE informa un hallazgo similar: la rigurosidad general de la reglamentación de protección del empleo que se correlaciona fuertemente con la antigüedad no aporta el sentimiento de seguridad que supuestamente transmite (OCDE, 2004: 92).

Si bien la seguridad en el empleo desempeña un rol sustancial en la percepción de la satisfac-

ción del empleo (European Commission, 2001), si clasificamos a los países de acuerdo con los criterios de calidad del empleo, seguridad y antigüedad promedio, no emerge ningún patrón aparente claro (véase tabla 1). Vemos países con antigüedad comparativamente baja pero elevada percepción de la seguridad del empleo y un alto porcentaje de empleos de buena calidad y países con alta antigüedad pero baja calidad y baja percepción de seguridad.

A primera vista, parece indicar que la antigüedad en el empleo no es un buen predictor de la seguridad percibida del empleo y que maximizar la antigüedad y la protección contra los despidos no parece llevar a los resultados esperados en términos de seguridad del empleo de los trabajadores, que es una parte importante del trabajo decente e influye positivamente en la satisfacción del empleo, y también tiene efectos positivos sobre la macroeconomía; por ejemplo, a través de un efecto estabilizador sobre el consumo de los hogares.

MOVILIDAD ASCENDENTE

Quizá parte del misterio involucrado en que la prolongada antigüedad no aporte el sentimiento esperado de seguridad se deba a que también necesita cierta movilidad (ascendente) a fin de sentirse más seguro. Estar atrapado en un empleo de mala calidad sin alternativa de cambio puede, en realidad, ser una razón de la baja satisfacción del empleo.

Tabla 1
Calidad del empleo, antigüedad en el empleo y seguridad del empleo

Clasifica en:	Calidad 1 = más alto	Antigüedad 1 = más bajo	Seguridad 1 = más alto
Noruega	n.d.	4*	1
Dinamarca	1	3	2
Irlanda	8	10	3
Países Bajos	3	5	4
Finlandia	2	8	5
Bélgica	6	14	6
Austria	5	9	7
Italia	10	15	8
Alemania	4	6	9
Suecia	n/d	12	10
Francia	n/d	11	11
Reino Unido	7	2	12
Grecia	12	17	13
Estados Unidos	n/d	1	14
Portugal	11	16	15
España	9	6	16
Japón	n.d.	13	17

Calidad: Clasificación del porcentaje de buenos empleos en un país: buenos empleos se definen como aquellos que pagan buenos salarios, aportan seguridad en el empleo, buen acceso a capacitación, y buenas perspectivas de carrera (European Commission, 2001).
Antigüedad: Clasificación de antigüedad promedio en años (OIT, 2003; véase antes).
Seguridad: Clasificación de los indicadores combinados de las personas preocupadas o inseguras en cuanto a sus empleos (OCDE, *International Survey research*).
n/d = no disponible.

A fin de cuestionar esta posibilidad, hemos agrupado nuestra muestra de países de acuerdo con la distribución específica de cada uno por clase de antigüedad de diferente extensión. El gráfico 3 agrupa países según los extremos de la distribución, aquellos con menos de un año y con más de diez años de antigüedad. Esto también se puede tomar como sustituto de estabilidad y flexibilidad en los mercados laborales: en general, los países con una alta porción de empleos de antigüedad breve son también aquellos con la menor antigüedad promedio y son los países conocidos por tener mercados laborales bastante flexibles.

Además del caso especial del mercado de trabajo segmentado de España (con un segmento relativamente alto de empleos de corto y largo plazo), los países como Irlanda, Países Bajos, Dinamarca y Gran Bretaña tienen una elevada proporción de empleos de breve antigüedad y una porción relativamente baja de empleos con antigüedad prolongada. En Italia, Grecia, Bélgica y Francia se cumple lo contrario: un porcentaje bajo de empleos de corto plazo va de la mano con un elevado porcentaje de empleos de largo plazo. Por supuesto, no sólo la regulación del mercado de trabajo desempeña un rol en esto, sino, también, la situación demográfica de un país: un gran segmento de población joven también resulta en una proporción mayor

de empleos de más corto plazo. El envejecimiento de la fuerza laboral debería, por lo tanto, tener un efecto adverso sobre esta distribución.

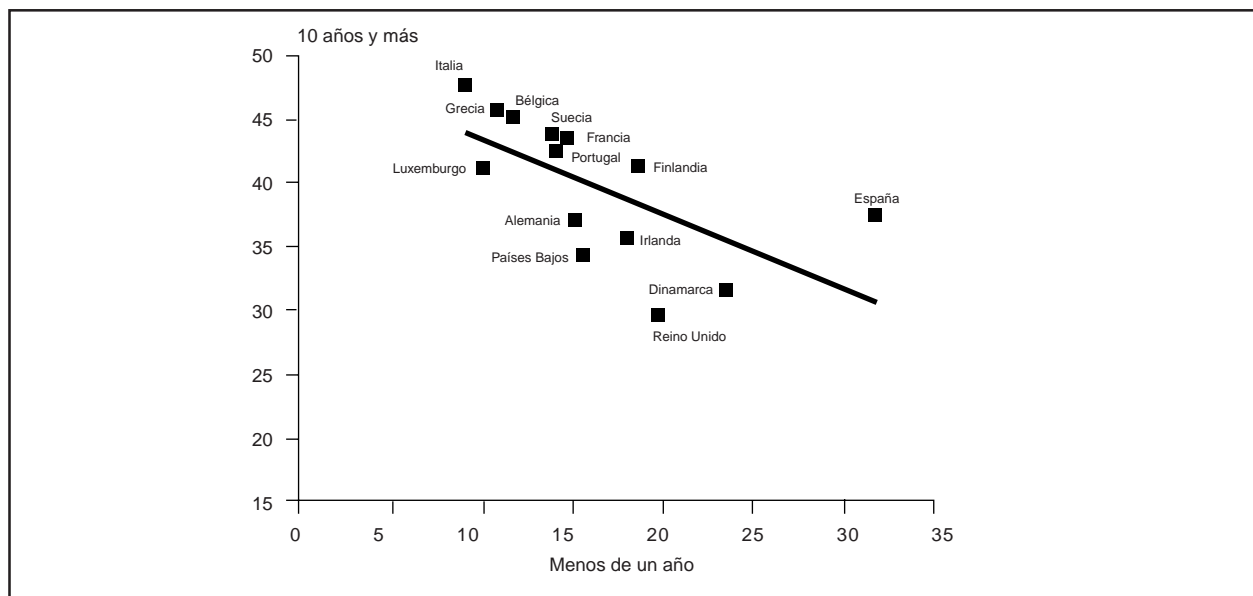
El siguiente paso es analizar si los países más flexibles tienen índices de transición más elevados o más bajos, tanto de empleos temporarios a permanentes como de empleos de baja a más alta calidad. Los gráficos 4 y 5 muestran que los países con antigüedad promedio menor y más empleos de corto plazo son también aquellos con mayores índices de transición de empleos temporarios a permanentes y, en un grado menor, de empleos de baja a alta calidad.

Dinamarca y los Países Bajos en particular exhiben buenos puntajes en ambos recuentos, y también Irlanda y Gran Bretaña transforman muchos empleos temporarios en permanentes, y empleos de menor calidad en otros de mayor calidad. Sin embargo, Gran Bretaña no tiene mejores resultados en la transformación de empleos malos a buenos que, por ejemplo, Portugal.

2.2. Diferentes sistemas de empleo

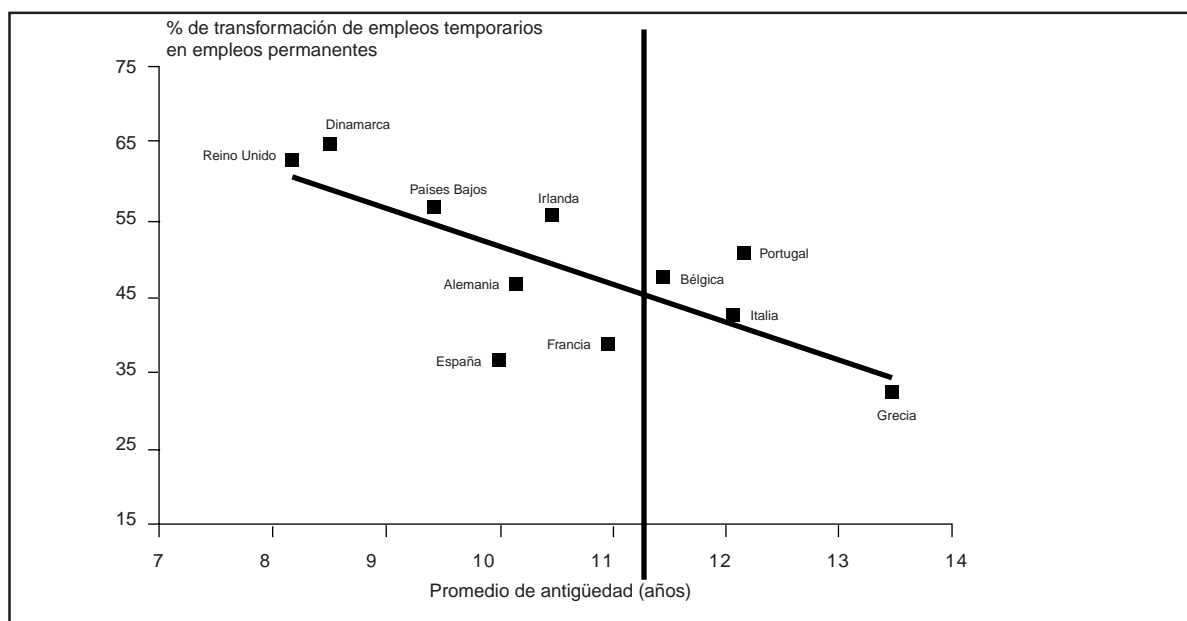
En un paso ulterior de nuestro análisis, consideramos algunos de los principales indicadores del mercado de trabajo para nuestra muestra de países, agrupados por distribución de antigüedad (véase gráfico 3), y vimos que todos los países del

Gráfico 3
Distribución del empleo por clase de antigüedad, porcentaje (1995-1998)



Fuente: Basado en datos de LFS aportados por Eurostat.

Gráfico 4
Índices de transición (empleos temporarios a permanentes) y antigüedad (1995-1998)
Empleos temporarios en 1995 que se han transformado en empleos permanentes en 1998.

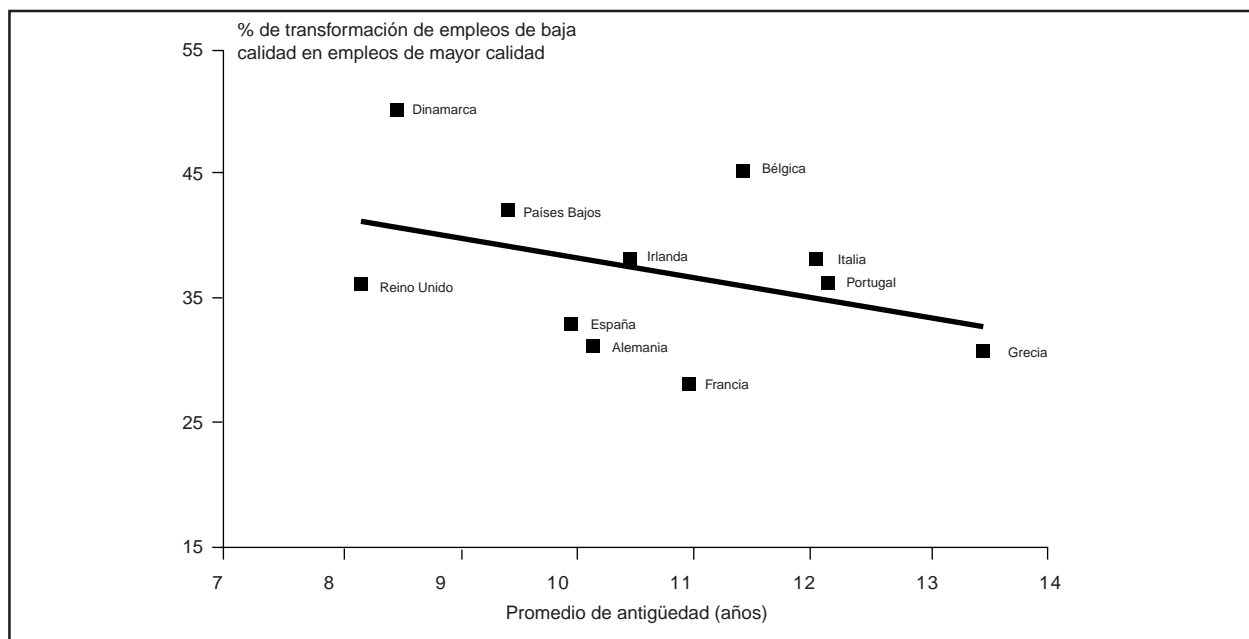


Fuente: Basado en Eurostat y empleo en Europa 2001.

caso C, con un elevado porcentaje de empleos de antigüedad más breve y un menor porcentaje de empleos de antigüedad prolongada, presentan –en su conjunto–, sin duda, los mayores índices de empleo de todos los países (esto se explica, en

gran medida, por su mayor porcentaje de índices de empleo para mujeres, trabajadores mayores y jóvenes) y, también, son el grupo de países con el índice más bajo de desempleo general y de grupos seleccionados.

Gráfico 5
Índices de transición (calidad baja a más alta) y antigüedad (1995-1999)
Empleos de baja calidad en 1995 que se han transformado en empleos de mayor calidad en 1998.



Fuente: ídem gráfico 4.

En realidad, es una agrupación bastante arbitraria, y hay algunas excepciones (por ejemplo, Suecia, Portugal y Finlandia, resaltados en la tabla 2) que también tienen elevados índices de empleo, y los índices de empleo son comparativamente bajos en Irlanda, y muy bajos para los trabajadores de más edad en los Países Bajos; pero, en general, este análisis simple nos indica que, con una cierta distribución de la antigüedad, que sugiere más movilidad, uno podría arribar a buenos resultados en algunos de los indicadores del mercado de trabajo que usa la estrategia del empleo europea para evaluar el éxito de un país.

18

Nuevamente, en este punto, no se sugiere relación causal; podría muy bien ser que, por ejemplo, los índices de empleo más elevados para los jóvenes, equiparados por bajos índices de desempleo para los jóvenes, expliquen la distribución de la antigüedad en lugar de que la distribución de la antigüedad explique los índices de empleo. En este nivel, sólo se puede establecer concurrencia entre estas variables.

Sin embargo, si volvemos a nuestro ránking inicial de tres indicadores sobre calidad del empleo, seguridad del empleo y antigüedad (tabla 1), vemos que algunos de los países del Grupo C tienen un valor en el ránking más elevado en la calidad y en el indicador sobre seguridad percibida

que otros. Dinamarca, por ejemplo, está primera en el porcentaje de buenos empleos y segunda en términos de la seguridad percibida del empleo con la tercera antigüedad más baja entre los diecisiete países de la clasificación. Los Países Bajos aparece tercero en el porcentaje de calidad y cuarto para la percepción de seguridad en el empleo. Sin embargo, Gran Bretaña sólo aparece en el séptimo lugar en el ránking de calidad y en el decimosegundo en el ránking de seguridad percibida, en tanto que tiene la segunda antigüedad más baja. Estados Unidos aparece decimocuarto (alta inseguridad percibida del empleo) con la antigüedad más baja de todos los países.

Hay países que tienen mercados laborales flexibles con buen desempeño del mercado de trabajo pero altos niveles de inseguridad percibida y un ránking bastante malo en términos de calidad del empleo, en tanto que otros son flexibles sin los efectos negativos de la flexibilidad para la seguridad de los trabajadores y la calidad del empleo. Éste parece ser el caso de Dinamarca y los Países Bajos, por ejemplo. Sin embargo, en general, los países con mercados laborales relativamente “rígidos”, según la medición efectuada de la antigüedad promedio y la distribución de la antigüedad (como Grecia, Italia, Japón y Portugal) clasifican incluso peor.

Parece, entonces, sobre la base de esta eviden-

Tabla 2
Diferentes sistemas de empleo (datos para 2003)

	Relación empleo/población (%) ¹				Empleo temporario (%) ²	Empleo de tiempo parcial (%) ³	Índice de desempleo (%) ⁴			Distribución de la antigüedad (%)	
	Total (15-64)	Jóvenes (15-24)	Más viejos (55-64)	Mujeres			Total	Jóvenes (15-24)	Largo plazo (12 meses y más) ⁵	Menos de 1 año	10 años +
Grupo A											
Grecia	58,0	26,3	41,9	44,0	11,0	5,6	9,1	25,1	56,5	6,6	53,2
Luxemburgo	63,6*	32,3*	27,9*	51,5*	5,0*	12,6*	2,6*	7,0*	27,4	11,1	43,9
Italia	56,2	26,0	30,3	42,7	9,9	12,0	8,7	26,3	58,2	11,1	49,9
Bélgica	59,3	27,1	28,1	51,4	8,4	17,7	7,7	19,0	46,3	13,3	47,3
Portugal	67,1	38,4	51,1	60,6	21,1	10,0	6,8	14,6	32,0	12,9	44,0
Suecia	74,3**	45,0****	69,0	72,8****	15,1	14,1	5,8**	13,8****	17,8	12,4	42,2
Promedio	63,1	32,5	41,4	53,8	11,8	12,0	6,8	17,6	39,7	11,2	46,7
Grupo B											
Francia ***	61,9	24,1*	39,3*	56,0	12,9	12,9	9,3	20,2*	33,8	16,4	44,0
Alemania	64,6	42,4	39,0	58,7	12,2	19,6	9,4	10,6*	50,0	15,2	40,8
Finlandia	67,4	38,5	49,9	65,7	16,3	11,3	9,1	21,6	24,7*****	21,7	40,8
España	60,7**	36,8****	40,8	46,8**	30,6	7,8	11,4**	22,7****	39,8	20,5	38,5
Promedio	63,7	35,5	42,3	56,8	18,0	12,9	9,8	18,8	37,1	18,5	41,0
Grupo C											
Dinamarca	75,1	59,4	60,7	70,5	9,3	15,8	5,5	9,8	19,9	21,5	30,9
Países Bajos	73,6	68,4	44,9	65,8	14,6	34,5	3,6	6,6	29,2	21,6	35,9
Irlanda	65,0	45,8	49,3	55,4	5,1	18,1	4,5	7,6	35,4	19,7	34,4
Reino Unido	72,9**	59,8****	55,5	66,4**	6,1	23,3	4,9**	11,5****	23,0	19,9	32,7
Promedio	71,7	58,4	52,6	64,5	8,8	22,9	4,6	8,9	26,9	20,7	33,5

Fuente: Los datos de contratos temporarios y distribución de la antigüedad se basan en *Employment in Europe 2002/2003*; los datos de relación empleo/población, para contratos de tiempo parcial y para índice de desempleo están basados en Employment Outlook (OCDE, 2004).

1. Las relaciones se refieren a personas de 15 a 64 años que están empleadas o en la fuerza laboral, divididos por la población en edad de trabajar, o en desempleo dividido por la fuerza laboral.

2. Contratos de plazo fijo como porcentaje del empleo total. Datos para 2001.

3. Empleo de tiempo parcial como proporción del empleo total. El empleo de tiempo parcial se refiere a personas que usualmente trabajan menos de 30 horas por semana en su empleo principal. Los datos incluyen sólo personas que declaran horarios habituales.

4. Las relaciones se refieren a personas de 15 a 64 años que están empleadas o en la fuerza laboral, divididos por la población en edad de trabajar, o en desempleo dividido por la fuerza laboral.

5. Incidencia del desempleo de largo plazo, como porcentaje del desempleo total.

* Datos para 2002.

** Se refiere a personas de entre 16 y 64 años.

*** Cálculos provisionales.

**** Se refiere a personas de entre 16 y 24 años.

***** Los datos para 1990 se refieren a 1992.

cia bastante resumida, que para lograr rankings tan elevados en los indicadores de cantidad y calidad se necesita más que relaciones de empleo solamente estables. Es probable que cierto grado de empleos de más largo plazo, combinados con instituciones del mercado de trabajo y políticas que aporten ingresos, protección social y empleabilidad, generen más seguridad en el empleo que los empleos estables solos en un entorno incierto. Esto puede explicar parcialmente que también aquí la calidad del empleo es más elevada a medida que el otorgamiento de poderes (*empowerment*) a la oferta de mano de obra (trabajadores que pueden renunciar a sus empleos y seguir teniendo protección durante la transición a otros) dispara una mejor evaluación del empleo desempeñado, ya que el trabajador no está encerrado en él y ha tenido más opción entre empleos en los que está interesado.

3. ¿Compensación entre protección del empleo y protección por políticas del mercado de trabajo?

Estos resultados están resumidos en la tabla 3, que muestra en forma muy esquemática la interacción entre la antigüedad (o, mejor, su sustituto, que aquí es un ránking de legislación de seguridad en el empleo para los años 90 recopilado por la OCDE) y seguridad del mercado de trabajo (sustituida por datos de gastos para políticas del mercado de trabajo). En algunos países existe una compensación entre ambos: una protección más laxa del empleo acompaña un gasto relativamente elevado en política del mercado de trabajo. La estructura institucional de Dinamar-

ca ejemplifica este caso, en tanto que lo inverso se ve en Japón: alta protección del empleo con bajo gasto en política del mercado de trabajo.

El hecho de que la mayoría de los países europeos con movilidad más elevada están en el grupo de protección del empleo más laxa/protección social alta sugiere que en estos países las transiciones y la movilidad están apoyadas institucionalmente. Esto no se cumple en la misma medida para todos, pero, al menos, se aplica a Dinamarca y los Países Bajos, y en cierto grado también a Irlanda (y Finlandia). Esto nos lleva nuevamente a los comentarios precedentes: en estos sistemas parece emerger algo como “movilidad protegida”: en tanto que el empleo es menos estable y seguro a nivel empresa que en algunos otros casos de elevada protección del empleo, esta seguridad menor parece estar compensada por mejor seguridad del mercado de trabajo a través de la participación en programas de Labour Management Programme (LMP). Ambos, en su conjunto, parecen no sólo generar un mejor desempeño del mercado de trabajo sino, también, una seguridad percibida del empleo/empleabilidad más elevada, y este entorno institucional también tiene efectos positivos sobre la calidad del empleo.

El gráfico 6 muestra la relación entre seguridad percibida del empleo y gasto en medidas de LMP. Existe, sin duda, una relación positiva entre estas dos variables que tiende a confirmar el rol de las políticas del mercado de trabajo en cuanto a incrementar la seguridad.

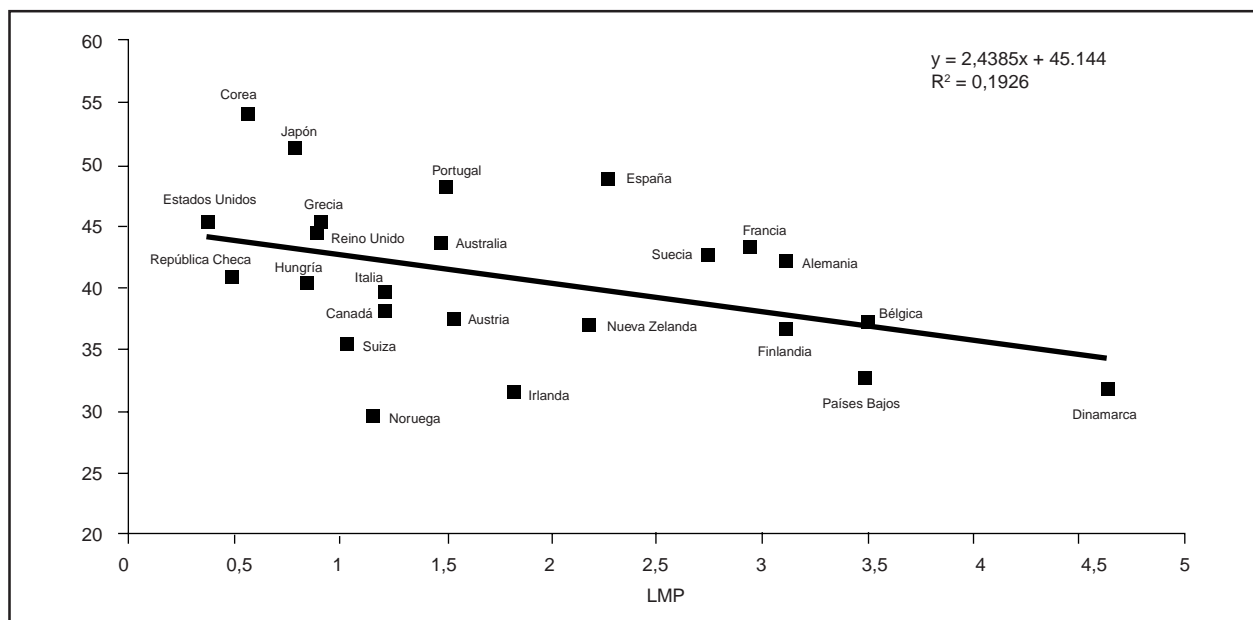
En su reciente pronóstico del empleo, la OCDE arriba a conclusiones similares con datos diferentes: existe una relación positiva entre gasto en política del mercado de trabajo (pasiva) por per-

Tabla 3
¿Seguridad del empleo o seguridad del mercado de trabajo?

	Elevado gasto en LMP	Bajo gasto en LMP
Elevada protección del empleo	Francia (EPL21 / LM08) (AT11.1 / S16) Alemania	Japón (EPL25* / LM24) (AT12 / S25) Portugal, Grecia, Italia, España
Baja protección del empleo	Dinamarca (EPL08 / LM01) (AT8.3 / S02) Bélgica, (Países Bajos), Finlandia, (Irlanda)	Estados Unidos (EPL01 / LM25) (AT6.6 / S21) Reino Unido

Rango 1: EPL = rigurosidad de la legislación de protección del empleo, 1 = menos estricto, 26 = el más estricto (* Cálculo para Japón).
Rango 2: LMS = Gastos en políticas del mercado de trabajo, 1 = el más elevado, 25 = el más bajo.
Rango 3: S = Seguridad Percibida del Empleo = 1 = más seguro, 26 = menos seguro.
AT= antigüedad promedio en el empleo (años).
Clasificación entre 26 (25 si faltan datos) países de la OCDE.
Fuente: OCDE, Eurostat.

Gráfico 6
Inseguridad en el empleo y políticas del mercado de trabajo (2000)



Nota: La inseguridad en el empleo es el porcentaje promedio entre dos indicadores: 1) trabajadores preocupados respecto del futuro de su empresa y 2) aquellos inseguros de un trabajo con su compañía aun si se desempeñan bien.

Fuente: Datos sobre inseguridad en el empleo de la investigación *International Survey*, citada en OCDE, 2001; datos para gastos en LMP para OCDE, 2004. (Datos para Irlanda de 2001).

sona desempleada, y seguridad percibida del empleo que se aplica a la percepción de seguridad en el empleo de los trabajadores permanentes y temporarios (OCDE, 2004).

Parecen existir fuertes argumentos a favor de la “flexibilidad protegida” o *flexicuridad* para las transiciones del mercado de trabajo² que combinan un cierto grado de empleo estable con empleos flexibles incorporados a un sistema de protección social. Se pueden imaginar la flexibilidad, la estabilidad y la seguridad dinámicamente distribuidas a lo largo del ciclo vital de los individuos con empleos flexibles en edades menores, y empleos estables una vez iniciada la formación de la familia, y períodos intermitentes de transiciones protegidas (por ejemplo, licencia parental, períodos de capacitación en sentido positivo, y desempleo en sentido negativo) y cambios de empleo.

Con respecto a los regímenes existentes de

relación industrial (IR, siglas en inglés), el único país que tiene un sistema completo de seguridad en el mercado de trabajo que combina una protección más laxa del empleo con políticas de mercado de trabajo pasivas y activas es Dinamarca. Visser (2001) clasifica a este país entre los “régimenes corporativistas del norte”. El régimen IR en realidad contribuye a conformar el sistema de empleo de un país porque la instalación de esos sistemas requiere muchas rondas de negociación entre los mandantes tripartitos de empresa, trabajo y gobierno. La factibilidad de la implementación de estos sistemas de “movilidad protegida” por lo tanto dependerá también del régimen IR prevaleciente. Entre los países de la OCDE, pero también dentro de los quince países de la Unión Europea, existen diferencias sorprendentes en los tipos de regímenes IR.³ Visser (2001) identifica cuatro

2. Existe en la actualidad una escuela de investigadores del mercado de trabajo que sostiene que las transiciones aseguradas son la base de un seguro contra riesgos del mercado de trabajo. Oponen la “seguridad de las alas a la seguridad del cascarón” y reconocen la necesidad de proteger las transiciones entre diferentes status del mercado de trabajo (entre empleos, empleo y desempleo, empleos y capacitación, etc.). Esta flexibilidad de la oferta protegida por reglamentaciones y políticas se ha denominada “mercados laborales transicionales”. Véanse Gazier (2003) y Schmid (2002).

3. El “debate de eurosclerosis” ha tendido a generalizar las instituciones del mercado de trabajo de Europa como un modelo rígido opuesto a un modelo norteamericano más flexible, dejando de lado las muchas diferencias en cuanto a marco regulatorio, gasto social y diálogo social que existe en el continente. Véase Howell (2002) para una crítica de esta perspectiva.

modelos en Europa: 1) corporativismo nórdico; 2) asociaciones sociales centrales; 3) pluralismo anglosajón, y 4) confrontación latina; y resalta sus diferencias respecto del grado de coordinación *versus* confrontación, el rol del Estado así como la relación entre los actores sociales. Por ejemplo, la negociación colectiva de los modelos de corporativismo nórdico y de la asociación social central se realiza a nivel sectorial, y el Estado actúa como facilitador, en tanto que en el modelo del pluralismo anglosajón la negociación colectiva es descentralizada a nivel de empresa y el Estado se abstiene de intervenir en el proceso.

La relación entre los diferentes modelos de relaciones industriales y la duración promedio de la antigüedad en el empleo no es directa, si bien un agrupamiento generalizado da la impresión de antigüedad más prolongada en los países de confrontación latinos seguidos por los países de la asociación social central, los del corporativismo nórdico y finalmente los del pluralismo anglosajón.⁴ En términos del gasto en el mercado de trabajo, los líderes serían los países corporativistas nórdicos (gasto promedio de 2,8% del PBI en LMP y 1,20% en Active Labour Market Policy [ALMP]), en tanto que los países anglosajones generalmente gastan poco (1,3% en LMP y 0,75 en ALMP), y los otros dos están en el medio (CSP 2,5/1,00% y LC 1,75/0,76%).

Puesto que resulta difícil establecer estas tipologías de IR dados los cambios en los sistemas (por ejemplo, Irlanda ha cambiado de un régimen pluralista anglosajón de más confrontación hacia un tipo más orientado a la asociación social, y lo mismo se cumple para Francia, que ha cambiado de la confrontación a una asociación más social, aunque no modifica fundamentalmente el fuerte rol del Estado), sigue abierta la posibilidad de que los antagonismos en el sistema de IR

hayan tornado necesario que los gobiernos con mucha frecuencia legislen en los sistemas más confrontativos, para consagrar los beneficios de la negociación en términos de seguridad del empleo por parte de los sindicatos. Una hipótesis adicional y complementaria es que el menor compromiso por parte del Estado en cuanto a aportar políticas para el mercado de trabajo y “generosos” beneficios al desempleo a los trabajadores que renuncian o son despedidos ha alentado a los sindicatos a abogar por

más protección del empleo. Alternativamente, un compromiso activo por parte del Estado de actuar como proveedor para los trabajadores desplazados puede incrementar –como se señala precedentemente– los sentimientos de seguridad en el empleo de los trabajadores, alentar su movilidad y resultar en antigüedad intermedia o baja. En el último caso, la rigurosidad de la protección del empleo se “negocia” contra acceso y cobertura de protección social. Y según se ha demostrado en análisis anteriores, el corporativismo nórdico parece ser el más próximo al modelo de compensación entre protección del empleo y seguridad del mercado de trabajo.

Conclusión: mejor seguridad para la economía globalizada

En la introducción hemos visto que la globalización tiende a afectar los mercados de trabajo y a incrementar la percepción de inseguridad en el empleo. Si bien la globalización, en general, no ha destruido las relaciones de empleo de más largo plazo, aumenta el temor a la pérdida del empleo, que lleva a los trabajadores a aceptar condiciones de trabajo menos favorables. Esto puede explicar por qué algunos de los países con alta antigüedad tienen un porcentaje más elevado de empleos de mala calidad que algunos de los países con mercados laborales más flexibles.

Parece que si bien el hecho de ser flexible aporta ciertas ganancias en términos de índices de empleo, la calidad del empleo necesita más que mera flexibilidad, requiere un entorno institucional sólido con políticas de mercado de trabajo que brinden un marco de seguridad durante la transición, que parece aportar buenos resultados en términos de desempeño del mercado de trabajo y trabajo decente. Para disparar la flexibilidad y la seguridad es esencial que una protección del empleo más laxa esté acompañada por políticas sensatas del mercado de trabajo. La compensación entre protección del empleo por las empresas y protección del mercado de trabajo por el Estado y los actores sociales supone negociar sobre una agenda ampliada que incluye preocupaciones respecto del ajuste para las empresas y de la seguridad para los trabajadores. De cualquier manera, la globalización incrementará, en lugar

4. La antigüedad promedio para los países en 2001 fue 11,7 en los de confrontación latinos, 10,5 en los de asociación social central, 9,7 en los corporativistas nórdicos, y 9,0 en los del pluralismo anglosajón.

de disminuir, la necesidad de un seguro contra los riesgos del mercado de trabajo, y para las transiciones protegidas (Agell, 1999; Auer *et al.*, 2004).

Sin embargo, para sostener un sistema de flexibilidad-seguridad se necesitan altos índices de empleo, y la seguridad se debería basar en el trabajo y no en la seguridad social para aquellos capaces de trabajar. Por lo tanto, la meta de incrementar los índices de empleo de la población según lo señala la Unión Europea es, en realidad, de suprema importancia para la supervivencia de los Estados de bienestar europeos. A la luz del análisis precedente, los actores sociales que deberían participar en el diseño de esa seguridad en el mercado de trabajo podrían acordar sobre lo siguiente: un cierto nivel de flexibilidad del mercado de trabajo puede ser aceptable para los sindicatos, cuando no equivale a la pérdida de la relación de empleo estándar y está incorporada en la seguridad del mercado de trabajo que permite transiciones protegidas, porque esto incrementa el bienestar de los trabajadores, en lugar de destruirlo. En segundo lugar, un cierto nivel de estabilidad del empleo (estabilidad numérica externa) de la fuerza de trabajo es “bueno” para las empresas, ya que es necesario para

la productividad, la inversión de capital humano y la motivación de los trabajadores (véase Apéndice). En tercer lugar, los gobiernos deben generar un sistema de seguridad del mercado de trabajo eficiente, basado en políticas del mercado de trabajo. Por lo tanto, debe haber más negociación tripartita sobre combinaciones óptimas de flexibilidad, estabilidad y seguridad en los mercados laborales, y una aceptación común de que los tres elementos son necesarios para una economía productiva y un mercado de trabajo de buen funcionamiento para el trabajo decente.

En una era de recursos públicos agotados que requiere mayor responsabilidad individual, el reclamo por tal sistema podría parecer utópico; sin embargo, da resultado en algunos países, aunque no está libre de costos, según se observa en la elevada imposición en Dinamarca, y no carece de responsabilidad individual, ya que existe la obligación de participar en medidas de “activación” que lentamente se están convirtiendo en la norma en Europa. Pero parece que si se comparan entre las personas los bienes públicos creados a partir de ese sistema de flexibilidad protegida, los costos son aceptados.

Apéndice

Antigüedad y productividad

La bibliografía sobre capital humano generalmente declara que se necesita cierta antigüedad para recuperar los costos de inversión de capital. En realidad, gran parte de la literatura sobre microeconomía asigna un rol positivo a la antigüedad para salarios, inversión en capital físico y humano que, a su vez, tiene un impacto positivo sobre la productividad. Otros estudios tratan directamente del aporte de la antigüedad a la productividad. Por ejemplo, Blakemore y Hoffman (1999), al combinar datos de resultados del sector industrial de Estados Unidos a nivel SIC de dos dígitos con datos agregados de antigüedad del Current Population Survey, encontraron que para cada 1% de aumento de la mediana de años de antigüedad en el empleo industrial, la productividad de la mano de obra aumenta en 0,39%. Creen que esto sustenta la hipótesis de que se establecen reglas de antigüedad para incrementar la productividad según lo predicen los modelos de capital específicos para empresas.

Estos resultados sugieren una imagen muy

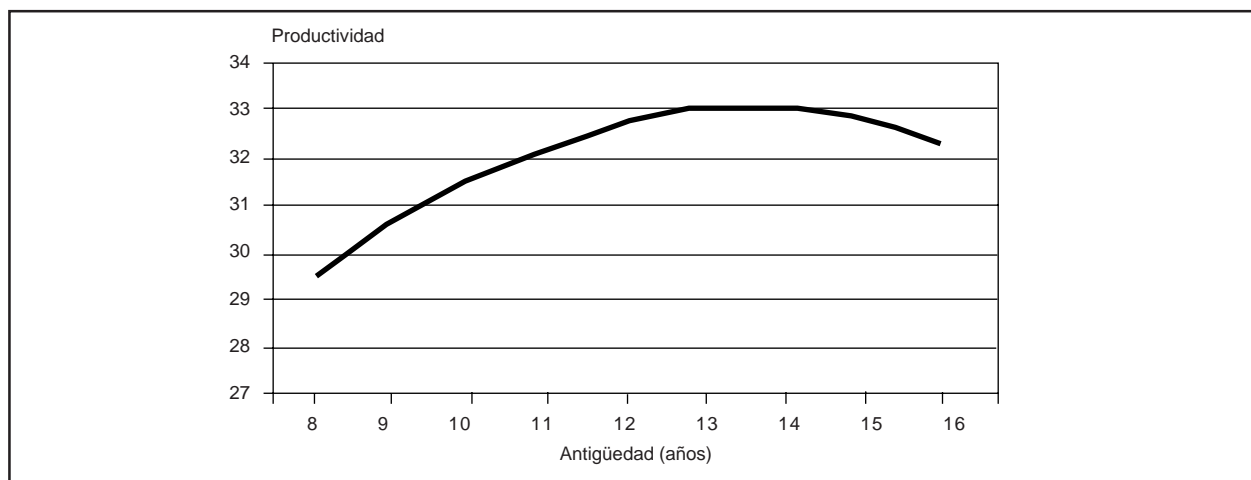
diferente de aquellas descriptas por economistas que encuentran en los mercados laborales flexibles efectos de la eficiencia del mercado de trabajo y de la eficiencia productiva.

Nuestro propio modelo, basado en datos de Eurostat para todos los sectores de trece países europeos, sugiere que la antigüedad y la productividad se relacionan positivamente... *pero sólo hasta un cierto punto*. Sin embargo, marca que la productividad requiere estabilidad.

Esta relación parece sugerir que la antigüedad promedio breve y prolongada es menos positiva para el crecimiento de la productividad que la antigüedad intermedia. Para la Unión Europea y el período 1992-2002, esto significaría que un promedio de antigüedad de aproximadamente catorce años es el punto en el que la antigüedad es óptima para la productividad. Esta antigüedad óptima concordaría con algunas opiniones de la literatura sobre microeconomía que también consideran a la antigüedad breve y prolongada asociada con menos productividad que la antigüedad intermedia.

Por ejemplo, un estudio de Kramarz y Roux (1999) sobre empresas francesas también sostie-

Gráfico 7
Relación europea agregada productividad



Fuente: Modelo econométrico basado en datos de Eurostat sobre productividad por hora para todos los sectores de trece países de la Unión Europea, a nivel de dos dígitos y sobre la antigüedad promedio en el empleo (Auer *et al.*, 2004).

ne la hipótesis de que cierto grado de estabilidad en el empleo es bueno para la productividad. Usando un conjunto de datos empleador-empleado que cubre a los empleados del sector privado de Francia para la mayor parte de los años entre 1976 y 1995, los autores encuentran que emplear trabajadores con cuatro-diez años de antigüedad tiene el efecto más beneficioso sobre la productividad, un aumento de 1% en el porcentaje de este grupo aumenta la productividad de una empresa en 0,36%. Por otra parte, un aumento de 1% en la proporción de trabajadores con menos de un año de antigüedad tiene un efecto negativo sobre la productividad, disminuyéndola en 0,02%.

Si bien se debe continuar esta investigación, y completarla con más estudios microeconómicos (nuestros datos están en un nivel del promedio agregado europeo y no sugerimos que la curva precedente se aplique a trabajadores individuales), los resultados hasta este momento sugieren que se requiere cierta duración sustancial de antigüedad para la productividad, pero no la antigüedad máxima. También hemos analizado el aporte de la distribución de antigüedad a la productividad, y hallamos confirmación de que la antigüedad breve y muy prolongada está menos asociada con alta productividad que la antigüedad intermedia (Auer *et al.*, 2004). Si bien no sabemos cuál es el nivel óptimo de antigüedad en los países y sectores individuales, a nivel del promedio agregado de antigüedad en la Unión Europea (alrededor de 10,5 años), está muy por debajo del punto de

retorno de la productividad y, como tal, el nivel de antigüedad alcanzado no plantea preocupación para la economía europea. Sin embargo, esto nos dice poco sobre los diferentes requerimientos de antigüedad-productividad de los países, sectores y empresas individuales.

Bibliografía

- Agell, J. (1999), "On the benefits from rigid labor markets: norms, market failures, and social insurance", *Economic Journal*, vol. 109.
- Auer, P., U. Efendioglu y J. Leschke (2004), "Active Labour Market Policies around the World: Coping with the consequences of Globalisation", *Employment Strategy*, Paper 9, Ginebra, ILO.
- Auer, P., J. Berg e I. Coulibaly (2004), "Is a stable workforce good for the economy? Insights into the tenure-productivity-employment relationship", *Employment Strategy*, Paper 15, Ginebra, ILO.
- Beck, U. (2000), *Die Zukunft von Arbeit und Demokratie*, Francfort.
- Blakemore, A., y D. Hoffman (1989), "Seniority rules and productivity: an empirical test", *Economica*, vol. 56, pp. 359-371.
- Bosch, G. (2003), "Towards a new standard employment relationship in Western Europe?", presentado en 13th World Congress of the International Industrial Relations Association, Berlín.
- Capelli, P. y D. Neumark (2004), "External Churning and Internal Flexibility: Evidence on the Functional Flexibility and Core-Periphery Hypotheses", *Industrial Relations*, 43, 1, pp. 148-182.
- Doogan, K. (2002), "Job insecurity and long-term em-

- ployment in Europe", paper presentado en Third International Congress of the Work and Labour Network, Osnabrück, 22-25 de mayo.
- Erlinghagen, M. y M. Knuth (2002), "Kein Turbo Arbeitsmarkt in Sicht: Fluktion stagniert, Beschäftigungsstabilität nimmt zu", *IAT-report 4*, Gelsenkirchen.
- European Commission (2001), *Employment in Europe*.
- European Commission (2003), *Employment in Europe*.
- Gazier, B. (2003), *Tous sublimes: vers un nouveau plein emploi*, París, Flammarion.
- Ghose, A. (2003), *Jobs and income in a globalising world*, Ginebra, ILO.
- ILO (2004), *World Employment Report*, Ginebra.
- ILO (1999), *Decent Work*, Ginebra.
- Knuth, M. (2004), "Flexibilisation of Employment in the Knowledge Economy: Empirical Reality, Thrilling Menace or Wishful Thinking?", en *The first global labor forum*, IIRA, Seúl, 5th Asian Regional Congress.
- Kramarz, F., y S. Roux (1999), *Within-firm seniority structure and firm performance*, Discussion Paper 420, Centre for Economic Performance, Londres.
- Lazear, E. (1979), "Why is there mandatory retirement?", en *Journal of Political Economy*, vol. 87.
- Neumark, D. (ed.) (2000), *On the job: Is long-term employment a thing of the past?*, Russel Sage Foundation, New York.
- OCDE (1999), *Employment Outlook*, París.
- OCDE (2001), "Knowledge, work organisation and economic growth", Labour Market and Social Policy Occasional Papers, N° 50, París, DEELSA/ELSA/WD 20013.
- OCDE (2004), *Employment Outlook*, París.
- Rifkin, J. y R.L. Heilbroner (1995), *The end of work: the decline of the global labor force and the dawn of the post-market era*, Nueva York.
- Schmid, G. (2002), "Employment insurance in critical transitions during the life-course", en P. Auer y B. Gazier, *The future of work, employment and social protection*, ILO/IILS.
- Sousa-Poza, A. (2004), "Job Stability and Job Security in Switzerland in the 1990s", *European Journal of Industrial Relations*, vol. 10, 1, marzo, pp. 31-49.
- Supiot, A. (ed.) (1999), *Au-delà de l'emploi*, Bruselas, Report for the European Commission.
- World Commission on the Social Dimension of Globalisation (2004), *A fair globalisation: Creating opportunities for all*, Ginebra, ILO.

Instituciones del mundo del trabajo (I)



servicios de empleo e intermediación laboral

EN BUSCA DE TRABAJO: ¿CUÁNDO LAS INSTITUCIONES DEL MERCADO SIGNIFICAN UNA DIFERENCIA?

Nadya Araujo Guimarães*

En los últimos años se ha desarrollado una importante cantidad de estudios científicos e iniciativas gubernamentales con miras a la correcta caracterización del desempleo y a la intervención sobre este fenómeno. Tales estudios e iniciativas analizan en especial tres dimensiones principales: la intensidad, las formas y las consecuencias individuales y/o sociales del desempleo. En algunos casos se elige la vía de los enfoques comparativos, agregando un importante conocimiento de los factores que determinan la variación de las dimensiones principales. Con todo, todavía son escasos los resultados comparativos acerca de las formas por las que se sale de la condición de desempleo, especialmente en cuanto a la naturaleza y eficacia de los diferentes mecanismos que para ello movilizan los individuos.

Se nos ocurren dos vías principales de salida del desempleo al proponernos reflexionar sobre el tema: las instituciones públicas de intervención en el mercado de trabajo y las redes privadas. Sabemos, por cierto, que estos mecanismos no son mutuamente excluyentes. Por el contrario, no es raro que en la búsqueda de trabajo se accionen de modo concomitante. Pero también sabemos que tanto las instituciones públicas del mercado como las redes privadas de sociabilidad tienen una naturaleza, una importancia y una eficacia bastante disímil si consideramos las diferentes realidades nacionales. Un estudio ya realizado sugiere que cuanto más sólido es el régimen estatal de protección (sea estructurado como

sistema público, como en Francia, o bien privado, como en Japón), menor parece ser el peso de los recursos privados, incluidas las redes sociales, movilizadas para una eficaz salida del desempleo (Guimarães, 2005, y Kase y Sugita, orgs., 2006).

En este texto resumo los resultados obtenidos acerca del tema en una investigación comparativa llevada a cabo en tres contextos sociales bastante distintos, pero no por ello imposibles de comparar.¹ Brasil, Francia y Japón fueron las situaciones empíricas seleccionadas. ¿Por qué esta elección? Porque cada uno de estos casos configura una modalidad típica de articulación entre tres elementos que considero decisivos para la comprensión de la dinámica de los mercados de trabajo y para el esclarecimiento de las posibilidades y de los patrones de rendimiento de los individuos en la competencia por oportunidades laborales (al estilo de Gallie y Paugam, 2000; Supiot, 1999, o incluso Freyssinet, 1984, 1997). Son los siguientes: los sistemas de empleo, las formas de institucionalización del desempleo y los regímenes de protección social. Los contextos sociales a comparar fueron seleccionados teniendo en mente estos elementos. Por un lado, dos pujantes ejemplos de regímenes de bienestar (*welfare*) sólidamente vigentes durante los llamados “treinta años gloriosos”. Uno de ellos es de naturaleza pública, Francia, y el otro de naturaleza privada, Japón. Uno y otro adquirieron su carácter actual espe-

29

* Profesora libre-docente del Departamento de Sociología de la Universidad de São Paulo e Investigadora del CNPq asociada al Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebap). E-mail: nadya@uol.com.br. Website: <http://www.fflch.usp.br/sociologia/nadya>. Traducción: Silvia Llorens.

1. Se trata de un proyecto comparativo internacional “Chômage: Approches institutionnel et biographique. Une comparaison Brésil, France, Japon” (Demazière, Guimarães, Hirata, Pignony, Sugita, 2000). Su desarrollo en Brasil contó con el financiamiento del Conselho Nacional do Desenvolvimento Científico e Tecnológico (Ayuda Investigación 469792-00 y Programa de Cooperación Bilateral CNPq-CNRS Proyecto 690030-01-0), del Centro de Estudos da Metrópole (Programa Fapesp/CEPID 1998/14342-9) y de la William and Flora Hewlett Foundation (US-Latin America Program, Grant N° 200-5377), además del apoyo institucional del Departamento de Sociología de la Universidad de São Paulo.

cialmente en la posguerra, fuertemente estructurados por la norma del salario regular y empleo estable, norma que hoy se ve desafiada por las formas de flexibilización que hacen proliferar, en esos países, las llamadas “relaciones atípicas de empleo”. Por otro lado, Brasil, un ejemplo de contexto social marcado por la confluencia de escasa protección y reciente institucionalización del desempleo, en un sistema laboral donde, desde hace tiempo, las relaciones de trabajo se muestran heterogéneas y flexibles.

La investigación realizada, cuyos resultados presentaré de manera más detallada a continuación, mostró que, si bien los mecanismos privados de búsqueda son importantes en todos los países, es en Brasil donde aparecen como predominantes y, entre ellos, las redes sociales adquieren una importancia destacada, sea como instrumento para buscar trabajo o como mecanismo eficaz para obtenerlo (Guimarães, org., 2003; Guimarães, 2004; Guimarães, Hirata, Montagner y Sugita, 2004). En Japón, aun cuando la acción individual, privada, de prospección directa en el mercado, sea un mecanismo de cierta importancia, las redes sociales aparecen como poco relevantes entre las iniciativas reconocidas como las más utilizadas por los individuos; por el con-

trario, los mecanismos públicos las superan ampliamente en importancia, especialmente el del sistema público de empleo (Guimarães, Hirata, Montagner y Sugita, 2004; Kase y Sugita, orgs., 2006). En Francia, la pujanza del sistema público de empleo y protección (destacable en comparación con los demás países) supera por cierto a todos los demás mecanismos, a pesar de que las iniciativas privadas, e incluso las redes (aunque en mucha menor medida que en Brasil), tienen cierta importancia (Pignoni y Demazière, 2002).

Para asegurar la producción de los resultados esperados, se realizaron tres relevamientos siguiendo una metodología similar. El primero tuvo lugar en Francia, en tres grandes regiones, incluyendo la región metropolitana de París-Île de France, que será objeto de consideración aquí. Se investigaron eventos ocupacionales vividos por solicitantes de empleo en el período comprendido entre 1993 y 1998.² El segundo se desarrolló en Brasil, en 2001, y estudió la región metropolitana de São Paulo, recogiendo datos sobre las transiciones ocupacionales en el período 1994-2001.³ El tercero se realizó en Japón, también en 2001, en la región metropolitana de Tokio, y reunió informaciones relativas al período 1990-2001.⁴

La comparación se concentró en las tres prin-

2. Se trata del estudio “Trajectoires des demandeurs d'emploi et marché local de travail” (TDE-MLT), conducido por el Ministère du Travail et de la Solidarité de Francia. El estudio TDE fue el primero de tres relevamientos realizados y sirvió como inspiración a los otros dos llevados a cabo posteriormente en São Paulo y Tokio. El estudio tuvo como punto de partida una cohorte de nuevos inscriptos en la Agence Nationale pour l'Emploi (ANPE), en el período abril-junio de 1995; solamente se consideraron los individuos de menos de cincuenta y cinco años en el momento del inicio del desempleo, residentes en una de las ocho zonas seleccionadas para el análisis en tres regiones (Île-de-France, Nord Pas-de-Calais y Provence-Alpes-Côte d'Azur). Se encaró un trabajo retrospectivo, con datos sobre la historia laboral del individuo en el período 1993-1995, recolectados durante la entrevista realizada en el momento de su inscripción. También se organizó un trabajo prospectivo, que abarca treinta y tres meses comprendidos entre 1995 y 1998. Para ello se realizaron tres estudios de acompañamiento. En el primero (cara a cara), en el período enero-marzo de 1996 se llegó a 8.125 personas; en el segundo (por teléfono), realizado en 1997, se mantuvieron 6.480 de los participantes iniciales; en el tercero (también por teléfono), realizado en 1998, quedaron 5.262 de los participantes iniciales. Éstos conforman el grupo total de casos. Analizaré aquí solamente los datos del análisis prospectivo (1995-1998), correspondientes a los 1.624 casos reunidos para la región metropolitana de París-Île de France. En otra ocasión (Guimarães, 2005) comparé los resultados obtenidos respecto de las trayectorias ocupacionales de los trabajadores de São Paulo con el conjunto de datos del TDE analizados por Pignoni y Poujouly (1999).

3. Este estudio fue realizado en asociación con la Fundação SEADE, como parte del programa de investigaciones del Centro de Estudos da Metrópole. Los datos fueron reunidos por medio de un cuestionario suplementario anexo a la Encuesta de Empleo y Desempleo (Pesquisa de Emprego e Desemprego, PED), investigación por muestra domiciliar representativa de la población económicamente activa de la región metropolitana de São Paulo. Durante nueve meses, entre abril y diciembre de 2001, cerca de 27 mil domicilios fueron investigados, con un aprovechamiento final de 83% de los casos. La duración de la recolección de datos se debió a la necesidad de producir una muestra que, por su tamaño, pudiese ser representativa de todos los segmentos, incluso de los desempleados, el contingente menor. Es así como se originó una base de informaciones sobre 53.170 individuos, de los cuales, en el momento de la entrevista, cerca de 28.189 fueron clasificados como ocupados, 6.627 como desempleados y 18.354 como inactivos.

4. Los datos del relevamiento realizado en Japón se reunieron a través de doce agencias de empleo (*Hello Work*), del sistema Public Employment Security Office (PESO) (*Shokugyo antei sho*), en el período comprendido entre el 1 y el 31 de agosto de 2001. Las agencias estaban localizadas en cuatro municipios de la región metropolitana de Tokio: Tokio, Kanagawa, Chiba y Saytama. Se entregaron cuestionarios individuales a todas las personas que afirmaran estar buscando trabajo al ser abordadas por el equipo de investigadores presentes en la agencia. Algunos llenaron el cuestionario en el lugar, mientras que otros lo llevaron a su casa y lo enviaron posteriormente por correo. En total se entregaron en mano 6.222 cuestionarios, con una tasa de retorno de 27,1%, de lo que resultaron 1.685 cuestionarios completados y 1.503 casos válidos.

cipales metrópolis en cada uno de los países, en la certeza de que es en las grandes ciudades donde el fenómeno del moderno desempleo adquiere sus contornos más nítidos y su aspecto más desafiante en lo que se refiere a las políticas públicas.

Para reflejar mejor estos resultados, organizaré mi argumento en dos partes. En la primera, presentaré las constataciones de los relevamientos realizados en las regiones metropolitanas de los tres países seleccionados. En la parte final, trataré de establecer algún diálogo entre tales resultados y cierta literatura más reciente sobre el tema.

1. Contextos sociales, representaciones sobre la búsqueda de trabajo y recursos para la salida del desempleo: comparación entre São Paulo, París y Tokio

Se podría afirmar que el desempleo en los grandes mercados metropolitanos opera como un factor importante de reorganización de las oportunidades ocupacionales (Demazière, 1995). En tal sentido, sus efectos sobre las trayectorias laborales de los individuos son importantes y se analizaron ampliamente en la investigación. Pero no me detendré aquí en esta cuestión.⁵ Como se ha dicho, el interés se centrará en otro aspecto, a saber: variando las configuraciones de los mercados y las percepciones sobre el trabajo, varían no sólo las trayectorias de los individuos sino también sus representaciones sobre la búsqueda de trabajo y los patrones de movilización de recursos para la obtención de ocupación (si son principalmente mecanismos institucionalizados en los sistemas de empleo y/o en redes sociales). Organizaré la descripción de estos patrones en torno de dos temas: mecanismos accionados con miras a la obtención de una ocupación y dificultades percibidas en esa búsqueda de trabajo.

La indagación sobre los mecanismos utilizados para la búsqueda es un aspecto particularmente sensible y dependiente de dos factores: por un lado, de la forma como se institucionaliza el sistema de empleo y, por otro, de la manera en que en él se construye la figura del desempleado.

Veamos lo que aparece al respecto. En sistemas de empleo donde el patrón de duración de los vínculos laborales es más estable (como en Japón), o donde la regulación normativa del desempleo lo hace más protegido (como en Francia), el significado de la desocupación, por un lado, y las condiciones en que se da la búsqueda de trabajo, por otro, inducen a que se valoricen mecanismos de obtención de ocupación distintos de los que se verifican en Brasil, donde a la recurrencia de las transiciones se agrega la escasa institucionalización del desempleo. Para decirlo de un modo directo: los recursos movilizados en la búsqueda no son equivalentes en las tres ciudades, dependen del contexto donde se busque y a su vez están determinados por la configuración del sistema de empleo y de las formas de reconocimiento institucional del desempleo.

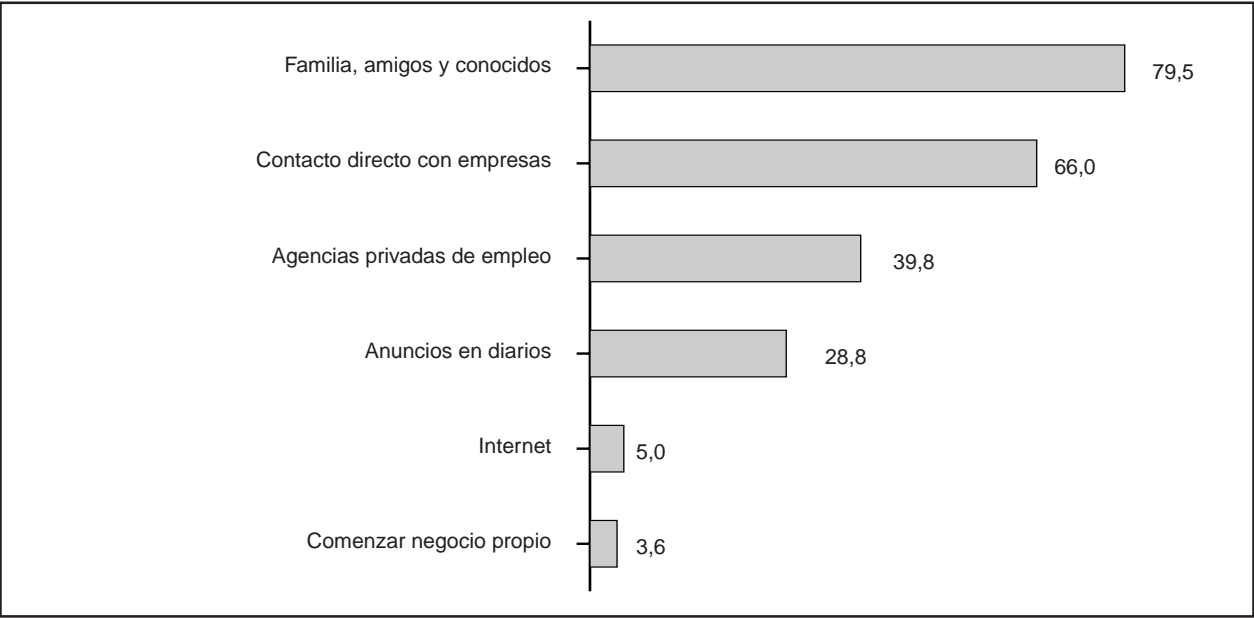
En las figuras 1 y 2 llama la atención no sólo la diversidad de los recursos movilizados para buscar trabajo sino la importancia relativa de cada uno de esos recursos en cada uno de los países considerados. En São Paulo, los mecanismos que más se destacan son las redes sociales, especialmente a través de los fuertes lazos del grupo familiar y de los amigos más allegados (Granovetter, 1973), y el esfuerzo individual de la prospección directa ante las empresas. En el caso de Tokio, se utilizan más los recursos disponibles en el espacio público (consulta a diarios y revistas, y apelación al sistema público de empleo).

En la región de París-Île de France (figura 3), al igual que en la metrópoli paulista, la prospección individual de las posibilidades que aparecen en el mercado se destaca tanto como el contacto directo con posibles empleadores. De todos modos, a diferencia de aquella, la búsqueda directa ante las empresas se hace más con el soporte del sistema público de apoyo al desempleado (la Agence Nationale Pour l'Emploi, la ANPE)⁶ que con el respaldo de redes sociales; de hecho, la significación de tales redes es mucho menor en el caso francés que en el brasileño. Obsérvese que en París se movilizan igualmente los vínculos sociales más fuertes y los más débiles, constituyendo otra diferencia con respecto a São Paulo, donde lo que

5. Al lector interesado en evidencias sobre las especificidades del sistema de empleo o sobre las formas del desempleo en los casos seleccionados lo remito a Kase y Sugita (2006), en particular al capítulo 2, de autoría de Sugita, Pignoni y Montagner. Al lector interesado en los resultados reunidos sobre los vínculos entre desempleo y las trayectorias laborales, lo remito a Guimarães (2005, 2006).

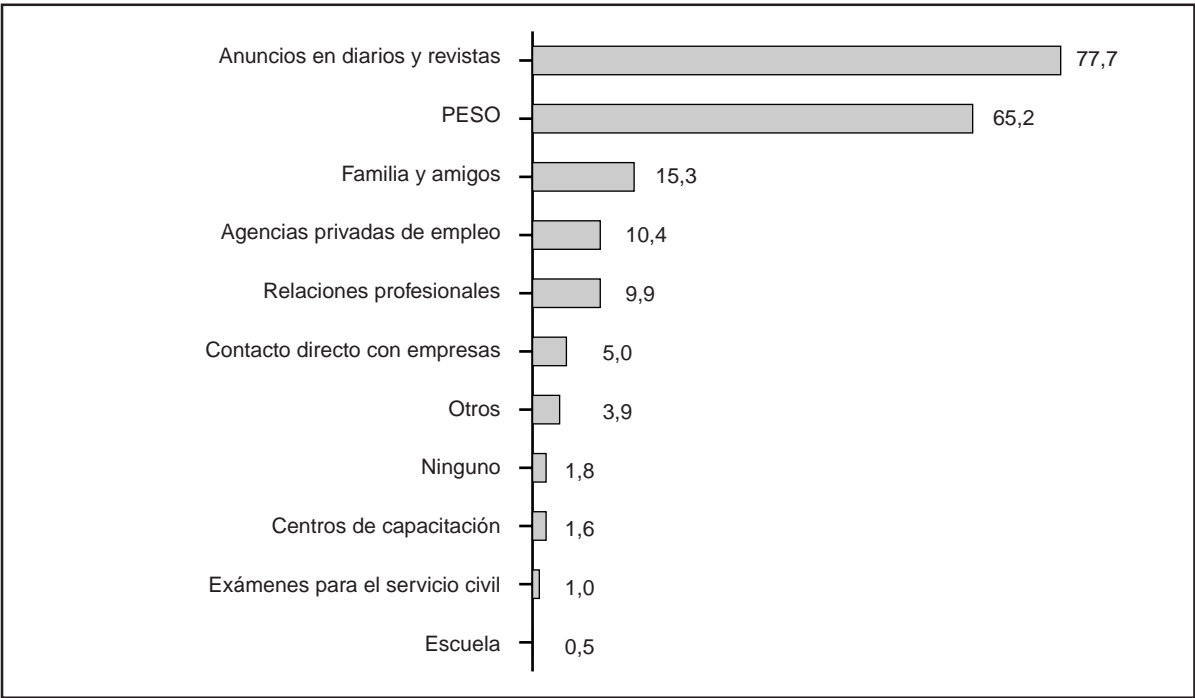
6. Me arriesgaría a decir que eso refleja la fuerza de la estrategia de calificarse como un "buen desempleado", o sea, como alguien demandante de empleo capaz de demostrar a la ANPE que no descuida la prospección del mercado.

Figura 1
Mecanismos de búsqueda de trabajo en São Paulo



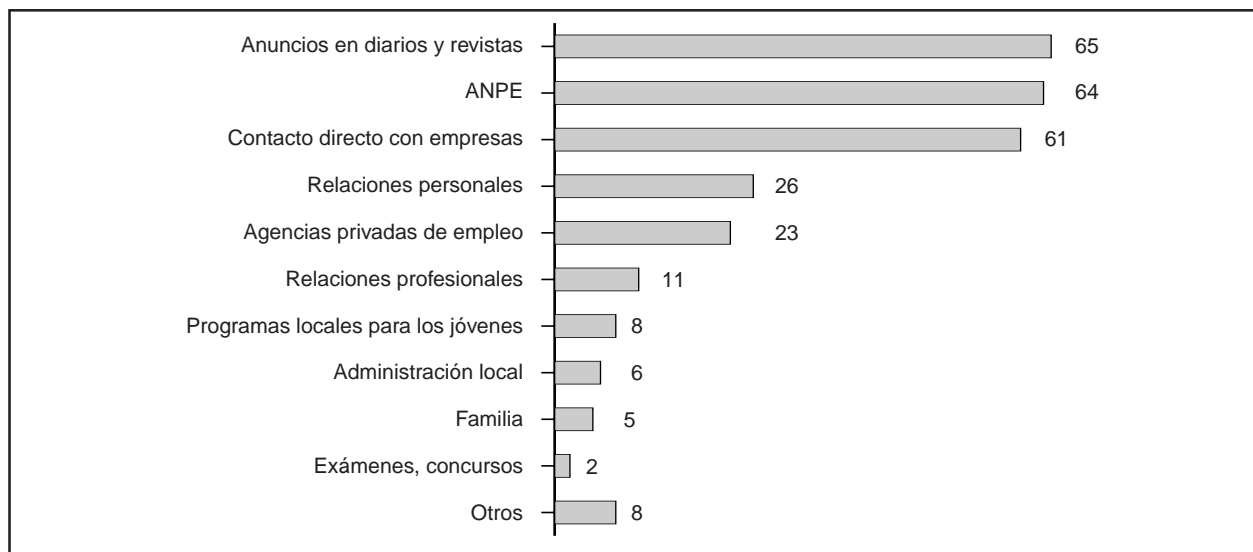
Fuente: CEM, PED, Módulo Suplementar "Movilidad Ocupacional". São Paulo, 2001. Respuesta múltiple.

Figura 2
Mecanismos de búsqueda de trabajo en Tokio



Fuente: Encuesta en agencias del sistema PESO, 2001, Tokio. Respuesta múltiple.

Figura 3
Mecanismos de búsqueda de trabajo en París



Fuente: Ministère de l'Emploi et de la Solidarité, DARES. Basis de datos TDE "Trajectoires des demandeurs d'emploi".

prima es la apelación a parientes y amigos más allegados.

En el caso de las regiones metropolitanas de São Paulo y Tokio, por razones particulares debidas al modo en que se diseñaron los relevamientos, nos fue posible avanzar un poco más, para investigar la percepción que tenían los individuos sobre el mecanismo de búsqueda que les había permitido encontrar trabajo. Esto se presenta en los cuadros 1 y 2.

Para los entrevistados en Brasil, la eficacia estuvo una vez más en las redes personales y en la prospección individual del mercado, por medio de contacto con las empresas. Esto es válido tan-

to para quienes sólo utilizaron mecanismos privados de búsqueda como para quienes combinaron mecanismos públicos y privados. Las agencias privadas de empleo (que habían sido referidas por muchos como recurso frecuentemente movilizado para buscar trabajo) fueron consideradas ineficaces para obtenerlo.

En Japón, las redes sociales (poco relevantes entre los mecanismos más accionados de búsqueda) surgen ahora como recursos eficaces para obtener trabajo, aunque también se destaquen en particular, nuevamente, los mecanismos públicos (diarios y revistas, agencias del sistema público PESO y escuela). La prospección directa, a

Cuadro 1
Tokio: mecanismos eficaces para obtener trabajo

Recurso eficaz	%
Diarios, revistas	25,6
Contacto directo con las empresas	7,2
Familiares y amigos	16,9
Colegas de trabajo	6,8
Agencias privadas de empleo	1,8
Exámenes para servicio civil	0,6
Escuela	13,4
Centros de capacitación	0,5
Agencia pública de empleo	15,7
Otros	3,3
Ninguno	8,2
Total	100,0

Fuente: Investigación directa, 2001. Encuesta en agencias del sistema PESO, 2001, Tokio.

Cuadro 2
São Paulo: Mecanismos eficaces para obtener trabajo

Tipo de recurso usado	Recurso eficaz	%
Solamente recurrieron a mecanismos de búsqueda privados	Total	75,2
	Anuncio en diarios	2,0
	Agencia privada	3,3
	Pariente, amigo, conocido	36,0
	Directamente en la empresa	25,0
	Otro (2)	8,9
Recurrieron a mecanismos de búsqueda públicos y privados	Total	20,1
	Pariente, amigo, conocido	8,0
	Directamente en la empresa	6,4
	Demás mecanismos privados(3)	2,4
	Mecanismos públicos (1)	(5)
	Otro (4)	2,2
Solamente recurrieron a mecanismos de búsqueda públicos (1)		(5)
No recurrieron a ningún mecanismo de búsqueda		4,5
Total	100,0	

Fuente: CEM, PED, Módulo Suplementar “Movilidad Ocupacional”. São Paulo, 2001.
(1) Incluye puestos de atención ligados al gobierno del Estado, a las prefecturas municipales y centrales sindicales.
(2) Incluye internet, abrir negocio propio, los que fueron invitados para el trabajo, aprobados en concurso, etcétera.
(3) Incluye internet, abrir negocio propio, anuncio en diarios y agencia privada.
(4) Incluye a quien fue invitado para el trabajo, aprobado en concurso, trabajador familiar, etcétera.
(5) La muestra no ofrece desagregación para esta categoría.

diferencia de Brasil, se considera poco fructífera.

¿Y qué se puede decir de las percepciones de los entrevistados con respecto a sus dificultades para obtener trabajo? Este tema, correlato del anterior, es totalmente relevante para reflexionar sobre las maneras en que las políticas públicas pueden sostener al demandante de empleo en sus iniciativas ante las instituciones de intermediación.⁷

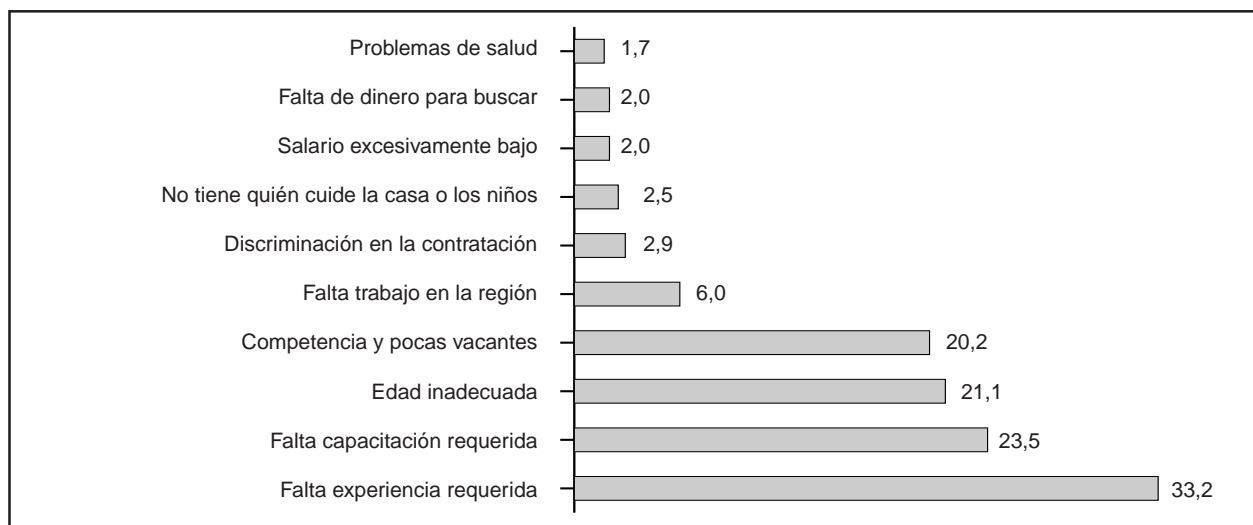
Ahora bien, en una ciudad como São Paulo, donde la corta duración de los vínculos previos es la norma y la recurrencia del desempleo es frecuente, la percepción será por cierto distinta de otra, como Tokio, donde los vínculos previos de larga duración marcan la biografía ocupacional del solicitante de trabajo.⁸ Es así como los aspectos relaciona-

dos con las condiciones de la competencia en el mercado, sean los que resultan de la escasez de oportunidades o los que demuestran el desajuste entre el perfil ansiado por el empleador y las características del desempleado, son los que más se destacan en el caso de São Paulo.

¿Y cuál es el caso en la región metropolitana de Tokio? Aquí los obstáculos para la obtención de empleo se perciben de un modo bastante distinto. La edad inadecuada con respecto a la requerida por las empresas (55,9) y las condiciones de trabajo inaceptables para los demandantes de trabajo (29,7) son, sin duda, los más importantes; la falta de vacantes (17,2) y la calificación y la experiencia inadecuadas (17,7) aparecen a continuación; finalmente, un tercer orden de factores tiene que ver con la escolaridad inadecuada

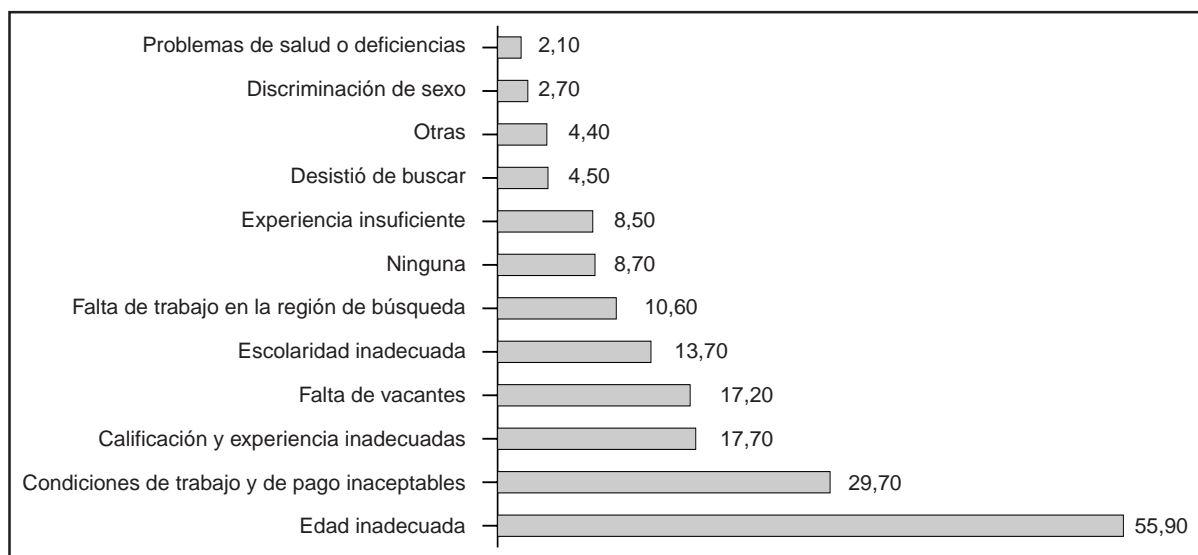
7. En tal sentido, más allá de la eficacia de una determinada arquitectura del sistema de intermediación, importa tener en cuenta el grado de articulación entre las diversas dimensiones de un sistema público de empleo (intermediación, calificación profesional y beneficio).
8. En la región metropolitana de São Paulo, seis de cada diez entrevistados había estado menos de un año en el empleo anterior; y tres de cada diez ni siquiera alcanzaron a permanecer tres meses. Exactamente lo contrario ocurre en Tokio: seis de cada diez desempleados había tenido un vínculo anterior de tres años o más de duración; para cuatro de diez, esa duración llegó incluso a superar una década; y solamente uno de diez había estado ocupado por un período inferior a un año.

Figura 4
São Paulo: principales dificultades en la búsqueda de trabajo



Fuente: CEM, PED, Módulo Suplementar "Movilidad Ocupacional". São Paulo, 2001.

Figura 5
Tokio: principales dificultades en la búsqueda de trabajo



Fuente: Encuesta en agencias del sistema PESO, 2001, Tokio.

(13,7%) y la falta de trabajo en la región de búsqueda (10,6%).

Ordenando la información de otra manera, surge que la percepción sobre las dificultades se puede reagrupar en tres clases principales de factores, según su relación con el mercado. Los que reflejan dificultades en la oferta de oportunidades de trabajo, los que reflejan la inadecuación del perfil profesional del trabajador (calificación y experiencia), y los que reflejan el peso de otras

características, de atributos del trabajador que lo (des)califican para la competencia en el mercado (edad, sexo, estado físico, etc.). Al hacer este reagrupamiento, se puede formular una nueva forma de indagar, a saber: ¿son las oportunidades, las calificaciones u otros atributos las barreras que más afectan a los individuos en su esfuerzo por tener acceso al trabajo?

En el caso de la región metropolitana de São Paulo vemos que la vulnerabilidad individual con

respecto a las condiciones de competencia en el mercado es mucho más evidente y generalizada. Los paulistas perciben el problema de la inadecuación del perfil profesional, sin duda, como lo más grave (51%); luego la escasez de oportunidades (23%) y no sin razón, ya que el trabajo de campo de la investigación se hizo en un momento de crisis aguda de desempleo. Sin embargo, esto también ocurría en Japón, a pesar de lo cual la percepción es mucho más baja (16%).

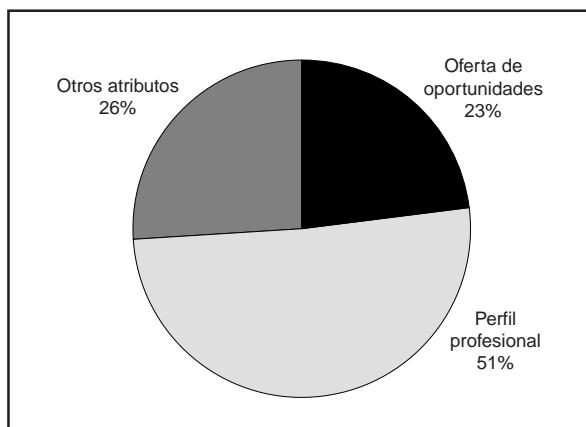
En Tokio, tanto como la falta de adecuación al perfil profesional de calificación y experiencia (39%), se destaca la barrera originada en otros atributos, como la edad inadecuada, que descualifica al trabajador para el puesto de trabajo.

En el caso de São Paulo, siete de cada diez trabajadores perciben que la adversidad del mercado expresa tanto la competencia por vacantes escasas como la barrera de acceso a las vacantes disponibles debido a la falta de adecuación del perfil de calificación y experiencia. Y si bien hay otras características que pesan, lo hacen mucho menos que en el caso japonés, donde casi cuatro de cada diez trabajadores sufren las consecuencias de la falta de atributos valorizados por el empleador y experimentan particularmente la barrera de la edad elevada.

Vemos entonces que los contextos donde se busca trabajo marcan de modo importante tanto los recursos movilizados para localizar oportunidades, como las dificultades para su búsqueda. No sin razón, puesto que las situaciones dominantes en tanto desempleo pueden variar grandemente entre metrópolis, como lo demuestran las figuras 8 y 9, que ilustran cuán diversos pueden ser dos de los casos, París y São Paulo. En el primero, la búsqueda de trabajo tiene lugar en una situación de desempleo abierto, característica de nueve de cada diez demandantes franceses de empleo (figura 8). Permanecer por tiempo creciente y en número tan elevado en una situación donde solamente tiene lugar la búsqueda de trabajo –y donde es minoritaria la presencia de trabajo, aun ocasional– sólo parece posible cuando un sistema de institucionalización del desempleo desplaza al trabajador a la esfera del apoyo público. Son desempleados –autorreconocidos y también reconocidos institucionalmente– y como tales mantenidos por el sistema público de empleo.

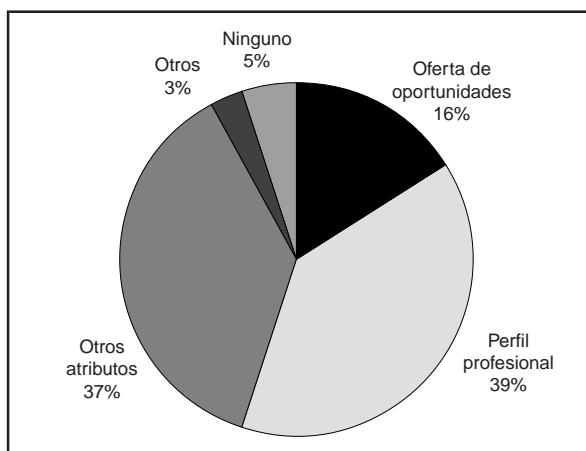
En el caso brasileño (figura 9), visto aquí a partir de los datos para la región metropolitana de São Paulo en 2001, cuatro de cada diez desempleados se mantenían apelando al trabajo ocasional, dada la escasa capacidad de inclusión del sistema público de protección al desempleo. Por

Figura 6
São Paulo: ¿oportunidades, calificaciones o atributos?



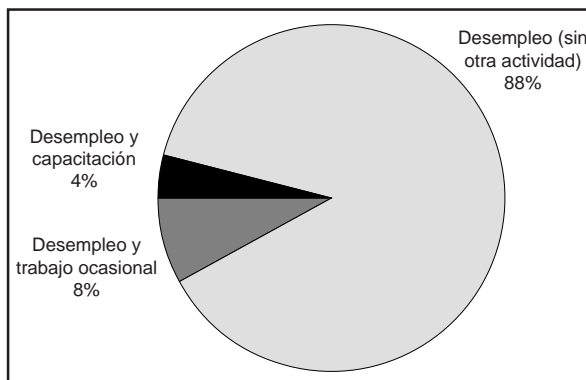
Fuente: CEM, PED, Módulo Suplementar "Movilidad Ocupacional". São Paulo, 2001.

Figura 7
Tokio: ¿oportunidades, calificaciones o atributos?



Fuente: Encuesta en agencias del sistema PESO, 2001, Tokio.

Figura 8
París: el desempleo fuertemente institucionalizado



Fuente: Ministère de l'Emploi et de la Solidarité, DARES. Basis de datos TDE "Trajectoires des demandeurs d'emploi".

lo mismo, sus vicisitudes se resuelven, como ya hemos visto, recurriendo principalmente a la esfera privada, a las redes sociales y, dentro de las mismas, a aquellos vínculos más fuertes: parientes, amigos y círculos próximos de conocidos. Así se busca trabajo, así se obtiene trabajo y así se organiza la supervivencia.

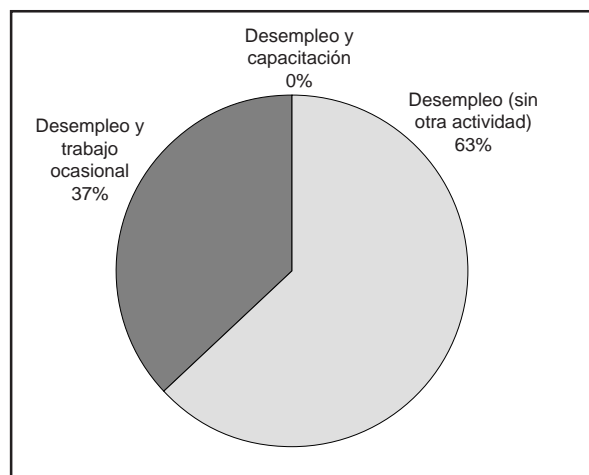
¿Cómo se relacionan estas constataciones con la literatura más reciente sobre el papel de las instituciones de intermediación (públicas o privadas) y de las redes sociales en la localización y acceso a oportunidades laborales? ¿Qué sugerencias se podrían desprender para una agenda de investigación? Éste será el objetivo de la siguiente y última sección.

2. Dialogando con la literatura: agencias y redes sociales en la intermediación por la salida del desempleo

La constitución de instituciones de intermediación ha sido un tema cada vez más frecuente en una literatura ávida por describir el papel de mecanismos de salida del desempleo y de (re)inserción laboral. Si bien tal literatura no llega a ser abundante, no por ello deja de ser significativa. Aparecen análisis recientes en las más diversas latitudes: en Estados Unidos (Peck y Theodore, 1999; Pastor *et al.*, 2003), en Europa (Forde, 2001; Beynon *et al.*, 2002; Gray, 2002; Bergstrom y Storrie, 2003; Koene y Purcell, 2004), o en países de América Latina (Echeverría, 2001; Pamplona, 2002; Guimarães, 2004)

En todos esos casos se destaca una nueva figura que surge en el mercado de trabajo organizando la intermediación entre, por un lado, las necesidades cada vez más flexibles (en términos numéricos y funcionales) de las empresas y, por otro, la búsqueda de nuevas oportunidades laborales por parte de los trabajadores desvinculados luego de contratos de larga duración en funciones ahora reestructuradas, o bien (re)ingresantes al mercado de trabajo. Se trata de empresas organizadas con el objetivo de proveer personal a otras firmas, ya sea como intermediarios de trabajadores que firmarán contratos con otros, o contratando directamente. Siendo la otra cara de la moneda en el movimiento de reestructuración de las empresas, su presencia en el mercado de trabajo es tanto más fuerte cuanto más intensa y perceptible se muestre dicha reestructuración. No se trata sólo, o necesariamente, de agencias de empleo, ya que tienen un espectro de actuación mucho más amplio en lo que concierne a

Figura 9
São Paulo: el desempleo débilmente institucionalizado



Fuente: CEM, PED, Módulo Suplementar "Movilidad Ocupacional". São Paulo, 2001.

la intermediación de mano de obra. Una parte significativa está formada por organizaciones que asumen la condición de empleadores de aquellos cuya colocación gestionan con respecto a terceros (Echeverría, 2001).

Lejos de reducirse a la imagen simplificada y estereotipada que vulgarmente tenemos con respecto al trabajo temporario, en la literatura llama la atención su diversidad y más aún, cierta polarización que sería característica de mercados con una intensa reestructuración empresarial y por lo tanto muy volátiles en cuanto a oportunidades de trabajo. Peck y Theodore (1999), analizando el caso de Chicago en los 90, ciudad donde más crecía el trabajo temporario en los Estados Unidos, identificaron dos segmentos bastante distintos. Por un lado, el que, en opinión de los autores, reflejaría una especie de "vía regia" (*high road*) en el proceso de reestructuración económica regional, caracterizado por agencias de gran porte, que sirven a una gama creciente de demandantes, haciéndolo de modo cada vez más profesional y estableciendo relaciones contractuales más estables con sus clientes. Por lo mismo, tenderían a atender una demanda de trabajadores de mayor calificación, lo que las obligaría a aplicar (y desarrollar) sus propias estrategias de recursos humanos.

Por otro lado, existiría un segundo segmento de empresas de intermediación y locación de trabajo temporario. Éstas, a diferencia de las anteriores, tipificarían una especie de "vía secunda-

ria" (*low road*) entre las nuevas instituciones de gestión de ese tipo de trabajo. Serían sobre todo agencias pequeñas, de propietarios locales que forman cadenas también locales o regionales. Estarían consagradas a atender mercados sensibles al valor de los salarios, y dispuestos a contratar trabajadores de baja calificación, principalmente en los llamados segmentos "livianos" (embalaje, transporte de materiales, etc.); por lo tanto se especializarían en el segmento más pobre del mercado.

Igual diversidad se hizo evidente en el estudio llevado a cabo por Pastor *et al.* (2003), donde se analizaron otras dos regiones de Estados Unidos: una en el Medio Oeste, Milwaukee,⁹ y otra en California, Silicon Valley, ambos casos también marcados por una intensa volatilidad económica y un amplio uso de intermediarios del trabajo llamado flexible.

Koene y Purcell (2004) se adelantaron explorando un argumento provocador, a la luz de un estudio comparativo de Holanda y el Reino Unido, dos de los mayores mercados de intermediación privada de Europa. Estudiaron la modalidad de gestión del trabajo en esas complejas relaciones tripartitas de contrato y uso del mismo. La actuación de los intermediarios privados en esos mercados llevó a los autores a reconocer no sólo la heterogeneidad interna de dicho segmento, sino también a sugerir una paradoja en su patrón de actuación. Por una parte, la proliferación del trabajo temporario ocurre, según corrobora una importante literatura, en un contexto de precarización de contratos, de creciente precarización de los empleos y de notable inseguridad para los trabajadores sujetos al desempleo recurrente (en ese sentido véase, por ejemplo, el argumento elocuente de Beck y Beck-Gernsheim, 2003). Además, por otra parte, Koene y Purcell

encontraron que las agencias tenderían, simultánea y paradójicamente, a alimentar la estabilidad de los vínculos que constituían, ya sea con las empresas demandantes de sus servicios o con los trabajadores temporarios colocados por ellas, y que de tal modo llevan al mercado el nombre y la imagen de la agencia que intermedió en su contratación. La tensión entre precarización y fidelización marcaría entonces el nuevo y paradójico mundo del trabajo temporario, especialmente si se comparan ocupaciones de calificación variable en empren-

dimientos de dimensiones igualmente diversas.

Por más que se trate de un fenómeno en creciente expansión y visible en las diversas esferas de actividad, hay al mismo tiempo considerables variaciones entre contextos sociales, tanto en lo referido a las modalidades de la intermediación como en la selectividad social con que el trabajo temporario se distribuye entre grupos específicos, o incluso en los modos de gestión de esas nuevas relaciones de trabajo contratado mediante intermediarios. Ésta es una veta en la que futuros estudios comparativos encontrarán un camino de exploración para la adquisición de conocimiento.

Pero el horizonte de investigaciones es más amplio aún. Sabemos que el acceso a oportunidades de trabajo muchísimas veces se resuelve por medio de mecanismos que escapan a la racionalidad de las instituciones especializadas del mercado, pasando por otra forma de razón, anclada en la estructura y en el funcionamiento de redes sociales tejidas en el curso de la vida cotidiana.

En este terreno, el debate sobre oportunidades laborales, y en particular sobre la circulación de informaciones en el mercado de trabajo, debe mucho a las formulaciones seminales de dos autores: Mark Granovetter (1973, 1974, 1985), Granovetter y Tilly (1988) y Nan Lin (2001). Granovetter, siguiendo pistas tan diversas como las de Polanyi (2000) y White (1970, 1981), sugirió –y documentó empíricamente– que la creación y la evolución de un mercado (incluyendo el mercado de trabajo) dependerían de cierto número de condiciones sociales y políticas que contribuirían igualmente a su funcionamiento, lo que Swedberg (1994) posteriormente denominaría "estructura social del mercado".

En el caso de las oportunidades ocupacionales o de la búsqueda de trabajo, por ejemplo, habría que tener en cuenta los "contactos" a partir de los cuales las personas se tornan conocedoras de la información laboral pertinente, incluso sin estar disponible en el mercado, en procura de una ocupación. Es así como, al entrevistar a directivos y cuadros altamente calificados en su famoso estudio, Granovetter (1974) se dio cuenta de que el encuentro entre demandantes y oferentes de trabajo se realizaba por tres diferentes tipos de mecanismos: los procedimientos impersonales (como anuncios y agencias de empleo), las candidaturas espontáneas (por pros-

9. Región donde se originó el trabajo temporario en Estados Unidos y donde se constituyó una de las empresas hoy emblemáticas del sector a escala internacional, Manpower.

pección directa ante los empleadores) y los contactos personales. Algo más de cinco de cada diez individuos que investigó consideraba que los contactos personales, y no los mecanismos de mercado, eran la principal vía de detección de oportunidades laborales.

De hecho, tal como acabamos de ver en la sección precedente, en el estudio realizado en 2001 en la región metropolitana de São Paulo, nada menos que siete de cada diez individuos estimaban que las informaciones obtenidas de familiares, amigos y conocidos eran su forma más habitual de buscar trabajo, y más aún, que era la que (en más de la mitad de los casos) había demostrado ser eficaz para la obtención del último empleo. A pesar de que el peso de los mecanismos institucionales y de los circuitos impersonales apareciese mucho mayor allí que en París y Tokio, no había que descartar la importancia de los contactos personales también en esas otras dos ciudades estudiadas. Pero era en São Paulo donde los contactos personales adquirían una relevancia notable (como queda también documentado en Guimarães, Hirata, Montagner y Sugita, 2004); y no solamente los llamados “vínculos débiles”, como habían descubierto antes Granovetter (1973, 1974) o Degenne y Forsé (1987).

¿Cuál es la importancia de estas constataciones para las reflexiones sobre oportunidades en el mercado y, más exactamente, sobre oportunidades de salida del desempleo? Parecería que no todos los individuos tienen igual acceso a las informaciones ocupacionales pertinentes y que en consecuencia no todos se benefician de igual modo de sus redes de relaciones. Algunas veces, porque la red a la que tienen acceso es menos eficaz en términos de la información que allí circula, otras porque su propia posición en la red resulta menos favorable que la de otras personas.

Se puede decir que la articulación entre oferentes y demandantes de empleo no se realiza por mecanismos únicamente mercantiles de difusión de la información, puesto que también es un subproducto de otras relaciones sociales que no tienen una dimensión de mercado. El funcionamiento del mercado laboral, como cualquier otro mercado, demanda el examen de las estructuras sociales subyacentes, de modo de comprender las formas de transmisión de oportunidades. Y ése es un proceso que no se limita a los mecanismos usuales de coordinación mercantil por medio del sistema de precios (para el caso, el precio por el cual se admite trabajar, o visto desde otro ángulo, el precio por el cual se acepta contratar a un trabajador).

Nan Lin (2001) contribuyó con importantes pistas para el avance en tal cuestión. Partiendo de la idea de que la estructura social es piramidal y que en ella siempre existe alguna congruencia de status, Lin sugiere que el capital social movilizado por un individuo dependería fundamentalmente de la posición de los miembros de su red en el conjunto del sistema de estratificación; en ese sentido, los intercambios serían más fáciles entre personas más próximas por sus posiciones de status que entre las más distantes. Obsérvese que ésta es una idea particularmente fértil cuando se pretenden analizar los mecanismos que explican la salida del desempleo, lo que implica considerar el rendimiento en el mercado de trabajo dadas las oportunidades laborales que allí se abren.

Por eso mismo, nociones de nivel medio, como redes y capital social, pueden tener gran valor heurístico. Una vez más el argumento se origina en las ideas de Lin: el éxito de la acción de un individuo pasa a ser visto como dependiente de la posición, en el sistema de estratificación, de los individuos a quienes está ligado y ya no exclusiva y simplemente asociado a su propia posición individual, o a la fluidez del sistema en cuanto estructura. Por el contrario, la evaluación de sus posibilidades en la disputa por oportunidades en la sociedad, entre las que se encuentran las ocupacionales, debe tener en cuenta no sólo cuán extensa es la red en la que se inserta la persona sino también cuál es el nivel más elevado alcanzado allí y cómo se distribuyen las relaciones en ese intervalo, teniendo presente el sistema de estratificación social.

Ahora bien, cuando reflexionamos sobre los estudios del mercado laboral teniendo en mente ideas de la así llamada “nueva sociología económica”, se hace evidente cuánto debemos avanzar todavía. Si bien el resultado del estudio comparativo aquí presentado colaboró con la elucidación de la importancia de los vínculos personales (débiles y fuertes) teniendo presente la localización de las oportunidades de trabajo y la renta, por cierto deja abierto un amplio camino para avanzar con estos temas, en dirección a nuevas hipótesis. Así, hoy resulta importante investigar cómo se produce la transmisión de oportunidades laborales y si esa transmisión se muestra tan fuertemente informada por mecanismos que se enraizan en redes sociales, por ejemplo, y, en tal sentido, cuál es el lugar de las iniciativas e instituciones del mercado de trabajo, particularmente de las instituciones del sistema público de empleo.

Bibliografía

- Beck, U. y E. Beck-Gernsheim (2003), *La individualización. El individualismo institucionalizado y sus consecuencias sociales y políticas*, Barcelona, Paidós.
- Benarrosh, Y. (2000), "Tri des chômeurs et consensus des acteurs de l'emploi. Vers une approche des «trappes d'employabilité»", *Travail et emploi*, N° 81, janvier, pp. 9-26.
- Bergstrom, O. y D. Storrie (2003), *Contingent Employment in Europe and the United States*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Beynon, H., D. Grimshaw, J. Rubery y K. Ward (2002), *Managing Employment Change: The New Realities of Work*, Oxford University Press.
- Degenne, A. y M. Forsé (1994), *Les Réseaux Sociaux*, Paris, Armand Colin.
- Demazière, D. (1995), *La sociologie du chômage*, Paris, La Découverte.
- Demazière, D., N.A. Guimarães, H.S. Hirata, M.-T. Pignoni y K. Sugita (2000), "Chômage: Approches institutionnelle et biographique. Une comparaison Brésil, France, Japon", Paris, marzo.
- Echeverría, M., J.L. Ugarte, V. Uribe-Echeverría y V. Solís (2001), *El otro trabajo. El suministro de personas en las empresas*, Cuaderno de Investigación N° 7, Departamento de Estudios, Dirección del Trabajo, Santiago de Chile.
- Forde, C. (2001), "Temporary Arrangements: the Activities of Employment Agencies in the UK Work", *Employment and Society*, 15: 3, pp. 631-644.
- Freyssinet, J. (1984), *Le chômage*, Paris, La Découverte.
- (1997), "Le rôle du chômage de masse dans la flexibilisation de l'emploi", en B. Appay y A. Thébaud-Mony (eds.), *Précarisation sociale, travail et santé*, Paris, IRESO, pp. 229-239.
- Gallie, D. y S. Paugam (2000), *Welfare Regimes and the Experience of Unemployment in Europe*, Oxford University Press.
- Granovetter, M.S. (1973), "The Strength of Weak Ties", *American Journal of Sociology*, 1973, pp. 1361-1380.
- (1974), *Getting a Job. A Study on Contacts and Careers*, Cambridge, Harvard University Press.
- (1985), "Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness", *American Journal of Sociology*, 91: 3, pp. 481-510.
- (1991), "The Sociological and Economic Approaches to Labor Market Analysis: A Social Structural View", en M. Granovetter y R. Swedberg (eds.), *The Sociology of Economic Life*, Boulder, Westview Press, pp. 233-263.
- y Ch. Tily (1988), "Inequality and Labour Processes", en N.J. Smelser (ed.), *Handbook of Sociology*, Nueva York, Sage.
- Gray, A. (2002), "Jobseekers and Gatekeepers: The Role of the Private Employment Agency in the Placement of the Unemployed", *Work, Employment and Society*, 16: 4, pp. 655-674.
- Guimarães, N.A. (2002), "Por uma sociologia do desemprego: contextos sociais, construções normativas e experiências subjetivas", *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 17, N° 50, São Paulo, ANPOCS, octubre, pp. 103-122.
- (2004), "O sistema de intermediação de empregos. Um outro olhar sobre o mercado de trabalho da região metropolitana de São Paulo". Relatório ao MTE/OIT e PMSP, São Paulo, CEBRAP, diciembre, 70 pp. Versão digital em <http://www.fflch.usp.br/sociologia/nadya>
- (2005), "Desemprego: trajetórias, transições e percepções. Comparando mercados de trabalho sob distintos regimes de welfare (São Paulo, Paris, Tóquio)", *Centre for Brazilian Studies Working Papers Series*, N° 59, Oxford University (Oxford, Inglaterra) pp. 1-33, 2005. Versión digital en <http://www.brazil.ox.ac.uk/papers.html>.
- (2006), "Unemployment and Occupational Transition: Trajectories and Perceptions", en K. Kase y K. Sugita (orgs.), *The Unemployed and Unemployment in an International Perspective: Comparative Studies of Japan, France and Brazil*, Universidad de Tokio, Institute of Social Sciences (ISS Research Series N° 19), cap. 3, pp. 42-67.
- (org.) (2003), *Desemprego. Abordagens institucional e biográfica. Uma comparação Brasil, França, Japão*. Relatório de Pesquisa ao CNPq, São Paulo.
- Guimarães, N.A., H. Hirata, P. Montagner y K. Sugita (2004), "Desemprego: mercados, instituições e percepções. Brasil e Japão numa perspectiva comparada", *Tempo Social*, vol. 16, N° 2, São Paulo, pp. 257-288.
- Guimarães, N.A., P.H. Silva y M.V. Farbelow (2004), "Transições ocupacionais, recorrência do desemprego e desigualdades de sexo e cor. São Paulo numa perspectiva comparada", comunicação apresentada ao VIII Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais, Painele 50, Coimbra, 15-18 de septiembre, 28 pp.
- Kase, K. y K. Sugita (orgs.) (2006), *The Unemployed and Unemployment in an International Perspective: Comparative Studies of Japan, France and Brazil*, University of Tokyo, Institute of Social Sciences (ISS Research Series, N° 19), Tokio.
- Koene, B. y K. Purcell (2004), "The Value of Relationships in a Transactional Labour Market: Constructing a Market for Temporary Employment", octubre, mimeo.
- Lima, J.C. (2002), *As artimanhas da flexibilização. O trabalho terceirizado em cooperativas de produção*, São Paulo, Terceira Margem, 2002.
- Lin, N. (2001), *Social Capital. A Theory of Social Structure and Action*, Cambridge University Press.
- Montagner, P., M.T. Pignoni y K. Sugita (2006), "Codification and Measures: Changing frontiers of Unemployment", en K. Kase y K. Sugita (orgs.), *The Unemployed and Unemployment in an International*

- nal Perspective: Comparative Studies of Japan, France and Brazil*, Universidad de Tokio, Institute of Social Sciences (ISS Research Series Nº 19), cap. 2, pp. 14-41.
- Pamplona, J.B. (2002), "Estudo das Empresas Prestadoras de Serviços de Seleção, Agenciamento e Locação de Mão-De-Obra Temporária do Grande ABC Paulista", documento preparado para a Divisão de Desenvolvimento Produtivo e Empresarial da Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL), São Paulo, febrero de 2002; disponible en Guimarães, Leite, Bento, Soares (2003), *Gestão Local, Empregabilidade e Equidade de Gênero e Raça: Um Experimento de Política Pública na Região do ABC Paulista*. Relatório Final, São Paulo, FAPESP/CEBRAP/Prefeitura Municipal de Santo André/CEERT/ELAS, agosto, cap. 19. Versão digital em <http://www.fflch.usp.br/sociologia/nadya>.
- Pastor, M., L. Leete, L. Dresser, C. Benner, A. Bernhardt, B. Brownstein y S. Zimmerman (2003), *Economic Opportunity in a Volatile Economy: Understanding the Role of Labor Market Intermediaries in Two Regions*, Final Research Report, Funded by the Ford, Rockefeller and Russell Sage Foundations, mayo.
- Peck, J. y N. Theodore (1999), "O trabalho Eventual: Crescimento e Reestruturação da Indústria de Emrpegos Temporários em Chicago", *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo*, 5 (10): 135-159.
- Pignony, M.-T. y Ch. Poujouly (1999), "Trajectoires professionnelles et récurrence du chômage", en DARES, *Premières Informations et Premières Synthèses*, París, Ministère de l'Emploi et de la Solidarité, Nº 14, abril.
- Pignoni, M.T. y D. Demazière (2002), "Situations et parcours des chômeurs. Résultats de l'enquête statistique française", documento de trabajo, París, mimeo.
- Polanyi, K. (2000), *A Grande Transformação. As origens da nossa época* (1994), Río de Janeiro, Campus.
- Supiot, A. (ed.) (1999), *Au-delà de l'Emploi*, París, Flammarion.
- Swedberg, R. (1994), "Markets as Social Structures", en N. Smelser y R. Swedberg (eds.), *The Handbook of Economic Sociology*, Princeton University Press, 1994, cap. 11, pp. 255-282.
- White, H.C. (1970), "Matching vacancies and mobility", *Journal of Political Economy*, 78: 1, pp. 97-105.
- (1981), "Where do Markets come from?", *American Journal of Sociology*, 87: 3, pp. 517-587.

NI TIEMPO VACÍO NI SOBRANTE DE TIEMPO: EL DESEMPLEO COMO PRUEBA FRAGMENTADA

Didier Demazière*

El desempleo es realmente una prueba biográfica que se caracteriza por la privación de un status más favorable o protector basado en el empleo y se define por la exclusión de las condiciones de pertenencia y de participación consideradas normales en la sociedad (trabajar, criar a los hijos, estudiar, estar jubilado...). La significación de esta prueba es heterogénea y diferenciada, algo verificable sea cual fuere la sociedad implicada (Demazière *et al.*, 2006). La temporalidad del desempleo, según sean las formas concretas que éste asuma en la vida cotidiana del desempleado, sea como sinónimo de vacuidad y de pérdida de referencias, que se acompañe de esfuerzos intensivos de búsqueda de trabajo, que esté amparado por instituciones protectoras, por cursos de capacitación, que esté atenuado por la obtención de prestaciones sociales compensatorias o que esté asociado a pequeños trabajos temporarios, el paso de ese tiempo tiene consecuencias sobre las maneras de vivirlo, de interpretarlo y de darle sentido.

La estadística descriptiva se basa en los indicadores de duración: tiempo pasado desde el último empleo, antigüedad del desempleo, rapidez o probabilidad de salida. La interrelación entre semejantes está también impregnada de una incertidumbre (temporal) por ignorar el fin de ese período de privación laboral.

En el registro jurídico, el desempleo –la privación involuntaria de empleo– es considerado un estado transitorio y provisorio, una anticipación de un próximo empleo, un paréntesis en la carrera profesional. En realidad, sea cual fuere el punto de vista analítico que se adopte, el desempleo no puede ser disociado de una perspectiva temporal y no puede ser captado de manera estadística.

Por su parte, los estudios sociológicos consagrados a la experiencia vivida de privación de empleo toman en cuenta sistemáticamente esta dimensión temporal y con frecuencia intentan describir “la ecuación temporal” de los desempleados, o sea, la organización y el horizonte de las temporalidades que manejan las personas entrevistadas (Grossin, 1996). Todos los análisis ponen el acento en la diversidad de estas ecuaciones, indicando implícitamente que éstas no se pueden deducir de las características supuestamente específicas de una categoría administrativa (Demazière, 2003). Es decir que el tiempo de los desempleados es tan heterogéneo y diversificado como el tiempo de los trabajadores: por ejemplo, mientras algunos se ven desbordados por un tiempo no ocupado e invasor, a otros les faltan estas categorías porque buscan frenéticamente empleo o se involucran en otras actividades (Schnapper, 1997). Lo cierto es que, si bien los materiales acumulados permiten un panorama amplio de las experiencias de desempleo vividas, es aún difícil dar significación a las dimensiones que estructuran esta adversidad temporal.

En consecuencia, la intención no es realizar una descripción de las ecuaciones temporales de los desempleados sino más bien explicitar un punto de vista teórico y una postura metodológica que permitan enriquecer el análisis y la comprensión. Para ello se introducirán dos variaciones: en primer lugar, considerar que el tiempo de los desempleados es el producto de interacciones con el prójimo más que un punto de vista interno del individuo; en segundo lugar considerarlo como una superposición de tiempos heterogéneos y contradictorios cuya acumulación tiene poderosas consecuencias de identidad y de status social. La hipótesis inicial es que

* Sociólogo, director de investigación del Centre National de la Recherche Scientifique. Laboratorio Printemps. didier.demaziere@printemps.uvsq.fr. Traducción: Silvia Whal de Llorens.

el desempleo se inscribe en temporalidades problemáticas a medida que la cantidad de personas afectadas aumenta y que los tiempos de privación se prolongan. Estas incertidumbres, que pesan en las significaciones de la prueba temporal, implican la producción de justificaciones y argumentaciones por parte de los desempleados, que se enfrentan a las categorizaciones de los interlocutores plurales. Luego de explicitado, este enfoque será objeto de una prueba empírica.

1. Una temporalidad heterogénea

La privación de empleo tiene, en particular en las sociedades fundadas en el trabajo, consecuencias directas, casi mecánicas, sobre el tiempo vivido. La actividad profesional es consumidora de tiempo, pauta el desarrollo de las jornadas, impone sus limitaciones a otras actividades, ejerce una fuerte impronta en la vida cotidiana. Es así como la desaparición o dilución del tiempo profesional no conduce solamente a liberar tiempo sino que provoca una desestabilización temporal porque significa la desaparición del tiempo de referencia. De hecho, tanto los desempleados como otras categorías de la población que caen más o menos súbitamente en la inactividad se encuentran ante un aumento de tiempo, un “excedente de tiempo” (Bourdieu, 1997). Lo más importante es comprender la economía de esta sobreabundancia, que exige la construcción de un marco teórico que tenga en cuenta los procesos heterogéneos de producción de esta prueba temporal. El tiempo del desempleo puede, en consecuencia, caracterizarse por una incertidumbre recurrente, marcada por articulaciones problemáticas entre pasado, presente y porvenir, que se manifiestan en los diferentes tiempos sociales.

Sin embargo esta perspectiva es incompleta, ya que el tiempo de los desempleados es también objeto de encuadres y prescripciones que tienden a imponer una forma específica a la experiencia del desempleo.

44

1.1. Una incertidumbre temporal invasora

La elasticidad temporal tiende a producir corrimientos que desorganizan los ritmos sociales, destruyen las referencias temporales y excluyen la métrica de la vida social. Estos procesos destructores, que pueden llevar hasta la depresión temporal del individuo, no funcionan de manera idéntica y uniforme, pero sí circunscriben, más allá de la variedad de las experiencias vividas, la

condición típica de desempleo (Schnapper, 1999). El desempleo aparece entonces como un tiempo por defecto, un tiempo hueco que plantea problemas particulares de descripción y de análisis.

Describir los distintos usos del tiempo de los desempleados es una perspectiva clásica que se nutre de varios métodos de investigación que tropiezan con obstáculos específicos. La entrevista biográfica demuestra ser poco cómoda para describir en detalle la organización temporal cotidiana. En efecto, esta organización aparece más laxa, híbrida, con horarios difusos. Los días son improductivos, vacíos de actividades cargadas de sentido, como expresa Paul Lazarsfeld (1981), quien dice que “si se les solicita describir sus ocupaciones en un período preciso, no ven nada que valga la pena contar”. Se emplea también el método de los usos del tiempo a partir de un cuaderno de actividades, con importantes bases de muestra, que permite medir la distribución de tipos de actividades (tiempo profesional, doméstico, personal, de ocio) y se comparan categorías de población, desempleados y activos ocupados (Cheng y Herpin, 2002). De todos modos, este enfoque no aporta más que una débil luz sobre las temporalidades de los desempleados, en particular porque la significación del tiempo de ocio aparece en ese caso como homogénea e independiente de la presencia o ausencia de un tiempo profesional. Ahora bien, los tiempos que corresponden a la nomenclatura de las actividades interactúan de modo que la situación de desempleo corresponde a una combinación temporal irreductible, incluso en las formas de inactividad, ya que existe un tiempo de desempleo que no es ni un tiempo profesional ni un tiempo de ocio ni un tiempo doméstico.

Una especificidad del desempleo es justamente su espesor temporal, vinculado al carácter problemático de esta condición. Porque el desempleo hace surgir un futuro en el tiempo presente; un futuro incierto, imprevisible, incluso amenazante. La experiencia de la privación de empleo impone por lo tanto anticipaciones temporales y proyecciones hacia la salida, que se distribuyen en un espectro muy amplio, abarcando la esperanza, la resignación, la confianza, la decepción, la expectativa, la renunciación, la planificación, la urgencia, el desaliento, etc. Estas variaciones introducen diferencias en la codificación oficial del desempleo como anticipación de un empleo, las interpretaciones naturales de los desempleados que se enfrentan a las dificultades de obtención de un empleo y en la competencia en el mercado de trabajo. El desempleo puede ser conside-

rado una prueba temporal específica, no porque estas posturas ante el porvenir le sean propias, sino porque son centrales y estructurales de esta experiencia (Demazière, 1996). Esta organización temporal particular indica en qué medida la significación misma del desempleo se ve constantemente amenazada por la indeterminación de su fin. Las incertidumbres temporales socavan la estabilidad de la categoría, ya que el alargamiento de la duración del desempleo afecta el carácter transitorio y flexible en las posibilidades de acceso al empleo, contrariando su carácter provisorio. El tiempo de desempleo, al ser problemático, es objeto de continuas reparaciones.

1.2. Los encuadres y el peso del tiempo impuesto

El desempleo incide en las situaciones personales; el tiempo sin trabajo no puede considerarse únicamente como una duración subjetiva, vivencial. Se compone de cualidades diferenciadas provenientes de las relaciones sociales que contribuyen directamente a categorizar ciertas experiencias como el desempleo. La desaparición del tiempo de trabajo no conduce a una dilatación de otras temporalidades que se podrían llamar tiempo para uno, personal, aun de modo desorganizado y poco cargado de significado, como lo sugiere la tesis de la invasión por un tiempo vacío, sino que el desempleo es un status codificado que encierra a los desempleados en una madeja de prescripciones y obligaciones. En efecto, todo individuo registrado en la ANPE (Agence Nationale pour l'Emploi) entra en la categoría administrativa de los "solicitantes de empleo", lo que le implica la obligación de búsqueda de empleo y lo expone a un control administrativo. La búsqueda de empleo ocupa un lugar central en la definición normativa del desempleo, a la que se agregan consejos, capacitaciones, interrogaciones, verificaciones, inquisiciones. Por lo tanto es un tiempo impuesto, un tiempo ajeno, que invade la experiencia del desempleo, si es que se pretende acordar algún interés a la producción normativa, a los sistemas de creencias resultantes y a las definiciones de situación que le corresponden.

La combinación de contracción del "tiempo para uno" y la dilatación del "tiempo ajeno" invita a reconsiderar el desempleo desde la perspectiva de una temporalidad heterogénea, social o intersubjetiva, resultante de normas temporales aportadas por otras personas. A partir de esto, la comprensión de la ecuación temporal de los desempleados se debe basar en la exploración de las interacciones sociales en las que circulan estas

normas, asumidas por el desempleado o atribuidas por sus interlocutores. En otras palabras, estas relaciones sociales son las que definen el tiempo del desempleo y lo califican.

En cada día del tiempo de desempleo queda atrapado un flujo de intercambios y de palabras, un juego del lenguaje donde el tiempo impuesto adquiere un peso considerable. Las actividades impuestas supuestamente deberían reducir y finalmente disolver la incertidumbre temporal, considerando que buscar un empleo es ocupar ese tiempo, es poder salir del desempleo. Por lo menos ésta es la historia oficial, la que garantiza una significación y una huida de la condición de desempleado. Pero muchos recorridos individuales, cada vez más numerosos, no siguen el hilo de esta historia (Maruani, 2002). En estos casos de desvío, se debe proceder a reparaciones. Los dispositivos públicos de la política de empleo deberían favorecer por diversos medios la obtención de un trabajo o incluso el control de los desempleados con el fin de reorientar sus conductas hacia la búsqueda de empleo.

La dimensión lingüística de estas reparaciones es evidentemente lo principal porque muchas de las experiencias vividas por los desempleados tienen que ver con el desafío de definir su situación, es decir, más precisamente, anticipar sus perspectivas de futuro, se trate de interacciones con profesionales del empleo o de encuentros con conocidos más o menos cercanos. Estos intercambios, a menudo asimétricos, movilizan identificaciones cognitivas relacionadas con las correctas temporalidades de resolución del desempleo, normales o supuestamente tales. Son ocasiones de formulación de juicios de empleabilidad, cuyos destinatarios u objetivos son los desempleados (Demazière, 2006). Ellos son el centro de proyecciones temporales, más o menos explícitas y más o menos compartidas, fundadas en la apreciación de distanciamientos con respecto a un modelo de desempleado, después de todo laxo y variable según los protagonistas y las coordenadas de interacción.

Esta inestabilidad cognitiva y normativa tiene implicancias, en particular una exigencia de argumentación, de justificación, de producción lingüística. Este imperativo es tanto más tiránico cuanto que un buen número de estos intercambios acaba en nuevas disposiciones de los horizontes temporales, llevando a considerar status alternativos al desempleo, pero también conduciendo al empleo. El análisis y la descripción de los modos de asumir el contenido problemático de la norma temporal, que estructuran la expe-

riencia del desempleo, son particularmente complejos. Veamos un intento de análisis a partir de un estudio de caso profundizado.

2. Articular temporalidades inconciliables

La significación del desempleo se basa en parámetros temporales. La significación y los parámetros no se dan por una eventual objetividad del desempleo sino que se construyen durante experiencias vividas en encuentros con personas significativas. A partir de ello, el tiempo del desempleo no se reduce a una cantidad de días, de semanas, de meses o de años. Es un hecho del lenguaje que se pone en discusión, que es atrapado en interpretaciones cruzadas, objeto de definiciones múltiples. Esta hipótesis se puede someter a una prueba empírica considerando una pluralidad de interacciones en las que están inmersos los desempleados. Para ilustrarlo, tenemos el caso de Régis, un ex obrero mecánico calibrador de máquinas herramientas que trabajó casi treinta y cinco años, principalmente en la industria textil, hasta que lo despidieron por razones económicas a los cincuenta y un años. Régis fue entrevistado dos años y medio después de haber perdido su empleo, aún desempleado, inscripto en la ANPE y beneficiario de una asignación en función del régimen de seguro. La entrevista, desarrollada en el marco de una investigación sobre la búsqueda de empleo, se basaba en una consigna abierta: “¿Puede usted explicarme cómo le va en la búsqueda de empleo desde que se encuentra desempleado?” (Demazière, 2001). Algunas semanas más tarde se realizó una segunda entrevista, para explicar y profundizar los episodios y las experiencias mencionados en ocasión de la primera entrevista. Este segundo encuentro fue más detallado, principalmente sobre las relaciones con los demás, interlocutores y compañeros, identificados a partir del primer relato del entrevistado.

En el caso de Régis, este grupo de prójimos puede clasificarse en cuatro polos productores de ecuaciones temporales diferentes e incluso divergentes. Cada uno está habitado por personajes claramente nombrados e identificados, consagrados a acciones detalladas y descritas, que fijan horizontes temporales proyectados y anticipaciones de porvenir que, al hacerlo, proponen organizaciones temporales y formas de ocupar el tiempo. Corresponde entonces a Régis intentar organizar estas atribuciones en una ecuación temporal coherente.

2.1. “Se debe estar siempre dispuesto a atrapar la ocasión”

El personaje que Régis llama “mi consejero profesional”, y que reúne en una misma unidad a por lo menos dos agentes diferentes de la ANPE, es el que él más menciona en distintos encuentros. De hecho, aparece en una sucesión de episodios a todo lo largo del período de desempleo, cuyo encadenamiento genera una limitación progresiva, sin llegar al cierre del horizonte temporal. Durante cada reunión, cuatro para el caso, se va dando un corrimiento limitado. Estas variaciones son casi desdeñables si se las considera de modo aislado pero, al ponerlas en serie, Régis deduce de ellas un sentido más explícito: “Ahí, la última vez, lo sentí bien. No digo una molestia o algo, ya que de todos modos nos conocemos. No sé, mi caso es complicado. Se lo digo así: es complicado mi caso.

”Dice el consejero: «Eso» [Por qué dijo usted eso: ¿es complicado mi caso? –Régis–] No, soy yo, digo eso porque, bueno... no veo claramente qué proponerle. Eso. [Estábamos atascados] [...] Y él me dice: «No tiene que desalentarse, hay que luchar, sostenerse, porque bajar los brazos es peor, en fin, hay que conservar la esperanza»”.

El discurso referido del consejero profesional es portador de una redefinición, débilmente afirmada, de la temporalidad del desempleo, que se apoya en un reconocimiento, explícito, de la duración ya transcurrida y de la pobreza de recursos a su disposición para reorientar el itinerario profesional de Régis. Éste lo interpreta tal cual, es decir, como un intento discreto y moderado para hacerle compartir, y tal vez formular él mismo, una nueva definición de su situación. Es así como introduce el argumento de su edad como elemento explicativo principal de su caída en el desempleo, de lo que pronto lo disuadirá el consejero profesional para volver a anticipaciones de futuro hasta ese momento seriamente oscurecidas: “Toda esta historia de mi edad es lo que pone la barrera, de todas formas el problema está en eso. Cincuenta y tres años. Ya soy demasiado viejo para que me enganchen. Pienso que la gran cuestión está ahí, no en otra parte. [Salvo para él, cincuenta y tres años no indican ser viejo.] Entonces entro en esas ayudas para ser contratado y todo eso que él me dice. Es un plus, porque digamos que cuarenta y nueve por ejemplo es lo mismo, pero no hay primas o beneficios para las empresas”.

A partir de ese momento, el consejero profesional sitúa a Régis en una perspectiva de acceso

al empleo. Lo reencuadra, y evoca la figura oficial del desempleado orientado hacia el empleo. Al hacerlo así, se ve llevado a reintroducir el tiempo impuesto, piloteado por otro, y a ser objeto de posibles verificaciones. Esta variación no es un recordatorio de la regla. Sobre la cuestión de la obligación de búsqueda de empleo y de la amenaza de control él subraya el interés y la necesidad de perseverar en la búsqueda de empleo, que define como una condición para el éxito: “Me dijo que tengo que atrapar todas las oportunidades que se presenten. Estar siempre listo a tomarlo si tengo una ocasión. De acuerdo, no voy a rechazar el trabajo, como yo digo. Sí, quiero realmente atraer a la suerte. No estoy en contra. ¿Cómo lo hago? Ése es el problema, cómo lo hago”. Es así como Régis se ve a veces alternativamente situado a distancia del empleo, y del desempleo, y otras devuelto a ese espacio, en una oscilación que manifiesta la fuerte incertidumbre de las anticipaciones de futuro. La salida del desempleo permanece inmersa en vaguedad y el suspenso es bien manejado, de modo que el tiempo de desempleo tambalea entre un programa institucional que es imperativo sólo parcialmente y un espacio de repliegue al que no se autoriza el acceso.

2.2. “Hay que tratar en otro lugar”

Régis se encontró ante el mismo tipo de tensión sobre el encuadre temporal de su situación en ocasión de un episodio de búsqueda de empleo en una agencia de trabajo temporario. Allí la comunicación es muy diferente, pero la dinámica conversacional es similar, articulando una descalificación inicial, más explícita y brutal en este caso, y una reparación, simbólica o inicialmente considerada como una propiedad pertinente, objeto de una verificación y luego de una imputación de sentido: “Enseguida era: «Bueno, ¿qué edad tiene usted?». Y, bueno, no me lo ocultaron, me dijeron, con su edad, no hay que esperarlo, las empresas piden gente más joven”. Recién en la frase de cierre de la interacción es cuando la frase precedente es relativizada y matizada: «Aquí en la agencia no vale la pena insistir». «Y entonces, ¿qué hago?», le digo. «No puedo esperar rejuvenecer». El muchacho me explicó [...] «hay que tratar en otro lugar, no es lo mismo en todas partes. Y además, bueno, usted parece estar en forma», me dice, eso es bueno, no hay que flaquear”.

Este tipo de categorización efectúa una interferencia de las referencias temporales movilizables por Régis para interpretar la situación: ¿él

es un desempleado que se acerca al empleo, o un desempleado que se aleja del empleo? Esta incertidumbre temporal, que parece mantenida a sabiendas, es inseparable de la incapacidad de los demás de participar en la apertura del horizonte temporal, de actuar sobre su porvenir.

2.3. “Usted todavía debe trabajar diez años”

Otros encuentros, por el contrario, llevan a propuestas explícitas y unívocas de una organización temporal y de maneras de ocupar el tiempo. Corresponden por ejemplo a una cita en la Association pour l'Emploi dans l'Industrie et le Commerce (ASSEDIC) y a contactos repetidos con allegados, designados como “compañeros”, y circunscriben temporalidades contradictorias.

Al relatar una entrevista (“una convocatoria”) en la ASSEDIC, Régis pone en escena a los protagonistas de modo más marcado que en los informes anteriores de sus visitas a la ANPE, como para insistir en la distancia que los separa. En las distancias se expresan la posición de superioridad de la institución con respecto a él, las diferencias de interpretación de su situación, el desequilibrio de las relaciones. Por cierto, él destaca desde el comienzo cómo su interlocutor enmarcó la interacción introduciendo en el centro de la comunicación el futuro profesional de Régis, colocándose en el papel de control de la búsqueda de empleo, imponiendo un horizonte temporal determinado: “De inmediato se entiende que uno estará expuesto. Te lo dice: ¿usted qué hizo para encontrar trabajo? Se siente la presión, uno no está ahí para hacer chistes. Bueno, yo estoy tranquilo, no voy a decir que no busco. Tomo mis precauciones, no soy idiota. [...] Él vio que yo no podía, no era el caso atacarme en eso... Por eso no lo vi venir: «Usted debe todavía trabajar diez años». Me lanza eso, como al pasar, no hay que soñar en la jubilación ni nada. Yo no había dicho nada”.

Es así como el futuro de Régis es puesto en debate, o más bien trazado y fijado por el agente institucional, y asestado e impuesto, sin discusión posible.

La argumentación, minimalista, busca esta vez cerrar la intriga, ya que la edad es rechazada como un atributo no pertinente, dejada de lado en su calidad de referencia cognitiva. La edad de Régis no tiene sentido, ni justifica un distanciamiento con respecto a la temporalidad normal de la carrera profesional y del pasaje a la jubilación. Este punto de vista alimenta expectativas normativas orientadas hacia exigencias de búsque-

da de empleo: “Me lo dijo, eso, fue realmente muy claro. Usted debe trabajar, es el único modo de lograr salir del apuro. Como si yo no lo quisiera. Yo le dije, eso es todo lo que quiero, trabajar y ganarme la vida como todo el mundo. Bueno, normal. Si él cree que es divertido... [Entonces después de eso, ¿qué le dijo, cuando usted le dijo que quería trabajar?] Bueno, es bien fácil. Decir que en fin, eso depende de mí, que hace falta algo, acelerar o algo, en fin, acelerar sus búsquedas”.

Una organización temporal, consecuencia lógica de las perspectivas trazadas con firmeza, es lo que se le prescribe, lo que instala a Régis en el centro del estatuto de desempleado y de las expectativas normativas asociadas. Régis en ningún momento parece protestar contra esta asignación y, si bien no manifiesta ningún signo de adhesión, aparentemente acepta la guía temporal que le es impuesta. Sin embargo, también menciona otras reuniones, durante las cuales se definen otras ecuaciones temporales, contradictorias con las recibidas en las oficinas de la ASSEDIC.

2.4. “Debes prepararte para la jubilación”

Los allegados de Régis, no su familia –por otra parte, él vive solo y no habla de lazos familiares durante las entrevistas–, sino sus amigos, son mencionados por sus nombres en diferentes ocasiones, pero sin embargo quedan fundidos en una especie de prójimo generalizado portador de un punto de vista coherente sobre su propia situación, sobre su futuro y sobre las consecuencias prácticas referidas a su presente. Los vínculos anudados dentro de este cuarto polo relacional están revestidos de connivencia y de complicidad. Régis aparece como el destinatario de los discursos de los demás, aun cuando en algunos momentos se incluya en un sujeto colectivo (“se habla mucho del tema”). Las conversaciones tienen que ver en particular con los episodios de búsqueda, y este proceso de deliberación se basa en la comparación de

las situaciones respectivas de los interlocutores, que aportan sus propias experiencias para apoyar sus argumentos y prodigar sus consejos. Estas experiencias no son todas idénticas y, además, se inscriben en estatutos heterogéneos –el empleo, la jubilación anticipada, el desempleo–, según los casos. Pero llevan a la formulación de interpretaciones compartidas sobre las dificultades a las que se enfrenta Régis, poniendo el acento

en la escasez de empleos disponibles y en la destrucción del tejido industrial, y basándose en la categoría identitaria “los viejos” que parece convenir al conjunto de compañeros de Régis: “Cada noticia que llega es: las fábricas cierran por todas partes, es algo repetido. Incluso para los compañeros que todavía trabajan, es lo mismo, pasa igual en todos lados. Para ellos también las cosas van mal. Como dicen: todavía tenemos la suerte. Si para ellos ya no es fácil conservar su lugar, qué queda para mí entonces, es muy duro. La cuestión es no ser «viejo»”.

La categoría “los viejos” incluye a los desempleados, como Régis, y a los trabajadores, como algunos de sus compañeros. No borra las diferencias estatutarias, pero sí define una nueva temporalidad para Régis, arrojando a la periferia de lo posible el regreso al empleo y esbozando una ecuación temporal característica. Por cierto, la perspectiva de la jubilación es mencionada explícitamente, bajo la forma de la asimilación del desempleo presente a una casi jubilación, y a causa de la necesidad de ocupar su tiempo con actividades alternativas a la búsqueda de empleo: “Si escucho a los compañeros, debo prepararme para la jubilación. No se trata de bajar los brazos, me dicen, no, es que realmente merezco la jubilación. Entonces, listo, no hay que preocuparse y aguantar hasta eso. Que haga mis cálculos, en cuanto a asignación e indemnización que recibí [...] Eso no significa que me digan que deje todo, no se trata de eso, la cuestión es ocuparme, tener ocupaciones. Nosotros no te dejaremos caer, bueno, eso es”: Estos consejos arman una arquitectura temporal específica, en la que la actividad de búsqueda de empleo se convierte en secundaria en beneficio de una recuperación de un tiempo para uno.

La oficina de ASSEDIC y las reuniones con amigos son espacios de producción de temporalidades bien diferentes. Las categorizaciones que en esas situaciones se elaboran sin embargo tienen en común el hecho de disolver las incertidumbres temporales y de trazar un futuro, pero también un presente, unívocos y coherentes. Es cierto que el horizonte temporal queda fuera del alcance de estos otros, estos prójimos, pero no es lo mismo para la organización temporal, sobre la que pueden tener peso, en un caso a través de la limitación y el control administrativo, en el otro por medio de la sociabilidad y la solidaridad entre pares. Por ello tienen la posibilidad de acabar en alguna medida con la intriga.

3. La heterogeneidad de las normas temporales

El caso particular, aunque no específico, de Régis revela el carácter heterogéneo, pero también contradictorio, del tiempo de los desempleados. El desempleo no se deja inscribir fácilmente en una ecuación coherente por el hecho de ser objeto de categorizaciones plurales y no coordinadas. Cada desempleado se enfrenta a una pluralidad de maneras de encarar su futuro y a formas de ocupar su presente; cada persona sin trabajo es el objetivo de una diversidad de imposiciones relacionadas con su horizonte temporal y su uso del tiempo. Según las situaciones que transite, según la gente que conozca, según los interlocutores con los que se codee, se ve ante temporalidades heterogéneas que tratan, todas, de disipar la incertidumbre que se cierne sobre su porvenir. En consecuencia necesita organizar esas temporalidades, proceder a elaboraciones que le garanticen alcanzar una coherencia, para sí mismo y también para sus interlocutores.

3.1. Un tiempo polarizado y contradictorio

En este aspecto, Régis se encuentra en una situación típica, ya que está inmerso, como todo desempleado, en la incertidumbre sobre su futuro. Esto tiene consecuencias sobre su organización temporal, escindida en dos tiempos contradictorios. Por un lado necesita inscribirse en el tiempo impuesto para la búsqueda del empleo, incluso teniendo dificultad en encontrar alguna significación a esta actividad; por el otro, dejar libre tiempo para sí, disimulando las actividades a las que se dedica: "Logro arreglármelas, entonces, haciendo acrobacia. Yo desconfío de tener siempre el derecho de mi lado, y bueno, de la búsqueda de empleo, no hay que reírse. No puedo decir que crea mucho en eso, salvo un golpe de suerte. No creo que me vayan a contratar así nomás. Lo hago, sí, también hago los informes para los controles. No quiero correr el riesgo de perder mis subsidios. Fuera de eso, mi vida no está ahí, no puedo. No me dejaré languidecer con los brazos cruzados. Si yo doy vueltas a lo mismo, en mi cabeza ya no va más. [Entonces, para no dar vueltas con lo mismo así, usted ¿qué hace?] Bueno, como todo el mundo, tengo a mis compañeros, y bueno, hago un montón de cosas, ayudas a diestro y siniestro. Conozco a mucha gente. Les hago algún servicio, cosas así".

Esta superposición de temporalidades heterogéneas no es algo específico de la situación de

Régis, puesto que él, como todo desempleado, se enfrenta por un lado a una incertidumbre –variable según los casos– ante el porvenir, y por otro a atribuciones temporales que supuestamente responden a esta incertidumbre. Algunas interacciones son momentos privilegiados para la enunciación, bajo la forma del consejo, de la imposición, de la amenaza, de las formas apropiadas de ocupar el tiempo de uno. Pero cada desempleado se encuentra potencialmente confrontado con concepciones plurales de estas formas apropiadas, y más precisamente con contradicciones entre dos construcciones polares. La primera define el desempleo a partir del tiempo prescripto para la búsqueda de empleo, concebido como un tiempo pivote que da prioridad a anticipaciones de un futuro a las que se subordina la organización temporal cotidiana. La segunda define el desempleo a partir de las actividades efectivas de los desempleados, que dan sentido a una situación problemática y pautan la organización temporal cotidiana, dejando en segundo plano las proyecciones del porvenir.

Las tensiones entre estos dos polos son más o menos vivas según los casos, pero cada desempleado se ve, por lo general, obligado a construir una organización temporal que sea a la vez legítima para las instituciones portadoras de imposiciones temporales normativas, y aceptable para su entorno y su propio punto de vista. El ejemplo de Régis ha permitido una ilustración sobre la interacción de estas elaboraciones temporales que tienen un alcance general, particularmente evidente en las configuraciones sociales marcadas por tensiones entre temporalidades plurales. Algunos ejemplos permiten sugerirlo así.

3.2. Un tiempo de referencia de límites vagos

Las investigaciones sobre desempleados por medio de entrevistas biográficas hacen surgir el carácter general de las tensiones entre los componentes temporales de la experiencia de estar sin trabajo, ya que no sólo el desempleo implica categorizaciones temporales relativas al futuro (¿se podrá obtener un empleo?, ¿en qué plazo?, ¿ocurrirá?, ¿en qué condiciones...?) sino que, además, se articula en torno de un tiempo mucho más invasor que el de trabajo (la búsqueda de empleo). Lejos de ser un tiempo vacío, el desempleo es un tiempo pleno. Esto puede generar problemas de competencia en los usos del tiempo de los desempleados, que pueden ser observados con el método de presupuestos-tiempo. Estos fenómenos no son específicos de

los desempleados, por el contrario, son totalmente comparables con lo que se puede observar para los activos ocupados, para quienes las tensiones entre el tiempo de trabajo y otros tiempos sociales son hechos conocidos.

Para los desempleados estas competencias pueden transformarse en contradicción, por dos grupos de razones. Un primer grupo se relaciona con las propiedades del tiempo de referencia, que es el de la búsqueda de empleo, diferenciado claramente del tiempo de trabajo. Este tiempo de referencia no está codificado, ni autonomizado, ni contabilizado, queda totalmente bajo la responsabilidad del desempleado. Aparece entonces como algo sin límite, lo que abre posibilidades de evaluación normativa extremadamente vagas (¿qué es lo que permite decir que uno hizo su trabajo de desempleado?). El segundo grupo de razones se refiere a los otros tiempos sociales que, si se basan en actividades consideradas incompatibles con la búsqueda de empleo, pueden amenazar el status de desempleado y anunciar corrimientos en los estatus sociales. El caso de Régis sugiere una posible configuración: ser considerado y considerarse “viejo” es estar situado y situarse como más cercano a la jubilación que al desempleo (Demazière, 2002). En el caso del desempleo, los juegos sobre las categorizaciones temporales se apoyan en oposiciones entre status.

3.3. Las competencias entre tiempos sociales: algunas ilustraciones

La competencia entre el tiempo de referencia (la búsqueda de empleo) y otros tiempos sociales puede ser difícil de afrontar para los desempleados, en particular cuando presentan características sociales (o cuando se trata de actividades) que los exponen a ser remitidos a otros status sociales. El caso de Régis ejemplifica a los desempleados vistos a través de su edad, que en cualquier momento pueden llegar a ser desplazados hacia la inactividad del fin de la vida profesional y remitidos a ecuaciones temporales en las que la búsqueda de empleo y el desempleo ya no tienen lugar ni significación. De manera más amplia, las mujeres, y en particular las madres de familia, o incluso los jóvenes, o también quienes hacen actividades de voluntariado o de militancia, también se enfrentan a una competencia entre actividades y tiempos sociales a menudo juzgados incompatibles.

Contrariamente a sus pares masculinos, las mujeres privadas de empleo que cuentan sus experiencias de búsqueda de trabajo no pueden ca-

llar su posición en la esfera familiar. Se encuentran en la obligación de conciliar la búsqueda de empleo, movilizándose para reconstruir una posición profesional y el trabajo doméstico. Las tensiones que allí emergen son variables según estas dos exigencias sean más o menos compatibles o contradictorias. El desempleo torna más problemática la articulación del trabajo profesional con el trabajo doméstico, ya que las tensiones generadas por la búsqueda de empleo son menos imperativas que las que provienen de la ocupación de un empleo –las actividades y citas pueden ser aplazadas, diferidas, dejadas para más tarde– y hay riesgo de que el trabajo doméstico tome un lugar creciente en las actividades cotidianas. El desempleo no corresponde a un aflojamiento de las dificultades para conciliar la doble asignación, del trabajo pago y el trabajo doméstico, que pesa sobre las mujeres. Paradójicamente, la mínima presión del tiempo pivote refuerza estas dificultades, de modo que “la división sexual del desempleo prolonga y acentúa la división sexual del trabajo” (Rogerat y Sénotier, 1996). El tiempo doméstico puede de tal modo entrar en competencia con el tiempo de la búsqueda de empleo en la categorización de las situaciones individuales, incrementando en consecuencia las indeterminaciones sobre las fronteras entre desempleo, inactividad y actividad.

La juventud constituye igualmente, bajo algunas condiciones, una propiedad amenazadora con respecto al status de desempleado, desde el momento en que se asocia a un modo de vida juvenil que deja en segundo plano a las obligaciones normativas asociadas a la privación de empleo. Una cantidad de jóvenes sin trabajo, en particular aquellos que experimentan las dificultades más agudas de inserción profesional, viven a distancia del programa institucional que encuadra la organización y el horizonte temporal de los desempleados. Al valorizar la sociabilidad entre pares, desarrollan actividades múltiples por fuera de las instituciones, quedando al mismo tiempo expuestos más o menos regularmente a entrevistas laborales. Estas entrevistas se realizan con jóvenes surgidos de medios populares y dotados de bajos capitales escolares salpicadas de presiones ejercidas por el entorno familiar o provenientes de trabajadores sociales o de la misma inserción, así como también de episodios reveladores de prácticas juveniles mantenidas en otro universo, como si se hubiera instaurado una doble vida (Demazière y Dubar, 1997). Es cierto que la juventud no corresponde a un status social alternativo al desempleo, pero estos dos atri-

butos, *juventud* y *desempleo*, en principio totalmente compatibles, pueden sostener ecuaciones temporales suficientemente diferenciadas como para ser objeto de categorizaciones divergentes.

Se pueden identificar incompatibilidades más tajantes aun cuando algunos desempleados, independientemente de su edad o sexo, le quitan entidad a la búsqueda de empleo –lo que está estrechamente relacionado con los tiempos de duración del desempleo– para dignificar otras esferas de actividades que no están orientadas a la obtención de un trabajo. El compromiso voluntario o militante brinda un ejemplo paradigmático, no porque sea consumidor de tiempo, sino porque generalmente es considerado ilegítimo por los interlocutores institucionales de los desempleados, incluso ilegal desde el punto de vista del derecho (Willmann, 1998). Combinar la búsqueda de un empleo y la participación en grupos de desempleados organizados expone al desempleado a juicios polarizados pero que tienen en común formular una misma contradicción: el de los pares y de la organización de pertenencia que definen la obtención de un empleo como una lucha colectiva, más que como el resultado de una competencia entre pretendientes, y el de los consejeros profesionales y otros interlocutores institucionales que ven en la acción reivindicativa una fuente de incumplimientos a las obligaciones del estatus (Demazière y Pignoni, 1998). En una situación de este tipo, así como en otras, la única organización temporal accesible suele encontrarse en la duplicidad, por lo menos con respecto a instituciones que detentan un poder de sanción específico al poder llevar a una suspensión o supresión del pago de los ingresos sustitutos.

La experiencia del desempleo no está por lo tanto estructurada por una temporalidad única y unívoca, aun cuando se organice en torno de un tiempo de referencia, el de la búsqueda de empleo. De modo general, o típico, esta experiencia está atravesada por temporalidades múltiples, por un lado porque los desempleados tienen actividades más diversificadas que la mera búsqueda de empleo, por otro porque las interacciones que viven son espacios de definición de ecuaciones temporales variables según sus interlocutores. De hecho, la indeterminación temporal está estructuralmente asociada al desempleo: los desempleados no se enfrentan solamente al enigma de la salida de su condición, sino también a normas temporales heterogéneas que se refieren al ciclo de la vida profesional, la división sexual del trabajo, las formas de participación social. La imbricación de temporalidades intersubjetivas, o

de prescripciones temporales, es doble, puesto que inscribe a las personas en proyecciones de futuro y en universos de vida, en horizontes temporales y en organizaciones temporales. En verdad, podría llegar a decirse que las temporalidades intersubjetivas constituyen recursos que el trabajador, que vive en la indeterminación sobre su futuro, debe combinar para construir su relación personal con los tiempos sociales. Pero este trabajo social sobre el tiempo de los desempleados se desarrolla en situaciones y contextos dispersos y disociados unos de otros, de manera que fuerza al desempleado, sobre todo al haber juicios contradictorios que convergen sobre él, a dar coherencia a una prueba temporal fragmentada. Esto comprende también todos los riesgos de una desestabilización de las referencias temporales, y no una reorganización, que implicaría en realidad un trabajo normativo que no puede hacerse por las simples interacciones de las que participan los desempleados.

Bibliografía

- Bourdieu, P. (1997), *Méditations pascaliennes*, París, Seuil.
- Cheng, A. y N. Herpin (2002), "Une pause dans la marche vers la civilisation des loisirs?", *Economie et Statistique*, 352-353, pp. 15-37.
- Demazière, D. (1996), "Chômage et dynamiques identitaires", en S. Paugam (éd.), *L'exclusion. L'état des savoirs*, París, La Découverte, pp. 335-343.
- (2001), "Dire la recherche d'emploi. Confrontations de questionnaires fermés et d'entretiens-récits", *UTINAM*, 4, pp. 123-147.
- (2002), "Chômeurs âgés et chômeurs trop vieux. Articulation des catégories gestionnaires et interprétatives", *Sociétés Contemporaines*, 48, 109-130.
- (2003), *Le chômage. Comment peut-on être chômeur?*, París, Belin.
- (2006), *Sociologie des chômeurs*, París, La Découverte.
- Demazière D., N.A. Guimarães y K. Sugita (2006), "Unemployment as a Biographical Experience", *ISS Research Series*, University of Tokyo, 15, 0-149.
- Demazière D. y M.T. Pignoni (1998), *Chômeurs. Du silence à la révolte*, París, Hachette.
- Demazière D. y C. Dubar (1997), *Analyser les entretiens biographiques. L'exemple des récits d'insertion*, París, Nathan.
- Grossin W. (1996), *Pour une science des temps. Introduction à l'écologie temporelle*, Toulouse, Octarès.
- Lazarsfeld P., M. Jahoda y H. Zeisel (1981), *Les chômeurs de Marienthal* (1932), París, Minuit.

Maruani, M. (2002), *Les mécomptes du chômage*, París, Bayard.

Rogerat C. y D. Sénottier (1996), "De l'usage du temps de chômage", en H. Hirata y D. Sénottier (dirs.), *Femmes et partage du travail*, París, Syros, pp. 73-86.

Schnapper, D. (1994), *L'épreuve du chômage* (1981), París, Gallimard.

– (1997), *Contre la fin du travail*, París, Seuil.

– (1999), *La compréhension sociologique. Démarche de l'analyse typologique*, París, Presses Universitaires de France.

Willmann C. (1998), *L'identité juridique du chômeur*, París, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence.

POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO Y DESARROLLO DE UNA PLATAFORMA DE INTERMEDIACIÓN LABORAL EN CHILE

*Jossie Escárate Müller
Ramón Castillo Corral**

1. Antecedentes

Uno de los focos de política permanente de los últimos gobiernos en Chile ha sido la disminución del desempleo. En términos generales, éste ha sido abordado desde la óptica de que la mejor receta para conseguir ese objetivo es la generación de condiciones macroeconómicas que posibiliten el crecimiento económico y, por ende, la generación de nuevos puestos de trabajo. Así, se ha dado especial énfasis a los elementos de política que permiten mantener estables las condiciones monetarias, fiscales y de comercio internacional que generan el ambiente propicio a la iniciativa privada y la captación de inversiones extranjeras, simultáneamente con una agresiva política de crecimiento de las exportaciones sobre la base de la suscripción de tratados de libre comercio.

La participación cada vez más activa en la economía globalizada genera, al mismo tiempo, impactos más rápidos y profundos de los ciclos económicos en la economía nacional. Un buen ejemplo de ello lo constituye el ciclo recesivo que se produjo principalmente como consecuencia de la crisis asiática a fines de la década del 90, del cual recién la economía chilena pareciera haber salido. Esa crisis generó un efecto recesivo en la economía que tuvo un impacto directo en materia de desempleo, como se ve en el gráfico 1.

Allí aparece la variación porcentual experimentada por el PBI y la desocupación entre 1997 y 2005. A partir de la caída experimentada en 1999, el PBI muestra desde 2000 en adelante una evolución positiva, con un promedio de crecimiento anual cercano a 5,1%. Se observa, al mismo tiempo, que a partir de 2000 –cuando la tasa de desocupación alcanza su punto más alto y se si-

túa en 9,8%– comienza a disminuir sostenidamente. Resulta interesante observar que el efecto de la crisis en la tasa de desempleo se produce en el mismo año en que se evidencia la caída máxima del PBI. Sin embargo, la desocupación va cediendo más lentamente que el ritmo con que se recuperan las tasas de crecimiento del PBI. Ello puede deberse tanto a rezagos en el ajuste de las expectativas de recuperación económica como a cambios en la relación de los factores de producción en algunas industrias derivados de la crisis. En términos absolutos, a partir de 2000 el ritmo de creación de empleos de la economía se sitúa en torno de cien mil anuales, lo que representa una tasa de crecimiento promedio de 1,9% para el período, mientras el país permanece con un nivel de desocupación absoluto, a diciembre de 2005, de 447 mil personas, que representan el 7% de la fuerza de trabajo.

Esta cifra está compuesta por personas cuya condición de desocupados se explica por diferentes razones. Entre las más usuales se incluyen aquellas que están buscando trabajo por primera vez, las que poseen baja empleabilidad y por lo tanto acceden a empleos precarios e inestables y han quedado cesantes producto de reacomodos de procesos productivos en la industria en la cual se emplean y las que se encuentran en situación de desempleo prolongado y presentan dificultades estructurales para reinsertarse en el mercado laboral, entre otras. Luego, cualquier política de empleo debe basarse en un diagnóstico prospectivo de las situaciones que están dando origen al desempleo.

Realizando segmentaciones comunes de tipo demográfico es posible detectar diferencias en la estructura del desempleo. A modo de ejemplo, el

* Economistas, directora nacional y coordinador de Innovación y Desarrollo respectivamente del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo de Chile (SENCE). Los autores agradecen la colaboración de Melissa Vicuña y Andrés Pinto, profesionales de la Unidad de Intermediación Laboral del SENCE.

Gráfico 1

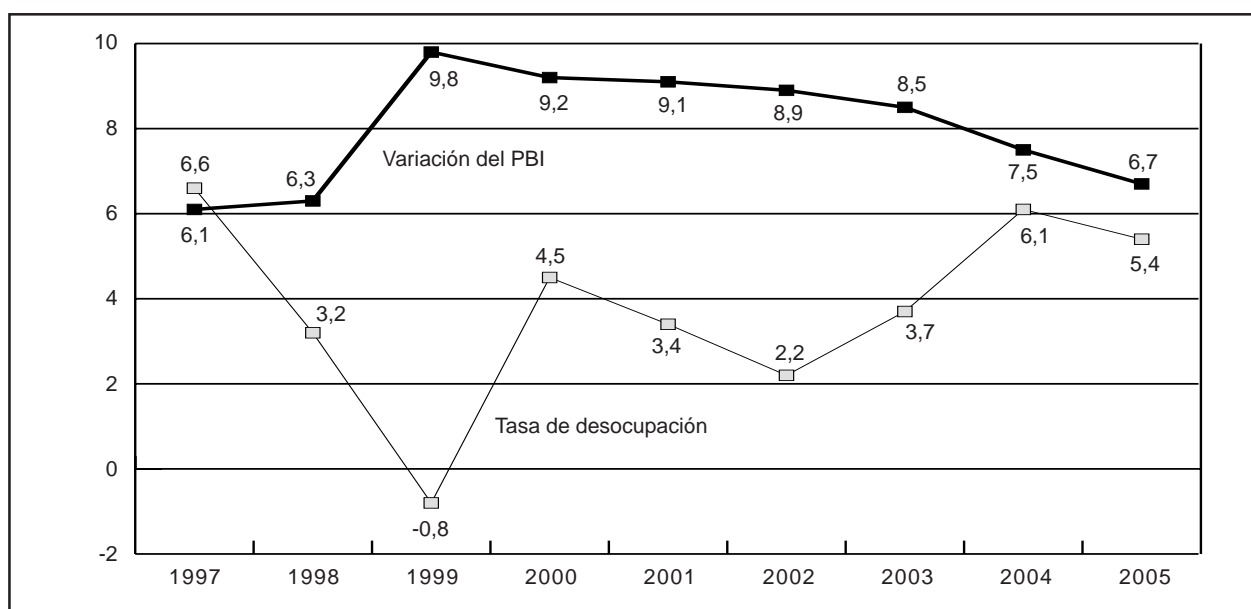


gráfico 2 muestra la descomposición por grupo etario de la desocupación, para el trimestre que considera desde noviembre de 2005 a enero de 2006.

Se puede observar que claramente la desocupación relativa es mayor en los grupos etarios más jóvenes y se concentra preferentemente en el rango entre los quince y los veinticuatro años. Esto permite ejemplificar que incluso con segmentaciones simples de la operación del mercado del trabajo es posible recabar información que sirva para el diseño de políticas de empleo.

2. Las políticas públicas de empleo en Chile

La operación en los últimos años de los distintos programas públicos en el ámbito del empleo y la articulación que en la práctica se ha ido dando entre ellos, la creación del seguro de cesantía, el desarrollo de la primera fase del programa Chile Califica,¹ la positiva experiencia de la coordinación del Programa Chile Emprende,² el rediseño de la intermediación laboral y la revisión de la operación del sistema de capacitación laboral, entre otros, han

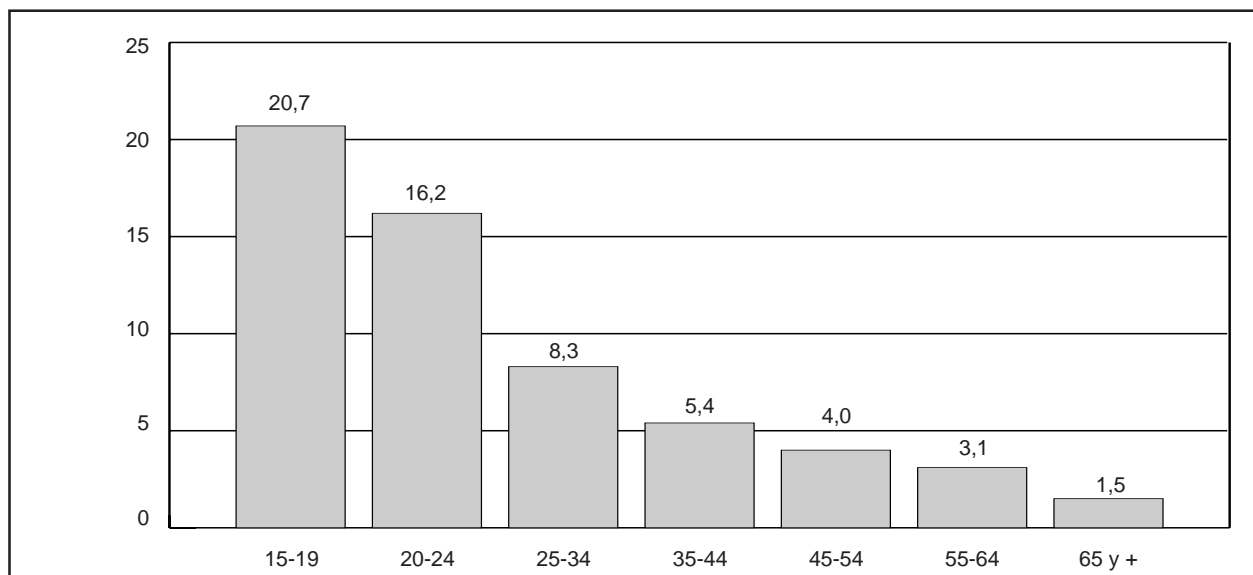
ido dando espacio a una conceptualización mayor de las políticas públicas de empleo. El desarrollo de experiencias prácticas que han buscado soluciones específicas a problemas puntuales, tales como las distintas versiones de los programas de empleo, los programas de apoyo al trabajo independiente, los distintos programas de capacitación laboral o la implementación del seguro de cesantía, han mostrado la necesidad de establecer nexos y coordinaciones que no estaban en el diseño inicial de ninguno de ellos. La reflexión sobre estas experiencias ha generado rediseños de los programas que incorporan crecientemente nuevas articulaciones, lo que a su vez se ha puesto a prueba nuevamente en la práctica. Así, sobre la base del hacer, se ha ido cimentando una visión conceptual de las políticas activas de empleo, que constituye una herramienta útil para mirar la acción estatal en materia de políticas de empleo y posibilitar diseños y acciones más eficaces y consistentes.

En el sustrato de este accionar está un país que mantiene los niveles de crecimiento económico y de creación de empleos que ha experimentado en promedio en los últimos años, de manera que el foco de la política activa de empleo se centre en los aspectos microeconómicos de la operación

1. Programa conjunto de los ministerios de Educación, Trabajo y Economía, destinado a instalar un sistema de formación permanente.

2. Programa de focalización territorial de recursos públicos para trabajadores independientes y de microempresas, desarrollado conjuntamente por el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), el Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC), el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) y el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP).

Gráfico 2
Tasa de desocupación a nivel nacional por grupos de edad
 (noviembre de 2005 - enero de 2006)



Fuente: INE.

del mercado del trabajo que dificultan la igualdad de oportunidades y las posibilidades de desarrollo de las personas a partir de su inserción en el ámbito laboral. Esta óptica permite mirar su funcionamiento de manera segmentada, interpretar comportamientos de los actores que están operando y desarrollar políticas e instrumentos específicos y focalizados para cada uno de los segmentos considerados relevantes para la aplicación de políticas públicas, permitiendo orientar eficientemente el gasto público.

El crecimiento económico y el desarrollo social deberían suponer un mejoramiento de la situación laboral de las personas en Chile. El Ministerio del Trabajo ha impulsado como objetivo que todas las personas puedan acceder a un trabajo “decente”, entendiéndose como tal la incorporación plena al mundo del trabajo y de las relaciones laborales a los beneficios del crecimiento económico y del desarrollo social que el país ha experimentado en los últimos años, de manera que su participación activa, en tanto trabajadores, les posibilite lograr una plena integración social, ampliando sus posibilidades y potencialidades al disponer de empleos productivos retribuidos adecuadamente y reconocidos socialmente.

Para los trabajadores, ello significa acceso a niveles de remuneración que permitan su plena inclusión social, seguridad social y sistemas de

salud, a un entorno de relaciones laborales justo y no discriminatorio y a posibilidades de desarrollar sus capacidades y competencias en el ámbito laboral.

Un primer desafío que enfrentan las políticas de empleo es que el vertiginoso desarrollo de los mercados ha generado que los ciclos de vida y de rentabilidad de las distintas industrias se hayan acortado, produciendo con ello grandes trastornos en el ámbito territorial en materia de desarrollo productivo y de empleo. En Chile, la crisis del carbón de fines del siglo pasado y las dificultades que ha estado enfrentando en los últimos años la industria pesquera son dos ejemplos del impacto que puede llegar a tener, en el ámbito territorial local, el desempleo producido por procesos de reconversión industrial. Estos bolsones de desempleo, derivados de la pérdida de competitividad de industrias, forman parte del paisaje normal de los ciclos de la economía e implican procesos de recalificación y recolocación masivas de personas en el mercado del trabajo.

Otro desafío se produce por las falencias que presenta la operación del mercado del trabajo respecto del rápido y eficaz encuentro entre los demandantes y los oferentes. Existen carencias de información y transparencia, lo que motiva que aumenten los costos asociados al desempleo de tipo friccional. El mercado provee una solución

para acortar estos plazos de reinserción laboral entregando servicios de intermediación laboral que, sin embargo, sólo tienen valor en el mercado y se expresan como una demanda cuando alguien, oferente o demandante, está dispuesto a pagar por ellos y tiene los recursos para hacerlo. Eso hace que las personas de menores ingresos no puedan acceder a estos servicios, sea porque los oferentes no pueden expresar su demanda en el mercado o porque el valor del servicio para el demandante particular es superior a la utilidad que le reporta en el caso de la contratación de personas de baja calificación. Así, las personas de menores ingresos se encuentran con serias dificultades de información respecto de sus potenciales empleadores y de las posibilidades de formación complementaria que están a su alcance, y sus períodos de desocupación se prolongan al no disponer de redes sociales adecuadas ni de servicios de intermediación laboral eficientes.

Finalmente, los ciclos económicos generan momentos de expansión y otros de contracción de la actividad económica mundial y nacional, moviéndose el nivel de contratación y de generación de nuevos empleos en el mercado del trabajo en la misma dirección que el nivel de actividad, con rezagos en el crecimiento del empleo en las fases de recuperación, producto de la lentitud con que se ajustan las expectativas. En los ciclos expansivos, la tasa de absorción de empleos de la economía aumenta y se producen desfases entre oferta y demanda en mercados específicos, sea por escasez de oferta adecuada o por aumentos de la demanda. Al mismo tiempo, aumentan los empleos formales, lo que permite el acceso de un mayor número de personas a las redes de protección social que, en general, están asociadas al trabajo dependiente. Por el contrario, en los períodos recesivos la tasa de desempleo promedio aumenta e impacta desigualmente en las distintas industrias y territorios, desplazando a personas al desempleo o a la informalidad.

Situaciones como las descritas han motivado la intervención del Estado con políticas activas de empleo en el mercado del trabajo, orientadas a disminuir los costos individuales, familiares y sociales que se producen a partir del desempleo. Tienen como objetivo que exista una red de protección social que permita a las personas desocupadas mantener parte de su gasto durante su período de cesantía, y reinsertarlas laboralmente evitando la descapitalización social derivada de largos períodos de inactividad laboral de sectores de la población.

2.1. Los focos de las políticas de empleo

El Estado puede hacer una contribución relevante no sólo desde los espacios normativos o fiscalizadores, sino también interviniendo con políticas activas de empleo, focalizando recursos subsidiariamente en aquellos espacios donde el mercado muestra imperfecciones en su operación. Ello implica una relación, en el Chile de hoy, con los siguientes focos de preocupación.

A) COBERTURA DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL AL DESOCUPADO

Con la finalidad de hacerse cargo de la preocupación respecto de la protección social de las personas que quedaban cesantes se adoptó una solución de mercado, apoyada por una normativa estatal que obliga a los actores a participar del sistema. Así se puso en marcha el seguro de cesantía, destinado a mitigar los efectos individuales, familiares y sociales asociados a la situación de desempleo y, al mismo tiempo, se estableció la vinculación con el sistema de intermediación laboral municipal, lo que posibilita la articulación de las plataformas y los instrumentos destinados a insertar laboralmente a las personas. Generado a través de acuerdos tripartitos para establecer sus modalidades de operación, sus alcances y la población objetivo, con un sistema que integra aportes de trabajadores, empleadores y Estado, la administración del sistema fue entregada al sector privado. Su vinculación con el sistema de intermediación laboral público, a través de la certificación de la condición de cesante, da una herramienta potencial efectiva de acceso de la población desocupada a los distintos instrumentos destinados a desarrollar su empleabilidad. A tres años de su operación, el instrumento ha demostrado que posee insuficiencias que es necesario corregir, especialmente en relación a la cobertura que alcanza respecto del total de la fuerza de trabajo, al período de duración de los beneficios y a la cobertura que logran segmentos de trabajadores, tales como los que desempeñan trabajos temporales.

La experiencia desarrollada principalmente por algunos países europeos muestra que se puede articular de una manera efectiva el cobro del seguro de cesantía con una política de reinserción laboral, por la vía de condicionar el pago de los beneficios al desarrollo de acciones orientadas a mejorar la empleabilidad y a la búsqueda activa de empleo por parte de las personas cesantes. El mecanismo de cobro del seguro es lo que permite a los organismos encargados de la

intermediación laboral establecer la relación con el beneficiario. En esa lógica, deja de tener sentido entender las políticas como activas o pasivas, en tanto todas tienen como foco el minimizar los períodos de cesantía y son el punto de partida para desarrollar itinerarios de inserción laboral que integren la complementación de capacidades y competencias y las estrategias efectivas de búsqueda de empleo.

B) EXISTENCIA DE MECANISMOS DE OBSERVACIÓN DE LA DINÁMICA DEL MERCADO LABORAL ACTUAL Y SUS TENDENCIAS

Parece evidente que en Chile no existe coincidencia entre el valor social y el valor privado de la información respecto de los diagnósticos y las tendencias de los mercados segmentados del trabajo. Ello se manifiesta en la casi plena ausencia de instituciones que se dediquen a hacer monitoreos de la operación de estos mercados a nivel regional o local. Salvo algunas excepciones, son pocas las empresas que pagan por análisis prospectivos de segmentos de mercado y proyecciones sobre su evolución. Es más, en general las decisiones de inversión tienden a ser tomadas sin realizar una evaluación exhaustiva de la disponibilidad efectiva de los recursos humanos requeridos y se asume que están disponibles, lo cual resulta ser una visión poco realista en una economía en expansión y con el bajo nivel de calificación promedio existente en la fuerza de trabajo. Por el lado de la oferta, no está arraigada la costumbre de requerir información sobre la probable evolución de las distintas áreas posibles de desempeño laboral al tomar una decisión formativa, máxime cuando en amplios sectores de la población ni siquiera existe la percepción de que puedan elegir su futuro laboral.

El resultado de estos comportamientos es que el desarrollo de los mecanismos de observación de la dinámica del mercado laboral y sus tendencias resulta ser incipiente e insuficiente para los actuales requerimientos, tanto en lo referente al ordenamiento de la oferta en mercados relacionados con la formación técnico-profesional y la capacitación, como para el diseño de políticas públicas en esos ámbitos o para el desarrollo de competencias de empleabilidad de la población desempleada y de escasos recursos.

Se hace necesario, por tanto, propiciar y fomentar desde el Estado el surgimiento de verdaderos observatorios del mercado del trabajo, de manera de generar conocimiento principalmente para las empresas, aportando información de base sobre los recursos humanos disponibles y potenciales de

encontrar en el mercado para los planes de desarrollo e inversión de las mismas empresas, para el diseño de las políticas públicas de formación y empleo y para los actores de los mercados relacionados con la formación, la certificación de competencias y la intermediación laboral.

Se trata de generar redes y sistemas de información permanentes que permitan inferir las tendencias del empleo, especialmente a nivel de regiones y territorios específicos. Ello es posible a partir de la articulación público-privada, sobre la base de la cooperación sistemática y de la generación de información en los procesos de trabajo asociados a la gestión de recursos humanos y de operación de las empresas.

Éste parece ser uno de los desafíos más relevantes que tiene la política pública en el futuro cercano. Aportar información de calidad y oportuna para que los actores, tanto oferta como demanda, tomen sus decisiones de mediano y largo plazo y para que se armonice la operación de los mercados complementarios está en la base de una política pública de empleo consistente.

C) EXISTENCIA DE UN SISTEMA DE CERTIFICACIÓN DE COMPETENCIAS LABORALES

Una de las imperfecciones más palpables de la operación del mercado del trabajo en Chile la constituye la carencia de información respecto de la oferta que opera en el mercado. Hoy en día, los trabajadores no tienen la posibilidad de demostrar frente a un potencial empleador sus competencias y habilidades, tanto transversales como específicas, en el momento de postular a un puesto de trabajo. Ello incluso es válido para las personas que poseen algún título técnico o profesional en algunas profesiones específicas con altos niveles de oferta respecto de la demanda existente. Asimismo, los empleadores incurren en costos de selección de personal debido a la necesidad de evidenciar las reales competencias de los postulantes a una plaza de trabajo. En las empresas grandes, ello se manifiesta en equipos internos de selección de personal o en la contratación de empresas externas que prestan el servicio. En el caso de las pequeñas y microempresas, el costo se manifiesta en los períodos de prueba en que deben incurrir para finalmente dar con el trabajador indicado. Desde el punto de vista social, el costo se expresa adicionalmente en una prolongación del período de cesantía promedio de las personas, aumentando el desempleo friccional por el mayor período asociado a la transacción entre oferta y demanda.

La instalación de un sistema de certificación de competencias laborales apunta directamente a resolver parte de esta imperfección, al reconocer los aprendizajes previos independientemente de cómo hayan sido adquiridos, aportando evidencia reconocida en el mercado de las competencias y habilidades que poseen las personas y posibilitando disminuir los costos de transacción asociados a la contratación de personal.

Permite, además, articular las competencias adquiridas en el ámbito laboral con las que se pueden obtener en los sistemas formativos curriculares o en el de la capacitación laboral, estableciendo equivalencias entre ellos y posibilitando un continuo formativo a lo largo de la vida.

Varias son las condiciones que se deben cumplir para que un sistema de este tipo tenga validez en el mercado. En primer lugar, los estándares por competencias sobre los cuales se determinan los distintos perfiles ocupacionales deben ser definidos directamente por aquellos que los demandan. De lo contrario, no tendrán legitimidad y, muy probablemente, no responderán a los requerimientos de la oferta en el mercado. En segundo lugar, debe ser un sistema voluntario, de manera que el mercado pueda asignarle precios diferenciales a las personas certificadas *versus* las que no lo están, reflejando el valor que se le está asignando a la certificación. En tercer lugar, las instituciones que realizan las evaluaciones y certificaciones deben ser distintas de las que se desempeñan en los sistemas formativos, de manera de asegurar la independencia de intereses en el proceso de certificación de competencias, especialmente cuando se trata de aquellas adquiridas en la experiencia laboral.

La operación de este sistema podrá permitir, a su vez, reorientar los sistemas de formación. Así, por ejemplo, la capacitación laboral en aquellos sectores productivos donde existan estándares debiera orientarse a desarrollar ofertas para cerrar las brechas individuales respecto del estándar, con una clara orientación de los resultados que se deben conseguir. Permite, asimismo, el diseño de currículos formativos por módulos en la educación técnico-profesional media y superior que tengan como referencia el estándar existente, de manera de hacer ofertas que permitan diseñar itinerarios de formación permanente.

La instalación de un sistema de certificación de competencias laborales probablemente será una realidad en el futuro cercano. Se ha propuesto un diseño de institucionalidad, que actualmente está en discusión en el Senado, y se han desarro-

llado, en el marco del programa Chile Califica, las experiencias demostrativas destinadas a probar el levantamiento de estándares y los procesos de evaluación y certificación. Queda aún por definir el sistema de financiamiento, pues el esquema propuesto permite que se puedan financiar evaluaciones y certificaciones con los mismos instrumentos que se utilizan actualmente para financiar con recursos públicos la capacitación laboral. A primera vista, da la impresión de que debiera realizarse un esfuerzo adicional y no resar recursos a un sistema que, de acuerdo con los desafíos que se enfrentan, requiere incrementar el monto de los recursos ya disponibles.

D) ADECUACIÓN DEL SISTEMA DE CAPACITACIÓN PARA MEJORAR LA EMPLEABILIDAD DE LAS PERSONAS DE MENORES RECURSOS

La formación o capacitación laboral se constituye en una herramienta efectiva de política pública de empleo para incrementar en el corto plazo el capital humano del país, mejorando las competencias, habilidades y destrezas de las personas, sea mientras están integradas en el mercado laboral o en sus períodos de desocupación. Desde una perspectiva económica, el fomento de la capacitación laboral es un instrumento relevante en la medida en que cambia las variables que determinan la oferta de trabajo al mejorar la empleabilidad de las personas, haciendo que aparezcan en el mercado oferentes más calificados y competentes y mejorando las probabilidades de que se produzcan pareos en el mercado.

Las políticas públicas relativas a la capacitación laboral que se han implementado en los últimos veinte años han estado focalizadas en aumentar la cobertura del sistema. Para ello se ha utilizado como instrumento preferencial una franquicia tributaria a las empresas, de manera que sean éstas las que se vean incentivadas a contratar capacitación laboral para sus trabajadores. El foco de esta preocupación, que data de la década de los 70, era que se debía posicionar el mejoramiento del capital humano como uno de los factores relevantes de competitividad de las empresas y que se debía promover la inversión en el desarrollo de este factor. Treinta años después, nadie discute el efecto directo que hay entre el nivel de competencias y calificación del factor trabajo y el nivel de competitividad de las unidades productivas, tanto en términos individuales para cada empresa como en el agregado de la economía. Es más, el gasto en calificación del personal constituye parte integrante de los costos de operación corrientes de cualquier em-

presa moderna. En esta perspectiva, resulta necesario evaluar la mantención de ese instrumento, al menos en lo que respecta al objetivo para el cual fue diseñado. La información disponible muestra que se ha transformado en un subsidio directo a la operación de las grandes y medianas empresas, sin que exista evidencia de la utilidad que les haya reportado a los trabajadores para mejorar las competencias que son principalmente apropiables por ellos.

Esta evaluación es tanto más necesaria cuando el foco de la capacitación laboral, en los Estados modernos, está puesto en el desarrollo de la empleabilidad de las personas más que en aportar a la productividad o competitividad de las empresas. En este sentido, la capacitación laboral es nítidamente parte del espacio de las políticas de empleo más que de las políticas de fomento productivo. Se trata de ayudar a las personas que están fuera o en los márgenes del mercado del trabajo a que se integren plenamente a él. El objetivo claramente está puesto en mejorar las condiciones de la oferta en este mercado y en el empoderamiento de los individuos para que puedan operar libre e informadamente en él.

Ello significa hacerse cargo de varios desafíos, de manera que el sistema de capacitación financiado con recursos públicos esté efectivamente a disposición de los oferentes en el mercado del trabajo.

En primer lugar, se trata de desarrollar instrumentos que estén articulados con el sistema de certificación de competencias, ya que la población de menores recursos es la que tiene los niveles más bajos de escolaridad y, por tanto, sus competencias se van adquiriendo a través de su experiencia laboral. Se precisa, por tanto, mover el sistema de capacitación hacia el esquema de competencias, de manera que se focalice en cerrar brechas para conseguir certificar respecto de los estándares existentes.

Un segundo aspecto se relaciona con la calidad de la información disponible, base para empoderar a los trabajadores en la toma de la decisión respecto de su formación. Se requiere hacer visible en el mercado para los demandantes de capacitación la oferta que hacen las instituciones de capacitación, los resultados que van consiguiendo y la evaluación que tienen de sus clientes.

Un tercer elemento tiene que ver con los mecanismos de subsidio asociados a los instrumentos. No es posible empoderar a las personas, en su calidad de trabajadores, como una demanda efectiva en el mercado de la capacitación si no

disponen de la decisión de compra y de los recursos para comprar. Esto también cuestiona el mecanismo de la franquicia tributaria, donde la decisión de compra está puesta en el empleador, que es quien en definitiva aporta los recursos por el lapso que dura hasta la devolución de éstos por parte del Estado. El rediseño de los programas debería considerar, por tanto, mecanismos mediante los cuales los demandantes efectivos puedan hacer valer esa demanda a través de órdenes de compra reales o nominales entregadas por el Estado. Un sistema que apunta en ese sentido pareciera ser el fondo para trabajadores independientes y de microempresas ya mencionado precedentemente.

Finalmente, se debe reorientar la estructura del gasto público en materia de capacitación laboral, focalizando los recursos en aquellos instrumentos que permiten mejorar la empleabilidad de los sectores de menores recursos y con altas tasas de desocupación. Ello requiere un permanente monitoreo de la situación en el mercado del trabajo, tanto a través de la información que pudiesen proveer los observatorios laborales como el sistema de intermediación laboral, pero también precisa de instrumentos flexibles y adaptables a los ritmos de los cambios que va experimentando el mercado y de sistemas de evaluación de impacto permanentes para medir la efectividad de las políticas públicas.

E) FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA DE INTERMEDIACIÓN LABORAL

Probablemente sea muy difícil estructurar políticas eficaces, destinadas a mejorar la empleabilidad de las personas, si no están complementadas con un sistema de intermediación laboral que funcione eficientemente y contribuya a hacer realidad su inserción laboral efectiva. Especialmente relevante se torna su funcionamiento cuando se trata de personas de escasos recursos que carecen de las redes sociales y económicas que les permitan contactarse con potenciales empleadores. Un sistema de intermediación laboral eficiente permite disminuir los tiempos de búsqueda, sustituye el rol de las redes sociales y subsidia los costos de transacción en que debe incurrir la persona que busca empleo, además de posibilitar la articulación del conjunto de las políticas públicas destinadas a la población desempleada.

Como ya se mencionó, este servicio tiene un valor en el mercado, que puede ser pagado por la población de menores ingresos. En Chile es provisto por las Oficinas Municipales de Interme-

diación Laboral (OMIL). Estas oficinas dependen, para costear la prestación de sus servicios, del presupuesto municipal y, por ende, de la prioridad que se le haya asignado a la atención de la población desocupada por parte de las autoridades municipales. Esto explica la disímil calidad y cantidad de servicios ofrecidos, así como los distintos resultados que exhibe cada OMIL respecto de las colocaciones laborales.

Durante los últimos años se ha estado trabajando desde el Ministerio del Trabajo y el SENCE en mejorar la calidad de la gestión en el marco de la actual institucionalidad, dotando a las OMIL de un sistema de información para gestionar su operación, fijando estándares para la prestación de sus servicios y profesionalizando la función de sus empleados. Sin embargo, una reforma profunda del sistema debería considerar un sistema de financiamiento que les permita cobrar por los servicios prestados, de manera que el fisco pudiese subsidiar a aquellas personas de escasos recursos o desempleadas que no estén en condiciones de pagar, cancelando el costo de estos servicios directamente a los municipios.

Una reforma en este sentido permitiría determinar, sobre la base de criterios económicos, la escala de operación requerida para la prestación eficiente de algunos servicios especializados, tales como los diagnósticos de perfil laboral personalizado y el desarrollo de itinerarios de inserción laboral. Ello abriría la puerta a la posibilidad de que distintos municipios integraran o compartieran servicios y, eventualmente, a la incorporación de operadores privados que les prestaran servicios especializados.

En este mismo proceso, cobra especial relevancia poner a disposición de los intermediadores todas las herramientas disponibles para lograr una inserción laboral efectiva de las personas. Programas tales como los de apresto laboral, destinados a mejorar los mecanismos de búsqueda de trabajo por parte de los desocupados; de bonificación a la contratación de mano de obra, que consiste en un beneficio a disposición de grupos focalizados de personas que buscan trabajo, como las adscriptas al Programa Chile Solidario,³ y de capacitación laboral, disponibles por catálogos preadjudicados al estilo del programa de capacitación para trabajadores independientes y de microem-

presas,⁴ que permiten derivar personas de manera continua a través del año, son instrumentos poderosos para potenciar el rol de los intermediadores.

Sin duda, atender estos cinco espacios de preocupación permitirá concretar en programas las políticas públicas de empleo que se han ido delineando con el transcurso del tiempo. Disponer de esta conceptualización, avanzar en el entendimiento de la relación que opera entre el mercado del trabajo y los distintos mercados relacionados, explicitar claramente el objetivo de las políticas públicas de empleo y evaluar las acciones que se desarrollan contribuyen positivamente en esa dirección.

Chile ha experimentado en los últimos años un ritmo sostenido de crecimiento económico y desarrollo social, lo que se ha manifestado en aumentos sostenidos del ingreso per cápita y mejoras permanentes de los indicadores sociales de educación y salud. Ello, al mismo tiempo, ha significado un proceso permanente de creación de nuevos puestos de trabajo, que se vio interrumpido por la crisis de fines de los 90, y se ha manifestado en los años sucesivos en altas tasas de desempleo.

2.2. La experiencia desarrollada

El Ministerio del Trabajo y Previsión Social ha desarrollado políticas activas y pasivas de empleo. Durante los últimos años se han ejecutado programas de empleo directo, programas de empleo indirecto –como el de incentivo a nuevas contrataciones por parte del sector privado–, capacitación y seguro de cesantía, todo esto apoyado por un sistema de intermediación laboral local, medidas que a pesar de sus logros aún se enfrentan a desafíos. Para un organismo público de capacitación y empleo como el SENCE la preocupación central es potenciar las condiciones que otorgan mayores competencias laborales a los trabajadores, que permiten obtener y mantener un puesto de trabajo.

Los principales objetivos de las políticas de empleo son:

- Mantener los ingresos de los trabajadores y disponer de una red local de ayuda.
- Minimizar los costos sociales de desempleo

3. El Programa Chile Solidario es un sistema de protección social destinado a las familias más pobres del país. Véase www.chilesolidario.gov.cl.

4. El detalle de la operación de estos programas es posible obtenerlo en www.sence.cl.

friccional, al reducirlo en un porcentaje relevante.

- Reducir el desempleo estructural de índole tecnológica.
- Disponer de mecanismos que permitan disminuir los costos sociales de los bolsones de desempleo persistente y del de carácter cíclico, generado por los ciclos contractivos de la economía.

A) MANTENER LOS INGRESOS DE LOS TRABAJADORES Y DISPONER DE UNA RED LOCAL DE AYUDA

La preocupación fundamental en torno del empleo es que durante los períodos en que los trabajadores se encuentren marginados del mercado del trabajo, sea por iniciativa propia o por despido, continúen percibiendo ingresos que les permitan solventar gastos personales y familiares. Atendiendo a esta necesidad de los trabajadores, en el ámbito de las políticas pasivas de empleo se implementó el seguro de cesantía. Ésta es una herramienta de seguridad social que permite, a través de un fondo, el pago de indemnizaciones para trabajadores que queden cesantes o para aquellos que decidan dejar su trabajo. El seguro de cesantía opera desde 2002 y presenta un diseño mixto en el que participa un fondo de reparto (Fondo de Cesantía Solidario) y un sistema de cuentas de ahorro individual para el desempleo. Este diseño busca compensar las debilidades de un sistema de capitalización puro, pues se basa en cuentas individuales de propiedad de cada trabajador que se complementan con el aporte del Estado.

Por su parte, muchos desempleados carecen de la posibilidad de desarrollar una estrategia que les permita reinsertarse en el mercado laboral lo más rápido posible. En ese dominio los servicios de información e intermediación laboral tienen un rol clave para mejorar la reinserción de los desocupados. Además, al vincularse con los programas de empleo y de capacitación se encuentra en condiciones de seleccionar de manera óptima a las personas que se acercan a la OMIL para asesorarlas en su reinserción laboral u ofrecerles una capacitación que aumente sus competencias laborales.

La posición de las OMIL como entidades presentes a nivel local asegura una cercanía con la comunidad, así como su relación con programas públicos: tanto los empresarios como los buscadores de empleo, las instituciones públicas y privadas y los programas y proyectos gubernamentales se encuentran estrechamente ligados a las OMIL.

B) MINIMIZAR LOS COSTOS SOCIALES DE DESEMPLEO FRICCIONAL, AL REDUCIRLO EN UN PORCENTAJE RELEVANTE

Con el objetivo de minimizar los costos asociados al desempleo friccional derivados de las actividades que se deben implementar para encontrar un trabajo por primera vez, de las personas que pierden su puesto de trabajo o de las ocasiones en que algunos trabajadores deciden dejar su puesto para buscar otro mejor, se deben disminuir los costos de transacción y las asimetrías de información en el mercado del trabajo, facilitando la vinculación entre oferta y demanda. Nuevamente las OMIL cumplen un rol fundamental pues, al atender principalmente a desocupados de baja empleabilidad y en riesgo de exclusión del mercado laboral, se ocupan de la población con mayor riesgo de permanecer en situación de desempleo. Para potenciar su labor se han impulsado diversos programas, que incluyen ampliar la gama de servicios que prestan, profesionalizar a sus funcionarios, mejorar los estándares de atención a los usuarios y dotarlas de herramientas informáticas que permitan hacer más eficiente su gestión.

En la perspectiva de disminuir los costos generados por el desempleo friccional la creación del Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales es una contribución relevante. Permite visibilizar en el mercado lo que cada trabajador puede hacer y posibilita que éste “porte” sus competencias y le sean reconocidas por los eventuales demandantes. Al mismo tiempo, disminuye los costos asociados a la contratación, al aportar evidencia reconocida en el mercado de las competencias de cada trabajador. Este sistema, a su vez, permite rediseñar tanto el modo en que se realiza la intermediación laboral como la estructura de oferta de capacitación pública. La posibilidad de evaluar y certificar competencias independientemente de la forma en que fueron adquiridas generará una oferta de capacitación laboral orientada a disminuir la brecha existente entre las competencias de cada trabajador y el estándar necesario para certificar.

C) REDUCIR EL DESEMPLEO ESTRUCTURAL DE ÍNDOLE TECNOLÓGICA

El desempleo tecnológico presenta la característica de ser permanente; hoy en día la tecnología posibilita la sustitución de dos de los factores que se necesitan para desarrollar una actividad productiva: trabajo y capital. La incorporación de nuevas tecnologías hace que se requieran menos

operarios en tareas que anteriormente ocupaban a mayor cantidad de personas. En consideración a ese elemento se han reforzado los mecanismos que potencian la entrega de capacitación de calidad y pertinente bajo el prisma de la innovación tecnológica. Se puede afirmar que demandar capacitación conlleva costos importantes de información y coordinación, los que no pueden ser asumidos por los grupos a los cuales se considera prioritarios. En el mercado de la capacitación, las asimetrías de información constituyen un obstáculo importante, que hace necesaria la intervención por parte del Estado.

El desarrollo y la exigencia de contar en este año 2006 con la Norma Chilena 2728 para los organismos técnicos de capacitación (OTEC) da cuenta de la importancia que significa mejorar los estándares en todos los procesos que influyan en la calidad de la oferta de capacitación que se podrá encontrar en el mercado. De esta manera, los recursos públicos que financian la capacitación son capaces de estimular ofertas de mejor calidad a través de este condicionamiento normativo.

Por el lado de la demanda, el grueso de los recursos que el Estado destina a capacitación laboral son ocupados por la franquicia tributaria, donde la decisión de compra está puesta en el empleador y, por tanto, no existe garantía de que se utilizarán esos recursos en capacitación de índole transversal. Además, este instrumento opera sólo cuando el trabajador se encuentra ocupado y deja de lado a aquellos sectores que se encuentran en situaciones más desventajosas, como los trabajadores desocupados, los independientes, los de microempresas familiares e informales, entre otros. La demanda latente por capacitación sólo puede ser estimulada a través de instrumentos de política pública distintos de la franquicia tributaria, de manera de ir trasladando la decisión de compra de capacitación desde los empleadores hacia los trabajadores.

62 Ello significa articular un sistema de capacitación que esté sintonizado con los requerimientos del mercado, en el presente y el futuro inmediato, pero tal articulación no significa que las decisiones de la oferta de trabajo respecto de su formación deban ser delegadas en los demandantes de trabajo. Transparentar el mercado de la capacitación, poner estándares de calidad a la oferta y empoderar a los trabajadores como de-

manda, orientar el uso de la capacitación para disminuir las brechas en competencias específicas y básicas de empleabilidad y para complementar el reconocimiento del aprendizaje realizado a través de la experiencia laboral, articular los sistemas de observación del mercado laboral, avanzar en el diseño de módulos formativos equivalentes y mejorar los sistemas de intermediación laboral son objetivos posibles en el Chile de hoy.

El Sistema Nacional de Certificación de Competencias juega aquí también un rol relevante. Pretende ser el escenario donde la formación adquirida esté centrada en los resultados más que en los procesos formativos, y puede complementarse con la formación técnico-profesional, la experiencia laboral adquirida dentro de las empresas y la capacitación laboral, operando armónicamente. En este sentido, la participación del Ministerio de Educación en la configuración de este sistema permite sostener que la formación impartida en la enseñanza media técnico-profesional (cuya matrícula representa el 50% del total del país) constituye el punto de partida para la formación permanente a lo largo de la vida a través de la complementación y la actualización de conocimientos, a modo de *upgrades* sucesivos, a través de la capacitación y de la experiencia laboral.

D) DISPONER DE MECANISMOS QUE PERMITAN DISMINUIR LOS COSTOS SOCIALES DE LOS BOLSONES DE DESEMPLEO PERSISTENTE Y EL DE CARÁCTER CÍCLICO, GENERADO POR LOS CICLOS CONTRACTIVOS DE LA ECONOMÍA

Para disponer de mecanismos que permitan disminuir los costos sociales que generan los grupos de personas que se encuentran en situación de desempleo generado por los ciclos en los cuales la economía se encuentra en un período de recesión, el Ministerio del Trabajo y Previsión Social, a través del SENCE, desarrolla varias tareas.

La primera, como se ha mencionado, considera que uno de los mecanismos privilegiados para mejorar las condiciones del mercado laboral se refiere a los programas destinados a mejorar los procesos de instalación de trabajadores en puestos de trabajo y a favorecer la contratación de mano de obra por parte de las empresas.

A partir de 2001 se desarrolla el Programa de Bonificación a la Contratación de Mano de Obra, en el marco del Programa Pro Empleo.⁵ Este pro-

5. Véase Informe final "Evaluación de impacto. Programas de empleo con apoyo fiscal" en www.dipres.cl.

grama de empleo contempla el financiamiento directo a la empresa que resulte adjudicada y que contrate a trabajadores, con la bonificación equivalente al 40% de un ingreso mínimo mensual por la remuneración que se pague al trabajador, durante un período máximo de cuatro meses. Además, se financian por una sola vez los costos de capacitación de cada trabajador contratado por un monto de 50 mil pesos. Este subsidio está destinado principalmente a potenciar la incorporación al mercado laboral de personas de baja empleabilidad. Tal como la franquicia tributaria, el programa fue diseñado para que fuese demandado por los empleadores. A partir de 2004 se ha comenzado con un rediseño que implica asociar el subsidio a trabajadores de grupos específicos, lo que permite focalizar en personas de menores recursos. Así, la modalidad de bonificación a la contratación de mano de obra Chile Solidario está destinada sólo a ser usada por personas adscritas a ese programa, permitiendo la implementación de un Programa Complementario de Habilitación Sociolaboral, que asume la lógica de Itinerario Personalizado de Inserción Laboral de Red de Empleo y que tiene como objetivo potenciar un mejor desempeño laboral de los beneficiarios, entregando una orientación que les permita tener claridad sobre su posición en el mercado laboral y a su vez les posibilite insertarse en un puesto de trabajo en forma eficaz.

Con esta misma óptica de focalización se desarrollan las líneas de programas sociales del SENCE. Se pretende contribuir a mejorar la empleabilidad de las personas cesantes, de las que buscan trabajo por primera vez y de los trabajadores dependientes e independientes de baja calificación laboral. Para ello, el SENCE otorga becas de capacitación gratuitas para los beneficiarios en una amplia diversidad de temas y áreas, orientadas a formar en oficios o mejorar los procesos de gestión y productivos de personas de escasos recursos que desarrollan actividades por cuenta propia.

Complementario con estos esfuerzos de capacitación, se ha hecho necesario intervenir respecto de la baja eficiencia y efectividad en la búsqueda de empleo por parte de las personas que se encuentran temporalmente marginadas del mercado del trabajo. Esto se basa en la falta de desarrollo de la capacidad para mostrarse como una oferta con valor en el mercado, de habilidades de comunicación en las entrevistas de selección, de redes sociales para conectarse con posibilidades reales de empleo y de información del mercado laboral. Para revertir esta situación se ha dise-

ñado el modelo de trabajo de Apresto Laboral Estandarizado, desarrollado a través de una experiencia piloto con diversas OMIL.

2.3. Desarrollo del sistema de intermediación laboral y de su capacidad de gestionar instrumentos para el desarrollo de la empleabilidad

Uno de los mayores desafíos para asegurar la pertinencia y efectividad de la capacitación laboral y aumentar la empleabilidad de las personas tiene relación con el rol que debe jugar el sistema de intermediación laboral. Cualquier consideración que se haga respecto de las bondades de las políticas activas de empleo, de las cuales el sistema de capacitación forma parte, pasa necesariamente por lograr la inserción laboral efectiva de las personas de menores recursos.

En los países más desarrollados, los intermediadores están en el centro de la gestión, a nivel local, de los distintos instrumentos disponibles para aumentar la empleabilidad de las personas. Son ellos los que en su relación con las personas desocupadas van definiendo una “canasta” de instrumentos, potenciando al máximo la combinación de éstos, lo que aumentará la probabilidad de encontrar un empleo a cada uno. Al tiempo que desenvuelven el proceso de intermediación, para lo cual mantienen una base de datos de empresas y desarrollan sistemas de manejo de la información asociativos, se convierten en asesores de las personas en la definición de sus estrategias de búsqueda de empleo, de capacitación complementaria y de desarrollo de itinerarios laborales y formativos.

En Chile el sistema público aún no ha alcanzado niveles de eficiencia que permitan minimizar los plazos de búsqueda y utilizar los instrumentos disponibles para mejorar la empleabilidad en los períodos de desocupación de las personas. Ello está explicado en una buena parte por el sistema de gestión, que lo hace depender de la voluntad política de las autoridades municipales correspondientes, y por la inexistencia de un sistema de financiamiento, lo que impide orientar el sistema hacia el logro de resultados e impide incorporar a agentes privados interesados en operar prestando servicios a los municipios o compitiendo con ellos.

No obstante lo anterior, el sistema logra resultados interesantes, como lo muestra la tabla 1. Allí se observa que las vacantes que logran conseguir las OMIL son más del doble que las perso-

Tabla 1
Estadísticas intermediación laboral OMIL
Período 2000-2005

	2000	2001	2002	2003	2004	2005 (1)
Inscriptos	231.657	458.352	369.797	326.751	273.507	319.692
Vacantes	106.469	183.628	164.628	138.984	125.326	203.037
Colocaciones	71.310	123.202	106.898	91.183	76.834	82.055

(1) Cifras provisorias.
Fuente: SENCE.

nas que logran colocar. Esta diferencia en parte refleja una ineficiencia en la gestión, que se expresa en un todavía bajo nivel de incorporación del sistema de información disponible para gestionar el proceso de intermediación o la aún incipiente colaboración entre municipios para llenar vacantes, pero también expresa un nivel de desajuste entre el personal requerido por las empresas y las competencias disponibles entre las personas desocupadas.

Los espacios para avanzar en optimizar la gestión de las OMIL son variados. Claramente mejorar su gestión es el desafío de más corto plazo, en el cual el SENCE está jugando un rol relevante al fijar estándares técnicos de operación, capacitar en el uso del sistema de información disponible, la bolsa de empleo, profesionalizar la gestión del personal de las OMIL y, principalmente, ir poniendo gradualmente instrumentos que permitan ampliar la oferta de servicios para que las personas desocupadas se integren al mercado del trabajo.

El principal rediseño debe ser, sin embargo, la incorporación de un sistema de financiamiento que permita pagar a las OMIL por los servicios prestados a la población desocupada de escasos recursos. Los servicios prestados son básicamente dos: atención del desocupado en lo relativo a diagnósticos y perfiles ocupacionales, y gestión de intermediación laboral, por lo que el diseño debe contemplar modalidades de pago por proceso de trabajo, para el primero de los casos, y contra resultados, en el segundo. El primero de los servicios mencionados requiere dotar a la OMIL de capacidades profesionales específicas, porque están ligadas a determinadas escalas de operación que no todos los municipios están en condiciones de mantener, de acuerdo con su universo potencial de usuarios. El segundo requiere de capacidades específicas para conseguir puestos vacantes, lo que también implica especializar personal y

procesos de trabajo. En ambos casos, se abren espacios de colaboración entre las OMIL, y entre éstas e instituciones privadas que puedan estar en condiciones de prestar los servicios mencionados.

Hasta ahora los esfuerzos han estado centrados en los siguientes ámbitos de acción:

Programa de itinerarios personalizados. Se ha desarrollado una experiencia piloto, Proyecto de Itinerarios Personalizados, que ha testeado una metodología de intervención en las OMIL para que mejoren sus prácticas de trabajo, y que a la fecha obtuvo buenos resultados. Consiste en definir itinerarios personalizados de inserción laboral, que son producto de la evaluación del perfil laboral previo de los trabajadores desocupados, considerando la información del mercado de trabajo local y las competencias requeridas; el otorgamiento de habilitación laboral o capacitación para acercar las competencias existentes y las requeridas y finalmente asesoría en el proceso de colocación laboral y seguimiento.

El Proyecto de Itinerarios Personalizados comenzó a desarrollarse en 2004 como una experiencia demostrativa, en conjunto con el Área Red de Empleo de la Subsecretaría del Trabajo, con el fin de instalar buenas prácticas de intermediación laboral en el contexto local, para aumentar las posibilidades de inserción laboral de los desempleados. Por este motivo, el proyecto debía considerar atención de desempleados, relacionamiento estable y permanente con empleadores, selección de personas, capacitación, orientación, inserción laboral y seguimiento. Para asegurar la mantención de las buenas prácticas a largo plazo, el proyecto se financió con fondos de la Subsecretaría del Trabajo y un aporte del correspondiente municipio. El componente innovador del proyecto fue la incorporación del concepto de pago por resultados, a través del cual a las OMIL se les abonó un porcentaje de los fondos según el

número de beneficiarios que lograran insertar laboralmente. Para la adjudicación de los fondos se realizó un concurso al cual las OMIL debían presentar su propuesta. Por ser una experiencia demostrativa se adjudicaron los recursos por concurso y sólo se desarrolló en las regiones de la zona central del país, y se invitó a participar a las comunas con menos recursos y con mayores índices de cesantía.

Así, durante 2004 se desarrollaron proyectos en dieciocho OMIL, de las regiones IV, V, VIII y Metropolitana con una cobertura para 3.600 beneficiarios. El compromiso de inserción laboral era de 2.030 beneficiarios cesantes y de éstos se logró colocar a 1.009 personas en un puesto de trabajo con contrato. Durante 2005 se desarrollaron proyectos de continuidad en diez OMIL de las regiones IV, VIII y Metropolitana. El proyecto tuvo una cobertura para 2.434 beneficiarios. Los resultados fueron significativamente mejores que los de 2004, ya que la meta de colocación fue de 1.183 personas y se logró insertar a 1.195, es decir, más de 100% del compromiso. Además, cabe señalar que de las personas derivadas a empleo, un 86% fue contratado por los empleadores, lo cual significa que la estrategia de selección por parte de las OMIL fue efectiva.

Bolsa de empleo. Se ha implementado la Bolsa Nacional de Empleo, desarrollada por el organismo administrador del seguro de cesantía. Esta bolsa permite registrar a las personas desocupadas y a las empresas que solicitan trabajadores, posibilitando hacer la búsqueda de los más idóneos de acuerdo con el perfil del puesto de trabajo ofrecido. Funciona en internet⁶ y permite mantener conectadas actualmente en una sola red nacional a 189 oficinas de empleo municipales, que representan 72,62% de las oficinas constituidas a nivel nacional. A su vez, posibilita integrar en una sola plataforma las funciones de certificación de beneficiarios del seguro de cesantía con cargo al Fondo de Cesantía Solidario, gestión de oferta y demanda de empleo y gestión de oferta y demanda de capacitación.

Tiene su origen en la ley que crea el Seguro Obligatorio de Cesantía,⁷ que dispone que sean las OMIL las que desarrollen la función de certificar a los beneficiarios del seguro de cesantía, correspondiéndole al SENCE impartir las normas

técnicas y coordinar a las OMIL para lograr la adecuada y uniforme aplicación de lo dispuesto en esa ley.

Por el mecanismo de propuesta pública, la Administradora de Fondos de Cesantía (AFC Chile) se adjudicó la administración del seguro, incorporando dentro de su propuesta técnica la implementación de un sistema informático que, además de certificar, permitiera fortalecer el rol de intermediación laboral de las oficinas comunales, las OMIL.

Bajo este contexto el SENCE, la AFC Chile y la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones (SAFP) trabajaron en el diseño conceptual del sistema que luego se plasmó en un programa informático de un sistema de gestión e información en línea, Bolsa Nacional de Empleo (BNE).

Más allá de la función específica de certificar beneficiarios del seguro de cesantía, esta bolsa electrónica es una herramienta eficaz para la gestión de la información de los mercados de trabajo a nivel local, y contribuye así a incrementar la capacidad de los municipios de gestionar puestos de trabajo.

El proyecto ha sido implementado en fases sucesivas a partir de mayo de 2004, cuando se comenzó a instalar el sistema y brindar la capacitación para su uso en sesenta y dos municipios. En agosto de 2004 se incorporaron ochenta nuevas OMIL y desde enero de 2005 lo han hecho cuarenta y siete nuevas oficinas, totalizando a la fecha 189 OMIL operando en la BNE.

Aunque se ha visto facilitado por la existencia de redes e infraestructura de telecomunicaciones en prácticamente todo el país, el proyecto debió contemplar la entrega de equipos computacionales a 142 oficinas municipales y conexiones de banda ancha en dieciocho casos, ya que parte del diagnóstico fue que muchos municipios carecían de los recursos en equipos o de las conexiones necesarias para incorporarse al proyecto.

Otro de los desafíos que se debió enfrentar fue la existencia, especialmente en los municipios con mayores recursos, de sistemas propios de manejo de la información. Ello se solucionó por la vía de implementar proyectos específicos de migraciones de datos desde los sistemas locales hacia la plataforma de la BNE. Así, en trein-

6. Véase www.bolsadeempleo.cl.

7. Véase ley 19.728 en www.congreso.cl.

ta casos se copiaron al sistema los datos históricos de cada municipio y se evitó que las OMIL tuvieran que volver a ingresar uno a uno los datos al nuevo sistema.

Para el SENCE este proyecto se encuentra asociado a una política de fortalecimiento de las capacidades técnicas y de la gestión que realizan las oficinas de empleo, por lo que no es independiente del resto de programas que se coordinan desde la Unidad de Intermediación Laboral. Así, por ejemplo, la capacitación de los funcionarios para que operen el sistema está asociada al programa de Certificación de Agentes de Empleo, ya que uno de los módulos en los cuales los funcionarios de la OMIL se pueden certificar es en la operación de la BNE.

Además, se ha potenciado el uso de la plataforma para incorporar información relativa a los programas de capacitación disponibles para la población desocupada o de baja empleabilidad y en la BNE se publica la oferta de capacitación de los programas financiados por el Estado. Lo que se busca es que cada municipio acceda en línea al detalle de cursos para cesantes que tiene en su región y comuna. Así, al obtener en forma inmediata la información, las OMIL se encuentran en condiciones de dar respuesta y orientar a las personas que se acercan a la oficina de empleo.

Un aspecto importante de la operación de la BNE para las instituciones públicas es la información relevante que otorga para el diseño y la focalización de políticas públicas de empleo. Su puesta en marcha ha permitido que por primera vez las OMIL se encuentren conectadas a un solo sistema a nivel nacional, lo que posibilita contar con información inmediata, clara y completa sobre lo que sucede en cada comuna y región. Al estar en línea, se evita la información duplicada de personas inscriptas y se disminuye el espacio para el mal uso de los subsidios. Permite, asimismo, generar estadísticas inmediatas por comuna, región o país de inscriptos en las OMIL, de la demanda y oferta de empleo que ellos gestionan y de la demanda de capacitación.

Las líneas de desarrollo futuro de la plataforma implican su integración con las bases de datos de distintas entidades, que permitan cerrar los procesos de trabajo de gestión de desocupados. Un buen ejemplo de ello es la confirmación de que una persona ha encontrado un empleo y, por tanto, puede ser desactivada temporalmente en el sistema. Hoy esa parte del proceso lo cubre la misma OMIL, lo cual introduce un sesgo aso-

ciado a la calidad del proceso de cierre. Un cierre más seguro consiste en integrar la base de datos con la disponible en el sistema previsional, de manera que cuando una persona comience a tener cotizaciones previsionales sea desactivada automáticamente en la BNE.

El nivel de operación mostrado hasta el momento permite suponer que el sistema está comenzando a ser utilizado masivamente y que 2006 será el año de su maduración como herramienta de gestión, tal como lo muestran las cifras de la tabla 2.

Establecimiento de estándares de calidad en la atención a los usuarios. Un tercer elemento desarrollado es el proceso que define estándares de calidad de atención a los usuarios y posterior evaluación de cada OMIL en función de esos estándares, de manera que los usuarios dispongan de información respecto de los servicios que se prestan y de los compromisos sobre plazos y resultados que se ofrecen. Permite, al mismo tiempo, focalizar los esfuerzos de asistencia técnica para que las OMIL mejoren la calidad de sus servicios.

Teniendo como antecedente la disímil y heterogénea calidad y cantidad de los servicios que actualmente están prestando las OMIL a sus usuarios, el SENCE desarrolló un programa orientado a definir estándares de atención, un instrumento de medición de estos estándares y un manual de aplicación. Esto permite, por una parte, aportar información a los usuarios respecto de cuáles servicios pueden obtener en cada OMIL y, por la otra, orientar las acciones de asistencia técnica que el SENCE efectúa en estas oficinas. El estándar definido contempla tres procesos críticos y sus correspondientes subprocesos:

- *Atención a clientes trabajadores:* calidad del recibimiento, administración de base de datos, entrega de documentos, evaluación del potencial, orientación laboral, derivación a capacitación, colocación laboral, seguimiento a clientes y satisfacción de clientes.
- *Atención a clientes empleadores:* vinculación, seguimiento y colocación.
- *Otros aspectos transversales:* información, difusión como posicionamiento interno y difusión como posicionamiento externo.

En octubre de 2005 se inició la evaluación en setenta y siete OMIL de todo el país, que fueron seleccionadas de acuerdo con el nivel de uso que estuviesen realizando de la BNE. Una vez finalizada esta evaluación, los coordinadores regiona-

Tabla 2
Registros de la Bolsa Nacional de Empleo

	2004	2005	2006*	Total
Nº trabajadores	90.793	212.699	49.610	353.102
Nº empresas	7.834	22.686	1.648	32.168
Nº vacantes	2.805	57.455	18.431	78.691
Nº colocaciones	240	17.523	7.341	25.104

* Cifras al 14 de marzo de 2006.

Fuente: Unidad de Intermediación Laboral del SENCE.

les del SENCE a cargo de la asistencia técnica a las OMIL debían interpretar los resultados y proponer un plan de desarrollo para aquellas que aun no cumplieran los procesos críticos de acuerdo con los estándares y realizar la certificación para aquellas que cumplieran con ellos. El objetivo de esta certificación es dar información a los usuarios, distinguir a quienes gestionan eficientemente y motivar al resto de las OMIL a integrarse al proceso. A diciembre de 2005 los resultados obtenidos revelaron que ninguna de las OMIL evaluadas podía ser certificada en un proceso crítico completo sino sólo en subprocesos.

Ello permite dimensionar el desafío que enfrentamos y rediseñar las acciones tendientes a acortar la brecha existente en calidad de atención respecto de los estándares definidos. Así, para 2006 está planteada la meta de evaluar a la totalidad de las 260 mil existentes, lo cual ha sido incorporado como un compromiso de gestión en el sistema público asociado a incentivos en remuneraciones para el personal del SENCE. Asimismo, se estableció como compromiso de gestión que el 50% de las OMIL que usan la BNE cumpla los estándares definidos como mínimo y que el 20% de éstas cumpla los estándares definidos como máximos respecto de este subproceso.

De esta manera, a final del año en curso se espera tener un diagnóstico detallado de la brecha respecto del cumplimiento de estándares de calidad, lo que permitirá a su vez conocer en detalle las fortalezas y debilidades del sistema público de intermediación laboral. Ello permitirá avanzar en propuestas de modificaciones estructurales necesarias a realizar para consolidar la operación del sistema de intermediación en distintos ámbitos, tales como sistemas de financiamiento, potencial incorporación de agentes privados, tamaños de escala de operación para pres-

tar los diferentes servicios y modalidades de asociación, entre otros.

Certificación de agentes de empleo. Finalmente se realizan esfuerzos con el objetivo de profesionalizar la función de los trabajadores de las OMIL. Para ello, en el marco del programa Chile Califica se estableció un estándar de “agente de empleo”, perfil ocupacional evaluable y certificable por el SENCE, que a su vez forma parte de las condiciones que debe cumplir cada oficina de intermediación laboral para alcanzar los niveles de calidad deseables, como se mencionó anteriormente.

Las actuales condiciones del mercado del trabajo, la creación del seguro de cesantía y los requerimientos de los usuarios-clientes internos y externos, configuran un nuevo escenario para las OMIL, caracterizado por un aumento en el flujo de cesantes, la llegada de nuevos usuarios (públicos y privados), la redefinición de funciones históricas (inscriptor, colocador, relacionador de empresas, orientador), el uso de la BNE y otras bases de datos, demanda por empleo organizada e individualizada, la demanda por capacitación y la gestión de nuevos proyectos de inserción laboral públicos.

En este nuevo entorno, y para asegurar el éxito de las diversas iniciativas públicas y privadas orientadas a promover las condiciones de empleabilidad de las personas, resultaba fundamental que las OMIL dispusieran de agentes de empleo competentes y capaces de desempeñarse de acuerdo con las habilidades, los conocimientos y las actitudes requeridos por las nuevas condiciones operacionales y tecnológicas descriptas.

Frente a este desafío y en el marco de las experiencias demostrativas destinadas a instalar en Chile un sistema nacional de certificación de

competencias laborales,⁸ se decidió establecer estándares por competencias laborales para el perfil laboral de agente de empleo existente en las instituciones públicas o privadas dedicadas a la intermediación laboral. Ello permite, simultáneamente, certificar las competencias de las personas que desarrollan esta función y generarles la posibilidad de un itinerario laboral que les abra posibilidades en el mercado.

Para ello se articuló una relación con la Asociación Chilena de Municipalidades, en el entendido de que allí se agrupan los principales empleadores para el perfil laboral mencionado y se encargó a la Fundación Chile, institución a cargo del desarrollo de las experiencias demostrativas del sistema nacional de certificación de competencias, el levantamiento de los estándares por competencias. En el diseño del proyecto, se considera al SENCE como organismo evaluador y a la asociación de municipios como certificador.

El proyecto contempló el levantar el perfil de agente de empleo e identificar las once unidades de competencias laborales clave que lo componen. Ello permitió diseñar tres subperfiles y definir dos unidades de competencias laborales mínimas: atender usuarios y utilizar la BNE. Posteriormente, se desarrollaron los instrumentos de evaluación y se diseñó el proceso de evaluación y certificación, que contempló la capacitación de treinta y seis evaluadores en el interior de SENCE.

Estas personas realizaron la evaluación de los candidatos a agentes de empleo entre septiembre y diciembre del 2005 y se planificó el proceso de certificación y auditoría de portafolios para marzo de 2006.

El total de candidatos a certificarse fue de 219 personas, de las cuales 192 terminaron en diciembre de 2006; de éstas, 186 cuentan con recomendación del SENCE y ratificación de la Fundación Chile para ser certificadas en al menos una unidad de competencia laboral a finales de marzo de 2006.

2.4. Síntesis

El diseño de las políticas de empleo que se ha ido plasmando a partir de las experiencias prácticas considera la articulación permanente con la plataforma de intermediación laboral existente.

Los programas descriptos precedentemente responden a la necesidad de mejorar considerablemente la gestión de intermediación laboral en Chile. Sin una plataforma que opere eficazmente en la atención y colocación laboral de personas desocupadas, las políticas de empleo implementadas desde el sector público ven disminuido su impacto. Asimismo, resulta difícil coordinar los distintos programas de apoyo al mejoramiento de la empleabilidad de los sectores de menores recursos. La mayor pertinencia y efectividad de la capacitación laboral en sus distintas modalidades, la segmentación y mayor focalización de los distintos programas de subsidios a la contratación de mano de obra, la articulación e integración de los programas estatales con las políticas de desarrollo a nivel local y la operatividad de los programas de protección al desocupado se ven seriamente disminuidos en su impacto potencial si no se dispone de una red de intermediadores laborales que gestionen eficazmente esos instrumentos al servicio de las personas que buscan empleo.

Un punto crucial en la modernización del sector es el referente a la profesionalización de su gestión, estandarizando la provisión de sus servicios, profesionalizando sus recursos humanos y dotándolo de infraestructura tecnológica que les permita operar con bases de información confiables y en redes de cooperación, todos factores que están siendo abordados desde el SENCE con diversos programas.

No obstante lo anterior, queda aún pendiente el diseño y la implementación de un sistema de financiamiento asociado a su operación y resultados, que permita premiar la eficacia de la gestión de colocación. Con ello, se lograría la consolidación definitiva de un sistema municipal de intermediación laboral en el país.

8. Véase www.competenciaslaboraleschile.cl.

LA INTERMEDIACIÓN LABORAL EN UN MERCADO DE TRABAJO SEGMENTADO

Ernesto Kritz*

Desde comienzos de 2003, el número de personas ocupadas en las áreas urbanas de la Argentina aumentó en más de dos millones. A pesar de ser éste un desempeño notable (5,9% anual), no alcanza, sin embargo, a reflejar plenamente el crecimiento de la demanda de trabajo. En ese lapso, en efecto, el mercado –esencialmente el sector privado– generó más de 2,5 millones de empleos, además de un aumento de las horas trabajadas. Esto es 25% arriba del aumento en la ocupación como es definida por el INDEC. La explicación de esta significativa diferencia es que más de quinientos mil beneficiarios con contraprestación laboral del Plan Jefas y Jefes de Hogar –que son contabilizados como ocupados pero que sustantivamente son desocupados– lograron reinserirse en un empleo de mercado.¹ Redefinida de esta manera, la ocupación creció en este período a una tasa anual de 7,8%.

La reducción de la brecha entre la oferta y la demanda de mano de obra se hizo con escasa presencia de mecanismos institucionales de intermediación laboral. Menos del 10% de los desocupados acudió a alguno de estos mecanismos. Las redes de amigos y parientes, y los contactos propios, junto con la respuesta individual a los avisos de las empresas, son las formas largamente predominantes de acercamiento entre las vacantes y las personas que buscan empleo (cuadro 1).

Vista la gran capacidad de absorción mostrada por el mercado en este período, a lo que habría que agregar la mejora en la calidad de los nuevos empleos, podría surgir la duda sobre la necesidad de contar con servicios institucionales de intermediación laboral. Éstos adquieren sentido en situaciones de información limitada so-

bre vacantes, poca movilidad, incompatibilidad entre aptitudes de los trabajadores y calificaciones requeridas, etcétera.

La respuesta a este interrogante depende, por una parte, de la continuidad o no de la tendencia de 2003-2005; pero, por la otra –y esto es lo fundamental–, de la *estructura y el modo de funcionamiento del mercado de trabajo*.

Desde luego, cuando se redefinen las categorías y el criterio en la posesión o no de un empleo de mercado, disminuye la cantidad de ocupados (de 14,1 millones a 13,7 millones) y el déficit de empleos aumenta de 1,5 a 1,9 millones. Se revela mejor el dinamismo del mercado de trabajo, pero también se transparenta la magnitud del esfuerzo que resta por hacer.

¿Se mantendrá la tendencia, o habrá cambios que harán más difícil seguir ajustando las vacantes a las personas que buscan empleo? En otros términos, ¿el mercado seguirá siendo eficiente en ese rol, o será necesario desarrollar instituciones de intermediación laboral?

En retrospectiva, uno de los aspectos que explican la rápida recuperación del empleo a la salida de la crisis es que pudo hacerse con baja inversión. En 2003, excluidos los planes sociales, el empleo creció 5,5% con una tasa de inversión bruta fija a precios constantes de sólo 14,3% (o 15,1% a precios corrientes). En 2004 la creación de empleo se aceleró a 7,5%, con una inversión bruta que, aunque en ascenso, fue de 17,6% (o 19,2% a precios corrientes). Quizá más destacable todavía es que una proporción creciente de los nuevos empleos se generó en el sector formal donde, por definición, la relación capital-trabajo es más alta.

* Economista. Socio director de SEL Consultores.

1. En el primer trimestre de 2003, había casi 950 mil beneficiarios del Plan Jefas con contraprestación laboral, que representaban el 7,8% de la población definida como ocupada. En el cuarto trimestre de 2005, su número se redujo a 415 mil, que equivalen a 2,9% del total de ocupados.

Cuadro 1
Formas activas de búsqueda (en porcentaje de desocupados)

	2003	2004	2005
Contactos / entrevistas	18,3%	16,9%	17,4%
Envío de currículum / contestó avisos	42,5%	44,3%	48,7%
Se presentó en establecimientos	39,4%	31,9%	33,6%
Hizo algo para instalarse como cuenta propia	3,1%	2,8%	2,7%
Colocó carteles en negocios / preguntó en el barrio	19,2%	13,5%	14,4%
Consultó a parientes o amigos	70,2%	66,6%	66,9%
Acudió a alguna forma institucional de búsqueda	9,2%	9,3%	8,4%
Otras formas	0,8%	2,0%	2,0%

Fuente: Encuesta Permanente de Hogares, cuarto trimestre de cada año.

La explicación, desde luego, recae en la existencia de una fuerte capacidad ociosa. Pero el punto que debe subrayarse es que ésta no se limitó a los activos físicos sino que se hizo extensiva a la disponibilidad de recursos humanos necesarios para operarlos. Durante la crisis, más de la mitad del aumento de la desocupación se originó en la destrucción de empleos asalariados privados formales, de mayor productividad y calificación promedio; entre mayo de 2001 y mayo de 2002, cuando el desempleo subió de 16,4 a 21,5%, se perdieron cerca de medio millón de empleos privados registrados. Sólo en 2004 el sector formal privado recobró el nivel de ocupación que tenía en 2000.

Esto significa que, junto a la capacidad de activos, la recuperación de la economía –y por ende del empleo– en 2003-2005 se apoyó en una reserva de mano de obra funcional a las necesidades del sector formal, originada en la propia crisis de éste. El ajuste entre esa reserva funcional y las posiciones vacantes no necesitó de ningún mecanismo especial de intermediación.

La situación ahora es distinta, al menos en dos aspectos:

70

1) Por una parte, la generación de empleo depende mucho más de la inversión. En 2005, con una tasa de inversión bruta fija de 19,8% (o 21,5% a precios corrientes), el empleo –excluidos los planes sociales– creció 4,9%, es decir, por debajo de 2003 y 2004, cuando la inversión fue sensiblemente inferior. Con la elasticidad empleo-producto estabilizada en 0,55 y un crecimiento del PBI de 7,5%, puede esperarse que en 2006 el empleo aumente poco más de 4%.

2) Por otro lado, en paralelo con el aumento de la utilización de la capacidad física instalada, se redujo la reserva de mano de obra. El desempleo ajustado por planes sociales se redujo de 26,6% a comienzos de 2003 a 12,7% en el último trimestre de 2005. Lo más importante en esta perspectiva es que los cesantes provenientes del sector formal que perdieron el empleo en la crisis volvieron al trabajo. Desde el comienzo de la recuperación, el número de asalariados privados registrados creció en 1.200.000. En 2005, el incremento fue de 450 mil.²

Parece haber consenso en que, en adelante, la creación de empleo estará cada vez más asociada a la inversión en activos físicos. No hay tanto acuerdo, en cambio, sobre si en el desempleo remanente hay una reserva de recursos para sostener el crecimiento, o si, por el contrario, los desocupados son mayoritariamente *afuncionales* a las demandas del mercado formal. Visto desde la sociedad, esto se traduce en la calidad del empleo a que pueden aspirar los desempleados.

Los datos son, por un lado, un desempleo que, no obstante su sensible disminución, aún afecta a 1.500.000 personas sin incluir los planes sociales (1.900.000 si se los incluye); y, por el otro, una demanda de trabajo del sector formal que, a pesar del todavía alto desempleo, queda insatisfecha en más del 13% de las búsquedas que realiza.

La pregunta correcta, entonces, es cuánto del desempleo remanente se adecua a los requerimientos del sector formal. Dependiendo de cuál sea la respuesta, podrá inferirse si el mercado tendrá capacidad para ajustar eficientemente las

2. Es probable que parte de este aumento no sea creación de empleo sino blanqueo de trabajadores que ya estaban ocupados; pero, aun así, es una cifra significativa.

Cuadro 2
Última ocupación de los desempleados

Total	100,0%
Desocupados con experiencia laboral	88,0%
Trabajadores de la construcción (albañiles, ayudantes, peones, etc.) <i>informales</i>	12,4%
Trabajadores domésticos <i>informales</i>	10,4%
Vendedores, atención al público y otras ocupaciones del comercio <i>informales</i>	9,7%
Servicios de reparación y mantenimiento de hogares <i>informales</i>	6,9%
Operarios, encargados y supervisores en actividades industriales <i>informales</i>	5,0%
Camareros, mozos y cocineros <i>informales</i>	4,2%
Choferes, repartidores, carga y descarga <i>informales</i>	3,4%
Auxiliares, cadetes y otras ocupaciones administrativas <i>informales</i>	3,4%
Vendedores, atención al público y promotores <i>formales</i>	1,9%
Ocupaciones de salud y educación (docentes, asistentes, etc.) <i>informales</i>	1,7%
Servicios deportivos y culturales (sonidistas, árbitros, productores) <i>informales</i>	1,5%
Operarios, encargados y supervisores en actividades industriales <i>formales</i>	1,4%
Profesionales (abogados, arquitectos, diseñadores, etc.) <i>informales</i>	1,2%
Tareas precarias (desmalezador, mandadero, cuidador de autos, etc.) <i>informales</i>	1,2%
Otras ocupaciones <i>formales</i>	1,1%
Servicios de mantenimiento y reparación de automotores <i>informales</i>	1,0%
Empleados de limpieza <i>informales</i>	0,9%
Ocupaciones de salud y educación <i>formales</i>	0,8%
Vigilantes <i>informales</i>	0,8%
Tareas vinculadas a actividades primarias <i>informales</i>	0,8%
Choferes, repartidores, carga y descarga <i>formales</i>	0,8%
Servicios de reparación y mantenimiento de hogares <i>formales</i>	0,5%
Trabajadores de la construcción (albañiles, ayudantes, peones, etc.) <i>formales</i>	0,5%
Camareros, mozos y cocineros <i>formales</i>	0,4%
Empleados de limpieza <i>formales</i>	0,4%
Vigilantes <i>formales</i>	0,2%
Desocupados con escasa experiencia laboral	22,0%
Ingresantes (nunca trabajaron antes)	11,1%
Reingresantes (estuvieron más de cuatro años fuera del mercado de trabajo)	10,5%
Trabajadores sin salario	0,5%

Fuente: SEL Consultores, a partir de los microdatos de la EPH.⁴

vacantes a las personas que buscan empleo, o si se necesitará de instituciones que mejoren la rapidez y la calidad de ese ajuste.

Esto se contesta, al menos en parte, examinando el perfil de la ocupación del último trabajo (cuadro 2).³

Este examen muestra que la gran mayoría de los desocupados remanentes con experiencia laboral proviene de ocupaciones de baja calificación; más de un quinto no tiene ninguna experiencia o estuvo fuera del mercado más de cuatro años; su educación promedio es de diez años, y en el 85% de los casos duraron menos de un año en su último empleo.

Trabajadores informales de la construcción que mayormente viven de changas, personal de

servicio doméstico, vendedores y empleados del pequeño comercio informal, servicios informales de reparación y mantenimiento de hogares, son las ocupaciones más frecuentes entre los desocupados. En una proporción significativa, esas ocupaciones no son demandadas por las empresas –aun informales– sino por hogares particulares. Esto las hace dependientes del nivel y sobre todo de la variabilidad de los ingresos de estos últimos.

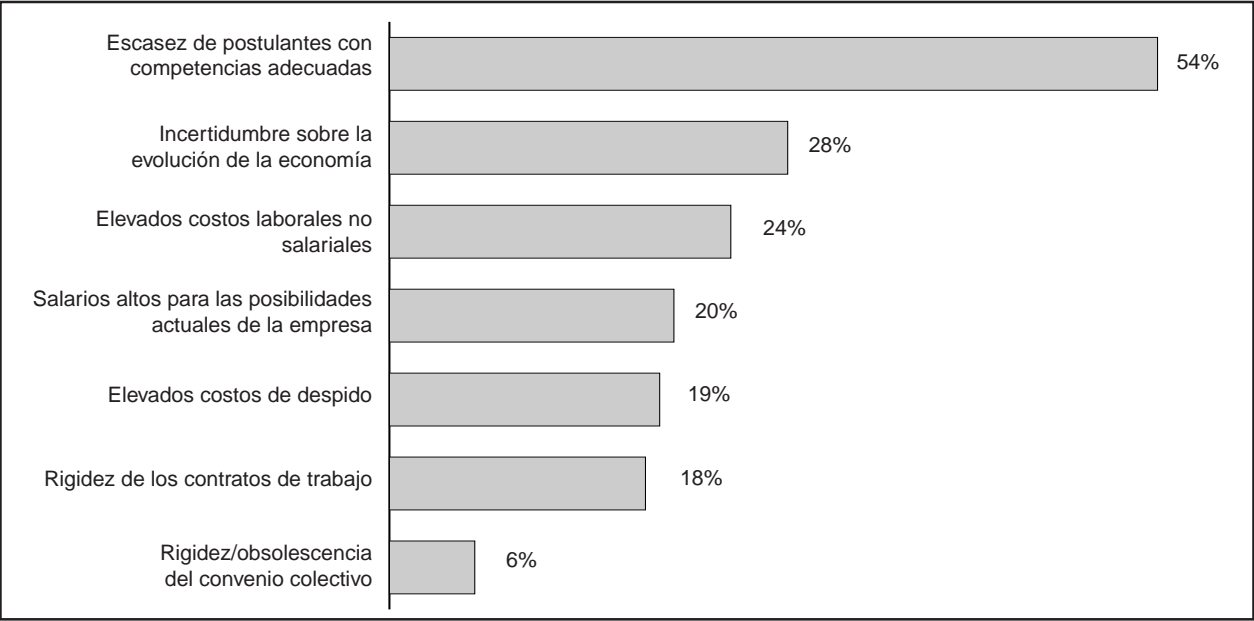
La confrontación de este listado con el de la demanda laboral insatisfecha detectada por el INDEC,⁵ sugiere firmemente que la reserva funcional (al sector formal) en el desempleo es muy pequeña. Por su lado, la edición de octubre de 2005 de la encuesta de políticas de gestión de

3. La limitación de este ejercicio es que no se conoce la historia ocupacional de los desempleados. El resultado, de todos modos, sugiere que difícilmente una proporción significativa provenga de mejores ocupaciones.

4. El procesamiento especial de la EPH para este cuadro fue realizado por la licenciada Andrea Cardinali.

5. Véase INDEC, Demanda Laboral Insatisfecha, cuarto trimestre de 2005.

Gráfico 1
Factores que dificultan la contratación en el sector formal (Respuestas múltiples)

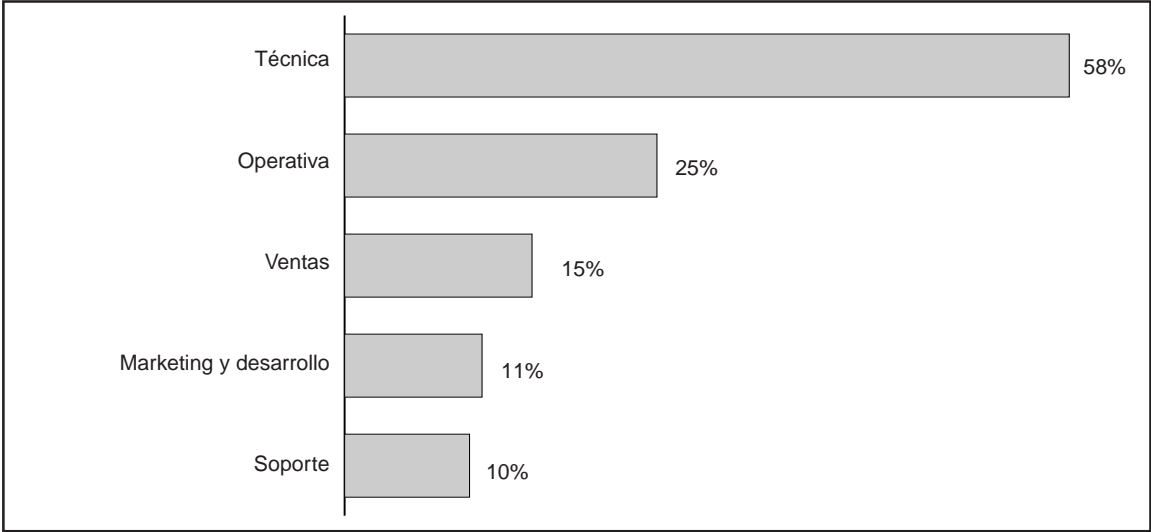


Fuente: SEL Consultores.

recursos humanos que SEL Consultores realiza en doscientas empresas líderes (que concentran una proporción elevada de la inversión) revela que el factor que más dificulta la contratación de mano de obra es la escasez de oferta de competencias adecuadas. Este factor duplica en importancia a la incertidumbre sobre la evolución de la economía, y es casi tres veces más alto que otros

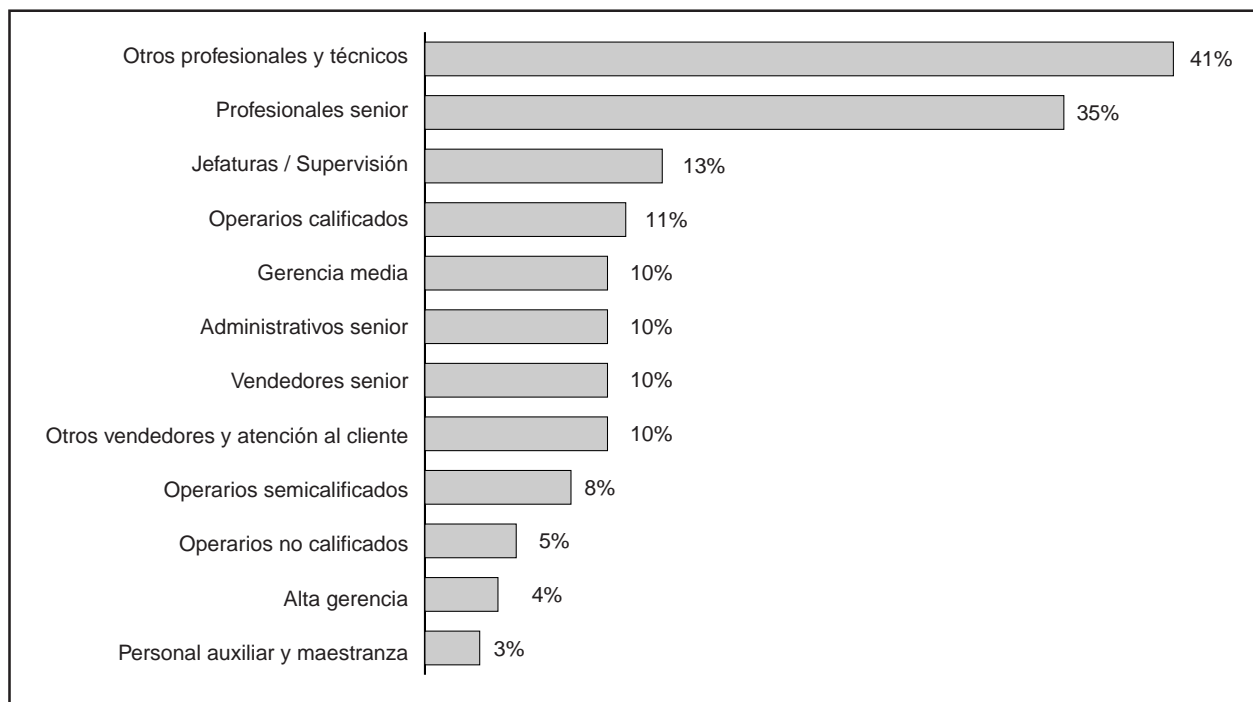
como los niveles salariales, los costos de despido o las eventuales rigideces de los contratos de trabajo (gráfico 1). Hasta 2004 el ranking lo lideraba la incertidumbre sobre la evolución de la economía.
Una encuesta realizada por SEL en marzo de 2006 robustece esta hipótesis (gráficos 2 y 3).
Todos éstos constituyen el núcleo duro de la

Gráfico 2
Disponibilidad laboral. Dificultad para cubrir posiciones
¿Hoy en día la compañía tiene dificultades para cubrir posiciones en el área...?
(Menciones positivas)



Fuente: SEL Consultores.

Gráfico 3
Disponibilidad laboral. Vacantes sin cubrir
¿Hay vacantes sin cubrir en la compañía? (Menciones positivas)



Fuente: SEL Consultores, marzo 2005. Los porcentajes se refieren a la proporción de empresas consultadas que tiene dificultades para cubrir cada clase de posiciones.

desocupación. En un contexto de menor creación de empleo y de creciente *mismatch* entre oferta y demanda de calificaciones, se hace más difícil una inserción estable para quienes carecen de capital humano. En el corto plazo, esto significa que no podrá prescindirse de los subsidios. Pero para que no se conviertan en un rasgo permanente –es decir, para no convalidar desde la política social una situación de exclusión originada en la segmentación del mercado– es necesario transformarlos en un fuerte programa de desarrollo de competencias para el trabajo. Ésta puede ser, probablemente, la mejor contribución del Estado en la lucha contra la pobreza.

Este fuerte desajuste entre oferta y demanda de calificaciones (o, si se quiere, entre oferta y demanda de capital humano) es una expresión de la segmentación del mercado de trabajo. La diferencia de desempleo originado en uno y otro sector es enorme: mientras que en el sector for-

mal (incluyendo los asalariados estables no registrados) la cesantía es de menos de 3%, en la periferia informal es de alrededor de 20%.

Esto quiere decir que, aunque el desempleo total aún es elevado, el sector formal está prácticamente en una situación de pleno empleo.⁶ Al revés, no obstante la importante caída del desempleo desde 2003, en el sector informal hay un excedente de oferta que no encuentra colocación estable (cuadro 3).

Distinto de la reinserción de la reserva funcional en 2003-2005, es del todo probable que ahora sí se necesite un mecanismo institucional de intermediación laboral. En rigor, esta necesidad también existía en ese período, ya que probablemente para la mitad o más de los desocupados había incompatibilidad entre sus aptitudes (o sus carencias) y las competencias demandadas por las empresas. El desajuste fue acentuándose a medida que fue mejorando la

6. En rigor, esto debería corregirse por la duración del desempleo. Es probable que el tiempo de desempleo entre dos ocupaciones consecutivas sea menor en la periferia; pero, no obstante, allí hay mucha más frecuencia de situaciones de desempleo que en el sector formal. En el año, la duración del desempleo en la periferia puede ser mayor que en el sector formal.

Cuadro 3
Desempleo por categorías ocupacionales

	Composición (total de desocupados = 100%)	Tasa específica de desempleo ¹
Formales <ul style="list-style-type: none">• Sólo registrados• (Incluyendo asalariados estables no registrados) <div>Empleados públicos</div> <div>Asalariados privados registrados</div> <div>Empleadores y cuenta propia con capital</div>	<div>7,7 %</div> <div>(12,8%)</div> <div>2,1%</div> <div>5,2%</div> <div>0,4%</div>	<div>1,8 %</div> <div>(2,7%)</div> <div>2,0%</div> <div>2,6%</div> <div>0,3%</div>
Informales <ul style="list-style-type: none">• Con asalariados estables no registrados• (Sin asalariados estables no registrados) <div>Asalariados privados no registrados</div> <div>Estables</div> <div>No estables</div> <div>Trabajadores domésticos</div> <div>Trabajadores por cuenta propia sin capital</div> <div>Trabajadores sin salario</div>	<div>67,9%</div> <div>(62,8%)</div> <div>33,2%</div> <div>5,1%</div> <div>28,2%</div> <div>9,5%</div> <div>15,1%</div> <div>10,1%</div>	<div>19,4%</div> <div>(21,0%)</div> <div>18,6%</div> <div>10,0%</div> <div>22,1%</div> <div>15,5%</div> <div>28,2%</div> <div>46,1%</div>
Con experiencia limitada <div>Ingresantes</div> <div>Reingresantes (más de cuatro años fuera del mercado)</div>	<div>24,3%</div> <div>15,4%</div> <div>8,9%</div>	<div>100,0%</div> <div>100,0%</div> <div>100,0%</div>

1. Cesantes con último empleo en la categoría / PEA de la categoría.
Fuente: Elaborado sobre la base de la EPH.

calidad de los nuevos puestos (desde 2004 más de dos tercios de los empleos recientes son formales; en 2005 casi la totalidad). De la mano de este desacople, van otros factores que limitan la rapidez y la calidad del ajuste de las vacantes a las personas que buscan empleo, como una insuficiente información sobre oportunidades, desconocimiento de una estrategia de búsqueda de empleo, inexperiencia en la preparación de antecedentes, inexistencia o debilidad de una red de contactos, etcétera.

La observación de que en 2003-2005 no se necesitó de ningún mecanismo especial de intermediación en el mercado de trabajo es válida para la *reserva funcional*, pero no para el extendido segmento *afuncional*. La baja del desempleo en este último, además de ser más lenta, no asegura la eliminación de la precariedad.

Parece necesaria, por lo tanto, una política pública de intermediación para reducir la rotación en el empleo a corto plazo (causa de la recurrencia del desempleo), mejorar la movilidad laboral, aumentar la transparencia y disminuir la segmentación del mercado.

Esta política debe tener en cuenta tres dimensiones: 1) gama de servicios, 2) localización territorial, y 3) diseño institucional.

Los servicios tradicionales de intermediación focalizan en la asistencia en la búsqueda de empleo por medio de la preparación del currículo, información ocupacional, registro de vacantes y contactos con empleadores. Aunque desde luego necesarias, estas funciones son insuficientes para que la intermediación sea eficaz, en particular cuando se trata de reducir el desempleo en el sector informal y procurar el pasaje desde éste hacia el sector formal.

En esta orientación, se requiere *integrar las funciones de colocación, capacitación y apoyo al ingreso*. Esto permite mejorar el ajuste de la oferta laboral a los requerimientos de la demanda y estrechar la coordinación entre la política de subsidios y la reinserción al mercado, para asegurar que el beneficiario utilice ese apoyo para la transición a un nuevo empleo y no como un medio de subsistencia a largo plazo.

Los servicios que, además de los básicos, deberían incluirse son:

- elaboración de perfiles de empleo y evaluación de calificaciones;
- evaluación de necesidades y requisitos de capacitación;
- envío a servicios de capacitación;
- elaboración de plan de búsqueda de empleo;

- control de prestaciones de subsidios de desempleo y capacitación;
- coordinación con servicios sociales;
- información sobre salarios según perfiles de empleo y calificaciones;
- revisión de listas de vacantes;
- selección y examen de los solicitantes de empleo;
- envío a programas de empleo autónomo, y
- atención a poblaciones con necesidades especiales.

Es claro que para cumplir estas funciones es necesaria una fortaleza técnica que, a la par que asegure la calidad del servicio para los buscadores de empleo, la haga confiable y atractivo para los empleadores. Éste es un punto de central importancia, ya que una pobre calidad del servicio —esta vez desde el punto de vista de las necesidades y requisitos de los empleadores— debilita los vínculos con el sector privado. Sin el interés de este último, es obvio, no hay chance de éxito.

La fortaleza técnica del servicio de intermediación laboral se refiere a la calificación del *staff* profesional y administrativo, los manuales de procedimientos y metodología, el sistema de evaluación de desempeño y la disponibilidad de recursos informáticos (incluyendo el desarrollo de servicios en línea).⁷ Sobre todo con relación a la confiabilidad que el servicio puede tener en los empleadores, es particularmente crítica la competencia para la elaboración de los perfiles de empleo y evaluación de calificaciones. Convenios con las universidades (entre otros, haciendo un buen uso del régimen de pasantías) podrían ser muy útiles para lograr esta capacidad.

El otro aspecto principal es la localización territorial del servicio. Si el objetivo es ayudar a la reinserción de los desocupados y, como se indicó, la mayoría proviene de la periferia del mercado de trabajo, *el servicio tiene que ir hacia ellos*. Esto significa que debe localizarse en los barrios con

mayor desempleo y pobreza. A este respecto, el servicio de intermediación debería ser de base comunal o distrital, siguiendo el modelo de los *job center plus* de Gran Bretaña y Estados Unidos. La meta debería ser cubrir los mil novecientos municipios del país, enlazados por una red electrónica.

Por último, pero no menos importante, el diseño institucional debe ser eficaz. Hay varios modelos, que van desde el monopolio del servicio público con prohibición de servicios privados hasta el basado sólo en estos últimos. En este espectro, hay tres modelos que convendría explorar para su posible adaptación, y que no son necesariamente excluyentes:

- 1) *Redes público-privadas* que incluyen también organizaciones sin fines de lucro, de colaboración no competitiva, con intercambio de información, servicios y clientes.
- 2) *Servicio autónomo con participación tripartita*, financiado en todo o en parte por el sector público pero administrado independientemente.
- 3) *Red basada en la competencia, financiada con fondos públicos*. Éste es un modelo por resultados, operado por organizaciones privadas, del gobierno y no gubernamentales, a las que se les paga contra la colocación de los desocupados en empleos.⁸

Un servicio de intermediación laboral que integre funciones de colocación, capacitación y apoyo al ingreso; técnicamente sólido; con un despliegue territorial adecuado a la población que debe atender, y que involucre activamente a los empleadores y partícipes sociales, puede ser una herramienta muy útil en esta etapa en que la tarea principal es reducir el núcleo duro de la desocupación y mejorar la calidad de la inserción en el mercado de trabajo.

7. El Servicio Nacional de Capacitación y Empleo de Chile tiene una bolsa nacional de trabajo electrónica. Véase el artículo de Jossie Escárte Müller y Ramón Castillo Corral en este mismo número.

8. Este modelo está vigente en Australia. La red está constituida por trescientas diez agencias.

LOS INTERMEDIARIOS DEL MERCADO DE TRABAJO. SITUACIÓN EN UN MOMENTO DE CRISIS

*Julio César Neffa y Silvia Korinfeld,
con la colaboración de
Elsa Montauti y Valeria Giner**

La investigación desarrollada en el CEIL-PIETTE del CONICET se propuso conocer el funcionamiento concreto de un sector del mercado de trabajo en la Argentina a través del estudio de las instituciones intermediarias que articulan los requerimientos de la oferta y demanda laboral, efectuando un estudio comparativo iniciado con investigadores del Centre d'Études de l'Emploi (CEE) en el marco de un proyecto ECOS.

búsqueda de los desocupados a partir de información secundaria de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH).

Esta investigación cuenta como antecedentes estudios realizados en nuestro país (que pueden encontrarse en www.ceil-piette.gov.ar) y en Francia en el CEE, a cargo de los profesores François Eymard-Duvernay y Christian Veis.

1. Objetivos de la investigación

Los objetivos específicos fueron:

- 1) Identificar diversas categorías de intermediación existentes en nuestro país, analizando el comportamiento de instituciones públicas y privadas (con o sin fines de lucro) mediante un relevamiento empírico, confeccionar un registro y una base de datos.
- 2) Caracterizar a las instituciones intermediarias en función de los diversos segmentos del mercado de trabajo con el que se vinculan.
- 3) Analizar las prácticas de selección de las empresas y de las instituciones intermediarias, en relación con los nuevos perfiles y exigencias del mercado de trabajo, particularmente en el caso de los intermediarios privados guiados por una lógica mercantil.
- 4) Elaborar hipótesis acerca de estrategias de búsqueda laboral y, en relación con ellas, determinar la incidencia de los agentes de intermediación, analizando las estrategias de

2. Metodología utilizada

La investigación se desarrolló utilizando simultáneamente técnicas cuantitativas y cualitativas, con el objeto de realizar una triangulación que permitiera aumentar la confiabilidad y validez de los datos. En la primera etapa se procedió a una revisión de las teorías acerca del mercado de trabajo relacionadas con la intermediación.

Se realizó la confección de un registro de instituciones intermediarias, una búsqueda de información sobre el origen del servicio público de empleo en nuestro país y de la actividad de intermediación de diversas instituciones privadas.

Se identificaron en principio diez categorías de intermediación existentes en Capital Federal y el conurbano bonaerense, indagando en el comportamiento de instituciones públicas y privadas (con o sin fines de lucro): consultoras en selección de personal, ONG, instituciones religiosas, universidades, facultades e institutos terciarios, empresas de trabajo temporario, sindicatos, cámaras empresaria-

* La investigación se realizó bajo la dirección del doctor Julio C. Neffa y la coordinación de la licenciada Silvia Korinfeld, el equipo de investigación estuvo integrado por Julieta Albano, Valeria Giner, Elsa Montauti y Constanza Zelaschi. El grupo de encuestadores se formó a través de la capacitación de pasantes de investigación seleccionados entre alumnos avanzados de las carreras de Sociología y Relaciones del Trabajo de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Los investigadores tuvieron a su cargo las entrevistas dirigidas a informantes clave, especialistas y representantes de las áreas de recursos humanos de empresas demandantes.

les, intermediarios virtuales,¹ servicios públicos de empleo nacional, provincial y municipal, y asociaciones profesionales.

El estudio de campo comprendió diversas etapas:

- La elaboración de un cuestionario con preguntas abiertas, como guía para las entrevistas en profundidad; la confección de una encuesta con preguntas cerradas y abiertas sobre cinco dimensiones (datos de la institución intermediaria, modalidad de funcionamiento, vinculación con las empresas demandantes de personal, características de los oferentes y situación de los intermediarios del mercado de trabajo). Ésta se aplicó a una muestra de tipo intencional, tomando como criterios de selección la importancia de la institución, la accesibilidad a la información y la cercanía de los potenciales encuestados (ubicados en Capital Federal y localidades cercanas). Previamente se realizaron encuestas piloto para la prueba del instrumento de recolección de información.
- El período en el cual se realizó el primer relevamiento de datos fue el comprendido entre agosto de 2000 y enero de 2001. Un segundo relevamiento tuvo lugar durante los meses de agosto y septiembre de 2001 y fue realizado específicamente sobre empresas de trabajo temporario (ETT) y consultoras de selección de personal que permitió obtener información acerca de ochenta y un instituciones de intermediación de las distintas categorías consideradas. La encuesta dirigida a las ETT fue administrada a cincuenta y un empresas

Los cambios experimentados por la economía y la sociedad argentina, que se manifestaron en diciembre de 2001, modificaron drásticamente la situación del mercado de trabajo, lo cual limita en nuestros días el alcance de las conclusiones a las que se arribaron en aquel momento.

Simultáneamente, en la investigación se abordó una evaluación de los datos provenientes del

módulo de la EPH denominado “Información adicional para desocupados” (IAD) que incluye las modalidades utilizadas por aquellos desocupados que declararon buscar empleo. El período estudiado fue 1997 a 2003, pero el módulo no permite conocer y analizar cuáles son las modalidades utilizadas por aquellos que, no siendo desocupados (subocupados u ocupados), también buscan un empleo.²

3. Aspectos teóricos e hipótesis de trabajo

3.1. Acerca del mercado de trabajo

El estudio de los intermediarios en el mercado de trabajo no puede realizarse de manera adecuada si no se lo sitúa en el contexto de las ciencias sociales sobre el mercado de trabajo. Ellas han ido apareciendo y se han sucedido a lo largo de la historia del pensamiento sin que necesariamente cada nueva teoría invalide, sustituya y perfeccione a la anteriormente vigente porque no hay una que sea la *única y mejor teoría*. La disciplina economía del trabajo fue la más utilizada.³

LA TEORÍA ORTODOXA

En nuestros días, es la teoría económica denominada *neoclásica ortodoxa* (TNO) o teoría estándar (TS) la que predomina en nuestro medio académico, a pesar de las limitaciones demostradas para explicar el funcionamiento del mercado de trabajo y para hacer frente con políticas eficaces a los problemas de desempleo. Esta investigación partió del análisis de sus fundamentos y de sus revisiones críticas, considerando las restricciones que crea para comprender el fenómeno de la intermediación en el mercado de trabajo, dado que subvalúa el papel de las instituciones y reglas que lo enmarcan, así como las dimensiones colectivas.

En síntesis, esta teoría parte de la afirmación de que este mercado preexiste a la acción de los agentes como un dato objetivo y que actúa en permanente interrelación con los demás mercados (de bienes, de dinero). Si oferta y de-

1. En esta categoría se incluye solamente a los agentes que tienen existencia virtual, ya que muchas consultoras de selección de personal también utilizan una página web para promocionar sus servicios y recibir currículos de potenciales candidatos.

2. Con la modificación de la EPH a partir del segundo trimestre de 2003, algunas preguntas de este módulo se incorporaron al cuestionario individual. De esta manera se cuenta con información referida a las modalidades de búsqueda no sólo de aquellos que están desocupados sino también de aquellos que tienen una ocupación.

3. Una presentación más completa y en tres volúmenes de *Las teorías económicas sobre el mercado de trabajo* se encuentra actualmente en prensa.

manda de trabajo pudieran funcionar sin interferencias (en ausencia de instituciones, de normas y de monopolios), el resultado a mediano plazo sería el pleno empleo, situación que no excluiría el desempleo friccional. Como se postula que el salario ofrecido por los empleadores debe corresponderse con la productividad marginal del trabajo, si en un momento dado hubiera desocupados, se deduce que los mismos permanecen de manera voluntaria en esa situación, puesto que no habrían aceptado trabajar por el salario real que les correspondería. En ese mercado se encuentran oferentes y demandantes, y cada agente actúa buscando maximizar su función de utilidad, arbitrando entre la utilidad que le aporta el trabajo y el costo de oportunidad del ocio y no existen presiones o trabas institucionales, culturales o reglamentarias para que oferentes y demandantes puedan expresar libremente sus preferencias, ni condiciones que limiten su comportamiento.

Siguiendo a Adam Smith, el trabajo es concebido como una pena o molestia, no sólo por la fatiga que provoca sino porque implica renunciar al ocio y es debido a ello que debe ser remunerado. El trabajo sería una mercancía homogénea, es decir que todos los poseedores de fuerza de trabajo tienen las mismas cualidades para satisfacer las necesidades de las unidades de producción y tienen la misma, o equivalente, productividad: por lo tanto en caso de necesidad pueden ser rápida y fácilmente sustituibles unos por otros dentro de la firma, o por una persona reclutada fuera. Dentro de ese mercado existen múltiples oferentes y demandantes y todos ellos actúan individualmente, sin tener necesidad de intermediación para hacer transacciones y ninguno individualmente puede influir de manera decisiva sobre la formación de precios (salarios).

El mercado sería, entonces, autorregulado. El desempleo sólo puede aparecer en ese marco cuando el salario se fija por encima de su nivel de equilibrio, siendo siempre de carácter voluntario. En caso de existir un desequilibrio (o "fallas") en el mercado de trabajo –la desocupación o la sobreocupación–, eso se debería a la intervención indebida de ciertas instituciones (como el Ministerio de Trabajo), a la existencia de normas que dificultan, demoran o penalizan los despidos, que fijan un salario mínimo por encima de la productividad marginal o establecen de manera mecánica su periódica indexación respecto de los precios, o al predominio de prácticas monopólicas u oligopólicas que pueden adoptarse por parte de los empleadores o por parte de los sindi-

catos, que impiden el libre juego de las fuerzas del mercado. Pero implícitamente se supone que los empleadores estarían dispuestos a contratar a todos los trabajadores que aceptaran trabajar a cambio de un salario que sería igual a su productividad marginal. Entonces, si los salarios fueran totalmente flexibles, sólo existiría el desempleo friccional. Los factores de la producción (especialmente la fuerza de trabajo) serían perfectamente móviles en el espacio y entre empresas. Los empleadores y sobre todo los buscadores de empleo se podrían desplazar libremente en el territorio y entre firmas, buscando siempre maximizar su función de utilidad y sin trabas económicas a su movilidad.

Para esta teoría los oferentes y demandantes de fuerza de trabajo son jurídicamente iguales y tienen similares posibilidades y poder para negociar precios y cantidades de trabajo. Ambos agentes tienen, sin mayores costos, rápido y fácil acceso a una información completa y perfecta acerca de las necesidades y posibilidades que ofrece el mercado en materia de cantidades y precios, es decir que éste es transparente. En su comportamiento, los agentes permanentemente buscan hacer un cálculo económico para optimizar su utilidad y hacen sus previsiones respecto de la evolución futura de ese mercado. El nivel de los salarios que se paga en cada empresa es objeto de una transacción mercantil tomando como base el salario fijado por el mercado, basado en la productividad marginal. Pero este precio no puede ser modificado sustancialmente por la acción de cada agente individual y, una vez logrado ese equilibrio y fijado un precio, en el caso de que se produzcan perturbaciones, el ajuste debe hacerse en el nivel de las cantidades de la fuerza de trabajo ofrecida y demandada. Si disminuye la productividad marginal, bajarían los salarios, disminuiría su precio relativo, aumentaría la demanda de los productos intensivos en el factor trabajo y se produciría una disminución en cuanto a la demanda de los productos capital-intensivos. Sumando las demandas individuales de trabajo (considerado homogéneo) del conjunto de los empleadores se obtiene la curva de demanda sobre el mercado de trabajo que, como para el caso de los bienes, también es decreciente a medida que aumenta el salario.

Los límites internos de la TNO cuando se enfrenta a la realidad. El análisis del funcionamiento del mercado de trabajo contrasta con esa teoría. A menudo las transacciones no son individuales sino

colectivas y se hacen frecuentemente por medio de intermediarios. Los agentes toman sus decisiones buscando en primer lugar la satisfacción de sus necesidades, más que tratando sistemáticamente de maximizar sus beneficios. Cuando adoptan una decisión, por lo general cuentan *ex ante* con una información que es incompleta y asimétrica acerca de las verdaderas dimensiones de la oferta, los precios, las calificaciones, las competencias y la productividad de los trabajadores. Una primera diferencia existente con los otros mercados consiste en que el mercado de trabajo implica, al mismo tiempo que un intercambio entre empleadores y buscadores de empleo, la existencia de relaciones de poder y de dimensiones institucionales: el reconocimiento de la autoridad del empleador y la aceptación de la subordinación, la disciplina y la jerarquía. Por esta causa, a veces (y a menudo) no hay una verdadera negociación sino una imposición del empleador o una aceptación pasiva por parte del empleado y, salvo en el caso de los altos ejecutivos y del personal altamente calificado, el buscador de empleo se limita a aceptar o rechazar las ofertas. Sólo cuando no existe la presión de un “ejército industrial de reserva” puede darse un verdadero regateo en las negociaciones colectivas y organizadas.

Éste es un mercado donde reina la jerarquía y la heterogeneidad en materia de remuneraciones, tiempo de trabajo, relaciones de trabajo, protección social. No hay una simetría entre el poder de las partes, pues los empleadores tienen siempre la iniciativa y la última palabra en materias como la selección y el reclutamiento, la fijación del salario, la organización de la empresa, de la producción y de los procesos de trabajo, generando tensiones. Se establece una triple dependencia jurídica, económica y organizativa entre el empleador y el trabajador empleado, pues en virtud del contrato es el empleador el que lo dirige, controla su esfuerzo y evalúa sus resultados. El contrato de trabajo no puede ser renegociado nuevamente cada día o cada hora, como sería el caso de los demás bienes, pues la producción y reproducción de la fuerza de trabajo requiere cierto tiempo: se trata de una colaboración que debe durar cierto período, someterse a ciertas reglas y ofrecer garantías de continuidad a ambas partes. El empleador no compra un trabajador sino que paga el derecho a usar durante un tiempo determinado su fuerza de trabajo y el contrato de trabajo es entonces de hecho una locación, pero cuando compran el derecho a usar la fuerza de trabajo los empleadores no controlan totalmente su utilización y existe

incertidumbre en cuanto a los resultados. Por eso el empleador debe hacer el seguimiento y controlar la ejecución del trabajo durante todo el tiempo que dura la locación.

Los buscadores de empleo y los empleadores no tienen acceso a toda la información existente sobre la totalidad de los empleos buscados u ofrecidos, y las decisiones se adoptan generalmente sobre la base de información incompleta, imperfecta y parcial. La influencia de la educación y de la formación sobre el “capital humano”, en términos de empleabilidad, productividad e ingresos, genera una fuerte heterogeneidad cualitativa dentro de la mano de obra. El mercado de trabajo resulta de una relación social que está estructurada de manera casi continua por instituciones e intervenciones públicas que regulan las relaciones existentes entre empleadores y buscadores de empleos. Todas las decisiones adoptadas por los agentes no son “económicamente racionales”, pues las personas no siempre se comportan como verdaderos *Homo economicus* que buscan racionalizar todas sus decisiones. También pueden tener lugar diversas formas de discriminación por causas no económicas: raza, origen social, color de la piel, sexo, edad, razones culturales, etc., que consisten en tratar de manera injustificadamente diferente a trabajadores que en su esencia son equivalentes. La transacción laboral es un proceso complejo, pues la materia objeto del intercambio no se refiere solamente al empleo y al salario sino que también están presentes el contenido del trabajo, las perspectivas de promoción, el “clima laboral” predominante, la duración y la configuración del tiempo de trabajo, el espacio disponible para desplegar la iniciativa personal, el salario indirecto y las obras sociales de bienestar ofrecidas por los empleadores. A diferencia de los demás mercados, donde los excedentes de bienes son almacenados a la espera de los compradores, en este mercado los excedentes de fuerza de trabajo no pueden ser manipulados de la misma manera, pues sólo una parte del “stock de desocupados” cobra un seguro contra el desempleo o se beneficia de políticas sociales para asegurar la reproducción de la fuerza de trabajo hasta el momento en que vuelva a ser utilizada.

Dentro de la fuerza de trabajo empleada, a medida que pasa el tiempo hay cada vez más diversificación y diferenciación en lugar de homogeneidad: a menudo se establece una segmentación, entre el mercado interno (los *insiders*, con estabilidad y protegidos) y el externo (los *outsiders* desocupados y dispuestos a aceptar meno-

res salarios), y mercados primarios (trabajadores con relativamente buenas condiciones de trabajo) y secundarios (donde el trabajo es penoso, insalubre, de baja calidad y precario).

El mercado de trabajo es diferente de los demás porque en los mercados de bienes y de dinero las empresas ofrecen sus productos y los consumidores los compran, mientras que en el mercado de trabajo la relación es inversa: son los individuos los que ofrecen en venta su fuerza de trabajo y las empresas son las que la demandan y compran.

La competencia pura y perfecta no representa sino un caso límite dentro de un conjunto de modalidades que puede adoptar el mercado; lo que en la realidad predomina es la competencia imperfecta: son los monopolios, los monopsonios y los oligopolios.

La concreción del postulado neoclásico más banalizado en materia de política de empleo sostiene que, bajando los salarios en una empresa, allí va a aumentar finalmente el empleo. Pero los empleadores no reaccionan de inmediato ante esos movimientos de los salarios y por lo general sólo invierten más y contratan más personal cuando disminuyen las incertidumbres, tienen mayores expectativas favorables y en caso de que esa tendencia permanezca y se consolide, todo lo cual implica tiempo. Contrariamente a los postulados neoclásicos, si el desempleo se agrava y persiste –fenómeno denominado *histéresis*–, una baja de los salarios en lugar de estimular la demanda de fuerza de trabajo puede generar desde el primer momento una disminución de la demanda efectiva; por lo tanto, a término, incitaría a reducir la producción y consiguientemente disminuiría la demanda de fuerza de trabajo. Quien ofrece la fuerza de trabajo no es exclusivamente el individuo, sino que interviene de alguna manera la familia y su entorno social, y la oferta está condicionada por las etapas de su ciclo de vida, que varía con el correr del tiempo.

Hay límites físicos y sociales bastante rígidos en cuanto a la cantidad de tiempo de trabajo que pueden ofrecer las personas. Entonces, el ocio no es propiamente una alternativa al tiempo de trabajo sino una condición necesaria para reproducirla, es decir que es complementario y no sustitutivo del trabajo. Además, la reproducción de la fuerza de trabajo no obedece solamente a los dictados de la esfera económica de las actividades. Aquella se opera en la esfera doméstica, que sigue otra lógica, y que no es exclusivamente la del intercambio mercantil.

Revisiones y nuevos enfoques de la teoría neoclásica. Además de la emergencia de teorías heterodoxas, las críticas por parte del medio académico y los trabajos empíricos han dado lugar, desde el interior mismo de la teoría neoclásica, a la emergencia de posiciones críticas respecto de una o varias de las hipótesis de partida que tienen una estrecha vinculación con la temática de la intermediación en el mercado de trabajo. Así podemos mencionar, entre otras, las *teorías del capital humano*, que se basan en el reconocimiento de elementos cualitativos y de la heterogeneidad existente dentro de la fuerza de trabajo; las *teorías de la búsqueda de empleo*, el *job search*, que se construyeron a partir del reconocimiento de que el mercado de trabajo no es totalmente transparente y que ni los trabajadores ni los empleadores disponen en el momento oportuno de toda la información necesaria para adoptar una decisión racional y optimizadora; las *teorías de la segmentación de la fuerza de trabajo*, que ponen de relieve la necesidad de considerar la influencia de factores organizacionales e institucionales para regular el mercado interno de trabajo y reconocen la existencia de la heterogeneidad cualitativa, mercados interno y externos, primarios y secundarios; la *teoría de los contratos implícitos*, cuyo mérito principal consiste en postular que el mercado de trabajo es el resultado de acuerdos que duran y se desarrollan en el tiempo, para hacer frente a la incertidumbre generada por la coyuntura, en virtud de lo cual los trabajadores aceptarían una tasa de salarios más débil que la que les correspondería, así como la precariedad o la flexibilidad laboral antes que quedar despedidos, y los empleadores estarían dispuestos a pagar un salario más elevado que el que desearían antes que verse obligados a pagar los costos de la selección, el reclutamiento, la inducción para compensar la rotación; la *teoría de los salarios de eficiencia*, que implica el reconocimiento de la heterogeneidad de la fuerza de trabajo y de sus resultados, derivada de la relación existente entre el nivel del salario y el esfuerzo y la productividad del trabajador; las teorías que oponen trabajadores *insiders* versus *outsiders*, empleados completamente integrados a la empresa, que adhieren a su cultura, reglas y comportamientos, que tienen la formación adecuada, que han ganado la confianza de los empresarios y son también aceptados por sus colegas, y los *outsiders*, trabajadores desocupados, o que buscan cambiar de empleo, pero con menores calificaciones, que aceptarían menores salarios que los *insiders*; las *teorías del monopolio*

sindical, donde la organización sindical única de los trabajadores de una empresa que cuenta con un número elevado de afiliados, tiene información cierta sobre sus necesidades en materia de fuerza de trabajo y su función de utilidad, y por esto impone condiciones a los empleadores para mantener un cierto nivel de empleo y fijar salarios más elevados que la productividad marginal.

LOS ENFOQUES TEÓRICOS UTILIZADOS

Como los supuestos de la TNO y sus derivadas difícilmente se verifican en la realidad, la investigación partió de otros que pueden sintetizarse de la manera siguiente: la fuerza de trabajo es heterogénea y se diferencia internamente en función de la educación, la formación profesional, la experiencia acumulada y las competencias de que disponen o han construido los buscadores de empleo, cualidades que influyen sobre la productividad y la calidad del trabajo; los empleadores prescriben los requerimientos de los puestos de trabajo a ocupar y proceden a segmentar la fuerza de trabajo para aumentar su margen de libertad, flexibilizar el uso de la fuerza de trabajo, reducir sus costos laborales y disciplinar la fuerza de trabajo, instaurando formas diversificadas de gestión de la fuerza de empleo en función de sus necesidades; el mercado de trabajo no es transparente sino más bien opaco; la búsqueda de información implica costos e insume tiempo, y al iniciarla los agentes no disponen de una información completa sobre todas las posibilidades existentes; los ajustes entre oferta y demanda de fuerza de trabajo no se realizan sin costos ni de manera automática e instantánea por parte de los empleadores; para reducir la incertidumbre – los riesgos del desempleo o de la rotación y de la falta de fuerza de trabajo– los empleadores buscan estabilizar la fuerza de trabajo (?); la productividad del trabajador es una variable difícil de medir por parte del empleador antes de que se lleve a cabo el acto de trabajar y por lo tanto la fijación del salario en el momento de reclutarlo es una decisión generalmente arbitraria; los sindicatos no constituyen verdaderos monopolios de la fuerza de trabajo, dada la correlación de fuerzas que es siempre favorable a los empleadores y porque pueden actuar en presencia de un desempleo elevado y persistente, con lo cual el número de afiliados disminuye o se estanca, resultando una presión hacia abajo de la tasa de salarios.

Por último, los buscadores de empleo y los empleadores no se encuentran de manera direc-

ta e inmediata en el mercado de trabajo: la búsqueda se lleva a cabo de diversas maneras y no está impulsada solamente por el deseo de maximizar la utilidad, es una tarea que implica costos, lleva tiempo y que para concretarse requiere con frecuencia la intervención de intermediarios en sentido amplio: institucionales de carácter mercantil como no mercantil, intermediarios no formales y simultáneamente redes sociales a las cuales se recurre siempre en primera instancia.

HIPÓTESIS DE TRABAJO QUE GUIARON LA INVESTIGACIÓN

1. El mercado de trabajo no se encuentra en equilibrio ni tiende hacia él naturalmente sino que, por el contrario, debido al funcionamiento del mismo, se manifiestan el desempleo abierto, el subempleo, cuyas respectivas tasas han crecido y persisten durante la última década y pueden surgir el trabajo no registrado y las diversas formas de precariedad.
2. En las nuevas condiciones del mercado de trabajo, la demanda de fuerza de trabajo por parte de los empleadores juega un papel preponderante respecto de la oferta de los buscadores de empleo.
3. La crisis del régimen de acumulación, la creciente complejidad del mercado laboral y la ampliación de sus requerimientos han impulsado procesos de terciarización que incluyen las actividades de reclutamiento y selección de personal. Así, muchas de las empresas grandes y medianas han reducido las actividades del área de recursos humanos y la dotación de personal que la integraban, y han externalizado la búsqueda y selección de mano de obra hacia empresas especializadas que funcionan con una lógica mercantil.
4. La eventual inadecuación o contradicción entre las demandas originales de la empresa y la actividad concreta de búsqueda y selección emprendida por la empresa intermediaria podrían inducir, potencialmente, a criterios de selección diferentes.
5. Debido a las transformaciones verificadas en las formas de organización de las empresas, del proceso de trabajo y de las formas de gestión de la fuerza de trabajo, las condiciones a cumplir por los buscadores de empleo para ser reclutados y seleccionados se han ampliado y son cada vez más exigentes.
6. El encuentro de la oferta y la demanda de fuerza de trabajo en el mercado no se hace de manera instantánea y directa. Los empleado-

res y los buscadores de empleo no tienen una información completa y recurren a los intermediarios para acceder a mayor información, compensar las fallas del mercado y los mayores costos originados en las insuficiencias de aquélla.

4. Principales instituciones y normas regulatorias

4.1. *Los convenios y las recomendaciones de la OIT*

Simplificando para fines expositivos, se puede decir que la OIT categoriza a los intermediarios, según su procedencia y accionar en el mercado, en privados, estatales y ONG. Por su finalidad, los clasifica en mercantiles y no mercantiles. A su vez, a las agencias intermediarias privadas también se las puede categorizar según el segmento de buscadores de trabajo que atienden y según las características de las empresas que requieren de sus servicios.

Luego de su creación, en 1919, la OIT había hecho hincapié en la cuestión del desempleo (que denominaba “paro forzoso”) proponiendo la implantación de un sistema de oficinas públicas gratuitas de colocación, que funcionaría bajo la supervisión de una autoridad central, por lo general el Ministerio de Trabajo.

Durante mucho tiempo la OIT fue muy crítica hacia “la intermediación privada en el mercado de trabajo, que históricamente había sido fuente y motivo de graves abusos en perjuicio de los trabajadores”.⁴ Por esa causa estableció una serie de convenios y recomendaciones internacionales para eliminar, controlar o limitar la acción de las “agencias privadas de colocaciones”, y subordinarlas al poder y a la política pública en esa materia. Una de las críticas formuladas por la OIT en aquel momento a estas organizaciones fue su finalidad de lucro, ya que, como contraprestación a la colocación, frecuentemente el buscador de empleo debía abonar un honorario por ese servicio a la agencia de intermediación, independientemente de lo que pagaban los empleadores.

En el período posterior a la Segunda Guerra Mundial, durante los “treinta años gloriosos”, las necesidades de fuerza de trabajo en los países industrializados y la situación de casi pleno em-

pleo crearon las condiciones para organizar oficinas públicas para promover la inmigración y el entrenamiento de mano de obra proveniente de países económicamente menos desarrollados. La acción de las agencias privadas complementó la de aquéllas, para seleccionar y reclutar trabajadores más calificados. Más tarde, ya en las décadas de los 60 y los 70, cambia significativamente la aceptación social de los intermediarios y se amplía su campo de intervención en el mercado de trabajo, extendiendo el espectro de estos servicios al reclutamiento y la selección de mandos medios, gerentes y altos ejecutivos y el asesoramiento en el desarrollo de la carrera profesional.

Desde mediados de los años 70, al desencadenarse la crisis económica a nivel internacional, gradualmente los empleadores han buscado un servicio de apoyo a los procesos de reestructuración y de programación de los despidos, denominados “programas de desvinculación laboral” (*outplacement*), inicialmente en Estados Unidos y luego en otros países, incluyendo el nuestro. En el mismo período se registra la presencia de las agencias de empleo eventual con una actividad de mayor profesionalización, hoy denominadas frecuentemente “empresas de trabajo temporario”.

Ante las transformaciones de los requerimientos en los perfiles demandados por parte de los empleadores, el desempleo elevado y estable, la velocidad de los procesos de incorporación de innovaciones tecnológicas y de reconversión productiva, quedaron al descubierto las limitaciones de las tradicionales agencias públicas de colocaciones, que generalmente orientaban sus servicios a la mano de obra poco calificada, del mismo modo que las bolsas de trabajo de instituciones religiosas o de sindicatos. Éstas son parte de las condiciones que han favorecido el reconocimiento creciente de la importancia y la legitimidad de las empresas privadas (que tienden a ocuparse de los trabajadores calificados, de los mandos medios y *managers*), lo que induce a una modificación, en distintos países, de la visión sobre las instituciones intermediarias y su papel en el mercado de trabajo.

La misma OIT, ante los cambios producidos en el mercado de trabajo y después de muchas décadas en las que predominó un criterio restrictivo, de acuerdo con las normas adoptadas con anterioridad (convenio 34/33, convenio 88/48 y

4. Informe V (1) Conferencia Internacional del Trabajo, Trigésima Reunión, Ginebra, 1947.

convenio 96/49), se vio motivada para revisar su postura, y en 1997, por la adopción del convenio 181, “Convenio sobre las agencias de empleo privadas”, se consagra la intermediación privada en el mercado laboral como una actividad legal y legítima, y denomina a esas empresas “agencias de empleo privadas”.

Según el convenio 181/97 de la OIT, artículo 1: “Agencia de empleo privada es toda persona física o jurídica, independiente de las autoridades públicas, que preste servicios destinados a: vincular ofertas y demandas de empleo, sin ser parte en las relaciones laborales que pudieran derivarse; emplear trabajadores con el fin de ponerlos a disposición de una tercera persona, física o jurídica (en adelante «empresa usuaria»)⁵ que determina sus tareas y supervisa su ejecución, o brindar información, sin estar por ello destinados a vincular una oferta y demanda específicas”.

Los artículos principales de este convenio establecen:

- Las agencias de empleo privadas no cobrarán a los trabajadores, ni directa ni indirectamente, ningún tipo de honorario o tarifa (artículo 7).
- Los trabajadores empleados por agencias de empleo privadas deben contar con protección en materia de libertad sindical y negociación colectiva, salarios mínimos, tiempo de trabajo y demás condiciones laborales, prestaciones de seguridad social, acceso a la formación, seguridad y salud ocupacional, indemnización por accidente, enfermedad e insolvencia y créditos laborales, prestaciones de maternidad y parentales (artículo 11).
- Las agencias de empleo privadas facilitarán la información que precise la autoridad gubernamental para conocer la estructura y las actividades de esas agencias y con fines estadísticos (artículo 13).
- Las disposiciones se aplicarán por medio de la legislación o por otros medios como decisiones judiciales, laudos arbitrales o convenios colectivos, y su control queda a cargo de los servicios de inspección del trabajo (artículo 14).⁶

El nuevo convenio menciona otras formas de intermediación en el mercado de trabajo: búsqueda y selección de personal para puestos permanentes, selección de altos ejecutivos, asesoramiento para el desarrollo de carreras, desvinculación laboral.

4.2. La experiencia nacional. Normas e instituciones de control

En 1933, como consecuencia de la ratificación del Convenio de Washington, la Argentina se comprometió a establecer agencias públicas y gratuitas de colocación, coordinando esta actividad y la de las agencias privadas gratuitas.

En 1949, por ley 13.591 se creó en la órbita del Ministerio de Trabajo y Previsión⁷ la Dirección Nacional del Servicio de Empleo, cuyas funciones eran “regular y coordinar la oferta y la demanda de mano de obra”, “atender a lo relativo a la estabilidad en el empleo”, “propender a la creación y manutención de fuentes de trabajo” y “atender las prestaciones de paro forzoso”. Esta ley a su vez prohibió el funcionamiento de las empresas privadas de colocación con fines de lucro. No existían disposiciones específicas que reglamentaran las bolsas de trabajo, con lo cual la mayoría de ellas se organizaron sobre la base de acuerdos entre los empleadores y los sindicatos, plasmados en los convenios colectivos de trabajo, o bien por iniciativa unilateral de los sindicatos.

El gobierno de facto producto del golpe de Estado de 1976 introdujo significativas reformas a la Ley de Contrato de Trabajo. Una de ellas fue la que permite la actividad de las empresas de servicios eventuales (ETT). En las décadas siguientes la legislación protegió su desarrollo.

En 1995 se impulsó el funcionamiento de las agencias públicas de colocaciones, y su objetivo central fue actuar como intermediarias en el mercado de trabajo. Pero prontamente se modificó la orientación, pues los esfuerzos se destinaron a programas de empleo que cubrieran “población objetivo” y se dirigieron hacia el Programa de Inserción de Jóvenes (ex Proyecto Joven) y el apoyo metodológico a instituciones intermediarias sin fines de lucro (ONG, confesionales, sindicales, entre otras) a través de las Unidades de Intermediación Laboral (UIL).

5. Se entiende por empresa usuaria a aquella en la cual efectivamente el trabajador desarrolla sus labores.

6. Citado en *FAETT Prensa*, N° 13, agosto de 2001.

7. El Ministerio de Trabajo ha tenido diversas denominaciones, dadas en su mayoría al calor de los cambios políticos. Así en los 90 se denominó Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, más tarde fue denominado Ministerio de Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos, la que cambió a la actual, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

En lo que respecta al marco legal, en la Conferencia de 1997 la delegación argentina votó afirmativamente el convenio 181 de la OIT, pero en los hechos recién en enero de 2001, con el acuerdo del Ministerio de Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos, el Poder Ejecutivo envió al Parlamento el anteproyecto del instrumento legal que ratificaría ese convenio y obligaría a la aplicación de lo que él prescribe en nuestro país. Simultáneamente, el ministerio realizó una convocatoria a las empresas para trabajar en conjunto en la actualización de la reglamentación vigente de la actividad.

En la actualidad, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social ejerce el control y la supervisión de las empresas de “servicios eventuales” y “trabajo temporario”, aplicando la legislación vigente, sancionada en 1992 (ley 24.013 y decreto reglamentario 342) a través de una dirección que se ocupa de tal fin.

En consonancia con estas acciones, el planteo que sostenían las autoridades del ministerio en mayo de 2001 se refleja en la afirmación: el crecimiento de la actividad supone “acompañar desde el Estado la exigencia de un mercado laboral flexible en un marco de seguridad jurídica, y buscando la erradicación del trabajo clandestino. Éstos son los tres elementos fundamentales para actuar en torno al trabajo temporario”.⁸

Por su lado, Horacio de Martini, presidente de la Federación Argentina de Empresas de Trabajo Temporario (FAETT), expresó: “Cambiaron las reglas de juego, porque el mundo cambió: el empleo de por vida hoy es una quimera, hoy se habla de trabajo y no de empleo. Las contrataciones de personal se hacen en función de una demanda específica y por tiempo determinado. Las empresas de trabajo temporario son creadoras de empleo. Son uno de los instrumentos que el gobierno puede utilizar en la lucha contra el desempleo”.

Un sector de las empresas “usuarias” agrupadas en la UIA comparten de alguna manera esta última visión: “En la última década, el único modo estable de contratación que ha generado un puente entre el empleo y el desempleo, y una adecuación a las necesidades de las compañías, ha sido el mercado de las empresas de servicios temporarios, en la medida en que los sistemas jurídicos han ido ajustando los requisitos para que las ETT funcionen. [...] El sistema de las ETT establece

un puente entre la desocupación y la ocupación, y mejora la capacitación del desempleado para su inserción laboral”, afirmó el doctor Julián de Diego, asesor de la UIA.

5. Las instituciones intermediarias en su conjunto. Resultados del primer relevamiento de ochenta y un organizaciones⁹

En este primer relevamiento realizado en el marco de la investigación, se obtuvo información de carácter general sobre el conjunto de las instituciones. Las especificidades fueron observadas con mayor detalle en el que se llevó varios meses más tarde (cuadro 1).

Con referencia a la fecha de creación de estas instituciones o, en algunos casos, de las actividades de intermediación dentro de ellas, más de la mitad de las instituciones entrevistadas se crearon a partir de 1991, en coincidencia con los cambios producidos en el mercado de trabajo.

La mayor parte de las instituciones se financian con recursos propios. En el momento de la encuesta, solamente seis de ellas recibían algún tipo de financiamiento externo.

En cuanto a la vinculación con el Ministerio de Trabajo, la mitad de las instituciones relevadas afirmó que tiene algún tipo de relación, sea formal o informal. La relación más formalizada es la de las UIL, es decir, una forma específica de los servicios públicos de empleo. Luego están las ETT, que deben registrarse obligatoriamente para ser habilitadas y enviar un informe trimestral sobre su actividad, y también las instituciones religiosas, que en muchos casos han recibido instrucciones para el *software* a utilizar (diseñado por el ministerio) para homogeneizar los archivos institucionales o bancos de datos.

Las actividades que realizan las instituciones encuestadas son en primer lugar la búsqueda y selección de personal, y en segundo lugar, la actividad de bolsa de trabajo, que consiste principalmente en el registro y el archivo de datos de postulantes (cuadro 2).

Del total de los ochenta y un casos encuestados, treinta y dos manifiestan participar de algún tipo de actividad en red con otras instituciones similares a ellas.

8. Disertación de la ministra de Trabajo Patricia Bullrich en la Conferencia Anual de la CIETT.

9. La primera encuesta se realizó entre agosto de 2000 y enero de 2001.

Cuadro 1
Instituciones intermediarias relevadas

Instituciones relevadas	Cantidad
Servicios universitarios de empleo	14
Empresas de trabajo temporario	12
Consultoras de selección de personal	12
Instituciones religiosas y/o comunitarias	10
Servicio público de empleo	9
Asociaciones profesionales	8
ONG	6
Sindicatos	6
Intermediarios virtuales	4
Cámaras empresariales ¹⁰	-
Total	81

Fuente: Elaboración propia del CEIL-PIETTE.

Cuadro 2
Instituciones intermediarias según actividades que realizan
(Respuestas múltiples)

Actividades que realizan	Respuestas
Búsqueda y selección de personal	60
Bolsa de trabajo	53
Colocación de personal temporario	39
Selección y colocación de becarios y pasantes	32
Capacitación a los oferentes	31
Capacitación a los demandantes	29
Consultoría	21
Estudios sobre el mercado de trabajo	17
Outplacement (desvinculación laboral)	11
Remuneraciones	8
Otras	10
Total	311

Fuente: Elaboración propia del CEIL-PIETTE.

86

Las instituciones intermediarias en la mitad de los ochenta y un casos relevados utilizan tanto un archivo manual como computarizado, y en veintiocho casos se trabaja solamente con archivo computarizado, con un *software* provisto por el MTEySS. Sin embargo, a la fecha del relevamiento, también se encontraron trece casos en que se utiliza únicamente un fichero manual.

5.1. Sectores del mercado de trabajo a los que se dedican las instituciones estudiadas

Las empresas consultoras de selección de personal, así como las universidades y las asociacio-

nes profesionales, se orientan fundamentalmente a los sectores de profesionales altamente capacitados, trabajadores capacitados y especializados de nivel medio. Por su parte, las empresas de trabajo temporario hacen búsquedas de profesionales principalmente de nivel medio y sin especialización, así como también de técnicos. Cubren un espectro más amplio de niveles de calificación, ya que también mencionan búsquedas para empleos en sectores poco o nada calificados. Para estos últimos sectores de menor calificación, las instituciones religiosas y los servicios públicos de empleo parecen cumplir un rol más activo.

Cuando se realiza la inscripción de los buscadores de empleo, los elementos tomados en cuen-

10. Durante el período de relevamiento no fue posible identificar actividades de intermediación en las cámaras empresariales contactadas.

ta dependen de la institución considerada, pero en términos generales los comunes a todos son edad, sexo, nivel educativo y experiencia laboral. Le siguen en orden de importancia: tarea u ocupación a la que aspira el postulante y estado civil. En el caso de las oficinas públicas de empleo, se tomaban en cuenta adicionalmente: el número de hijos, si tenían a cargo familiares o hijos discapacitados, si eran mujeres a cargo del hogar, y si poseían algún subsidio o seguro de desempleo.

Cuando los currículos llegan a las intermediarias con fines de lucro, en forma espontánea, sin existir una búsqueda de por medio, en más de la mitad de los casos estudiados se incorporan todos a la base de datos. En veinticinco casos se realiza una preselección, de acuerdo con ciertos criterios, y en nueve casos no se incluye la presentación espontánea de ninguna manera.

La cantidad de personas registradas en los ficheros o bases de datos de cada una de las instituciones de la muestra analizada oscila entre treinta personas y cien mil, ya que obviamente depende del tipo de institución, de su tamaño y de los criterios para dar de baja la información registrada. Las empresas consultoras multinacionales disponen de bases de datos muy amplias, que incluyen tanto a personas desocupadas como a ocupadas que quieren cambiar de empleo, mientras que las intermediarias sin fines de lucro generalmente sólo registran desocupados.

Los criterios para dar de baja los registros de los postulantes son variados: en algunos casos se los mantiene entre seis y doce meses, y sólo se mantienen si el buscador de empleo actualiza o renueva el registro; en los casos de estudiantes en instituciones educativas, se mantienen mientras son alumnos y luego se eliminan; en algunas consultoras de selección de personal hay cri-

terios diferentes según la calidad del postulante: cuando se trata de un gerente o un técnico especializado, se mantiene el registro hasta cinco años, mientras que a los demás se les da de baja a los seis meses cuando no se ha producido ningún movimiento. Las oficinas de servicios públicos de empleo por lo general no actualizan los ficheros.

En la gran mayoría de los casos, frente a una búsqueda de personal se consulta la base de datos en primer lugar, pero particularmente en el caso de las empresas de trabajo temporario y consultoras que a veces necesitan cubrir el puesto con rapidez, o cuando la búsqueda es muy específica, entonces se publican avisos en los periódicos de mayor circulación, se recurre a contactos personales o se utiliza la web. Algunas consultoras utilizan la modalidad *hunting*, o sea la búsqueda de personas con empleo, cuando el perfil requerido es muy alto. Las universidades utilizan las carteleras de la facultad e incluso visitan los cursos (cuadro 3).

Con relación a la modalidad de selección, en cincuenta y cinco casos la que se utiliza en primer lugar en orden de importancia es por entrevistas personales y en segundo término se sitúa el análisis de antecedentes laborales y educativos.

Sólo cuarenta y siete de las ochenta y un instituciones encuestadas realiza seguimiento de la situación de la persona ubicada en un empleo; en particular los servicios universitarios de empleo, las ETT y las consultoras de selección de personal son las instituciones que efectúan en mayor medida los seguimientos del personal colocado como la indagación de las opiniones de la empresa acerca de la persona seleccionada.

Sobre la base de los datos suministrados por la encuesta en lo que hace a las demandas de competencias requeridas en los últimos años, encontramos al menos dos grandes agrupaciones se-

Cuadro 3
Instituciones intermediarias según modalidad de selección utilizada
(Respuestas múltiples)

Modalidad de selección	Respuestas
Entrevistas personales	55
Análisis de antecedentes laborales y educativos	48
Verificación de referencias de trabajos anteriores	22
Evaluaciones psicológicas	19
Pruebas de conocimientos específicos	17
Examen ambiental	10
Otras	8
Ns/Nc	2
Total	181

Fuente: Elaboración propia del CEIL-PIETTE.

gún las características de las instituciones intermediarias.

Tenemos en un primer grupo a las ETT, a las consultoras de selección de personal y por último a los servicios universitarios de empleo, que refieren los cambios producidos recientemente respecto del requerimiento de conocimientos en informática, idiomas y estudios de posgrado; en algunos casos es importante que estos últimos hayan sido en el exterior del país. Otro elemento de no menor importancia es la demanda creciente de “capacidades interpersonales”, entendidas como la capacidad de liderazgo, tolerancia al fracaso, trabajo en grupo, iniciativa, etc. En cuanto a los criterios de selección por sexo y edad, en las respuestas no se logró establecer claramente una preferencia por uno u otro sexo, y se encontró una clara orientación hacia la búsqueda de trabajadores más jóvenes.

En el segundo grupo, donde encontraríamos la mayor cantidad de instituciones intermediarias (instituciones religiosas, servicio público de empleo, asociaciones profesionales, ONG y sindicatos), también hay consenso en que la edad promedio a la cual se dirigen las búsquedas ha disminuido. En este agrupamiento se evidencia un aumento del ingreso de la mujer al mercado de trabajo y que muchos de los buscadores de empleo no poseen altas calificaciones, exceptuando algunos casos como el de las asociaciones profesionales, requieren también características como honestidad, agilidad, poseer alguna experiencia en el área del puesto de trabajo y, en muchos casos, tener buenas referencias. Otro dato tenido en cuenta, cada vez con mayor frecuencia, es que el buscador de empleo no sea un desempleado de larga duración. Asimismo, aun siendo la mayoría de los oferentes de fuerza de trabajo personas con poca capacitación, se requiere por lo general conocimientos en computación.

88

Con posterioridad a la finalización de esta investigación, se ha incrementado la actividad de los sindicatos para la constitución de bolsas de trabajo y de servicios de empleo, en el marco de los intensos procesos de negociación colectiva desarrollados a partir de 2003, pero su análisis no se incluye en este trabajo.

5.2. Los intermediarios privados con fines de lucro

LAS CONSULTORAS EN SELECCIÓN DE PERSONAL EN 2001

La actividad de las consultoras en selección

de personal en nuestro país data del inicio de los 60, por inspiración de lo que ocurría en Estados Unidos. La mayoría de los encuestados vinculó el desarrollo de esta actividad con los procesos de tercerización llevados a cabo por las empresas en los últimos años. En su mayoría están registradas jurídicamente como empresas unipersonales o sociedades de hecho. También, en algunos casos, se registran como sociedad anónima o de responsabilidad limitada.

De las empresas encuestadas, casi la mitad se encuentra conectada o inserta en una red nacional o internacional, lo que les proporciona información, capacitación y apoyo en actividades de consultoría. A su vez, pueden ser filiales de consultoras extranjeras, o un área de los cinco grandes estudios internacionales de auditoría y otros servicios conexos.

Todas realizan actividades tanto de consultoría como de búsqueda y selección de personal, y asumen otras actividades del ámbito de recursos humanos en diversa proporción: capacitación, asesoramiento en la desvinculación laboral, colocación de becarios y pasantes, evaluación del potencial y clima laboral, anticipación de riesgos, administración de personal e intervenciones en recursos humanos, motivación. En algunos casos también realizan estudios de mercado como insumo propio o a pedido de las empresas.

La totalidad de las instituciones encuestadas trabaja solamente con empresas y organizaciones privadas, la mayoría de las cuales pertenecen a los sectores de manufactura, comercio y servicios. Sin embargo, desde 1977 algunos organismos del Estado nacional han recurrido a las consultoras para incorporar personas en “cargos ejecutivos”.

En cuanto al sector del mercado de recursos humanos al que se dedican (oferentes), en general se orientan a “profesionales altamente capacitados y especializados” y “profesionales capacitados y especializados de nivel medio”. Algunas se dedican también a “profesionales sin ninguna especialización” (joven profesional).

A estas instituciones recurren personas de distintas áreas y profesiones, de los que, según los resultados de la encuesta, entre el 30 y 70% son desocupados, y el resto son ocupados que intentan mejorar sus ingresos o adquirir otras experiencias laborales.

Todas cuentan con una base de datos propia. Algunas tienen archivo computarizado solamente, y en otras coexisten el archivo manual y el computarizado. El tamaño de la base de datos es muy diverso, según el tipo de consultora, y puede

variar entre los cinco mil y los cincuenta mil currículos.

El tiempo durante el cual se mantienen los currículos en la base de datos depende del nivel de formación de los oferentes. Algunos nunca se dan de baja de la base (especialmente aquellos que poseen competencias muy específicas y que son contactados con frecuencia), pero la mayor parte se actualiza o se da de baja cada cinco años, y en niveles poco calificados, los que no se renuevan se dan de baja cada seis meses.

Por lo general, cuando surge una búsqueda se recurre a esta base, aunque pueden presentarse situaciones en las cuales no se la consulta por apremio de tiempo y la carencia de un *software* adecuado. En tal caso se opta por publicar un aviso en los medios de comunicación, o realizar contactos a instituciones o personas claves. El tiempo estimado para efectuar la selección de un candidato para niveles altos y medios es de quince días o más.

Con respecto a la inscripción, se pueden establecer dos criterios: el primero y de mayor concordancia en las entidades aquí analizadas tomaría en cuenta la formación académica, la experiencia laboral, el tipo de organización donde trabajó el postulante y el perfil psicolaboral. En segundo lugar predominarían los criterios de especialización, referencias, edad y remuneración pretendida.

Todas las consultoras entrevistadas realizan entrevistas para la inscripción de los candidatos, y en algunas de ellas se incluyen evaluaciones psicológicas, análisis de antecedentes laborales y más escasamente pruebas de conocimientos específicos.

En la evaluación realizada por las consultoras acerca de la calidad de los empleos ofrecidos por las empresas para los niveles altos-gerenciales, hubo consenso en que los salarios y las condiciones de trabajo son “muy buenos”, y la adquisición de la experiencia y las posibilidades de hacer carrera son calificadas como “buenas”.

La demanda es de 70% para puestos con contratos estables y 30% para puestos con contratos temporarios.

Tomando como base la encuesta general que se administró en el período inicial (2000), en un segundo relevamiento para esta categoría se realizaron entrevistas personales con directivos o referentes de distintas consultoras en selec-

ción de personal ubicadas en la ciudad de Buenos Aires.

Este tipo de institución intermediaria tiene la característica de presentarse como un ámbito de profesionalización y especialización de la tarea de búsqueda y selección de personal. Sin embargo, los agentes que pertenecen a esta categoría no tienen ningún tipo de control o regulación estatal para su funcionamiento, algo que a su vez ven con poco agrado. Es decir que para su apertura sólo tienen que cumplir con las condiciones societarias que la ley prevé. Manifiestan que su mayor mérito regulatorio es la confianza que sus clientes depositan en ellas.¹¹ Actualmente incluyen aspectos vinculados con el proceder ético, cuestión que tiene mayor asentamiento en las propias profesiones de origen que en una regulación.

Como se mencionó anteriormente, hacia 1960 se fue dando una mayor aceptación de los intermediarios privados y una delimitación del servicio ofrecido, cubriendo posiciones eminentemente técnicas y con alto grado de especialización.

El crecimiento de su quehacer inicial se encuentra, esencialmente, en la ampliación del espectro de servicios vinculados al reclutamiento y la selección, que pasa de centrarse en la selección de cargos técnicos con conocimientos específicos a la de altos ejecutivos y otras posiciones en las diversas áreas y niveles dentro de la estructura organizativa.

En este sentido, las consultoras en selección de personal se distinguían por la orientación de su especialización según el segmento de buscadores al que se dirigían: secretarías bilingües, especialistas en áreas comerciales, de ventas o administrativas, mandos medios, ejecutivos de alto nivel de especialización y personal de dirección. En lo referido a los sectores de la economía que solicitaban sus servicios, se destacan bancos y finanzas, productivos, administración y servicios, entre otros.

En términos generales, su quehacer refiere a la delegación que hace el demandante de fuerza de trabajo en un tercero de la búsqueda de personal “clave” para la organización productiva, desde el punto de vista de la calificación, la idoneidad y las competencias suficientes para ocupar un cargo. Cumplen un rol articulador entre los perfiles demandados por las empresas para la búsqueda de personal y la oferta de fuerza de trabajo disponible.

11. Entrevista al licenciado Emilio Bertoni, de Bertoni y Asociados.

No queda duda de que el rol que desempeñan las consultoras en el desenvolvimiento del mercado de trabajo¹² es importante puesto que entre las diversas maneras de acceder a un empleo por parte de la fuerza de trabajo está la que ofrece este tipo de consultoría. En la implementación aplican criterios propios de la especialidad para interpretar las necesidades relevadas para la cobertura de puestos y ciertas metodologías para buscar y preseleccionar la potencial fuerza de trabajo.

Las transformaciones verificadas en la organización tecnológica y productiva han modificado los perfiles demandados por las empresas, pues son necesarias calificaciones y competencias adecuadas a los nuevos procesos de trabajo. Estos requerimientos determinan que sólo un segmento peculiar de los buscadores de empleo sea el que incluya dentro de sus estrategias de búsqueda su postulación en este tipo de instituciones intermediarias ya que los requisitos que deben cumplir los postulantes para ser reclutados y seleccionados se han ampliado y son cada vez más exigentes.¹³

Los factores presentes en este contexto muestran que la búsqueda de empleo es un proceso complejo y dificultoso para el individuo y que el rol que juega la demanda de fuerza de trabajo es determinante respecto del de los oferentes. Es factible que una consecuencia de esta asimetría lleve a que no siempre se presente una esperable transparencia en el mercado de trabajo para permitir a los buscadores orientar sus acciones.

Otra área que surge casi en simultáneo, desde fines de 1960, es la de las empresas orientadas a la asistencia para la reinserción laboral. Su función específica ha sido el asesoramiento a los profesionales desvinculados de las empresas debido a reestructuraciones, reducción de costos o bien por desajustes entre sus habilidades y los nuevos requerimientos organizacionales. La implementación de esta política organizacional tuvo por objeto minimizar los efectos del despido hacia el interior de la empresa en un contexto en el que, si bien la cesantía aún era considerada consecuencia de una sanción o una deslealtad, también podía tener un costado amenazante hacia los de-

más empleados o brindar una imagen negativa en el mercado y favorecer a los competidores.

Desde 1980 en adelante la presencia de una multiplicidad de factores, consecuencia de los profundos cambios en la economía mundial, que muchas veces confluyen en acciones de “reingeniería” o de reducción de la estructura organizativa (*downsizing*), llevaron a que este tipo de servicios denominado habitualmente *outplacement* tuviera un crecimiento significativo siempre basado en las políticas empresariales ya mencionadas. Éste es un asesoramiento que no garantiza la reinserción laboral o el éxito en una actividad independiente, pero pretende brindar herramientas para mejorar la empleabilidad de las personas afectadas.

Hacia fines de la década del 80 y con mayor intensidad en los 90, diversas cuestiones llevaron a que las consultoras en selección de personal incluyeran el asesoramiento en el desarrollo de la carrera, el servicio de apoyo a la desvinculación laboral y la capacitación como “servicios adicionales” destinados a sus clientes, mutándose en consultoras en recursos humanos.

Basados en el argumento de la mayor complejidad del funcionamiento del mercado laboral y el de los recursos humanos, en los cambios en la interacción entre actores, así como en sus propias necesidades y la necesidad de “fidelizar” al cliente, las consultoras justifican su decisión de ampliar su oferta de servicios tanto para las empresas como para los buscadores de empleo, entre las que se cuentan:

- Información sobre la situación de la oferta y la demanda del mercado de trabajo según las profesiones y los niveles de educación formal y de calificaciones.
- Estudios comparativos de salarios en el mercado.
- Capacitación en la búsqueda del primer empleo (para los jóvenes que buscan insertarse).
- Planificación de la carrera profesional (desde el punto de vista del buscador de empleo).
- Evaluación del personal en situaciones de reconversión, fusión o cambio productivo.
- Programas de desvinculación asistida (*outplacement*).

12. A pesar del uso “natural” de esa definición, el trabajo no es una mercancía, pero se utiliza esta denominación para describir el proceso mediante el que se determinan: el volumen total del empleo, los salarios, su distribución entre sectores y ocupaciones y condiciones de trabajo; Informe IV (1) OIT, Conferencia Internacional del Trabajo, 85° reunión, 1997.

13. Entrevista a la licenciada Graciela Adam de Metanoia.

- Colocación de becarios y pasantes.
- Evaluación de potencial.
- Evaluación del clima organizacional y/o anticipación de riesgos.

Analizar los motivos de la ampliación de la oferta de servicios por parte de las consultoras es importante pues puede permitir comprender si está motivada en necesidades de supervivencia o es consecuencia de una investigación y un diagnóstico eficaces de las necesidades reales de las empresas a las que atienden, como producto de la reducción de las áreas de recursos humanos, así como de la evolución del mercado de trabajo.

Como se mencionó, en las empresas, principalmente medianas y grandes, en las últimas décadas se registraron procesos de externalización y tercerización de actividades y funciones caracterizadas como “no centrales” o “no estratégicas” para las necesidades propias de la organización y del desarrollo del trabajo.

A las actividades de reclutamiento y selección de personal que originalmente desarrollaba el área de empleo y que ya habían sido transferidas, en forma progresiva, a entidades intermediarias, como las consultoras en selección de personal y empresas de trabajo temporario en la búsqueda de mayor flexibilidad en la gestión de los recursos humanos, se sumaron otras, vinculadas con la gestión global de la mano de obra.¹⁴

A su vez, la reforma del papel del Estado, las transformaciones organizacionales y la creciente globalización de la economía han generado un número significativo de desocupados con altas calificaciones que se vuelca al mercado de trabajo. Las características de su perfil (profesionales con un alto grado de especialización) hacen que en principio busquen reinsertarse en condiciones similares, pero al no poder satisfacer esta expectativa una parte de ellos se transforma en “consultor independiente” ofreciendo sus servicios a las consultoras en selección de personal (de las que en muchos casos fueron “clientes”). Especialmente apuntan al servicio de *outplacement* (desvinculación laboral).

Sin embargo, la profundización de la crisis económica que sufrió la Argentina desde mediados de 2001 hasta mediados de 2002 impactó en el quehacer y la continuidad de las empresas consultoras. Esto provocó el cierre de aquellas que

no pudieron soportar la situación, así como la fusión de otras para preservar su supervivencia. En todas hubo reducción de personal y se profundizaron las formas más precarias de contratación (*free lance*, por proyecto), reduciendo sus propias estructuras al mínimo necesario.

En esos momentos de tan fuerte recesión, la labor de búsqueda y selección de personal se vio minimizada y, hasta en ciertos momentos, paralizada. La percepción de ciertos rasgos de los escenarios laborales incrementó la oferta de “otros servicios”, sobre todo aquellos vinculados a lo que genéricamente se puede relacionar con “las problemáticas del clima organizacional” (estrés, adicción al trabajo, uso de psicofármacos, presiones extralaborales, entre otros), algo alejados del núcleo de la gestión de recursos humanos pero de imprescindible abordaje para lograr cierta eficacia en su funcionamiento.

Los responsables entrevistados manifestaron que las consultoras en selección de personal fueron ocupando espacios dejados, en algunos casos por omisión, por los otros agentes implicados.¹⁵ Esto condujo a que encararan acciones de supervivencia a través de fusiones, ampliaciones de servicios y oferta de otros menos tradicionales con escasa resistencia de las empresas previamente críticas de esta conducta.

EMPRESAS DE TRABAJO TEMPORARIO (ETT)

A diferencia de la agencia de colocación que sólo vincula al trabajador con el empleador cobrando el servicio sin asumir riesgo alguno, la ETT genera una relación laboral triangular: *deriva un trabajador propio*, que está en relación de dependencia con ella, y que presta servicios en *otra empresa (usuaria)* asumiendo el riesgo y las obligaciones como empleador. El trabajador recibe la denominación de personal permanente discontinuo (PPD).

Cuando el trabajador temporario, denominado “discontinuo”, concluye la misión en la empresa usuaria, *la ETT debe asumir sus obligaciones como empleador*, es decir, otorgar tareas o indemnizarlo (ley 24.013 y decreto reglamentario 342/92 en su artículo 8). La misma normativa establece que la ETT es responsable del pago del sueldo del trabajador temporario, pero la empresa usuaria del servicio es solidariamente responsable de las obligaciones

14. Entrevista al señor Alcibíades Yranzo, gerente de Relaciones Humanas de TGN S.A.

15. Entrevista al licenciado Eduardo Sicardi, de Parteners S.A.

laborales y agente de retención de las cargas sociales. Asimismo, aunque no se fijan límites de tiempo para desenvolverse en un trabajo eventual, si el trabajador cesa su desempeño en la empresa usuaria y la ETT no lo ubica en el término de sesenta días corridos o ciento veinte días alternados, debe darle el preaviso e indemnizarlo por despido, de acuerdo con lo que está previsto en los artículos 232 y 245 de la Ley de Contrato de Trabajo.

Para poder desempeñarse en el mercado, las ETT tienen la obligación de estar registradas en el Ministerio de Trabajo, de acuerdo con lo previsto en la legislación vigente en la Argentina, y deben elevar al organismo de control informes trimestrales. Este organismo era en el momento del relevamiento la Dirección de Inspección y Relaciones Individuales del Trabajo (ley 24.013 y su decreto reglamentario 342/92). Para desenvolverse como ETT es indispensable obtener la licencia que otorga el Ministerio de Trabajo y constituir una caución.

Existe una organización que las agrupa, la FAETT, creada en 1985, pero a la cual no es obligatorio asociarse. En el momento de administrarse la encuesta, sobre un total aproximado de ciento veinte empresas identificadas, sólo cuarenta y tres pertenecían a esa agrupación institucional.

A partir de la información suministrada por el INDEC y publicada por FAETT, vemos que la cantidad de personal ocupado por intermedio de las empresas de trabajo temporario muestra un importante incremento porcentual desde 2003 (cuadro 4 y gráfico 1).

A diferencia de los países más desarrollados, el trabajo temporario –en nuestro país y en el momento del estudio–, más que una elección basada en cierto grado de libertad y flexibilidad del buscador de trabajo, se presentaba como una de

las opciones para enfrentar la situación generalizada de desempleo aunque no siempre podía satisfacer las expectativas de hallar un trabajo estable. Frecuentemente, estas empresas se ocupan de cubrir puestos de ejecución, como personal de oficina, vendedores, obreros calificados, es decir, lo que se engloba habitualmente en la denominación de “personal operativo”. En algunos casos también incluyen “mandos medios”.

La primera empresa de envergadura que inició las operaciones en el sector de trabajo temporario fue Manpower Cotecsud S.A.S.E, en 1965. Se trata de una empresa multinacional con sede central en Estados Unidos. En la Argentina tiene su sede central en la ciudad de Buenos Aires,

y actualmente cuenta con más de cuarenta sucursales distribuidas entre Capital Federal, partidos y provincia de Buenos Aires, y ciudades importantes del interior del país. Su peso relativo en este segmento se refleja en el volumen de su facturación, que alcanzaba el 14,47% del total de las ETT y un 12,85% del total de horas facturadas, y fue en 2001 la primera en personal ocupado en la rama industria manufacturera y en comercio mayorista y minorista.

Muchas de las ETT se crearon en la década del 70 cuando tuvo gran auge la actividad, y otras son de origen más reciente. Algunas de estas empresas son desprendimientos de consultoras en selección de personal; otras fueron formadas por profesionales de las áreas de recursos humanos separados de las empresas (por despidos, jubilaciones, retiros voluntarios, etc.) y que intentaron desarrollar una actividad mercantil en forma independiente.

Si bien el “objetivo único” de estas empresas es la “colocación de personal temporario”, muchas de ellas han integrado otros servicios conexos, como capacitación de los oferentes, estudios de consultoría, estudios del mercado de trabajo. La mayoría se registra como S.R.L. y en algún caso como S.A.

En estas empresas coexisten las dos formas de sistematizar la base de datos: el registro manual y el computarizado, pero cuanto más baja es la calificación de los oferentes más rápidamente se les da la baja (a los seis meses). Por el contrario, a mayor calificación, capacitación y/o formación, mayor es el tiempo de permanencia en los archivos (a veces hasta cinco años).

Para seleccionar los postulantes más aptos para cubrir los puestos requeridos, todas respondieron en la encuesta que realizan entrevistas personales, de aproximadamente unos treinta minutos de duración, a cargo de su personal, entrenado para “focalizar” la entrevista. Es posible que incluyan, según el puesto, pruebas de conocimientos específicos y/o evaluaciones psicológicas (estas últimas a pedido del “cliente”).

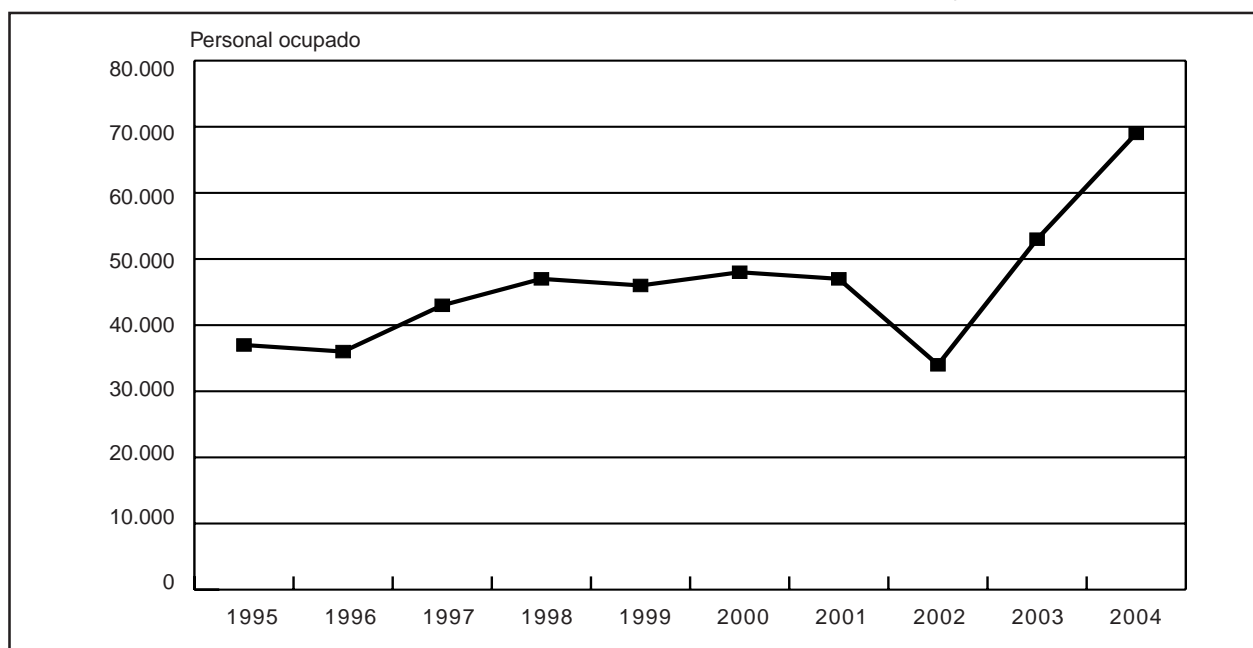
En cuanto a la caracterización de los oferentes o buscadores de empleo, en general las ETT manifiestan que aproximadamente el 70% de los postulantes es desempleado, el 20% busca su primer empleo y el 10% restante se reparte entre los que desean mejorar su situación actual o adquirir nuevas experiencias laborales. El promedio de edad de las personas que trabajan para este tipo de empresas se ubica, según lo detectado en la encuesta, entre los dieciocho y los treinta y cinco años.

Cuadro 4
Evolución anual del personal ocupado por las ETT entre 1995 y 2004

Año	Personas ocupadas
1995	36.795
1996	36.279
1997	43.275
1998	47.399
1999	46.404
2000	48.151
2001	46.791
2002	34.327
2003	52.827
2004	68.684 ¹⁶

Fuente: Elaboración propia basada en datos de la encuesta a ETT del INDEC

Gráfico 1
Evolución anual del personal ocupado por las ETT entre 1995 y 2004



Fuente: Elaboración propia basada en datos de la encuesta a ETT del INDEC.

La información concerniente a la base de datos que se construyó originalmente y sobre la cual se realizó la segunda parte del relevamiento provino de dos fuentes: 1) el Ministerio de Trabajo proporcionó un listado, que coincidía con el suministrado por la FAETT. Este listado estaba conformado por aquellas empresas cuyo registro las habilita para desarrollar la actividad, y 2) a través de la

verificación de la información publicada en medios gráficos (*La Nación* y *Clarín*).

Posteriormente se unificó la información disponible en un listado único, que arrojó un total de ciento dieciséis ETT, de las cuales pudieron encuestarse cincuenta y una.¹⁷

De la evaluación de los datos aportados en esta encuesta se constata que la mayor expansión de

16. No incluye el último trimestre de 2004.

17. Muchas de las empresas de trabajo temporario que estaban registradas en los listados no fueron localizadas, y otras se negaron a ser entrevistadas, aun cuando la FAETT colaboró informando a sus afiliados acerca de la investigación.

las ETT se verifica en las décadas del 80 y 90. También se observa que un importante porcentaje (74,5%) de las empresas encuestadas tienen sucursales en el Gran Buenos Aires y/o en el interior del país.

Modalidad de funcionamiento de las ETT. En 2001, el 59% de las empresas encuestadas trabajaba, simultáneamente, con registro manual y computarizado. El 47% poseía una página web propia, en la que se detallaban las demandas laborales y habilitaban a los postulantes para incluir los datos de su currículum.

Un 14% de las empresas encuestadas utilizaba las bases de datos proporcionadas por los reclutadores virtuales pagando un abono por ese servicio. Asimismo, el 59% de las empresas encuestadas contaba con más de dos mil archivos en su base.

Los datos relevantes para incluir los currículos en esa base son la edad, el nombre de las tareas u ocupaciones en las que el individuo se ha desempeñado, el nivel educativo, el sexo, las ramas o los sectores de actividad donde haya trabajado y la zona de residencia.

Para el caso de aquellos currículos que llegan a la empresa por “presentación espontánea” de los postulantes, se observa que el 49% de las empresas encuestadas los incorporaba de inmediato a la base mientras que un 37% realizaba una preselección y el resto los incorporaba en función de su disponibilidad de tiempo.

En relación con el tiempo de permanencia de los currículos en la base de datos, los resultados de la encuesta indican que el 55% de las empresas de trabajo temporario los mantiene durante un período mayor a un año, el 31,4% los mantiene por un lapso de seis a doce meses y el 13,7%, de tres a seis meses. Esto está vinculado con el nivel de complejidad de las tareas y de la capacitación con que cuentan los oferentes.

94

Con respecto a la modalidad de reclutamiento utilizada por las ETT en el momento de recibir un pedido de colocación, concretamente, el 98% de las empresas encuestadas recurre a su archivo o base de datos y el 84,3% publica avisos en medios de comunicación. Con menor relevancia, se observa que las ETT realizan contactos con instituciones educativas, de formación y profesionales en un 45,1%; considera personas con recomendaciones en un 33,3% y

recurre a contactos personales en un 29,4% de los casos. A su vez, un 25,5% recurre a páginas en internet para este propósito.

Para la etapa de selección de los postulantes más aptos para cubrir los puestos requeridos, todas las ETT encuestadas responden afirmativamente que utilizan distintas estrategias; las más importantes, en orden de relevancia asignada, son las entrevistas personales a los buscadores de trabajo, el análisis de los currículos presentados, las referencias de trabajos anteriores, así como la administración de evaluaciones psicológicas, estas últimas sólo a pedido de la empresa usuaria.

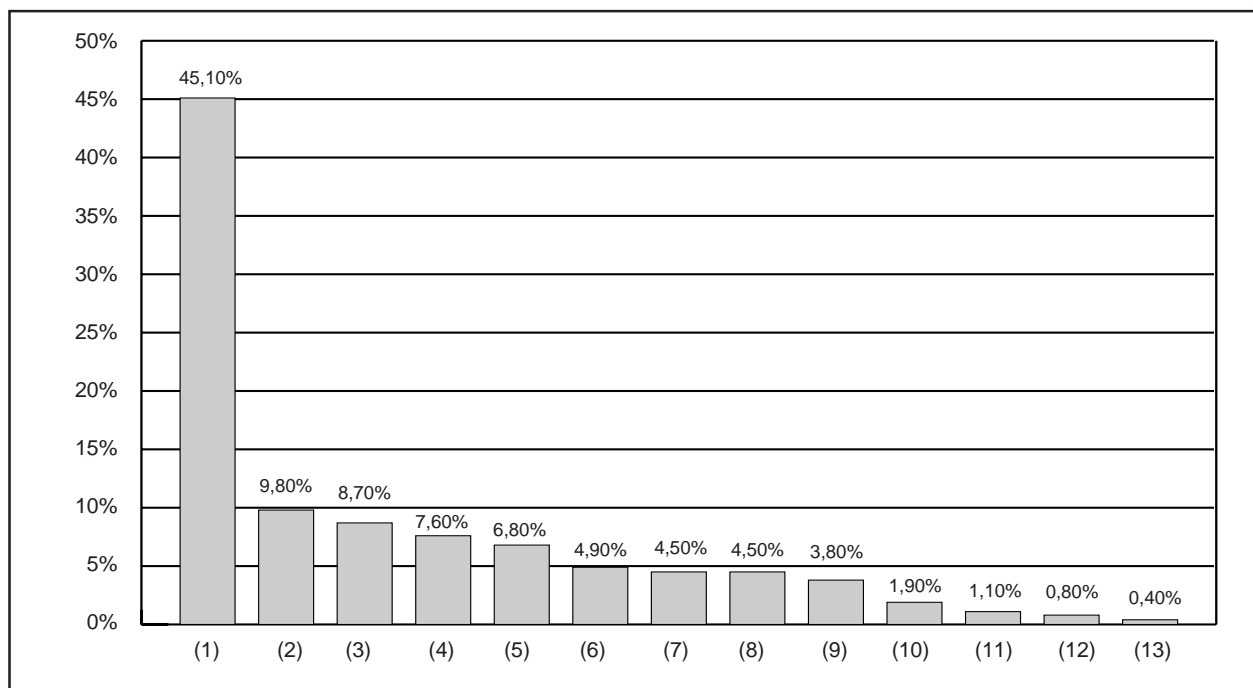
Con respecto a las características de la demanda, es decir, las empresas usuarias de sus servicios, analizando algunos de los resultados de la encuesta se advierte que si bien aún mantiene su relevancia la estacionalidad para la solicitud de puestos de trabajo temporario por parte de las empresas usuarias, ya no es ésta la única condición para cubrir puestos de esa categoría. No obstante, se señala que los meses de mayor demanda son diciembre, enero y febrero; y la causa es la necesidad de cubrir ausencias por períodos de vacaciones anuales, la existencia de picos de producción y de ventas referidas tanto a eventos especiales como a lanzamiento de nuevos productos.

El segmento de los puestos que se cubren habitualmente por la modalidad de trabajo temporario comprende a los desempeñados por operarios, administrativos, vendedores y promotores, jefes y supervisores, profesionales y técnicos. A su vez, los datos indican que la duración promedio de las colocaciones es de uno a tres meses, salvo en el caso de los empleados administrativos, cuya duración promedio en el empleo asignado se extiende hasta seis meses.

La indagación acerca del costo del trabajador eventual permitió obtener la información de su cálculo. Éste es medido en términos de un coeficiente que se aplica sobre el salario base¹⁸ del trabajador eventual colocado, y oscilaba en el momento del relevamiento, entre un valor mínimo de 1,65 y un valor máximo de 1,98; el promedio es de 1,85, e incluye: a) el salario fijado por la empresa usuaria para el puesto; b) el monto correspondiente a las cargas sociales (subsídios familiares, fondo de desempleo, sueldo anual complementario, obra social, etc.); c) obligaciones pre-

18. Este salario base refiere al de la grilla salarial confeccionada en la empresa para los distintos puestos, que pueden estar o no incluidos en el convenio colectivo de trabajo.

Gráfico 2
Rama de actividad de las empresas usuarias



(1) Industria manufacturera.

(2) Servicios: tecnología de la información y las comunicaciones.

(3) Comercio al por mayor y al por menor.

(4) Establecimientos financieros y seguros.

(5) Transporte y servicios conexos.

(6) Electricidad, gas y agua.

(7) Restaurantes, hoteles y otros.

(8) Servicios médicos y otros servicios de sanidad y veterinaria.

(9) Actividades primarias.

(10) Construcción.

(11) Administración pública y defensa.

(12) Otros (servicios prestados a las empresas y otros; otros servicios comunales y sociales, servicios de reparación, servicio doméstico, otros servicios personales y a hogares, rama desconocida).

(13) Instrucción pública.

Fuente: Elaboración propia del CEIL-PIETTE.

visionales y laborales (aporte jubilatorio y cobertura de ART), y d) los honorarios que específicamente se fijan por la colocación de personal (servicios de agencia).

CARACTERIZACIÓN DE LAS EMPRESAS USUARIAS

Con relación al segmento de actividad al que se dedican las empresas usuarias, los datos que arroja la encuesta muestran que, principalmente, se ubican en las distintas ramas de la “industria manufacturera” y de los “servicios de tecnología de la información y comunicaciones” (gráfico 2).

Las áreas funcionales que frecuentemente necesitan cubrir las empresas usuarias son, por orden de importancia, producción, contabilidad, ventas, telemarketing, comercialización, informá-

tica y sistemas, gestión de personal y compras.

Con referencia a la composición de la demanda de personal temporario, habitualmente, de acuerdo con la información recogida, un 20% corresponde a puestos de operarios, otro 20% corresponde a puestos administrativos; mientras que, agrupados los puestos de vendedores y promotores, alcanzan en ese nivel el 26%. Por último, es importante el requerimiento de puestos técnicos, que se ubica en el 13%. En cambio, los profesionales alcanzan solamente el 9,1% (cuadro 5).

Los requisitos priorizados habitualmente por las empresas usuarias para la búsqueda en los distintos puestos presentan las siguientes características estimados porcentualmente:

En el caso de operarios: a) poseer una experiencia en la rama de actividad (35%), y b) el nivel de instrucción alcanzado (25%).

Para los empleados administrativos, los mayores requerimientos están focalizados en: a) el nivel de instrucción alcanzado (24%), y b) poseer conocimientos específicos (21%).

En el caso de vendedores y promotores: a) experiencia en la rama de actividad (26,7%), b) el nivel de instrucción alcanzado (26,8%), y c) conocimientos específicos (19,8%).

Para jefes y supervisores: a) el nivel de instrucción alcanzado (22,1%); b) conocimientos específicos (17,9%), y experiencia en la rama de actividad (17,9%)

En el caso de profesionales: a) el nivel de instrucción alcanzado (20,7%); b) conocimiento de idiomas (19,6%) y c) experiencia en la rama de actividad (18,5%);

Finalmente, para los técnicos: a) el nivel de instrucción alcanzado (21,4%); b) la experiencia en la rama de actividad (19,8%); c) conocimiento de idiomas 17,6%, y d) los conocimientos específicos (15,3%).

Con referencia al requerimiento de nivel de instrucción, el nivel secundario es el mínimo requerido, tanto para operarios, administrativos, vendedores y promotores. Para el caso de jefes, supervisores, profesionales y técnicos, el mínimo requerido es el universitario.

Con relación al tramo de edades que demandan las empresas, vemos que en su mayoría las edades mínimas y máximas indicadas para cada puesto varían entre los dieciocho y los cuarenta y cinco años, y no se registra ningún caso en el que se manifieste que se supera esa edad. A su vez, es importante destacar que los requisitos de edad por parte de las empresas usuarias son impor-

tantes para todos los puestos, mientras que los requisitos de sexo no lo son.

En cuanto al requerimiento de competencias, vemos que adquieren mayor relevancia en el caso de profesionales, vendedores y promotores, jefes y supervisores y técnicos.

Para los operarios, se solicita que cuenten con “capacidad de comprender y resolver consignas”, tengan “compromiso con la tarea” y “responsabilidad” para su desarrollo.

Para los administrativos, se busca “compromiso con la tarea”, “responsabilidad”, “iniciativa” y “capacidad para comprender consignas”.

Para los vendedores y promotores, se requiere principalmente “iniciativa”, “habilidad en las relaciones interpersonales”, “responsabilidad” y “compromiso con la tarea”.

Para el caso de jefes y supervisores, las demandas se concentran en “liderazgo”, “habilidad en las relaciones interpersonales”, “capacidad de conducción”, “responsabilidad”, “autonomía” e “iniciativa”.

Finalmente, para profesionales y técnicos, las competencias requeridas con mayor frecuencia son “responsabilidad”, “compromiso con la tarea”, “iniciativa” y “capacidad analítico-sintética”, “capacidad para comprender y resolver consignas” y “autonomía”.

A partir del análisis y la evaluación de la encuesta, es posible distinguir las condiciones solicitadas por este universo de empresas usuarias respecto de los postulantes a los diversos cargos ofrecidos.

Sin embargo, también se advierte que las características principales de los buscadores de empleo, según las respuestas proporcionadas por las ETT encuestadas, son jóvenes en búsqueda de su primer empleo, desempleados con baja ca-

Cuadro 5
Puestos de trabajo solicitados por las empresas usuarias
(Respuestas múltiples)

Puestos de trabajo	Cantidad de respuestas	Porcentaje de respuestas sobre el total encuestado
Operarios	46	90,2
Administrativos	46	90,2
Promotores	32	62,7
Técnicos	31	60,8
Vendedores	27	52,9
Jefes y supervisores	22	43,1
Profesionales	21	41,2
Otros	6	11,8
Total	231	

Fuente: Elaboración propia del CEIL-PIETTE.

lificación que buscan insertarse de alguna manera en el mercado laboral, personas mayores de cuarenta y cinco años calificadas y con dificultades para reinsertarse, jóvenes estudiantes que buscan un trabajo a tiempo parcial o por períodos breves y, finalmente, ocupados que buscan mejorar su situación laboral. Esto plantea cierta interrogación acerca de la posibilidad de inserción que tiene un buscador de trabajo cuando sus condiciones no concuerdan con las expresadas por el demandante y cuál es el rol que puede jugar la ETT en este caso como articulador entre ambos.

5.3. Los intermediarios sin fines de lucro

Entre las categorías de instituciones intermediarias sin fines de lucro, se analizaron con mayor profundidad dos de ellas que resultaron más relevantes en relación con el objetivo de la investigación: las instituciones religiosas y los servicios universitarios de empleo.

INSTITUCIONES RELIGIOSAS

De las instituciones religiosas, se ha tomado en consideración solamente la actividad que realizan en cuanto a la intermediación laboral, que en general toma las características de “bolsa de trabajo”. Se han encuestado en su mayoría instituciones de inspiración cristiana, la mayor parte de culto católico, algunas evangelistas, y dos de la colectividad judía. Su actividad central es la “bolsa de trabajo”, aunque también desarrollan tareas atinentes a la búsqueda y selección de personal, colocación de personal temporario y en algún caso se ofrecen servicios de mediación en conflictos laborales.

Todas las instituciones encuestadas estaban incluidas en ese momento en la red creada por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos (UIL), de donde recibían soporte técnico e informático para la colocación de los oferentes incluidos en sus bases de datos.

El archivo estaba integrado generalmente por alrededor de un 50% de trabajadores calificados, un 40% de trabajadores poco calificados y el otro 10% restante se distribuía entre profesionales con especialización de nivel medio, sin ninguna especialización y técnicos.

Para ser incluido en este registro habitualmente no se tiene en cuenta ningún requisito o condición previa, y los postulantes son ubicados por diversos datos personales, de estudios y/o capacitación y experiencia laboral. No se incluye la “remuneración pretendida”. Si bien no se hizo ninguna pregunta al respecto, se puede inferir

que la omisión de este ítem obedece a que los sectores de escasa o nula calificación no tienen mayores posibilidades de negociar salarios y más aún cuando se agrega la condición de desempleado (o su amenaza).

El requisito “edad” está presente en la información que recaban todas las instituciones religiosas encuestadas, la mayoría agrega “sexo” y si tiene el/la postulante hijos a cargo. Entre el 70 y el 90% de las demandas son de personal doméstico, donde la edad y el sexo son requisitos indispensables, además de la experiencia, y sobre todo las referencias personales.

La mayoría de las demandas es para puestos por contrato y/o temporarios. Los “clientes” son en general pequeñas empresas del ámbito privado, de manufactura, comercios, geriátricos, empresas de limpieza de oficinas o casas de familia. Eventualmente se presentan demandas para el sector de la construcción. Salvo un caso encuestado, que cobra honorarios al postulante, los demás ofrecen su servicio en forma gratuita tanto para el postulante como para el demandante.

Según el relevamiento realizado, el porcentaje de personas desempleadas sobre el total que se inscribe en las instituciones religiosas oscila en 70% y en algunos de los casos constituyen la totalidad de las personas registradas. En menor medida se registran personas que se postulan a su primer empleo.

Las personas que se desempeñan en estas instituciones y están a cargo de estas tareas no son profesionales, en la mayoría de los casos son “voluntarios” y entienden que desarrollan una tarea que complementa las que tiene a su cargo el sector público (Ministerio de Trabajo y Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires), pero manifiestan que las redes institucionales no funcionan tan articuladamente como esperarían.

SERVICIOS UNIVERSITARIOS DE EMPLEO

La primera observación a realizar reside en el tipo de gestión a la que pertenecen las universidades, ya que se distinguen entre las de gestión estatal y las de gestión privada.

En las instituciones académicas de gestión estatal relevadas se encuentran servicios de empleo que funcionan en el ámbito de facultades de la Universidad de Buenos Aires, algunas pertenecientes a la Universidad Tecnológica Nacional, y también se relevó el Centro Universitario de Empleo (CUE), de la Universidad de Buenos Aires, que brinda servicios al conjunto de las universidades académicas que la integran.

Por lo general, estos servicios dependen del área de Bienestar Estudiantil, o Extensión Universitaria y en algunos casos los cargos ocupados por los integrantes del servicio no figuran en el presupuesto de la facultad correspondiente, por tratarse de actividades como pasantías, que han tenido un crecimiento reciente. En el caso del CUE, que depende del Departamento de Graduados de la Secretaría de Extensión, algunos integrantes del equipo son remunerados con el ingreso proveniente de los honorarios cobrados a las empresas y/o a los postulantes.

La actividad principal que realizan es la de selección y colocación de pasantes en empresas e instituciones. Esto se lleva a cabo de manera diferente en las facultades de orientación tecnológica, donde según los resultados del relevamiento los puestos cubiertos son estables en un 60 o 70%. El resto son pasantías de carácter temporario.

Las pasantías tienen por lo general las características de un primer empleo, ya que los aspirantes a pasantes son jóvenes estudiantes que buscan muchas veces el ingreso posterior en la empresa a la que acceden. Los responsables de estos servicios hacen lo posible para que la empresa garantice condiciones de aprendizaje vinculadas con los estudios del alumno, lo que no siempre se logra. El seguimiento se hace de manera limitada, sólo en los casos en que se cobran honorarios, o se implementa la tutoría docente para las pasantías. La modificación de la normativa sobre las pasantías permitió regularizar en parte esta actividad y controlar algunos abusos empresariales.¹⁹ En muchos casos, una búsqueda para pasantías permitía cubrir muchos puestos de trabajo simultáneamente.

Todas ellas, además, tienen una bolsa de trabajo, que recibe postulantes tanto de estudiantes como de graduados. Por lo general, la tarea que se realiza se limita a una preselección de candidatos, en función de las ofertas de empleo, y a poner en contacto a los postulantes y a la empresa o institución demandante. Algunas facultades brindan servicios de consultoría, asesoramiento a empresas y capacitación. Asociado al CUE existe también un Centro de Educación Continua, que responde a demandas de capacitación destinadas al personal de las empresas.

En estos servicios, la demanda proviene principalmente de las empresas privadas, particularmente para las carreras de orientación técnica. Por lo general se estipulan honorarios a las empresas, en el caso de las pasantías, que habitualmente conforman un monto fijo y se cobran al finalizar la búsqueda y selección.

Las respuestas en este ítem mostraron una gran diversidad, según el tipo de unidad académica. Por lo general, los oferentes son en su gran mayoría desempleados y alumnos avanzados que quieren hacer pasantías. En las carreras tecnológicas también se encuentra un porcentaje de alumnos o graduados que tiene empleo pero quiere mejorar sus ingresos.

En las unidades académicas de gestión estatal, el servicio de empleo generalmente se compone de un reducido número de profesionales (máximo diez personas) y los entrevistadores casi siempre son psicólogos contratados para esa tarea.

Los problemas mencionados en las entrevistas con responsables de estas instituciones residen básicamente en la falta de recursos presupuestarios, que limitan su capacidad de trabajo. El escaso personal no cubre las necesidades de una actividad cada vez mayor en número de postulantes y en complejidad de gestión. Muchas veces el *software* utilizado no es aprovechado en todas sus potencialidades y se registra información que no puede ser procesada por falta de tiempo y personal. Esto impide un monitoreo o evaluación de la actividad para realizar los ajustes correspondientes.

Otra dificultad consiste en la necesidad de competir con la agilidad y rapidez de búsqueda de las consultoras y otras entidades privadas. También se mencionaron fracasos en las búsquedas cuando el perfil está mal diseñado por la empresa demandante, lo que requeriría un replanteo y un ajuste constantes, y mayor contacto y asesoramiento a los responsables de las demandas, lo que frecuentemente no está dentro de sus posibilidades.

UNIVERSIDADES DE GESTIÓN PRIVADA

Al igual que en las facultades de gestión estatal, la actividad principal del servicio de empleo es la de selección y ubicación de pasantes en empresas. En estos casos se encuentra una mayor

19. Actualmente en algunas facultades se distinguen las pasantías propiamente dichas de las prácticas preprofesionales, que son obligatorias para ciertas carreras.

afinidad entre los estudios técnicos y empresariales y las pasantías obtenidas.

La bolsa de trabajo, donde se inscriben estudiantes y graduados, contiene una base de datos que en algunos casos se actualiza semestral o anualmente. En coordinación con esto, algunas facultades brindan servicios de consultoría, asesoramiento y capacitación a empresas. También facilitan sus carteleras para la publicación de avisos y convenios de pasantías sin cargo, hacen estudios sobre el mercado de trabajo, colocación de personal temporario y capacitación a oferentes.

También en estas universidades la demanda proviene de las empresas privadas, en un mayor porcentaje que de los organismos públicos. Esto se observa, igual que en las estatales, particularmente para las disciplinas técnicas. En el caso de la Universidad del CEMA, la demanda proviene en un 100% del sector privado y está dirigida principalmente a los profesionales. En ninguna de las universidades privadas relevadas se cobran honorarios a las empresas por ese servicio.

Por lo general, estas universidades se manejan tanto con el archivo manual como con el computarizado y este último es utilizado con programación propia. Una de ellas tenía ya desde 1999 un servicio de bolsa de empleo por internet.

Las observaciones realizadas por los responsables de estos servicios indican que, debido a la crisis vigente cuando se llevaron a cabo las encuestas, por una parte, había disminuido la cantidad de pedidos de personal de parte de las empresas y, por otra, se verificaba un aumento de la exigencia en general para los puestos ofrecidos, en cantidad de horas de trabajo, conocimiento de idiomas, manejo de *software* informático y de las tecnologías de la información y la comunicación, y principalmente hacia los aspectos de personalidad: se pide capacidad para ser multifuncional o polivalente.

Significativamente, muchos pedidos a estas universidades provienen no solamente de empresas, sino también de consultoras en selección de personal.

6. La búsqueda de empleo por parte de los desocupados entre 1997 y 2003 (EPH)

6.1. Metodología de análisis²⁰

El instrumento de análisis utilizado para esta parte de la investigación es el módulo de la EPH denominado “Información adicional para desocupados”, que se administra regularmente desde octubre de 1997 junto con la EPH, pero sólo en el aglomerado Gran Buenos Aires (Capital Federal y diecinueve partidos del conurbano). El período de análisis se inicia con la onda de octubre de 1997 hasta la onda de mayo de 2003.

Las variables utilizadas para describir el perfil de los desocupados desde el punto de vista demográfico fueron: edad (15-24, 25-49, 50 o más), sexo (varón y mujer) y jefatura de hogar (jefe y no jefe). Al considerar las características ocupacionales las variables fueron: duración de la desocupación (hasta 2 meses, 2-6 meses, 6-12 meses y más de un año), forma de la desocupación (típicos y marginales) y tipo de desocupación (con ocupación anterior y nuevos trabajadores). Para las características socioculturales se consideraron las siguientes variables: nivel de instrucción (superior completo, superior incompleto o media completa, media incompleta o primario completo, primario completo o sin instrucción) y nivel de ingreso familiar (estrato alto, medio y bajo).

El análisis de las modalidades de búsqueda utilizadas por los desocupados del aglomerado del Gran Buenos Aires, para el período de octubre de 1997 a mayo de 2003, se realizó en dos partes. En la primera se analizaron las distribuciones de frecuencias simples obtenidas de cada una de las modalidades. El análisis se concentra en la evolución de su utilización, teniendo en cuenta las tasas de actividad, empleo y desocupación para ese aglomerado en el mismo período y distintas variables de corte. En la segunda parte se analizan las modalidades agrupadas según el criterio descripto en la sección de metodología y los tabulados construidos a partir de ese agrupamiento. El análisis efectuado estuvo centrado en el propósito de establecer las características de los buscadores de empleo y de identificar si se recurrió, o no, a un tipo de intermediario institucionalizado o formal.

20. Una descripción más detallada de la metodología y los distintos pasos desarrollados para el procesamiento de la información se encuentra en el Informe Final del Proyecto ECOS.

6.2. Primeros resultados obtenidos

De manera sorprendente, en términos relativos, las modalidades de búsqueda se mantiene estructuralmente estable en este breve período. Discriminando en porcentajes según las modalidades de búsqueda de empleo (que no son excluyentes), la gran mayoría (87,3% en octubre de 1997 y 91,2% en mayo de 2003) recurrió a sus familiares, amigos u otros contactos personales. En orden de importancia le siguen en octubre de 1997 la presentación en establecimientos (62,9%) y la respuesta a carteles y avisos en los diarios (51,9%), pero sólo el 25,3% concurrió a una agencia de empleo y un 12,3% a una bolsa de trabajo. Buscaron en los avisos de los diarios pero no se presentaron el 15,9%, y colocaron ellos mismos avisos o carteles, el 13,3%. La situación no cambió sustancialmente en mayo de 2003, pues a la ya mencionada modalidad más utilizada le siguen en importancia la presentación en establecimientos (69,6%), la respuesta a carteles o avisos en los diarios (58,4%), concurrieron a una agencia de empleo el 25,3% y se dirigieron a una bolsa de trabajo el 10,5%. Sin embargo, aumentó el porcentaje de personas que buscaron en los avisos de los diarios pero no se presentaron y alcanzó el 20,9%, y el de aquellos que colocaron carteles o avisos se mantuvo en el nivel de inicio de la serie (13,6%).

Pareciera que en su conjunto los buscadores de empleo mantienen sus preferencias en cuanto a las modalidades de búsqueda y no las cambian sustancialmente siguiendo de manera directa la evolución de la tasa de desempleo.

Surge de inmediato como evidencia empírica, en cuanto a las modalidades de búsqueda de trabajo utilizadas por los desocupados encuestados, que la mayoría utiliza más de una modalidad en su estrategia de búsqueda. En números absolutos, las búsquedas declaradas por la totalidad de desocupados evolucionaron desde 2.181.707 hasta 3.037.586 entre las ondas de octubre de 1997 y mayo de 2003, y alcanzó su punto máximo en esta última onda. Esta relación entre la cantidad de modalidades de búsqueda utilizadas y el número de desocupados, que podríamos denominar “intensidad de búsqueda”, se mantuvo relativamente estable en ese lapso, en alrededor de *tres* modalidades promedio de búsqueda por persona. En un contexto de alto desempleo como el nuestro los desocupados no percibirían como suficiente la utilización de una sola modalidad

en el momento de entrar o permanecer en el mercado de trabajo.

Las modalidades de búsqueda que fueron más utilizadas en ese período son las menos “formales”, desde un punto de vista institucional. El promedio simple de los porcentajes de utilización para el lapso denota que el 91,6% del total de los desocupados del Gran Buenos Aires recurrió a familiares, amigos u otros contactos personales, el 64,8% se presentó en establecimientos, el 55,4% respondió a carteles o avisos en los diarios. Estas tres modalidades son las únicas utilizadas por más del 50% del total de los desocupados, ya que el resto presenta porcentajes de utilización en promedio menores al 25%. De las modalidades que implican algún tipo de intermediación institucional-formal, en promedio el 25,3% de los desocupados recurrió a una agencia de empleo, el 12,8% concurrió a una bolsa de trabajo y solamente el 7,8% en promedio fue a un servicio oficial de empleo.

Para el resto de las modalidades el porcentaje de utilización fue variado: el 17,7% de los desocupados buscó en los avisos de los diarios pero no respondió (es dudosa la actitud activa del desocupado en esta modalidad), el 14,1% colocó carteles o avisos. Sólo un 2,3% hizo las gestiones para obtener un trabajo por cuenta propia; el 6,3% se presentó en plazas o lugares donde sabía que se contrataba personal. Finalmente el 3,2% en promedio asistió a programas para capacitación laboral. De aquí se desprende que los desocupados orientan sus búsquedas con el objetivo de obtener un empleo o trabajo asalariado en detrimento del independiente.

La modalidad más común es el uso de los contactos a través de familiares, amigos u otros conocidos, luego le siguen en orden de importancia la presentación en establecimientos, responder a carteles o avisos en los diarios, concurrir a una agencia de empleo y buscar en los avisos pero no presentarse.

Cabe destacar que el número absoluto y el porcentaje de quienes buscaron empleo utilizando *sólo* modalidades de intermediación formal o institucionalizada fue siempre absolutamente menor al de quienes buscaron empleo sin recurrir a *ninguna* forma de intermediación formalizada; aquella representa sobre el total entre el 1,4 y el 0,1%.

Por el contrario, entre el 62 y el 67% de los desocupados buscadores de empleo lo hicieron sin recurrir a ninguna forma de intermediación institucionalizada o formal. Entre el 30 y el 35% de quienes buscaron empleos lo hicieron recurrien-

do a ambos tipos de modalidades, pero su proporción sobre el total creció tendencialmente.²¹

En términos generales, a lo largo del período disminuye el número de quienes buscan empleo sólo recurriendo a intermediarios formales, aumenta el de aquellos que buscan utilizando las otras dos modalidades y crece con mayor fuerza el número y la proporción de quienes buscan utilizando al mismo tiempo los dos tipos de modalidades.

A lo largo del período, el número total de los desocupados que buscaron empleo utilizando solamente una modalidad de intermediación institucionalizada disminuyó, fue escaso y muy inferior a la cantidad de desocupados que buscaron empleo sin recurrir a ninguna forma de intermediación y siendo aquellos también menos numerosos respecto de quienes utilizaron ambas modalidades.

En términos porcentuales la distribución según las tres modalidades del total de desocupados señala que más del 66% buscó empleo sólo sin intermediarios, entre el 0,13 y el 1,30% buscó sólo con intermediarios y entre el 30 y el 35% recurrió a ambas modalidades.

Los desocupados que utilizaron en mayor medida intermediarios formales en sus estrategias de búsqueda fueron aquellos que se encontraban en esa situación desde hacía menos de dos meses.

La cantidad de desocupados que buscaban empleo sin intermediación y la de los que utilizan ambas modalidades se distribuyó de manera inversamente proporcional a la duración de la desocupación.

En conclusión, el número y el porcentaje de desocupados buscadores de empleo disminuyen a medida que crece el tiempo en que permanecen en esa situación, cualquiera sea la modalidad de búsqueda utilizada.

Entre quienes buscaban empleo recurriendo solamente a modalidades de intermediación, la

cantidad de “jefes de hogar” disminuyó fuertemente mientras que la de los “no jefes” lo hizo más lentamente a lo largo del período.

Asimismo, se constata que los jefes son en número y proporción quienes más buscan empleo sin usar modalidades institucionalizadas y formalizadas de intermediación, mientras que los no jefes son quienes recurren a modalidades de intermediación en mayor número y proporción.

Llama la atención la escasa o nula cantidad de desocupados con instrucción superior completa que buscan empleo solamente con intermediación. En esta modalidad, la mayor cantidad corresponde a quienes tienen instrucción primaria completa o enseñanza media incompleta, en segundo lugar se encuentran quienes han cursado la enseñanza media completa y superior incompleta, y quedan en último lugar los que no tenían instrucción o habían cursado primaria incompleta.

Entre los desocupados cuya estrategia de búsqueda es sólo sin intermediación predomina fuertemente la cantidad y el porcentaje de quienes tienen instrucción primaria completa o secundaria incompleta, seguidos por los que tienen instrucción media completa o superior incompleta, y más atrás por los desocupados que no tienen instrucción o tienen primaria incompleta.

Entre los desocupados que buscan empleo utilizando ambas estrategias se observa que el número y la importancia relativa de los que tienen instrucción superior completa tienden a crecer, mientras que desde mediados del período decrece el porcentaje de quienes tienen los menores niveles de instrucción, llegando el primer grupo de desocupados a ser incluso más numeroso que los segundos al final del período.

Una de las explicaciones posibles de esta distribución de los efectivos podría residir en la estructura de la PEA en cuanto a su nivel de instrucción, dado el escaso porcentaje de personas que en el país no han seguido nin-

21. Solamente con intermediación: incluye a los desocupados que, en sus estrategias, utilizan alguna de las siguientes modalidades de búsqueda: “Concurrió a una agencia de empleo”, “Concurrió a una bolsa de trabajo”, o “Concurrió a un servicio oficial de empleo”.

Solamente sin intermediación: incluye a los desocupados que en sus estrategias de búsqueda utilizaron alguna de las siguientes modalidades: “Respondió a carteles o avisos en los diarios”, “Se presentó en establecimientos”, “Colocó usted mismo carteles o avisos en los diarios”, “Preguntó a amigos u otros contactos personales”, “Fue a plazas o lugares donde sabía que se contrata gente”, “Hizo gestiones para conseguir local, terrenos, licencias, habilitaciones, maquinarias o elementos para ponerse por su cuenta”.

Ambas: incluye a los desocupados que utilizaron los dos grupos de modalidades en sus estrategias de búsqueda.

Cabe destacar que los porcentajes de la categoría “solamente con intermediación” presentan coeficientes de variación superiores al 10% para todas las categorías de desocupados y en todas las ondas.

guna instrucción, lo cual no quiere decir que todo el resto tenga calificaciones y competencias profesionales que fundamenten su empleabilidad.

Analizando el conjunto de desocupados buscadores de empleo, el 40-46% se agrupa en el estrato de ingresos bajos, el estrato de ingresos medio contiene al 31-35% y el 8-10% pertenece al estrato alto. Existe una relación inversa entre el estrato de ingresos y la cantidad de desocupados que pertenecen a cada uno. Es decir que tanto el número como el porcentaje de desocupados disminuye a medida que se asciende en la escala de ingresos, cualquiera sea la estrategia de búsqueda utilizada.

Existe un predominio de la utilización de las modalidades informales por sobre las otras y esto se presenta independientemente del subgrupo de población desocupada que se analice. Del análisis de los resultados empíricos se desprende que la inmensa mayoría de los buscadores de empleo recurre a algún tipo de intermediación, sea formal –es decir, institucionalizada– o más frecuentemente de tipo informal. En este segundo caso existen formas no institucionalizadas de intermediación, en las cuales predominan la información y el apoyo suministrado por la familia, las relaciones de amistad, el grupo social al cual pertenece, sus relaciones de vecindad (o políticas), o sea, valorizando alguno de los componentes de su “capital social” y “capital relacional”.

Y esta información genera un gran interrogante para los investigadores, si se desea identificar las causas profundas de tal comportamiento: ¿a qué se debe que se utilicen poco las formas institucionales de intermediación y se recurra en mayor medida a esas modalidades poco o nada formalizadas? ¿Podría afirmarse que existe una propensión natural de los desocupados a buscar alguna forma no institucionalizada o formalizada de intermediación para afrontar con

mayor seguridad los riesgos de la búsqueda y acortar el tiempo de permanencia en situación de desocupación y a recurrir en primer lugar a quienes ellos sienten como

más próximos en términos de vecindario, familiares o de amistad? ¿Eso se debe a la falta de información sobre la existencia y el funcionamiento de las diversas modalidades de intermediación más formales o, en el caso de que ella exista, no se tiene acceso, o hay barreras a la entrada? ¿Es un indicador de que empleadores y buscadores de empleo no logran instituir un verdadero mercado de trabajo y que para ello se necesitan instituciones y normas?

Un aspecto importante que deberá tenerse en

cuenta para la búsqueda de las respuestas a estas y otras preguntas relacionadas con la temática de la intermediación laboral es que para poder verificar el impacto real de las distintas modalidades de búsqueda en la administración de la EPH debería extenderse el actual módulo de información adicional para desocupados a los ocupados, ya que es probable que el papel de ciertas estrategias de búsqueda sea subestimado si no se analiza cómo encontraron empleo quienes se hallan actualmente ocupados. Además sería importante extender la aplicación de este módulo a todos los aglomerados del país y de esta manera investigar si existen otras modalidades de intermediación diferentes de las identificadas que se encuentren ligadas a características regionales.

7. Reflexiones y perspectivas preliminares

El estudio desarrollado revela la existencia y difusión creciente de la actividad de distintas instituciones intermediarias en el mercado de trabajo y confirma que la búsqueda de empleo no es una actividad puramente individual. Los buscadores de trabajo recurren siempre a agentes intermediarios, sean éstos institucionalizados o formales, o con mayor intensidad a los no formales. Por su parte, los empleadores, sean empresas u otros demandantes de mano de obra, también en diversos grados recurren a los servicios de instituciones intermediarias para cubrir sus necesidades de personal.

Dentro de los agentes institucionalizados se encuentran dos grandes grupos: las ETT y consultoras en selección de personal, que funcionan con una lógica mercantil, mientras que otras instituciones, como las religiosas o las bolsas de trabajo de sindicatos u ONG, que no tienen fines de lucro, responden a una lógica de funcionamiento diferente. A partir del relevamiento empírico, se puede afirmar que predomina una orientación diferente en los dos grandes grupos de instituciones intermediarias que hemos discriminado, en cuanto al rol que cumplen, y en cuanto al segmento del mercado laboral del cual se ocupan.

Las instituciones que funcionan con una lógica mercantil se orientan fundamentalmente a satisfacer necesidades de personal de las empresas en cuanto a “profesionales altamente capacitados y especializados” y “profesionales capacitados y especializados de nivel medio”. También en algunos casos las consultoras de selección de personal trabajan con “profesionales sin ninguna experiencia”, como en los programas de jóve-

nes profesionales. Si bien a estas instituciones recurren personas desocupadas en un porcentaje no desdeñable, en su mayor parte se trata de ocupados que intentan mejorar sus ingresos o adquirir otras experiencias laborales.

Las ETT, si bien emplean un número reducido de personas, cumplen un rol cada vez más importante debido al proceso de tercerización y externalización producido en las empresas industriales y de servicios, y se orientan a cubrir en gran medida puestos de menor calificación y de “nivel operativo”, y en menor medida profesionales de alta y media capacitación y técnicos, necesarios para las situaciones variables de la demanda, todos con la condición de ser contratados por un tiempo determinado.

Estos tipos de instituciones de intermediación se caracterizan por la tendencia a una creciente “profesionalización” y una concentración y persistencia de las más “eficientes” y confiables para el sector empresarial. El atributo de “confiabilidad” es de suma importancia para los clientes o usuarios de estos servicios, ya que la expectativa sobre la intervención respecto de las consultoras es que se minimice el error en la selección y, en lo que hace a las ETT, que se opere con rapidez en la cobertura de las vacantes y la posibilidad de desentenderse de los costos vinculados al despido.

Por el contrario, dentro de las instituciones que no funcionan con una lógica mercantil se cuentan, además de las religiosas y universidades, también las ONG, sindicatos, etc. Allí encontramos una heterogeneidad muy grande, tanto en su estructura como en sus modalidades de funcionamiento, y en algunos casos grandes dificultades para cumplir con las funciones de articulación entre buscadores de empleo y demandantes.

Es fundamental observar que dentro de este último grupo que las diversas categorías de instituciones también se orientan a segmentos diferentes del mercado de trabajo, tanto de la oferta como de la demanda. En los ejemplos que hemos utilizado como ilustración, las instituciones religiosas se ocupan de recursos humanos con escasa o baja calificación y cubren necesidades de pequeñas empresas o de unidades familiares. Las universidades se ocupan básicamente de la ubicación de estudiantes como pasantes y en menor medida de graduados jóvenes. También se encuentra gran diversidad entre las universidades de gestión estatal y las privadas, y entre las que tienen carreras con perfil técnico o empresarial y las restantes. Las pasantías muchas veces cumplen la función del primer empleo, y el trabajo a tiempo determinado frecuentemente es un pri-

mer paso del estudiante o recién graduado para lograr una inserción estable en la empresa.

Respecto de las estrategias de búsqueda de empleo por parte de los desocupados (haciendo un análisis desde el lado de la oferta, según la EPH), podemos decir que la inmensa mayoría de los buscadores de trabajo recurre a algún tipo de intermediación, sea formal (es decir, institucionalizada) o más a menudo de carácter informal. Hay que señalar que esto ocurre tanto con los buscadores de empleo de baja calificación como con los de alta calificación. Con estos últimos, en la práctica de los servicios de *outplacement* o reinserción laboral asistida se utiliza a menudo la modalidad denominada *networking* (búsqueda a través de las propias redes de relaciones personales del individuo).

Sin embargo, es interesante destacar que, cualquiera sea la variable de corte que se utilice para caracterizarlos, *en los buscadores de empleo las formas o modalidades no institucionalizadas y no formales de búsqueda de trabajo predominan de manera absoluta y relativa sobre las formalmente institucionalizadas*. Y esta evidencia plantea una cuestión a indagar sobre las motivaciones de ese comportamiento. Para avanzar en esta temática, sería necesario realizar en el futuro un abordaje más cualitativo, con el fin de obtener una mayor comprensión de las razones y valoraciones que conducen a los buscadores de empleo (desocupados o no) a utilizar o no las diversas opciones o modalidades de búsqueda.

Un aspecto importante a destacar como característica del mercado de trabajo en la Argentina es la escasa presencia que ha tenido hasta una época reciente el Estado en esta actividad de intermediación, lo que contrasta con el rol importante que tiene en otros países como Francia e Inglaterra. El espacio que los servicios públicos de empleo no ocupan, es utilizado naturalmente por otras instituciones del ámbito privado, que no logran, particularmente en el caso de las no comerciales, articular de una manera eficiente la creciente oferta de buscadores de empleo con la escasa y exigente demanda de las empresas industriales o de servicios.

Los intermediarios privados, como las consultoras en selección de personal, las empresas de trabajo temporario, y en algunos casos los servicios universitarios de empleo, intentan lograr una articulación más eficiente gracias a su mayor profesionalización, seleccionando a la persona “adecuada” a los requerimientos empresarios y manejándose con un margen de negociación del

perfil requerido, que en algunos casos no está correctamente definido.

El interrogante inicial del estudio acerca de su rol como facilitadores de la inclusión o exclusión del mercado de trabajo debe contemplar el hecho de que su actividad no puede analizarse en forma autónoma de las empresas que demandan sus servicios. El aumento de las exigencias en los perfiles de las búsquedas para cubrir los puestos se origina en las mismas empresas clientes o usuarias. Esto se crea, obviamente, a partir de la existencia de altas tasas de desempleo que generan una exacerbación de la competencia entre los buscadores de empleo.

Los especialistas consultados coincidieron en afirmar que la sobrecalificación que se ha desarrollado es negativa, porque conduce a una mayor rotación y frustración de los individuos seleccionados. Esa situación tampoco es conveniente para la empresa cliente o usuaria ni para el agente de intermediación.

En el caso de las instituciones sin fines de lucro, precisamente por su menor profesionalización, pueden tener mayor libertad para apartar-

se de un perfil requerido muy exigente, e intentar “incluir” individuos menos calificados o con menores posibilidades. Pero existe un consenso acerca de que ese rol protector hacia los grupos más desprotegidos debería seguir siendo prerrogativa del Estado, con una organización eficiente de un servicio público de empleo. Uno de los entrevistados señaló: “Es innegable que el rol de moderador o articulador, allí donde el mercado excluye, es rol prioritario del Estado, sólo que debería hacerlo profesionalmente, bajo los mismos criterios que los privados”.

Una recomendación que surge con fuerza de esta investigación y del análisis de los datos de la EPH, es la de crear un servicio público de empleo a nivel nacional con funciones descentralizadas a nivel de las provincias y municipios de los grandes aglomerados urbanos. La experiencia internacional y los convenios y recomendaciones internacionales de la OIT brindan numerosos ejemplos que pueden ser fuentes de inspiración para nuestras autoridades. Se trata de uno de los instrumentos más eficaces dentro de las políticas públicas de empleo.

Instituciones del mundo del trabajo (I)



nspección del trabajo

EN BUSCA DE UN SISTEMA DE REGULACIÓN LABORAL FLEXIBLE EN LATINOAMÉRICA Y ESTADOS UNIDOS*

Michael J. Piore**

I El discurso dominante en la política económica global continúa dirigido hoy en día, igual que durante los últimos treinta años, al valor de los mercados competitivos, la desregulación y la “flexibilidad”. La filosofía neoliberal, el Consenso de Washington y los formuladores de políticas guiados por la teoría económica de la competencia aparentemente en todo el mundo, han llegado a la conclusión de que los gobiernos deben liberar las normas de trabajo y las condiciones de empleo de las restricciones legales, con la expectativa de que van a responder libremente a las exigencias del mundo de los negocios y al mercado de la competencia, promoviendo de este modo la eficiencia económica, el desarrollo y el crecimiento. La historia, y una larga tradición de pensamiento social, nos lleva a ser escépticos respecto de estas reivindicaciones. Sin duda, hay indicios de que ya hay un movimiento en sentido contrario. Los trabajos presentados en la conferencia del MIT el año pasado ponen de manifiesto que varios países de Latinoamérica han avanzado, aún en la década de 1990, en el fortalecimiento de la inspección del trabajo. Las protestas contra “la cumbre del ALCA” ocurridas en octubre de 2005 en la Argentina, sin mencionar las declaraciones de varios de los más destacados dirigentes nacionales, indican que hay cada vez más presiones políticas y sociales para fortalecer el control del mercado laboral por parte del gobierno.

La cuestión ahora es ver si es posible generar un sistema de control social que sea compatible con las necesidades de la economía en cuanto a flexibilidad. ¿O es que estamos condenados a lo

que Karl Polanyi (1944) denominó en *The Great Transformation* un doble movimiento, una oscilación entre un mercado competitivo no controlado y las paralizantes restricciones que la sociedad, a modo de reacción, impone a las prácticas empresariales?

El argumento de este trabajo es que, en Latinoamérica en particular, existe la posibilidad de reducir este conflicto, si no de eliminarlo completamente. Este potencial es inherente a lo que denominaré aquí el *modelo latino de inspección laboral*. Pero este potencial se ha visto limitado, en cuanto a las regulaciones del mercado de trabajo y también al desarrollo de las instituciones del orden global emergente en forma más amplia, por la hegemonía del modelo institucional de Estados Unidos.

En el centro de este argumento reside el contraste entre el modelo norteamericano y el modelo latino de regulación del mercado laboral y es en este punto precisamente donde deseo comenzar.

En Estados Unidos las regulaciones del mercado laboral son administradas por más de media docena de agencias administrativas, cada una con su propio sistema de inspección y con diversas modalidades de procesos de revisión y sanciones judiciales. Algunas de ellas son la División de Salarios y Horas del Departamento de Trabajo (salarios mínimos y restricciones horarias), OSHA (seguridad e higiene en el trabajo), ERISA (jubilaciones y pensiones privadas), Seguridad Social (el sistema público de jubilación), Seguro de Desempleo, EEOC (regulaciones antidiscriminación), la USCIS (inmigración), la NLRB (organización de sindicatos y contratos colectivos) y el Servicio Fe-

107

* Una primera versión de este trabajo fue presentada en el Seminario Internacional sobre Cumplimiento de Normas Laborales realizado en Buenos Aires, Argentina, el 29 y 30 de noviembre del 2005, bajo los auspicios del Ministerio del Trabajo, Empleo y Seguridad Social (Argentina) y de la oficina de la OIT en Buenos Aires. Traducción: Estela Herrera.

** Profesor de Economía Política, Departamento de Economía, Massachusetts Institut of Technology (MIT).

deral de Mediación. La mayoría de estas agencias administrativas tienen su contrapartida a nivel del Estado nacional y algunas veces a nivel municipal; la relación entre estas regulaciones de menor nivel y las del sistema federal también varían de una agencia a otra. En general existe un grado de cooperación limitado y prácticamente no hay coordinación formal entre los distintos organismos regulatorios. Debido a la variedad, las generalizaciones son limitadas, pero es posible afirmar que cada regulación es por sí misma relativamente simple y directa; son hechas para ser aplicadas y se imponen sanciones cuando no se cumplen.

El *sistema latino*, por el contrario, es un sistema unificado de regulaciones. Todo el código laboral debe ser aplicado por una sola agencia y ésta es formalmente responsable de asegurar el cumplimiento de todas las disposiciones y, habitualmente también, de algunas disposiciones de los acuerdos colectivos de trabajo del sector privado. En algunos países latinos la jurisdicción se divide entre el gobierno federal y el gobierno del Estado nacional, de una manera que es en muchos sentidos comparable a la de Estados Unidos (Argentina y México, por ejemplo), pero la legislación es más uniforme y existe una coordinación formal y deliberada entre distintos niveles de gobierno, aunque en la práctica no siempre funciona en forma fluida. Cuando el inspector ingresa a la planta, puede sancionar a la empresa por violación de cualquier disposición del código.

El sistema unificado de inspección del trabajo funciona, en efecto, como lo que se ha dado en denominar “burocracia en el nivel callejero” (Lipsky, 1980). Estas burocracias en el nivel callejero son organizaciones en las que el poder de decisión reside en los funcionarios de línea, cuyas acciones son difíciles de monitorear y controlar a través de reglas y normas bien definidas sancionadas por la jerarquía administrativa. Debido a que no pueden ser controlados por normas administrativas, los funcionarios de línea ejercen considerable

108

discrecionalidad respecto de cuándo y cómo se aplica la ley. Tal discrecionalidad surge en organizaciones que buscan lograr objetivos más amplios que no se reflejan fácilmente en las normas simples o cuando hay múltiples objetivos interactuando entre sí de formas complejas determinados por la situación. Estas organizaciones con frecuencia tienen normas que se parecen a las de las burocracias clásicas, pero tienden a ser invocadas como excusa para la acción después del hecho; no determinan ni guían la acción necesariamente. Un estudio clásico de este tipo de organi-

zaciones es el de James Q. Wilson's: *Varieties of Police Behavior*, un trabajo sobre el comportamiento de los oficiales de policía cuando están de ronda (Wilson, 1990). Los oficiales de policía del estudio de Wilson dicen estar aplicando la ley, pero en la práctica operan para mantener el orden social, un concepto que varía de un barrio a otro (las prostitutas son ignoradas en el distrito rojo pero son arrestadas si se muestran en los barrios de clase media). La ley se torna un instrumento para la búsqueda del orden y es invocada en contexto para lograr el control. Otros típicos burócratas de nivel callejero son los maestros de escuela y los asistentes sociales del servicio de bienestar social. La discrecionalidad de los funcionarios de línea también puede ponerse de manifiesto en forma involuntaria cuando las finanzas de la organización no son suficientes o cuando ésta se ha extendido demasiado. En este sentido, las normas que rigen la inmigración en Estados Unidos son relativamente directas, pero hay una gran cantidad de extranjeros indocumentados que trabajan en el país. Los servicios norteamericanos de ciudadanía e inmigración son básicamente burocracias de nivel callejero, los agentes saben prácticamente todo sobre la población de inmigrantes indocumentados, pero no cuentan con recursos para aplicar las disposiciones de inmigración. Los agentes de inmigración han adquirido de este modo el poder para decidir quién será arrestado y deportado.

Lo que transforma a los sistemas unificados de inspección laboral en burocracias de nivel callejero es la naturaleza de los códigos de trabajo que ellos deben administrar, en relación con los recursos disponibles para la tarea, sin duda en relación con los recursos que nunca podrían imaginar que se les asignen aun bajo el sistema administrativo más agresivo. Los códigos laborales son simplemente demasiado complejos y extensos como para ser aplicados literalmente en todos los casos. Sin duda, los códigos son tan extensos que no hay individuo que pueda conocer todas sus disposiciones. Por lo tanto, el inspector se ve frecuentemente forzado a emitir juicios respecto de si una empresa cumple con las disposiciones basándose en otros criterios y, si se lo cuestiona, debe buscar en el código para encontrar una justificación. Con frecuencia las opiniones del inspector pueden variar según la situación financiera de la empresa o del estado de la economía en la que opera y de la necesidad de preservar puestos de trabajo o bien de enfrentar las posibles protestas sociales. Las disposiciones pueden aplicarse de forma diferente en empresas familiares que en grandes corporaciones, aunque el

código no necesariamente establezca diferencias entre ambas.

La tendencia a que la regulación de los mercados laborales funcione como burocracia de nivel callejero se ve reforzada por otros factores que diferencian los sistemas latinoamericanos de las agencias regulatorias más acotadas y más dirigidas. En primer lugar, a diferencia del sistema norteamericano, en el que las obligaciones pueden cancelarse pagando una penalidad, el *modelo latinoamericano* exige que la empresa cumpla con las disposiciones. Como resultado, el inspector generalmente elabora un plan de cumplimiento y un cronograma de metas a cumplir. En este sentido el inspector tiende a funcionar como asesor o consultor, al igual que como agente de un organismo a cargo de controlar el cumplimiento de la ley. Los inspectores están en buena posición para desempeñar su rol porque en el curso de su trabajo visitan una amplia variedad de empresas y están, quizá, en mejor posición que otros actores económicos para comparar los comportamientos empresariales y difundir las mejores prácticas. Pero los sistemas unificados de inspección laboral no se basan sólo en la experiencia de los inspectores para elaborar planes de cumplimiento. Generalmente cuentan con especialistas entre su personal que pueden asesorar tanto a los funcionarios de línea o a quienes éstos les indiquen remitiéndolos a los trabajadores o a la gerencia para brindar asesoramiento. Las multas y otras penalidades se invocan como presiones para elaborar y obligar a un plan de cumplimiento más que como fines en sí mismas.

Lo que está en juego en la inspección laboral no es una multa o una sanción monetaria sino que el cumplimiento de la ley reduce las oportunidades de corrupción. Ello no quiere decir que las elimine. El cumplimiento algunas veces puede llevar a aumentar la eficiencia, pero también puede imponer costos a la empresa. Cuando los inspectores no sólo monitorean las normas laborales sino también el pago de las cargas sociales, el monto en juego puede ser sustancial. En muchos países latinoamericanos en los que hay altos niveles de corrupción, ésta pasa a ser el problema central del diseño administrativo. Luego volveremos a este punto.

Otro elemento que distingue al modelo latinoamericano del norteamericano es que el primero parece basarse en un proceso sistemático de inspección a todas las empresas a diferencia del segundo que gira, más bien, en torno de las denuncias. Los inspectores de trabajo en Latinoamérica también responden a las denuncias, por supuesto, pero la actitud se ve reflejada en los

términos utilizados para caracterizar este aspecto de sus actividades, a las que denominan “inspecciones extraordinarias”. Cuando las agencias norteamericanas identifican un área en particular para un tratamiento especial y operan de modo similar al modelo latinoamericano de tutelaje, lo hacen sobre la base de un muestreo estadístico de, por ejemplo, las denuncias que han recibido o los registros de accidentes industriales. Y la campaña es mucho más general, no está dirigida a los problemas de una empresa en particular.

Vista desde la perspectiva de un sistema judicial imparcial y uniforme, la capacidad –en realidad: la necesidad– de la agencia de ajustar el código a circunstancias individuales es pernicioso. Lleva a un tratamiento inequitativo de empresas e individuos aparentemente similares, abre la puerta a la corrupción y al ejercicio arbitrario y abusivo del poder. Pero, al mismo tiempo, la capacidad de adaptar las regulaciones a las peculiaridades de empresas específicas y a los contextos económicos y sociales en los que operan da al sistema una capacidad de flexibilidad, que es muy similar a lo que en la teoría económica se atribuye al mercado competitivo. Esta última característica es el tema central de este artículo y voy a volver a referirme a ella en breve. Pero, antes de hacerlo, es importante reconocer los orígenes de los dos sistemas de regulaciones del mercado laboral y la forma en que reflejan diferencias clave en las organizaciones sociales en las que operan y en la concepción de gobierno que prevalecen en Estados Unidos y en Latinoamérica.

El espíritu político en Estados Unidos es profundamente liberal. El individuo es la unidad básica sobre la que se construye la sociedad; la autonomía individual es el patrón normativo con el cual se juzga a la sociedad. La propiedad privada es percibida como una extensión del individuo y, al mismo tiempo, una expresión de la persona y una forma de protección contra el cercenamiento de la autonomía individual. La sociedad en sí misma es una suma de individuos inherentemente iguales que se reúnen para lograr objetivos que no podrían alcanzar por sus propios medios y para resolver los problemas que surgen de vivir en estrecha proximidad física. La protección de la propiedad privada es, en muchos sentidos, el principal de estos problemas. La formación de la sociedad de esta manera implica principalmente la imposición de limitaciones a la autonomía individual. La ley materializa estas limitaciones, que deberían aplicarse en forma igualitaria a todos los

individuos. Las normas laborales son percibidas como parte de estas leyes que imponen limitaciones que afectan la libertad de los empleadores y, también, directamente los derechos de propiedad. La discrecionalidad que tienen los inspectores en la aplicación de la ley está, por lo tanto, fundamentalmente en conflicto con el espíritu liberal y con frecuencia puede ser entendida como una transigencia esencialmente indeseable con la realidad de un aparato regulatorio excesivamente extendido y con fondos insuficientes.

La dispersión de las regulaciones laborales entre múltiples agencias y entre el gobierno federal y el del Estado nacional, así como la falta de coordinación entre las distintas agencias, es otro producto del espíritu liberal de la sociedad norteamericana, de la falta de confianza en el gobierno que tal falta genera, con el consiguiente intento de poner a prueba la propia capacidad del Estado de cercenar a los individuos mediante la creación de una serie de controles dentro del propio aparato de gobierno.

En Latinoamérica, por el contrario, la sociedad tiende a ser percibida como orgánica, con una identidad claramente definida, anterior a la de sus miembros en forma individual e independiente de ellos (Stepan, 1978). Sin duda, la identidad de los individuos dentro de la sociedad y el significado de su existencia derivan de la identidad de la sociedad como un todo y dependen del lugar que ellos tengan dentro de la misma. Los miembros de la sociedad se relacionan entre sí como partes de un organismo, y al igual que esas partes son por naturaleza diferentes entre sí y tienen distintos roles. El Estado es una expresión de la identidad social más amplia. Su rol es garantizar el funcionamiento fluido de la sociedad. Por lo tanto, juega un papel tutelar de los diferentes componentes funcionales del organismo de

la sociedad, lo mismo que el cerebro hace por el cuerpo, un médico por sus pacientes o el padre por la familia bíblica clásica. La relación tutelar entre la empresa y los inspectores del trabajo, quienes son los agentes del Estado en el dominio de las relaciones de trabajo es, por lo tanto, una extensión natural de esta visión. Y toda autoridad moral que ellos, u otros agentes del Estado, ejerzan sobre la operación de la empresa se torna un reflejo de la identidad del propio Estado. El rol de la regulación del mercado laboral en general y de la inspección del trabajo en particular ha sido históricamente restablecer el equilibrio entre los trabajadores y sus patrones dentro de la sociedad cuando la situación amenaza el equilibrio social y el orden moral.

El estatismo orgánico es particularmente compatible con la teología católica e, históricamente, la Iglesia y su influencia constante sobre el pensamiento social han contribuido a determinar la forma de pensar de los pueblos latinoamericanos respecto de la organización social. Pero el modelo unificado de inspección del trabajo en realidad se origina en Francia y se desarrolló bajo gobiernos agresivamente seculares. Luego fue adoptado por España y difundido desde allí a Latinoamérica.

La diferencia entre el sistema norteamericano y el latinoamericano puede, por supuesto, exagerarse. La expresión “burocracia de nivel callejero” fue acuñada en Estados Unidos para entender la conducta administrativa de diversas agencias y organizaciones, y refleja el hecho de que hay amplia discrecionalidad en las organizaciones gubernamentales. Surge deliberadamente y en forma consciente en algunos casos (maestros de escuela, agencias de bienestar social destinadas a los niños), pero en otros simplemente refleja el hecho de que con frecuencia ha resultado difícil, si no imposible, adaptar el mundo al modelo liberal. En el caso de la regulación del mercado laboral también se encuentra una cierta discrecionalidad. Pero se distingue de la de los sistemas latinos en dos aspectos críticos. El primero, y quizá el más importante en el contexto actual, es que la agencia administra un rango muy estrecho de regulaciones y por lo tanto no está en posición de compensar y mantener el equilibrio entre el costo de una regulación respecto de la otra, o de evaluar la carga regulatoria total sobre la empresa y la posibilidad de que, tomadas en su conjunto, pongan en riesgo la viabilidad económica de toda la empresa. En segundo lugar, no obstante, la fuente de discrecionalidad en Estados Unidos es muy diferente. Surge del hecho de que toda sanción que imponga el inspector puede ser apelada a través de los tribunales, un proceso que resulta costoso para el gobierno e inevitablemente implica largas demoras. Para evitar tales apelaciones, el inspector frecuentemente se ve forzado a negociar con el empleador y, en el proceso, a reducir el rango de violaciones citadas y las sanciones que impone (Bardach y Kagan, 1982).

II

Que un sistema unificado de inspección del mercado laboral pueda manejar y controlar las normas de trabajo de forma más efectiva y eficiente que las múltiples agencias del sistema nor-

teamericano, depende de la naturaleza de las normas que limitan la discrecionalidad gerencial y del patrón de violaciones posibles a estas normas. Si las normas administradas por las diferentes agencias en Estados Unidos y los patrones de violación son esencialmente independientes entre sí, entonces la dispersión de autoridad no debería hacer gran diferencia. Si las violaciones son más bien deliberadas e intencionales, un intento de explotar la fuerza laboral de cualquier manera factible, entonces el *modelo latino*, con sus equipos de especialistas y su abordaje tutelar, puede ser irrelevante. Pero un amplio espectro de investigación en diferentes dominios –investigación directa de las normas laborales, entrevistas con inspectores del trabajo en Francia, España y México, estudios de sistemas de producción y de estrategias de marketing– indica que esto no es así. En general, las violaciones parecen agruparse en categorías. Lo hacen en dos sentidos. En primer lugar, el sistema de producción varía según su naturaleza, la estrategia de marketing que la firma adopta y la relación entre ambos. Por lo tanto, en ciertos segmentos especializados y de bajo precio de la industria del vestido, por ejemplo, las violaciones se agrupan alrededor de los salarios y horarios de trabajo, el trabajo infantil y las violaciones a la seguridad originadas en el hacinamiento. Éstas son a su vez muy diferentes de las violaciones encontradas en los segmentos del mercado masivo de la industria del *blue jean* o de las remeras. Y aun más diferentes de las violaciones que se encuentran en el sector de la construcción, o la siderurgia, o el comercio minorista. El *modelo latino* alienta a los inspectores a tratar de identificar patrones de este tipo para guiarlos en la selección de qué aspectos de la empresa examinar y qué disposiciones del código laboral aplicar.

En segundo lugar, en tanto algunas violaciones son el resultado de un intento deliberado de explotar la fuerza laboral y evadir la ley, un patrón igualmente frecuente es uno en el que la gerencia tiende a incurrir en violaciones, en forma no intencional o por lo menos sin premeditación, en un intento por compensar las deficiencias en el sistema de producción y en las estrategias de marketing bajando los costos de mano de obra. Estas violaciones rara vez resultan suficientes para sostener el negocio a largo plazo. Con frecuencia pueden corregirse, se podría decir en realidad que sólo pueden corregirse mejorando el sistema de producción, adoptando una estrategia de marketing más efectiva, o con un mejor ajuste entre ambas. Cuando esto es así, resulta posible que un sistema unificado de inspección

del trabajo pueda identificar las raíces del problema, y es, en efecto, una mejor posición para abordar estas causas. Es más probable que permita identificar y entender las raíces del problema porque busca identificar patrones de violaciones en lugar de simplemente tratar de identificar infracciones en forma aislada. Está en mejor posición para abordarlas tanto por la filosofía como por el diseño del sistema. La filosofía es que el rol del Estado es guía de la industria y que el diseño del sistema les dé a los inspectores acceso a expertos a quienes puedan recurrir para solicitar asesoramiento y asistencia. Además, como ya se ha señalado, los inspectores, debido a que se mueven tan dinámicamente en diversos sectores de la economía y ven tantos tipos diferentes de empresas y de prácticas, frecuentemente están en posición de llevar las mejores prácticas de las empresas líderes a las más rezagadas. El rol de la inspección del trabajo en este sentido podría fortalecerse conectándola directamente con programas de gobierno diseñados para mejorar las empresas industriales mediante la prestación de servicios de consultoría, asistencia y capacitación. Yo nunca he encontrado conexiones de este tipo, pero Andrew Schrank refiere que esta modalidad está comenzando a aplicarse en la República Dominicana.

Además de estas dos áreas que ponen en juego la discrecionalidad y la amplitud interpretativa del inspector en el sistema latino, estas características tienen también una ventaja en un tercer aspecto, por ejemplo, proporcionando acceso y tomando en cuenta toda la carga regulatoria. Las diversas disposiciones del código laboral en general se promulgan en un proceso legislativo y administrativo cuando son consideradas en forma individual, aislada, frecuentemente a la luz de la crisis política generada por episodios de protesta laboral o de un accidente industrial de proporciones. No existe un lugar en el proceso en el que recaiga toda la carga regulatoria del código y donde se pueda estimar la totalidad de su impacto sobre la capacidad de la empresa para competir y sobrevivir, y sobre otros aspectos sociales como el desempleo, el desarrollo económico, etc. El valor relativo de estos distintos objetivos sociales tiende a variar según la coyuntura económica y el nivel y el proceso de desarrollo económico. La sociedad está menos preocupada por la supervivencia de una firma en particular en un período de rápida expansión y bajos niveles de desempleo, por ejemplo, que en un período de recesión. El inspector en el *modelo latino*, sin embargo, debido a que administra todo el código y se lo alienta a elabo-

rar un plan de cumplimiento de largo plazo, está en posición de emitir estos juicios y ajustar el proceso regulatorio en función de ello. Es este carácter en particular el que parece darle al sistema latino algo de flexibilidad en un mercado competitivo.

Si las capacidades del *modelo latino* para ajustar las regulaciones a las situaciones específicas de las empresas en forma individual y el sistema económico más amplio en el que operan pueden dar flexibilidad y eficiencia al sistema –o no– depende, por supuesto, de cómo ejercen y manejan su discrecionalidad. Mis entrevistas con los propios inspectores sugieren que ellos tienen en su cabeza una serie de tipologías básicas que guían su discrecionalidad, tipologías del paisaje industrial y de las violaciones asociadas con los distintos tipos, tipologías de las motivaciones de las empresas para violar la ley, tipologías de los distintos contextos empresariales en los que operan las firmas y la forma en que esos contextos afectan la carga regulatoria y las compensaciones con otros objetivos sociales. Estas tipologías guían sus acciones. La tipología ha surgido con el tiempo dentro de las organizaciones; está arraigada en la visión “folclórica” que se tiene de la “profesión”, se pasa de una generación de inspectores a otra, y se ve reforzada y se va llenando de contenido y significado a medida que el inspector acumula experiencia en su trabajo. Las tipologías evolucionan con la experiencia y a través de las conversaciones entre los propios inspectores. Pero esa experiencia es más tácita que implícita y las conversaciones que la rodean se ven frecuentemente inhibidas por la renuencia a admitir la amplitud que tienen los inspectores y el poder que deriva de ella. El marco de opinión podría mejorar sustancialmente al hacerlo explícito, pero sometiéndolo a un debate sistemático dentro del

112

equipo de inspectores y conectándolo con la totalidad del corpus de investigación sobre los sistemas de producción, las estrategias de negocios y las normas laborales.

La literatura académica, debido a que formaliza los temas y los hace objeto de una investigación sistemática, debe ser un complemento especialmente útil para el conocimiento informal, tácito, que los propios inspectores han construido.

La mayor parte de la literatura formal se originó en las escuelas de administración e ingeniería (Gereffi y Korseniewicz, 1994). No está orientada a las cuestiones relacionadas con las normas de trabajo. Pero hay notables excepciones. Los trabajos del Instituto del Trabajo y Empleo del MIT tomaron esta dirección durante algún

tiempo (Piore, 1990; Kochan, Katz y McKersie, 1986; Piore y Sabel, 1994). Mi colega Richard Locke trabajó con varias empresas transnacionales de la industria del calzado y el vestido para entender las relaciones entre las normas laborales en las plantas de los contratistas y la forma como esas firmas manejan las relaciones contractuales, colocan sus órdenes de compra y monitorean el cumplimiento, no sólo de las normas laborales sino también las referidas a calidad y a plazos de entrega (Locke, e/p).

Los desarrollos más promisorios para estos efectos son, en mi opinión, los que surgen de la escuela convencional de economía de Francia. Hay dos líneas de pensamiento que se han desarrollado allí y parecen particularmente prometedoras. Una de ellas es la tipología de sistemas de producción elaborada por Robert Salais y Michael Storper (1993). La segunda es el trabajo de Luc Boltanski y Laurent Thévenot que relaciona los sistemas de producción con los sistemas de juicio normativo (Boltanski, Darre y Schiltz, 1984; Boltanski y Thévenot, 1987; Boltanski y Chiapello, 1999). El punto de partida de su estudio sobre los mercados laborales es la propuesta de que el lugar de trabajo está regido por una cantidad limitada de sistemas normativos de juicio y evaluación. Los sistemas se asocian sistemáticamente con distintos tipos de producción y de gestión de la planta. Se podría argumentar que las regulaciones han evolucionado con el tiempo en un intento pragmático de reconciliar los distintos sistemas normativos con las exigencias del contexto económico y las limitaciones tecnológicas con las que se aplican. Probablemente, las regulaciones de más larga data son las de la industria del vestido y se podría ver cómo en Estados Unidos la legislación en los últimos cien años se ha conformado alrededor de experiencias como el incendio en la Triangle Waist Company de Nueva York. Las regulaciones asociadas con este tema contrastan claramente con el sistema de historia y las regulaciones vigentes en la industria de la construcción o, si tomamos un ejemplo muy diferente, las que surgen de las industrias de alta tecnología como la electrónica y la biotecnología. En cualquier caso, la escuela convencional ha elaborado una tipología de esos sistemas. Una lectura superficial de mis propias entrevistas con los inspectores parece indicar que la tipología convencional está muy cerca de la que los propios inspectores han desarrollado a lo largo de su experiencia. En cualquier caso, podría ser utilizada como punto de partida para catalizar la discusión y el debate entre los propios inspectores y ser modificada a la luz de esos debates. El

marco y los límites sugeridos por tales debates podrían utilizarse para organizar la investigación diseñándola para resolver los conflictos y extender la tipología. El mismo programa de investigación podría emplearse para recolectar los materiales de cada caso y servir para capacitar a los nuevos inspectores y estandarizar las opiniones en toda la administración.

Charles Sabel (2001) sugiere que ha comenzado a surgir un sistema general para manejar la regulación social construido alrededor de debates de este tipo en muchos sectores, conformados sobre la base de prácticas que han surgido en el sector de la producción para hacer frente a las presiones competitivas en los últimos veinte años. En el centro de estas prácticas de producción está lo que se denomina *benchmarking*, que consiste en la identificación de dimensiones críticas de desempeño para luego elaborar una medida para cada dimensión basada en las mejores prácticas de la industria. Estas medidas comparativas (o *benchmarks*) se utilizan para identificar las deficiencias en el desempeño. Luego la discusión y el debate se concentran en por qué existen tales distinciones y si se originan en diferencias legítimas entre las circunstancias y, si no, cómo se las puede corregir. Este proceso de comparación, según Sabel, se está utilizando en una gran variedad de áreas de regulación y de acción gubernamental. Por cierto, permitiría desarrollar una forma de estructurar los debates y de este modo dirigir el uso del juicio discrecional dentro del campo de la inspección del trabajo.

Finalmente, quisiera agregar que aquí he dejado de lado completamente un análisis de las principales debilidades de la discrecionalidad que implica el modelo latinoamericano; la forma como se presta a diferencias aparentemente arbitrarias en el tratamiento de casos aparentemente iguales y, en el extremo, la corrupción absoluta. Éste es obviamente un tema que no puede ser tratado adecuadamente en este trabajo. Las barreras más importantes contra la corrupción son sin duda el nivel de compensación, el monitoreo y la profesionalización del servicio. Pero el desarrollo del sistema de comparaciones (*benchmarking*) y de los materiales de cada caso que surgirían de un intento sistemático de pensar y analizar las tipologías que subyacen en el ejercicio de la discrecionalidad también significarían una forma de monitorear la conducta y dar mayor coherencia al tratamiento proporcionado bajo el sistema.

Conclusiones

El esfuerzo por entender y mejorar la inspección del trabajo es una empresa importante por sí misma para todos aquellos que estamos abocados al bienestar social y la protección del trabajador. Pero de aquí podemos extraer una lección general mucho más amplia, que nos lleva nuevamente a mi punto de partida. Independientemente de lo que pensemos sobre los méritos relativos del mercado *versus* las políticas de gobierno como forma de regular el mercado laboral, el énfasis neoliberal sobre la flexibilidad y la reforma del mercado en los últimos treinta años ha tenido dos consecuencias lamentables. La primera, inherente a la propia filosofía, es que buscar formas de resolver los problemas planteados por la regulación gubernamental mediante su eliminación nos ha llevado a desatender la posibilidad de mejorar el proceso regulatorio. La segunda deriva del hecho de que la presión política para tender a este enfoque ha sido generada primera y principalmente por Estados Unidos y como resultado de que se ha basado casi exclusivamente en los modelos institucionales norteamericanos. Si, como parece ser el caso, se está instalando una reacción y estamos ingresando a un período en el que ya no resultará posible evitar las regulaciones de la economía por parte del gobierno, es importante que nos movamos lo más rápidamente posible para superar estos sesgos. Y el intento de reconocer las particularidades del modelo latino de regulación del mercado laboral, entender sus fortalezas y sus debilidades y construir sobre esta base me parece que es crítico para este proceso.

Bibliografía

- Bardach, E. y R.A. Kagan (1982), *Going By The Book, the Problem of Regulatory Unreasonableness*, Filadelfia, Temple University Press.
- Berger, S. y R.K. Lester (eds.) (1997), *Made by Hong Kong*, Hong Kong, Oxford University Press.
- Bhagwati, J. (2002), "Free Trade and Labour", *Financial Times*, 29 de agosto.
- Boltanski, L. y E. Chiapello (1999), *Le Nouvel Esprit du Capitalisme*, París, Gallimard.
- Boltanski, L., Y. Darre y M.A. Schiltz (1984), "La dénonciation", *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, vol. 51, pp. 3-41.
- Boltanski, L. y L. Thévenot (1987), *Les économies de*

la grandeur, París, Presses Universitaires de France.

- Duprilot, J.P. (1975), "Le controle administratif des licenciements", *Droit Social*, N° 6, junio, pp. 53-75.
- Fung, A., D. O'Rourke y Ch. Sabel (2001), "Realizing Labor Standards", *The Boston Review*, Nueva York.
- Gereffi, G. y M. Korseniewicz (1994), *Commodity Chains and Global Capitalism*, Westport, Praeger.
- Gereffi, G., D. Spener y J. Bair (eds.) (2002), *Free Trade and Uneven Development: The North American Apparel Industry After NAFTA*, Filadelfia, Temple University Press.
- Kochan, Th.A., H. Katz y R. McKersie (1986), *The Transformation of American Industrial Relations*, Nueva York, Basic Books.
- Kochan, Th.A., M. Smith, J.C. Wells y J.B. Rebitzer (1994), "Human Resource Strategies and Contingent Workers: The Case of Safety and Health in the Petrochemical Industry", *Human Resource Management*, vol. 33, N° 1, primavera, pp. 55-78.
- Lipsky, M. (1980), *Street-Level Bureaucracy, Dilemmas of the Individual in Public Services*, Nueva York, Russell Sage.
- Locke, R. (e/p), "The Promise and Perils of Globalization: The Case of Nike", en Richard Schmalensee y Th.A. Kochan (eds.), *Management: Inventing and*

Delivering It's Future, MIT Press.

- Piore, M.J. (1990), "Labor Standards and Business Strategies", en S. Herzenberg y J. Pérez López (eds.), *Labor Standards and Development in the Global Economy*, Washington, U.S. Department of Labor, Bureau of International Labor Affairs. \
- (2004), "Rethinking International Labor Standards", en Will Milberg (ed.), *Labor and the Globalization of Production: Causes and Consequences of Industrial Upgrading*, Hampshire-Nueva York, Palgrave-Macmillan, pp. 249-265.
- y C.F. Sabel (1994), *The Second Industrial Divide: Possibilities for Prosperity*, Nueva York, Basic Books.
- Polanyi, K. (1944), *The Great Transformation*, Boston, Beacon Press.
- Sabel, Ch. (2001), "Archon Fung and Dara O'Rourke Learning by Monitoring", en *Can We Put an End to Sweatshops?*, Boston, Beacon Press.
- Salais, R. y M. Storper (1993), *Les mondes de production*, París, edición de L'École des Hautes Études en Sciences Sociales.
- Stepan, A. (1978), *The State and Society: Peru in Comparative Perspective*, Princeton University Press.
- Wilson, J.P. (1990), *Varieties of Police Behavior*, Harvard University Press.

LA DISTANCIA ENTRE NORMAS Y HECHOS: INSTITUCIONES LABORALES EN AMÉRICA LATINA *

Graciela Bensusán **

Después de por lo menos dos décadas de debates y recomendaciones encaminados a flexibilizar las normas laborales, existe hoy cada vez mayor consenso respecto de que los efectos de las regulaciones sobre las tasas de empleo o desempleo no son concluyentes. El principal problema a afrontar ya no sería cómo desregular los mercados laborales sino cómo mejorar la calidad de las instituciones (BID, 2004: 240; Saavedra, 2003: 263). Sin embargo, debido a diferentes motivos –desde los enfoques teóricos dominantes hasta los problemas para encontrar información comparable– es poco lo que se ha hecho hasta ahora para saber cuál es el nivel real de efectividad de las normas laborales en los distintos países de la región, lo que no impidió que se enfrentaran fuertes presiones a favor de cambiarlas.

En un contexto generalizado de debilitamiento de las instituciones de protección social, menor intervención del Estado y mayor influencia de los organismos económicos internacionales sobre los gobiernos de la región, las reformas introducidas en la legislación laboral durante las dos últimas décadas tuvieron, sin embargo, propósitos, alcances y efectos diferenciados. Por lo general no llegaron a modificar drásticamente las reglas preexistentes y, salvo excepciones, no fueron precedidas por diagnósticos cuidadosos de sus

fortalezas y debilidades al haber dejado de operar los supuestos que les dieron origen o tener que funcionar en un entorno cada vez más adverso para los trabajadores. Al tratarse, en gran medida, de ajustes parciales, no prestaron atención a las ventajas o desventajas de las interacciones o complementariedades entre las diversas instituciones y pocas veces contemplaron la necesidad de articular los cambios en la legislación laboral con los introducidos en otros ámbitos, como la seguridad social o la inspección del trabajo y el sistema de justicia laboral, para evitar que se acentuara la desprotección de los trabajadores en mercados laborales crecientemente inestables. Además, las reformas partieron de enfoques limitados sobre el tipo de flexibilidad laboral requerida para aumentar la capacidad de adaptación de las empresas a las exigencias competitivas y se concentraron, en algunos países, en instaurar una mayor libertad patronal en el manejo del volumen del empleo, descuidando otros aspectos que hubieran podido incidir favorablemente en su desempeño. Por ejemplo, la necesidad de aumentar la confianza y estimular los espacios de cooperación, lo que supone vínculos laborales de largo plazo, ha sido desatendida en las reformas adoptadas en América Latina, aun cuando diversas experiencias su-

115

* Una primera versión de este trabajo fue presentada en el Seminario Internacional sobre Cumplimiento de Normas Laborales realizado en Buenos Aires, Argentina, el 29 y 30 de noviembre del 2005, bajo los auspicios del Ministerio del Trabajo, Empleo y Seguridad Social (Argentina) y de la oficina de la OIT en Buenos Aires. En él se recogen algunos de los resultados del proyecto "Diseño legal y desempeño real: instituciones laborales en América Latina", financiado por el CONACYT (2002-2005), bajo mi coordinación. La investigación relativa a México estuvo a mi cargo, con la asistencia de Soledad Aragón y Sandra Solano; la de la Argentina estuvo a cargo de Cecilia Senen y Héctor Palomino (UBA); la de Brasil, a cargo de Adalberto Cardoso y Telma Lage (IUPERJ), y la de Chile, de Rodrigo Figueroa (Universidad de Chile). Jürgen Weller y Michael Van Gelderen (CEPAL) elaboraron en el marco de ese proyecto el análisis de la sensibilidad de las variables laborales frente al crecimiento económico en dichos países, incluyendo además los casos de Venezuela y Estados Unidos.

** Licenciada en derecho de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Buenos Aires (1972), maestría (1981) y doctorado (1992) en Ciencias Políticas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Profesora de tiempo completo en la Universidad Autónoma Metropolitana y desde 1989 profesora de Tiempo Parcial en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede México. Pertenece al Sistema Nacional de Investigadores desde 1986 y tiene actualmente el nivel III (2005-2009).

gieren que su presencia marca una diferencia sustancial en los niveles de productividad (OIT, 2004).

Algunas de las distorsiones que hoy se observan en el funcionamiento de los mercados de trabajo –como la mala calidad de los empleos que se generaron a partir de los 90, el aumento de las tasas de rotación o la cada vez más generalizada evasión de la responsabilidad de los empleadores frente a los trabajadores– han sido atribuidas, entre otros factores, a las reformas instrumentadas en esos países (Stallings y Peres, 2000).¹ Por ello en algunos casos comenzaron a revertirse o a complementarse con estrategias encaminadas a reconstruir las capacidades estatales de fiscalización perdidas durante las décadas previas. Ello no implica que no sigan siendo necesarias otras reformas, particularmente en lo que se refiere a la promoción de una mejor combinación de flexibilidad laboral y protección social.² Sin embargo, la decisión de si es necesario continuar o no con las reformas y la identificación de las opciones más convenientes dependerían, entre otras condiciones, del análisis cuidadoso del conjunto de los problemas de diseño y desempeño de las instituciones laborales en contextos nacionales específicos.

El propósito central de la investigación, algunos de cuyos resultados se recogen en este artículo, fue estudiar estos problemas en cuatro países de América Latina: Argentina, Brasil, Chile y México.³ Fueron escogidos por diversas razones: en primer lugar, los cuatro países adoptaron muy temprano en el siglo XX normas protectoras para el conjunto de los asalariados y han atravesado en las dos últimas décadas por una doble transición (política y económica) que generó una fuerte tensión en el ámbito de las instituciones laborales, por lo que resulta de gran interés ver de qué manera éstas se vieron afectadas por el retorno de la democracia y las reformas orientadas al mercado. Los tiempos y los ritmos de estos procesos fueron diferen-

ciados, por lo que es importante observar si ello tuvo consecuencias en el alcance, la dirección y la viabilidad de las reformas.⁴ Hay que destacar también que mientras los tres primeros países experimentaron formas de adaptación que combinaron las reformas legales con nuevas y viejas prácticas tendientes a flexibilizar las relaciones laborales, México no ha hecho cambios en un nivel formal pero no por ello escapa de las tendencias dominantes en la región. Para este país, las lecciones que pueden desprenderse de las experiencias de reforma de los otros tres resultan de suma importancia, si bien es cierto que los contextos nacionales influyen sustancialmente en los efectos que provocan las instituciones laborales. De todas formas, no cabe duda de que en los países del Cono Sur hubo un intenso y persistente esfuerzo por encontrar los mejores diseños, a veces para aumentar la eficiencia de los mercados y otras para restaurar niveles aceptables de protección a los asalariados, cuyos resultados no fueron suficientemente evaluados desde la perspectiva que toma esta investigación, aunque ayudarían a pensar en el futuro de las instituciones laborales en la región.

Esta capacidad de innovación institucional fue desigual en los distintos países y se relaciona con la segunda razón de la selección. México, junto con la Argentina y Brasil, comparten una fuerte herencia corporativa que todavía persiste en los actuales diseños pero supone tanto niveles de protección diferentes como condiciones muy distintas para el ejercicio de las libertades individuales y los derechos colectivos que vale la pena identificar y cotejar. En otras palabras, la comparación entre estos tres casos similares servirá para entender mejor las consecuencias de este tipo de arreglos y de qué manera pequeñas diferencias en el diseño pueden traducirse en desempeños contrastantes. Con un diseño históricamente más liberal, Chile ha pasado por un verdadero quiebre institucional en el mundo del trabajo durante el régimen militar pero desde el re-

1. En cuanto a las características de las reformas, véanse Vega Ruiz (2001), Weller (1988, 2001), Marshall (1997), Bensusán (2003).

2. Los magros resultados de las reformas han llevado a los organismos financieros internacionales a reconocer la necesidad de las regulaciones para lograr un buen funcionamiento de los mercados laborales. Para el BID (2004: 238) las preguntas fundamentales ya no son cómo o cuándo desreglamentar sino “qué conjunto de normas mejorará el funcionamiento de los mercados laborales y si la reglamentación vigente alcanzará esas metas”. En torno de las experiencias de los países nórdicos que combinan flexibilidad y protección laboral, como es el caso de Dinamarca y Holanda, véase Bensusán (2003).

3. Las referencias a los casos de la Argentina, Brasil, Chile y México son tomadas, salvo mención en contrario, de los capítulos respectivos de Senén y Palomino (2005), Cardoso y Lage (2005), Figueroa (2005), Bensusán (2005).

4. Acerca de los problemas de la simultaneidad de la transición política y económica, como del peligro de una mayor movilidad de las inversiones o la presión provocada por las demandas contenidas de diversos sectores durante el régimen autoritario, véase Armijo (1995).

torno a la democracia se encuentra reconstruyendo, a través de sucesivas reformas, al menos un mínimo de protección a los trabajadores así como fortaleciendo las capacidades estatales de fiscalización e impartición de justicia. El contraste de los otros tres casos semejantes con la experiencia chilena ayudará a ver qué tanto el debilitamiento del sindicalismo y la fuerza creciente de las relaciones individuales –con diversas manifestaciones en los cuatro países– se debe a los distintos diseños institucionales y qué tanto a otro tipo de factores, como el mayor poder de los inversores y el respaldo de los gobiernos.

Tanto en la Argentina como en Brasil, aunque ciertamente más en el primero de estos países, se experimenta el desencanto con las recetas flexibilizadoras y se comprueba que el mejoramiento de la protección ofrecida a los trabajadores es compatible con el crecimiento económico. En México todavía es dominante la idea de que los empleos no crecen porque la legislación laboral es rígida, en medio de una gran confusión respecto de qué es o no es una reforma estructural en este espacio y, también, de no pocas expectativas en torno de lo que se puede lograr a través de ella. Mientras existen diversos estudios que comparan los costos de cumplimiento de la legislación laboral en estos países e incluso los desempeños de sus mercados de trabajo, no se han hecho suficientes esfuerzos por conocer qué tanto se parecen o distinguen en lo que se refiere a los niveles de efectividad de las normas e instancias encargadas de su vigilancia y aplicación, a pesar de que seguramente es aquí donde pueden encontrarse mayores diferencias y parte de las explicaciones acerca del funcionamiento de esos mercados. Por eso esta investigación se orientó a valorar cuál es la brecha entre las normas y los hechos.

En suma, sin pretender que los hallazgos de esta investigación reflejen lo que ocurre en la región en su conjunto, estos cuatro países resultan apropiados, por su pasado y su presente, para estudiar cómo se adaptan los distintos diseños institucionales y cómo funcionan en la práctica, poniendo el énfasis en lo ocurrido en los últimos tres lustros y en la cuestión sobre si son o no necesarias nuevas reformas y en qué nivel: ¿en las normas o en las prácticas informales, en las instancias de vigilancia e impartición de justicia o en las estrategias gubernamentales o sociales encaminadas a hacerlas funcionar? Con estos interrogantes en mente examinaremos a continuación cuáles son los supuestos y enfoques principales que dieron soporte a esta investigación.

1. ¿Fallas en el diseño y/o en la implementación?

Este estudio se inscribe dentro del marco de las *teorías del diseño institucional* (Goodin, 2003; Pettit, 2003; Offe, 2003; Dryzek, 2003). Se entiende a las *instituciones*, siguiendo la definición de North (1995), como “las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, económico y social”. En un sentido amplio, en esta investigación nos ocupamos de las instituciones formales –tanto las normas que regulan el empleo y los derechos colectivos como las instancias gubernamentales encargadas de hacerlas cumplir– como de las prácticas informales que articulan las relaciones entre los actores en el mundo del trabajo.

Se entiende que las instituciones laborales tienen una naturaleza compleja, lo que dificulta su medición y la identificación de sus efectos en el desempeño económico. Además su naturaleza es ambivalente porque a la vez que se proponen fortalecer a los más débiles estructuralmente deben hacerlo sin afectar la eficiencia económica. Se parte del supuesto de que no existe un solo camino para adaptar las instituciones a las exigencias de un entorno más competitivo, por lo que la manera adecuada o pertinente de cumplir los objetivos puede encarnar en diversos diseños. Es fundamental la experimentación con diseños diferentes y tomar en cuenta las lecciones de otros (Schmid, 1996; Pettit, 2003).

Usamos el concepto de diseño-rediseño como “la creación de una forma de promover resultados valiosos en un contexto particular que sirva de base para la acción” (Bobrow y Dryzek, 1987; Goodin, 2003). Este proceso se deriva de una “intervención deliberada por parte de agentes dotados de intención en búsqueda de un objetivo”, aun cuando pueda resultar también de transformaciones accidentales, incluso del error y de la evolución en la que se resuelven algunas de las tensiones y contradicciones que las afectan (Goodin, 2003).

Las causas del mal funcionamiento de las instituciones pueden ser de diversa naturaleza y exigir remedios distintos. En esta investigación nos concentramos en aquellas que provienen de un mal diseño (inadecuación al entorno, vacíos institucionales, normas contradictorias) y/o del fracaso de las estrategias de implementación. Partimos del supuesto de que las instituciones

laborales de los países seleccionados experimentan ambos tipos de problemas aunque con diversos matices e implicaciones sobre el nivel de cumplimiento, por lo que éste no puede ser atribuido sin más al predominio de una escasa cultura de legalidad. Dicho de otra forma, se parte del supuesto de que el nivel de cumplimiento no aumentará si no se atienden estos problemas.

2. Cumplir o no cumplir: viejo dilema en un nuevo contexto

Mientras la principal preocupación de los organismos económicos internacionales radica en los problemas de diseño centrados en los costos de cumplimiento, en esta investigación interesan también los problemas que inciden en la efectividad de las normas por lo que se refiere a su propósito tutelar y, más en general, en el desempeño institucional.

Se parte de la hipótesis de que la baja efectividad de las regulaciones laborales en América Latina se relaciona con las fallas que presentan: a) los actuales diseños legales para asegurar la protección de los trabajadores en mercados laborales altamente inestables, y b) los diseños y las estrategias de las instancias o mecanismos encargados de la aplicación de las reglas (*enforcement*) –inspección del trabajo y sistema de justicia laboral– en un contexto en el que los *costos laborales* tendieron a ser peor soportados por las empresas y cuando la alternativa de dejar de cumplirlos se volvió más atractiva.

La decisión de cumplir las reglas es vista aquí, en primer lugar, como el resultado de un cálculo racional basado en una relación de costo-beneficio, es decir, entre lo que le costaría al empleador cumplir la regla (*costo de cumplimiento*) y el beneficio que obtendría al hacerlo voluntariamente. Este beneficio dependerá a su vez del *costo de incumplimiento*, es decir, de qué tan alta sea la posibilidad de que el incumplimiento sea detectado y sancionado así como del monto de la sanción aplicada.

La relación entre estos factores sería la siguiente: *el cumplimiento de la ley tenderá a ser alto cuando la probabilidad de la detección y el monto de la sanción sean altos. Cuanto más alto sea el costo implicado en la regla, mayor será el incentivo para dejar de cumplirla y, por tanto, mayor deberá ser el monto de la sanción y la capacidad de fiscaliza-*

ción estatal. Si las circunstancias cambian –porque aumentan los incentivos para dejar de cumplirlas–, tendrían que fortalecerse los castigos y la capacidad estatal de aplicarlos para disuadir a los incumplidores. En caso contrario, lo más racional sería dejar de cumplir.

Además del cálculo instrumental, cuenta el grado de *legitimidad* de las normas. *A mayor legitimidad, se podría esperar mayor cumplimiento y a la inversa.* Esto hace indispensable analizar el origen de las normas y su evolución, en tanto el grado de legitimidad puede cambiar con la modificación de los contextos en los que las normas operan.

Otro factor que incide en el cumplimiento, pero que no será incluido en este estudio, atañe al valor que se asigne a los beneficios que de ellas se derivan por parte de sus destinatarios. Sin embargo, hay que observar que para el trabajador no siempre existe la posibilidad de escoger libremente entre la exigencia del cumplimiento o la tolerancia de la violación a sus derechos.

3. Estrategia metodológica

Para explorar estas cuestiones se ha realizado un estudio en profundidad, con fines comparativos, de cuatro casos: la Argentina, Brasil, Chile y México.

- Por lo que se refiere a la dimensión del estudio relativa a la flexibilidad laboral y las formas de medirla, que constituyó un punto de partida de la investigación, se realizó una revisión sistemática de los principales índices de flexibilidad/rigidez laboral (costo de cumplimiento) y se estudió en forma comparativa la evolución económica en los cuatro países seleccionados y en dos casos de contraste (Venezuela y Estados Unidos). Se estimó también la relación entre el crecimiento económico y tres variables laborales agregadas: empleo, desempleo y salarios reales. Los resultados de este ejercicio, que no se presentarán acá, confirman la necesidad de estudiar las instituciones y sus efectos en contextos nacionales específicos al demostrar que no existen variaciones significativas en el desempeño de estas variables entre países con niveles de rigidez y flexibilidad laboral marcadamente diferentes, según los índices convencionales.⁵

5. Los resultados de este ejercicio pueden consultarse en Weller y Van Gelderen (2005).

Cuadro 1

Dimensiones	Variables-indicadores	Metodologías y fuentes
Costos de cumplimiento e incumplimiento	Normas laborales: <ul style="list-style-type: none"> • Formas de ingreso y salida del empleo. • Condiciones laborales. • Derechos colectivos. • Sanciones aplicadas a empleadores infractores: montos y criterios de aplicación. 	Descripción y comparación de la legislación laboral de cada país para identificar problemas de diseño y medir costos. Aplicación del índice de Botero <i>et al.</i> (2004) y comparación de resultados.
	Jurisprudencia en materia laboral sobre las normas anteriormente señaladas: derechos individuales y derechos colectivos.	Estudio cuantitativo y cualitativo de la evolución de los criterios y efectos de la interpretación (amplía, restringe o delimita el alcance de la norma).
Niveles de efectividad o vigencia real de las normas	<ul style="list-style-type: none"> • Cobertura de la seguridad social • Tasa de conflictividad individual • Duración de los juicios • Porcentaje de juicios favorables a los trabajadores • Porcentaje de laudos ejecutados • Montos de las conciliaciones • Capacidad de detección del trabajo no registrado 	Estadísticas oficiales. Fuentes documentales. Revisión de expedientes de la Inspección del Trabajo y la justicia laboral. Selección de muestra. Entrevistas a informantes claves: dirigentes sindicales y empresariales, abogados de los trabajadores y de los empresarios, funcionarios. Construcción de indicadores y de un índice sobre inefectividad y comparación de resultados.
Probabilidad de detección y sanción del incumplimiento	Inspección del Trabajo y justicia laboral <ul style="list-style-type: none"> • Estructura • Competencias • Facultades • Estrategias de implementación • Efectividad, eficacia y eficiencia: varios indicadores 	Informes y estadísticas oficiales. Entrevista a informantes clave: dirigentes sindicales y empresariales, abogados de los trabajadores y de los empresarios, funcionarios. Revisión de muestras de expedientes judiciales conforme se indica en cada capítulo. Comparación de resultados en los cuatro países.

- El estudio de los problemas de diseño y desempeño institucional tomó en cuenta las dimensiones y variables que se exponen en el cuadro 1:

4. Tendencias generales observadas

Por lo que se refiere a las instituciones laborales de los países estudiados, a partir de los años 90 o antes se experimentó un creciente deterioro de la legitimidad de las reglas y los mecanismos tendientes a proteger a la parte más débil de la relación laboral, mientras aumentaba la legitimidad de todo aquello que prometiera hacer más eficiente el funcionamiento del mercado de trabajo. Paralelamente a las reformas orientadas en esa dirección (en tres de los cuatro países), se deterioró la capacidad y/o el interés de los Estados nacionales para detectar y sancionar el incumplimiento de las normas tutelares así como la capacidad de los trabajadores para reclamar sus derechos. El aumento del trabajo no registrado en los cuatro países –independientemente de los diseños y las estrategias– es el resultado

de esta evolución pero, también, de la ausencia de crecimiento económico sostenido.

Después de más de quince años de una relativa convergencia entre los países en torno de las posibilidades abiertas por las estrategias flexibilizadoras, la Argentina está revirtiendo las reformas y fortaleciendo la protección en un contexto de crecimiento económico; Brasil se ubica en una situación intermedia (mantiene las reformas pero ya no se ven como el remedio a los problemas del empleo), mientras Chile (que de todas maneras reemprendió con cierta timidez el camino de la protección) y México (que todavía no hizo las reformas) siguen manteniendo altas expectativas respecto de la relación positiva entre flexibilidad laboral, generación de empleo y competitividad.

Mientras en la Argentina y Brasil hay una mayor receptividad a la visión de la OIT (principalmente a la promoción del trabajo decente), en México y Chile tienen mayor fuerza en medios empresariales y gubernamentales las recomendaciones del BID y el Banco Mundial acerca de la importancia de la flexibilidad laboral, aun cuando en México no se han podido traducir en reformas legales.

Gráfico 1
Índice del costo de cumplimiento
de derechos individuales

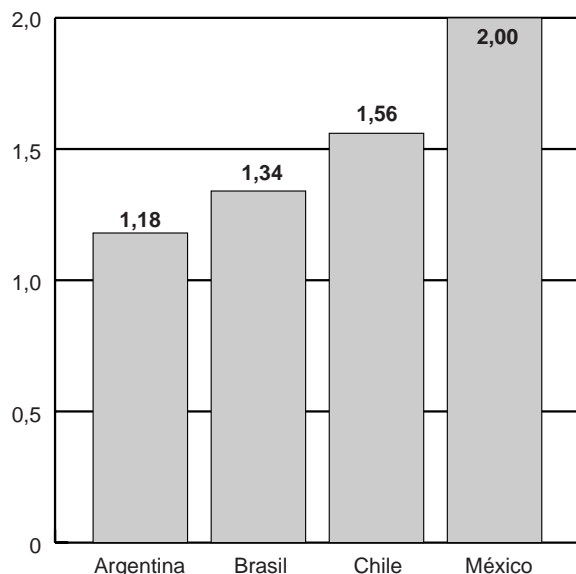
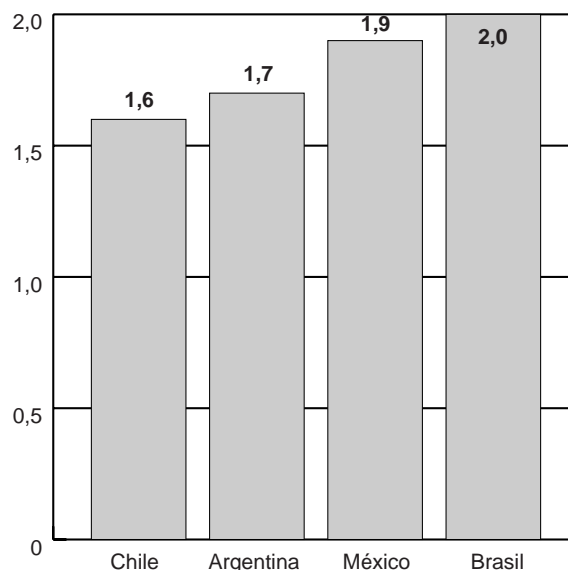


Gráfico 2
Subíndice de condiciones de trabajo



5. De los textos legales al desempeño real

Sobre la base del índice complejo construido por Botero *et al.* (2004), adaptado con el propósito de comparar los costos de cumplimiento en los cuatro países considerados en esta investigación, es posible tener una idea más precisa de cómo se ubican los costos de cumplimiento con relación a las diversas dimensiones de la legislación laboral. A pesar de coincidir con las críticas hechas por Weller y Van Gelderen (2005) a los índices elaborados sobre la base de los textos legales (por la dificultad de medir los costos de cumplimiento, las interacciones institucionales o los efectos de corto, mediano y largo plazo, entre otras) utilizamos aquí el índice de Botero porque es el más complejo –y por tanto da mejor cuenta de la complejidad institucional– y porque queremos comparar estos resultados con los que se derivan de la medición de otras variables que expresan el grado real de efectividad de las instituciones. Examinemos entonces por separado los resultados de los siguientes índices (costo de cumplimiento de derechos individuales, costo de cumplimiento de los derechos colectivos y costo de incumplimiento) para evaluar la distancia entre las normas y los hechos en los cuatro países.

120

a) *Índice del costo de cumplimiento de derechos individuales*: es calculado como el promedio de tres subíndices: alcance legal de la protección,

estabilidad del empleo y condiciones de trabajo. Total del índice = 3 puntos (gráficos 1 y 2).

De acuerdo con este índice, México es el país más rígido considerando el alcance de la protección legal y el costo del despido, pero como se ve en el gráfico de la derecha, las condiciones de trabajo se han estancado. Esto se debe a que aunque registra el costo más alto en horas extra, tiene a su vez la jornada más larga, el período vacacional más corto, la licencia de maternidad más breve y el aguinaldo de menor monto (véase Apéndice).

b) *Costo de cumplimiento de derechos colectivos*: fue calculado como el promedio de cinco subíndices: poder sindical, autonomía colectiva, democracia dentro de los sindicatos, huelgas y representación de delegados en las empresas. Total del índice = 5 puntos (gráficos 3 y 4).

México tiene baja calificación en materia de autonomía colectiva y democracia sindical. De 1 punto posible tiene 0,25, mientras que Brasil y Chile obtuvieron 1 punto y la Argentina 0,75. Tiene, en cambio, el mayor puntaje en poder sindical, a pesar de lo cual quedó en el último lugar.

Como indica el gráfico de la derecha, al combinar el índice de derechos individuales y el de derechos colectivos, *México aparece nuevamente como el país de mayor costo de cumplimiento*. Sin embargo, veremos a continuación que estos resultados contrastan con los que se obtienen al utilizar indicadores de efectividad.

Gráfico 3
Índice del costo de cumplimiento
de derechos colectivos

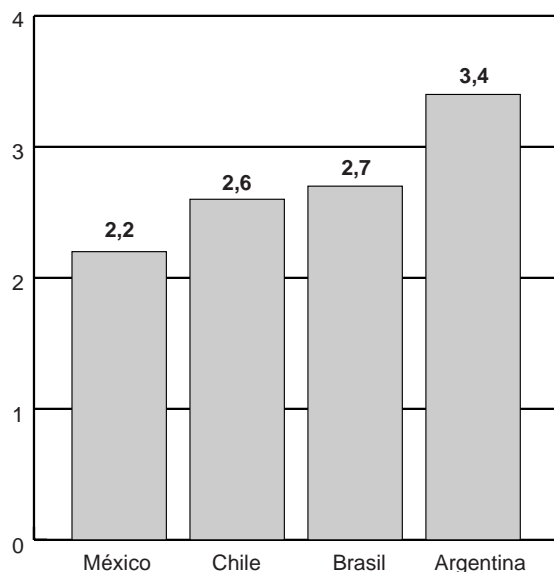
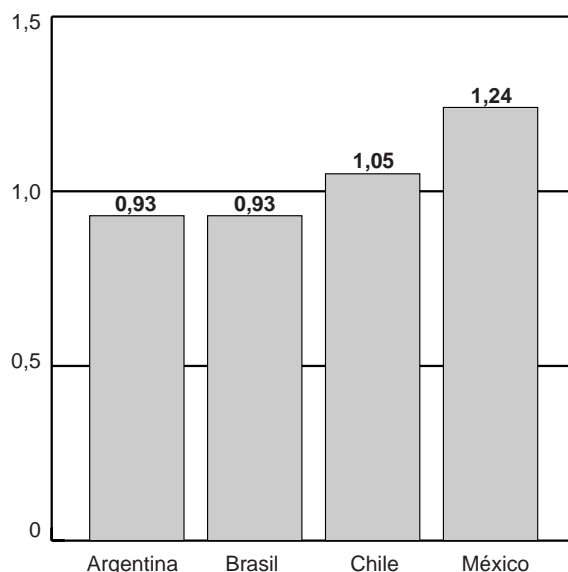


Gráfico 4
Promedio índices
derechos individuales y colectivos



c) *Índice de efectividad*: comprende los siguientes indicadores: a) cobertura seguridad social; b) cobertura del sistema de inspección; c) capacidad para detectar trabajo no registrado; d) duración de juicios; e) porcentaje de sentencias favorables; f) porcentaje de sentencias ejecutadas, y g) tasa de conflictividad individual. 1 = *menos efectividad*, 4 = *más efectividad*.

Como se observa en el gráfico 5, el país con mayor efectividad es Brasil, nación que ha sido considerada como de rigidez/flexibilidad laboral intermedia en la mayor parte de los índices convencionales. Cabe señalar que los dos países con mayor efectividad de la legislación tienen las tasas más altas de desempleo abierto, lo que sin embargo no necesariamente estaría asociado al nivel de protección legal (Weller y Van Gelderen, 2005).

De la combinación de los tres índices resalta:

- Los índices basados en los textos legales son engañosos.
- El índice de efectividad no está necesariamente asociado con el mayor o menor nivel de protección legal (Chile con el menor nivel y México con el más alto tienen los niveles de efectividad más bajos).
- Brasil y Argentina tienen costos de cumplimiento de nivel medio (derechos individuales) y alto (derechos colectivos) al igual que un nivel de efectividad más alto que el de los otros dos países.

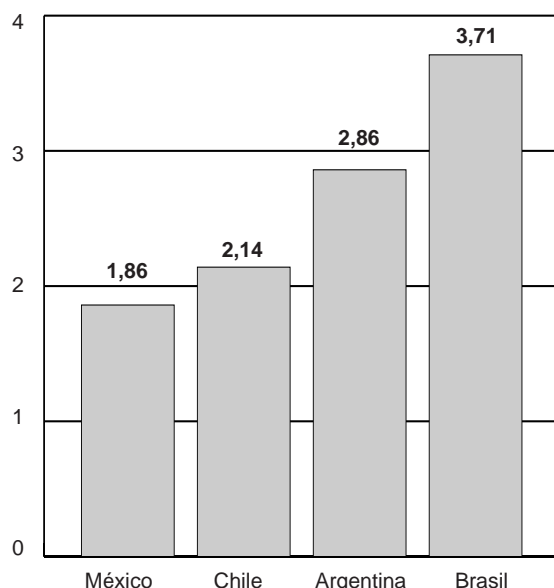
- La mayor fuerza sindical y la eficacia de la inspección y el sistema de justicia, combinada con niveles medios de flexibilidad, podrían explicar la mayor efectividad de la legislación en Brasil, todo lo cual se traduce en una mayor capacidad de detección y sanción.
- El menor nivel de efectividad encontrado en México se asociaría al mayor nivel de protección en la estabilidad laboral y en el derecho de huelga así como al menor grado de autonomía y democracia sindical. Se asocia también a la menor efectividad de la inspección del trabajo y la justicia laboral junto a la debilidad sindical, tanto en Chile como en México, y por consiguiente a una muy baja –si no nula– capacidad de detección y sanción.

6. Problemas de diseño: ¿qué relación hay entre el resultado de los índices y la evidencia empírica?

121

Los cuatro países enfrentan problemas de diseño institucional por *fallas de origen* (por ejemplo, México: alto perfil de protección en un contexto de escaso desarrollo de fuerzas productivas y predominio de unidades de menor tamaño), *vacíos institucionales* (por ejemplo, ausencia de protección para los trabajadores no asalariados, inadecuada protección para el trabajador asalariado precario y ausencia o insuficiencia de las normas que garantizan las responsabilidades de

Gráfico 5
Índice de efectividad/inefectividad



los beneficiarios de los servicios frente a los trabajadores, principalmente en casos de subcontratación), *normas contradictorias* (ambigüedad producto muchas veces del contexto autoritario en el que se diseñaron), *cambio de supuestos o de entorno* (predominio de trabajo asalariado inestable en empresas pequeñas, nuevas relaciones entre empresas que encubren la figura del “empleador”, formas difusas de subordinación).

Las reformas introducidas en la Argentina, Brasil y Chile a partir de los 90 dejaron subsistentes los principales problemas de diseño o crearon otros. En México la adaptación se realizó por la vía de los hechos, por lo que la distancia entre el diseño y el desempeño es mayor.

Mientras la Argentina, Brasil y Chile han diseñado mecanismos –si se quiere débiles– para proteger al trabajador frente a situaciones de desempleo, paralelamente al haber facilitado los contratos temporales y los despidos México no ha hecho ninguno de estos ajustes y conserva el sistema más rígido de contratación y despido, aun cuando tiene una de las tasas de rotación laboral más altas: casi del 45% al año (Kaplan *et al.*, 2004). También se observa una extendida degradación del sistema sindical que se expresa en la expansión de la simulación y la corrupción (FES, 2005). Por último, los trabajadores asalariados más vulnerables –jornaleros agrícolas y de la construcción– son los que menos beneficios sacaron de la protección legal (Aragón, 2005).

En suma, las regulaciones laborales se mostraron inadecuadas para proteger a los trabajadores asalariados en mercados altamente inestables, a la vez que crece el trabajo no asalariado, carente de toda protección. Tampoco se dispone de incentivos institucionales para que aumente la inversión en innovación y capacitación como fuente de las ganancias de productividad. Por todo ello el problema no se limita –como sostienen las posiciones más conservadoras– a hacer que se cumpla la ley sino que debe colocarse en el centro de la agenda la necesidad de rediseñar las instituciones laborales para que operen adecuadamente en la protección de los más débiles estructuralmente, sin afectar la eficiencia y en un contexto de profundos cambios económicos. A continuación se muestran los principales desafíos de diseño que enfrentan las regulaciones laborales en los cuatro países y algunos de los interrogantes que suscitan.

- *Derechos individuales:* a) Orientar la protección al individuo, más que al puesto de trabajo, lo que obligaría a mejorar los seguros de desempleo (Argentina, Brasil y Chile) o a crearlos donde no existen (México). b) Lograr el equilibrio entre la flexibilidad y la protección al trabajador. c) Aumentar el nivel de cumplimiento en las empresas de menor tamaño: ¿debe existir una regulación de menor perfil para las pymes?, ¿debe bajarse el costo laboral no salarial para que resulte soportable por cualquier empleador?, ¿sería suficiente con adoptar una mejor estrategia de fiscalización? d) Impedir la evasión de las responsabilidades laborales en las cadenas de subcontratación. e) Redistribuir riesgos: ¿cómo debe repartirse el mayor riesgo que supone un mercado laboral inestable?, ¿es una responsabilidad exclusiva del empleador o debe repartirse entre la sociedad? f) Decidir cuál es el nivel de protección social que debe asegurarse a todos los trabajadores (asalariados y no asalariados) y escoger los instrumentos adecuados para hacerlo efectivo.
- *Derechos colectivos:* a) Eliminar restricciones para la acción colectiva y la reorganización de estructuras sindicales heredadas de los arreglos corporativos (Argentina, Brasil y México) o de la dictadura (Chile) para dar voz y representación a los desempleados y asalariados sin protección. b) Extender los espacios de negociación colectiva más allá de la empresa: ¿cómo mejorar los espacios, instrumentos y recursos de la acción colectiva para posibili-

tar la emergencia de un interlocutor sindical capaz de involucrarse en procesos complejos de cooperación y diálogo social?

7. Mecanismos de vigilancia y aplicación

Además de los problemas de diseño, en los cuatro países encontramos deficiencias serias en el funcionamiento de los mecanismos de vigilancia y aplicación que son responsables de la baja efectividad de las reglas. Sin embargo, hay diferencias importantes entre los cuatro casos analizados.

7.1. Inspección del trabajo (IT)

La capacidad estatal de detectar, sancionar y reparar las violaciones a las normas laborales depende en gran medida del diseño y las estrategias de implementación de la IT. Ésta sobrevivió en los cuatro países estudiados al cambio de contexto (reestructuración del empleo, reorganización de las empresas, innovación tecnológica, transformaciones en los riesgos y aumento de la incertidumbre, cambio en las prioridades del Estado), conservando en lo fundamental sus diseños tradicionales, pero lo hizo en condiciones muy distintas en razón de las debilidades y fortalezas que la caracterizaban con anterioridad así como de las estrategias que se adoptaron posteriormente. Sin embargo, aun donde se adoptaron, los cambios en el diseño y en las estrategias de la IT no fueron suficientes para adaptar sus capacidades en atención a la mayor movilidad y precariedad laboral y al debilitamiento de los actores sindicales. Además, encontramos que fue sensible al ciclo económico y político en los cuatro países: por ejemplo, se registró menor fiscalización en condiciones de crisis económica por temor a destruir empleos y un marcado interés en mejorar su imagen para atraer inversores. Al mismo tiempo hubo reformas en los diseños y las estrategias asociadas al regreso a la democracia, principalmente en el interés de mejorar la capacidad de fiscalización. Dicho de otra manera, la IT fue una de las instituciones que quedó inmersa en las tensiones propias de la doble transición.

7.2. Semejanzas y diferencias de la IT en los cuatro países

Los resultados de la comparación ponen de relieve las debilidades y fortalezas de los respectivos modelos de inspección.

Los cuatro países tienen modelos “generalistas”, con fuerte influencia de la OIT en sus diseños y amplias facultades en la fiscalización del cumplimiento del conjunto de las leyes laborales. Brasil cuenta con el mejor sistema de fiscalización a la par que posee mecanismos de control destinados a inhibir la corrupción o los fraudes. La mayor capacidad de fiscalización se traduce a su vez en una mayor efectividad y eficacia de la IT, sobre todo en las empresas de más de cincuenta trabajadores.

Los principales atributos de la IT en ese país son la importancia política que se le asigna a la dependencia responsable, su estructura centralizada, su nivel de competencia (incluye el trabajo doméstico), el grado de informatización, la calidad de sus recursos humanos y su alta remuneración, la existencia de incentivos para la fiscalización, las facultades otorgadas a los inspectores (auditores), los procesos de fiscalización regulados con la participación de los actores en el sector de la construcción y las estrategias de focalización de la actividad hacia sectores más vulnerables. Un punto de partida es la obligación que tienen los empleadores de inscribir en un libro de notas el número de registro del trabajador en el Ministerio de Trabajo, así como su salario, funciones y demás condiciones de trabajo. A partir de este número de registro, esa dependencia puede controlar el cumplimiento de las aportaciones patronales al Fondo de Garantía de Tiempo de Sericho (FGTS) y a la seguridad social a la vez que permitir, en caso de desempleo, el acceso del trabajador a los fondos correspondientes.

A pesar de los atributos positivos que caracterizan a la IT de Brasil, debido a problemas en el diseño del sistema de inspección que privilegian la fiscalización de las empresas de mayor tamaño, no se ha podido tampoco mejorar sustancialmente la capacidad para regularizar a trabajadores sin registro. Como sostienen Cardoso y Lage (2005): “Se busca el problema donde no existe”.

La limitación más importante es que se trata de un diseño que sigue teniendo en la mira a las grandes empresas, depende en gran medida de la denuncia de los trabajadores y se acompaña de estrategias que, de un modo u otro, han tendido a abandonar o suavizar al menos la idea de la IT como un aparato punitivo que pudiera llevar a la destrucción de los empleos, así sean de mala calidad. Si se llega a la etapa del procedimiento judicial, las posibilidades de aplicar sanciones son muy reducidas, por lo que el nivel de impunidad es alto. Otro problema, en este caso

de implementación, es que no solamente resultan insuficientes los recursos materiales sino que no han aumentado en forma proporcional a la necesidad de contrarrestar el mayor interés de los empleadores de reducir los costos transgrediendo sus responsabilidades laborales.

En suma, este caso resulta crucial ya que pone de manifiesto los logros pero también las limitaciones de un modelo de inspección de trabajo que resulta dominante, en tanto son muchas las características compartidas entre los cuatro casos. En particular, muestra que la IT –aun con su mejor rostro– es incapaz para contrarrestar las consecuencias de un modelo económico que obliga a los trabajadores a aceptar cualquier condición para obtener una fuente de ingresos y a las pequeñas empresas, a precarizar los empleos para sobrevivir. Veamos qué ocurre en los demás países, donde los problemas de diseño y desempeño son mayores que en Brasil.

La visibilidad y el alcance de las funciones de la IT son mayores en Chile que en los otros tres países, y esto se debe a que tiene también a su cargo la interpretación de principios y leyes laborales, además de que vigila el cumplimiento de leyes previsionales, interviene en la solución de conflictos, en la difusión normativa y en la realización de investigaciones y encuestas laborales. Tiene autonomía presupuestaria y conforma un servicio público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio. Sin embargo, todo ello no se ha traducido en mejoras sustanciales en los indicadores de efectividad y eficacia, aun cuando como veremos hay evidencias de una creciente voluntad política para lograr una mayor cobertura y resultados en las tareas de fiscalización basadas en las reformas de 2001.

El federalismo genera –tanto en México como en Argentina– serios problemas de coordinación entre diversas jurisdicciones; la descentralización en este último caso (Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires) produjo resultados positivos al aumentar la efectividad de la IT. Aunque la Argentina tiene el nivel más alto de descentralización, el Ministerio de Trabajo retiene en forma coordinada con otros organismos el control del trabajo no registrado en el marco de los programas nacionales de fiscalización. El caso opuesto es el de México, donde no se ha logrado que todos los estados tengan convenios de colaboración con el gobierno federal y donde no existe programa alguno en el ámbito de la IT para detectar la omisión de los empleadores en el cumplimiento de normas previsionales. Esta tarea queda exclusivamente a cargo del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), pero

ambas instancias (el IMSS y la IT) no han buscado una mayor coordinación y tienen estrategias distintas, a pesar de que la falta de inscripción en ese instituto y el incumplimiento de los demás derechos laborales (tales como duración de las jornadas, vacaciones y aguinaldo) están fuertemente asociados.

8. ¿Cómo se promueve el cumplimiento? Estrategias de implementación de la IT

En los cuatro países se siguieron distintas estrategias para lograr el cumplimiento de las normas laborales, y hasta los años 90 predominaron las que se basaban en la imposición de sanciones proporcionales a la importancia de la norma y en el interés de aumentar la capacidad de detección. A partir de entonces se encuentran trayectorias distintas entre los países aunque en todos los casos comienza a darse mayor importancia a la promoción del cumplimiento voluntario y la prevención. Las estrategias revelaron además una gran sensibilidad frente al ciclo económico y el cambio político.

Las estrategias basadas en la “desviación” (es decir, en el supuesto de que predominará la tendencia a evadir las normas) a través de la imposición de sanciones en un sentido amplio (castigos y recompensas) han sido cuestionadas porque para que resulten efectivas deben ser suficientemente gravosas y contar con un aparato centralizado y eficaz de administración, dotado de poder y recursos suficientes, lo que no ocurre en estos países. Además se argumenta que se genera el problema de cómo controlar a los “guardianes” del cumplimiento y se aumentan las oportunidades de corrupción. Por ello, invocando la intención de combatirla, se debilitaron o desarmaron los aparatos de fiscalización e incluso se abrió el paso a la privatización de los sistemas de inspección, tal como ocurrió en México para determinadas actividades.

En los casos estudiados, el viraje hacia estrategias basadas en la prevención y la promoción del cumplimiento voluntario (“estrategia de los ángeles”) estuvo asociado a la idea de que una mayor fiscalización y actividad punitiva sobre las empresas, sobre todo las pequeñas, se traduciría en la destrucción de empleos, tal como lo sostiene el BID (2004). También puede haberse debido a una menor autonomía del Estado frente a los inversores y sus necesidades, lo que habría llevado a construir una mejor imagen ante éstos renunciando a la fiscalización.

Aunque ambas opciones no son excluyentes,

lo que importa más, a la hora de evaluar estas estrategias, es la *coherencia interna* que exista entre el diseño de las instituciones y el de los mecanismos destinados a hacerlas cumplir. Si frente a regulaciones que imponen un alto costo de cumplimiento se adopta una estrategia “desprovista de dientes”, la conducta más racional sería dejar de cumplir, sea que se haga abiertamente o se encubra bajo diversas formas de evasión o simulación, sobre todo cuando, como ya dijimos, la legitimidad de las normas es menor, los trabajadores son más débiles por los cambios en los mercados de trabajo asociados a la globalización y la presión por reducir costos laborales es mayor. Precisamente, la falta de coherencia entre el diseño legal (alto costo de cumplimiento) y los mecanismos de vigilancia (*enforcement*) puede explicar en gran medida por qué en los cuatro países existe un bajo nivel de efectividad de las normas en las empresas de menos de cincuenta trabajadores (de mucha menor visibilidad) y por qué se extiende la informalidad. Dicho de otra forma, la falta de fiscalización es una de las causas de este fenómeno y no a la inversa, como suele sostenerse (BID, 2004).

Sin embargo, la Argentina, Brasil y Chile han hecho esfuerzos recientes consistentes por mejorar la capacidad de fiscalización y revitalizarla, sea a través de cambios en los diseños o en las estrategias, que todavía no pueden ser evaluados. En México, por el contrario, los cambios se limitan a las estrategias (reemplazo del enfoque de la sanción por el de la prevención y el autocumplimiento) y parecen apuntar más bien a abdicar de tal función y abandonarla en manos de instancias privadas. Veamos estas tendencias con algún detalle.

- La Argentina, Brasil y Chile han hecho esfuerzos por mejorar los procedimientos así como las condiciones estatutarias de los inspectores y su formación, al igual que aumentaron los recursos presupuestarios y el número de inspectores, lo que no ocurrió en México. En este país la estrategia modernizadora tiene un fuerte sesgo gerencial y busca mejorar la imagen de la IT frente a los empleadores así como evitar la corrupción. No se hizo nada, en cambio, para ganar credibilidad ante los trabajadores ni a nivel federal ni en el DF. Además existen estrategias diferenciadas para atender el mismo problema: el IMSS ha aumentado la capacidad de fiscalización y el monto de las sanciones mientras la Inspección Federal del Trabajo (IFT) debilita esta capacidad y opta por el autocumplimiento y la prevención.

- Uno de los problemas de implementación no resuelto en México ni en Chile es la ausencia de una base de datos completa, común a los diversos servicios públicos en materia laboral, de seguridad social y fiscal. Más que restricciones de orden técnico, esta ausencia parece reflejar la escasa voluntad política de limitar el trabajo no registrado o precario como alternativa de empleo.
- La estrategia de la IT en Chile muestra las tensiones entre el interés de profundizar el modelo de desarrollo precedente y la necesidad de contrarrestar sus efectos sociales negativos. Los esfuerzos se orientan a la promoción del cumplimiento y la reparación del daño, más que a la sanción, privilegiando la conciliación de intereses y adoptando mejores procedimientos que reducen su duración.
- Una de las estrategias de Brasil, con experiencias muy positivas en el sector de la construcción, ha sido la focalización a los sectores más precarios y la promoción de una mayor participación de los actores.
- En ninguno de los cuatro países los sindicatos han asumido la necesidad de compensar los déficits de los sistemas de inspección ni han colocado en el centro de sus agendas el mejoramiento de la capacidad estatal de fiscalización, salvo algunas experiencias puntuales de Brasil y, más recientemente, la Argentina.

9. Resultados

En los cuatro países las posibilidades de detectar el trabajo no registrado son muy bajas (Argentina, Brasil y Chile) o casi nulas (México). Hay sin embargo mejoría en varios indicadores en los tres países del Cono Sur pero los avances son mayores en la Argentina (en un año aumentó cinco veces la tasa de regularización, lo que se debería a una más efectiva fiscalización de las pequeñas empresas, y en seis años aumentó cuatro veces el número de empleadores fiscalizados y se duplicó el número de trabajadores cubiertos). Por el contrario, las pequeñas empresas (menos de nueve o quince trabajadores) tienen trato privilegiado en Brasil y México que, prácticamente, las eximen de fiscalización y sanción.

En todos los casos, la posibilidad de detectar los incumplimientos en las empresas grandes es mayor pero éstas tienen más recursos para defenderse de las sanciones y hacer que el *costo del incumplimiento tienda a ser cero*. Sin embargo, la mayor visibilidad, la presencia sindical y el

menor impacto relativo del costo de cumplimiento serían factores que influyen en un mayor nivel de cumplimiento en estas empresas, lo que se confirma en los cuatro países.

Sin embargo, la generalización de la subcontratación en las grandes empresas lleva a la coexistencia de contingentes de trabajadores con diferentes condiciones en una misma empresa, al encubrimiento de relaciones de trabajo y al trabajo no registrado, todo lo cual dificulta la labor de fiscalización. Nuevamente, los sindicatos serían el complemento de la IT más indicado para sacar a la luz estas relaciones. Sin embargo, como ya se dijo, en los cuatro países la participación sindical en los procesos de inspección es muy limitada o nula, incluso en aquellos donde se contempla esta participación dentro de los procedimientos de vigilancia. Harían falta nuevas indagaciones para explicar por qué los sindicatos han desaprovechado por lo general las oportunidades institucionales existentes para cooperar en tareas de fiscalización: ¿falta de credibilidad de la IT o, siguiendo a los gobiernos, mayor tolerancia para evitar la destrucción de empleos?

9.1. Justicia laboral (JL)

Si la JL no funciona eficazmente, se genera un fuerte incentivo para que los empleadores no cumplan espontáneamente con los derechos de los trabajadores, con la expectativa de burlarlos o, por lo menos, tamizarlos al pasar por la justicia.

En la última década, la JL experimentó cambios importantes en los diseños y las estrategias en tres de los cuatro países debido al descrédito que experimentaron por la lentitud de los procedimientos así como por su incapacidad para hacer cumplir sus sentencias o laudos o por sus efectos dañinos sobre las empresas pequeñas. Por el contrario, nuevamente México muestra el mayor rezago en esta instancia.

126

Un primer problema de diseño se debe al cambio de los supuestos que acompañaron los diseños originales. Concebida para funcionar en contextos de crecimiento económico y estabilidad en el empleo, la JL se mostró inefectiva e ineficaz al cambiar las condiciones de los mercados de trabajo.

En todos los países el principal motivo de conflictos individuales es el despido. Estos conflictos aumentaron en situaciones críticas, lo que dio lugar a distinto tipo de respuestas.

La Argentina, Brasil y Chile introdujeron cambios de tipo estructural (organización de los tribunales). Sin embargo es en Brasil donde se ob-

serva una mayor capacidad de innovación: se dejaron atrás algunos rasgos corporativos, al eliminar la representación clasista de los tribunales; se estableció la posibilidad de crear comisiones de conciliación previa paritarias extrajudiciales y se creó un procedimiento sumarísimo para causas de bajo monto; se establecieron requisitos para reducir la cantidad de recursos (el excesivo número de instancias constituye precisamente el principal problema de diseño). Además se pautaron mecanismos para facilitar la ejecución de las sentencias, problema que se observa también en los otros tres países. El resultado es que en ese país existe hoy una organización eficaz y eficiente de la JL que responde en forma coherente a una creciente judicialización de las relaciones laborales (aumento de los conflictos individuales), a la par que se reducen los conflictos colectivos.

La Argentina hizo una reforma estructural en 1997 al crear el Servicio de Conciliación Obligatoria de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a cargo del Ministerio de Trabajo, cuestionada por su dependencia del Poder Ejecutivo, su carácter administrativo, la inducción a la renuncia de derechos y el encubrimiento de situaciones de simulación. Otro cambio fue el traslado al fuero comercial de las demandas laborales en casos de quiebra, lo que mejoró la eficacia del sistema pero no benefició a los trabajadores.

Las reformas de 2001 y 2005 introdujeron correctivos en Chile. El principal problema en ese país es el limitado número de tribunales especializados así como su intervención en causas previsionales (esto mismo sucede en México), aspectos corregidos apenas en la reforma de 2005 adoptada en aquel país. Por tal motivo no se pueden evaluar sus resultados.

En México subsisten serios problemas de diseño de tipo estructural en la JL, como la integración tripartita de las juntas de conciliación y arbitraje y su dependencia del Poder Ejecutivo. La imparcialidad está fuertemente comprometida, más aún cuando en el gobierno federal domina una visión gerencial del manejo de los asuntos laborales y cuando el sindicalismo corporativo está sumamente desprestigiado. Todas las evidencias reunidas en la investigación muestran un cierto caos en el desempeño de la JL y la imposibilidad de predecir qué es lo que le ocurrirá a quien demanda en estas instancias, creando el caldo de cultivo de una extendida corrupción en todos los niveles. Esta situación puede explicar, junto a otros factores, la baja tasa de conflictividad individual (número de demandas con relación al número de trabajadores separados del

empleo): de 6% en México, mientras alcanza 15% en Brasil y 30% en la Argentina. Igualmente, los resultados del desempeño en materia de derechos colectivos confirman que en México es posible un manejo discrecional de los mismos, muchísimo mayor que en los otros tres países, lo que ha favorecido a los sindicatos corporativos que controlan la representación ante las juntas.

En todos los países se han hecho esfuerzos para privilegiar la conciliación como alternativa ante la lentitud e inoperancia de la justicia, lo que conduce a la renuncia a una parte significativa de los derechos, reduciendo sensiblemente el costo de cumplimiento (a la mitad o menos de lo establecido en la ley). Subsisten problemas de diseño en los procedimientos que se relacionan con los ámbitos de competencia, etapas y oportunidades para la dilación de trámites (notificaciones y desahogos de pruebas), rezagos en la tramitación y resolución (en promedio la duración de un juicio de despido varía entre dos y tres años) además de que la primera instancia carece de credibilidad y es vista como una fase sin consecuencias. Los obstáculos se traducen en altas tasas de desistimientos y en un alto porcentaje de sentencias sin ejecutar (el porcentaje oscila en alrededor de 50% pero el más alto es el de México, donde el 89% de los laudos de la jurisdicción local [DF] queda en esta situación), todo lo cual anula el efecto positivo que se derivaría de la relativamente alta tasa de éxito de las demandas laborales.

Así, el porcentaje de laudos o sentencias favorables a los trabajadores en todo o en parte es de aproximadamente el 50% de los casos aceptados por la justicia de Brasil mientras llega a 67% en la jurisdicción federal de México y hasta el 74% en la justicia local del DF. Datos de Brasil, Argentina y México revelan sin embargo que aproximadamente la mitad (entre 40 y 50%) de los trabajadores despedidos que demandan terminan conciliando sus diferencias y obtienen la mitad o menos de lo que conseguirían si ganaran el juicio. Esto lleva también a inflar demandas o a demandar artificialmente. El principal antídoto para este tipo de situaciones sería la facultad que tienen los jueces en Brasil para aceptar en todo o en parte las demandas, antes de juzgar si deben o no ser satisfechas.

Una diferencia entre México y los otros países es que allí el servicio es gratuito para ambas partes y éstas asumen los costos según el resultado del juicio. Por el contrario, en la Argentina ha aumentado el porcentaje de casos en que quedan a cargo del actor (45%), o sea, el trabajador.

En suma, los problemas que afectan a la JL en estos países reducen significativamente el costo de cumplimiento de las normas laborales, cualquiera sea éste, por lo que es equivocado analizar su posible impacto en el desempeño económico a partir de los textos legales, como lo hacen la mayor parte de los estudios convencionales.

9.2. Jurisprudencia: ¿amplía, restringe o delimita los derechos laborales?

En esta investigación se indagó acerca de cuál era el papel real de la jurisprudencia con relación a los costos de cumplimiento porque en algunos de estos países suele ser invocado como un factor de mayor rigidez en las relaciones laborales. Para ello se revisaron las tesis de jurisprudencia en los temas más controvertidos a lo largo de las tres últimas décadas en los cuatro países.

Encontramos que México, sorprendentemente, muestra gran estabilidad en materia de interpretaciones jurisprudenciales al delimitar el alcance de derechos, sin ampliarlos ni restringirlos (80% de más de setecientos casos examinados entre 1970-2003). No es sensible al ciclo económico (salvo excepcionalmente) pero sí al cambio político, al configurarse a partir de 1995 una clara posición anticorporativa y a favor del pluralismo sindical. La jurisprudencia reproduce sin lugar a duda el sentido tutelar del texto de la ley y ha experimentado apenas algunos ajustes para facilitar la flexibilidad de las condiciones de trabajo, posibilitando la revisión a la baja de la contratación colectiva.

En Chile la penetración de interpretaciones flexibilizadoras fue más fuerte que en los otros países, reflejando el menor nivel de protección de la legislación, incluso después del regreso de la democracia. La baja tasa de conflictividad individual puede deberse tanto a la mayor flexibilidad en la contratación (un altísimo porcentaje de los contratos son temporales) como a la menor credibilidad respecto del sentido tutelar del sistema judicial.

La Argentina muestra en su jurisprudencia una marcada tendencia flexibilizadora en los 90 pero un cambio sustancial a partir de 2003, al experimentarse un viraje en la política laboral y cambiar la integración del máximo tribunal, lo que se tradujo en una vuelta a la protección social. A diferencia de México, se mantiene en cambio una posición favorable al modelo sindical corporativo.

Por su parte, Brasil revela una intensa actividad de interpretación jurisprudencial (uno de los

temas más controvertidos es el de las horas extra). En el período 1970-1999 un 65,3% de interpretaciones ampliaron derechos individuales, un 2,6% fue neutra y un 32,1% resultaron restrictivas. Como sostienen Cardoso y Lage (2005): “La justicia laboral ha sido el guardián indiscutible de los derechos de los trabajadores con un enfoque predominantemente protector”.

10. Conclusión

Los resultados anteriores confirman la importancia de trascender el análisis de los costos de cumplimiento basados en los textos legales y conocer el desempeño real de las instituciones laborales. Las diferencias entre los países parecen estar más en factores como la presencia o ausencia de un sindicalismo fuerte y autónomo así como en la capacidad estatal para detectar el incumplimiento y sancionarlo, además de la legitimidad que tengan las normas, que en los costos de cumplimiento. La evolución de las reformas en los diseños muestra también que en materia de derechos laborales nada está definitivamente perdido ni adquirido y que, al menos en los países del sur, se está buscando mejorar la calidad de las instituciones laborales para contrarrestar los efectos adversos de la globalización, la reestructuración productiva y las reformas previas.

Se destaca la importancia de lograr cierta coherencia entre el costo de cumplimiento y el sistema de vigilancia y aplicación, como lo muestra el caso de Brasil, donde existe un diseño legal relativamente flexible, con cierto grado de legitimidad –por su diseño original y sus adaptaciones sucesivas– junto a un sistema de inspección y de JL eficaz y bien organizado, con las estrategias y los recursos para funcionar adecuadamente, beneficiando al menos a los trabajadores registrados.

128

El caso de México muestra en cambio las consecuencias de conservar un sistema laboral marcadamente rígido (aunque con costos no salariales menores a Brasil) con un sistema de inspección débil, inestable y fragmentado, sin transparencia ni recursos proporcionales a la responsabilidad que se le asigna y un sistema de JL afectado por la corrupción y la ineficiencia. En este caso falta mucho para asegurar los derechos de los trabajadores asalariados en el sector formal de la economía, además de extenderlos a los que lo hacen en el sector no estructurado. Por ello, aunque todos los países estudiados requieren ajustes en sus diseños, Méxi-

co es el país que requiere de una reforma laboral de mayor envergadura. Tanto por su rigidez legal excesiva (en materia de derechos individuales y colectivos) como por la ausencia de mecanismos para proteger a los trabajadores en mercados altamente inestables, como son los seguros de desempleo o los programas de capacitación universales, y por las fallas estructurales que presenta el sistema de vigilancia y aplicación, es necesario asumir esta vieja asignatura pendiente. Un ejemplo lo brinda el sistema de indemnizaciones por despido –supuestamente se trata del más protector de los países estudiados– difícil de hacerse efectivo cuando las tasas de rotación laboral son tan altas como las que existen en México. Este sistema beneficia por lo general a los trabajadores calificados de las grandes empresas o dependencias públicas (una minoría) pero no sirve para proteger a los más vulnerables.

Como resulta de la investigación realizada, solamente demanda un porcentaje minoritario de los trabajadores, la mayor parte de los cuales acepta una conciliación por menos de la mitad de lo que le corresponde legalmente ya que, aunque tendría buenas posibilidades de ganar en un juicio, menos de la mitad llegaría a ejecutar la sentencia si litigara ante la jurisdicción federal y solamente lo lograría uno de cada diez en la jurisdicción local del DF, donde se concentran los trabajadores de las pequeñas y medianas empresas.

Los tres países con antecedentes corporativos tienen escasa experiencia sobre cómo transitar hacia modelos sindicales basados en un nuevo equilibrio entre libertades individuales y los derechos de las organizaciones así como en el pluralismo, lo que constituye un requisito de un orden democrático y una ciudadanía plena a la vez que muestra las limitaciones de la transición política.

Esta situación afecta nuevamente más a México, donde el corporativismo derivó en una extendida simulación sindical y en la manipulación del sentido de la acción colectiva, permitiendo el triunfo de las posiciones antisindicalistas de los empresarios, respaldadas por los últimos gobiernos. Estamos en este terreno ante un caso de “colusión legal” de graves consecuencias y muy difícil de erradicar, que se sustenta en un diseño inadecuado de los derechos colectivos. A la radicalidad original de los derechos de sindicalización, contratación colectiva y huelga, se le opuso en los hechos, como un “mal menor”, la complicidad entre autoridades, empleadores y sindicatos afines, negocio altamente rentable para los líderes,

los empleadores y sus abogados. Esta colusión impide la emergencia de sindicatos independientes y verdaderamente representativos y, por ende, reduce los costos laborales y garantiza plena flexibilidad a las empresas, la que sin embargo no es combinada con inversiones en tecnología ni en calificación ni aprovechada para mejorar los niveles de productividad. En suma, por una parte existen “cotos de poder mafiosos” que aprovechando un diseño radical crean con su actuación “agresiva” la necesidad de estas prácticas (por ejemplo, emplazando a huelga para firma de contrato a pequeños o medianos empresarios sin tener trabajadores afiliados) y se oponen con su fuerza política al rediseño profundo del régimen laboral, con el apoyo de los empleadores y de sus abogados, beneficiarios todos de estas prácticas. Por otra, los sindicatos verdaderos temen perder poder legal en un contexto adverso para los intereses de los trabajadores y los gobiernos temen poner en peligro la “paz laboral”, por lo que tampoco colocan en el centro de su agenda y de los partidos políticos aliados las reformas estructurales en el mundo del trabajo, entendiendo por ello las reformas de las estructuras sindicales y de las instancias encargadas de la vigilancia y aplicación de las normas laborales.

La consecuencia es que, a diferencia de la capacidad de cambio institucional reflejada por los otros tres países, al menos en otros aspectos de la legislación laboral y por lo que se refiere al sistema de vigilancia y aplicación de las normas, México sigue atrapado en un círculo vicioso del que le resulta muy difícil salir. De ello se derivan graves consecuencias en lo que se refiere a su capacidad para orientar las relaciones laborales hacia un arreglo que ofrezca incentivos para aumentar la productividad y un reparto equitativo de sus resultados.

Chile, por su parte, enfrenta el predominio de las libertades individuales, la fragmentación y las limitadas prerrogativas sindicales, lo que se agrava por la mayor flexibilidad de las contrataciones y su mercado de trabajo, todo lo cual se traduce en la extrema debilidad del sindicalismo como interlocutor en distintos niveles. Aunque conforman fenómenos muy contrastantes –el de Chile y México–, los resultados son semejantes: una marcada unilateralidad empresarial en la determinación de las condiciones de trabajo. La diferencia radicaría en los altos costos de transacción que ello supone en el caso mexicano, en términos de corrupción sindical y profesional así como de pérdida de legitimidad de las autoridades laborales.

La creciente importancia del trabajo no registrado (ante las autoridades laborales y/o previsionales) y la complejidad de los factores que intervienen para hacerlo posible exigen una solución igualmente compleja en los cuatro países. Independientemente de las diferencias entre los diseños legales, este fenómeno puede ser visto igualmente como un caso de “colusión legal” o de complicidad entre empleadores, autoridades y trabajadores para evadir todas o parte de las reglas, basado en la configuración de un “equilibrio general” entre sus intereses, sobre todo cuando las condiciones adversas de la economía y del mercado de trabajo presionan a la baja los costos laborales y obligan a los trabajadores a optar por el mal menor. Si estas condiciones no cambian, se vuelve casi imposible la detección del fenómeno, en tanto mientras más precarios sean los vínculos y peor la condición del empleador, menor será la disposición de los trabajadores a denunciar las violaciones.

Aunque un factor decisivo es restablecer el crecimiento económico, la mayor capacidad estatal de detección y sanción del trabajo no registrado puede incidir en el fenómeno, en tanto la posibilidad de que la IT funcione eficazmente a partir de las denuncias de los trabajadores es actualmente muy limitada. Por el contrario, la amenaza real de la detección y la probable aplicación de una fuerte multa serían un incentivo negativo para la evasión. La reciente experiencia de la Argentina en el combate al trabajo no registrado parece basarse en este supuesto. Queda sin embargo subsistente la pregunta de qué otras medidas podrían desalentar esta práctica, algunas de las cuales han sido utilizadas hasta ahora con escaso éxito: ¿un régimen especial para las empresas pequeñas o una revisión a la baja de los costos laborales no salariales para que sean soportados por todas las empresas? ¿Un aumento del salario para que los trabajadores puedan subsistir sin sacrificar otros derechos, o una reducción para que resulten soportables los costos no salariales asociados a su monto? ¿Crear mejores condiciones institucionales para una ciudadanía laboral de alta intensidad, fortaleciendo el papel fiscalizador de los sindicatos o combinando estas y las demás opciones? ¿Una distribución diferente de los riesgos y responsabilidades, socializando a través de los impuestos el soporte de los derechos sociales de los trabajadores en las microempresas y de los autoempleados? Futuras investigaciones podrían centrarse en estos interrogantes.

Anexos

Cuadro 1
Comparativo costos laborales (%)

Indicador	Argentina	Brasil	Chile	México
Contribuciones empleador	45	67,2	38,6	47,0
1. Contribuciones	34	43	4,5	29,6
Jubilación	10,2	24,7(a)		6,0
Accidentes de trabajo	2,7		2,1	2,6
Salud (b)	7,5			8,8
Guardería				1,0
Retiro				2,0
Vivienda				5,0
Aguinaldo	8,3	8,3		4,2
Seguro de desempleo	0,9		2,4	
Fondo Garantía de Tiempo de Servicio		10,0		
Asignaciones familiares	4,4			
2. Otros costos para empleador	11	24,2	34,1	17,4
Beneficios complementarios (c)	3,6	13,1	25,0	6,8
Vacaciones	7,4	11,1	9,1	10,6

Fuente: Elaboración propia basada en:
Argentina: Héctor Szretter (2005).
Brasil: Amadeo, Gill y Neri (2000: 7).
Chile y México: Tokman y Martínez (1997).
(a) Esta cifra contempla jubilación, accidentes de trabajo, educación e Instituto Nacional de Colonización y Reforma (INCRA).
(b) Para el caso de la Argentina se le agregó 1,5% que aporta el empleador para el Programa de Asistencia Médica Integral para Jubilados y Pensionados (PAMI).
(c) Para el caso de Chile y México corresponde a gratificaciones o sueldos extra.

Cuadro 2
Índice de efectividad (1 = menos efectiva; 4 = más efectiva)

Indicador	Argentina		Brasil		Chile		México	
	%	Valor índice	%	Valor índice	%	Valor índice	%	Valor índice
Cobertura de la legislación social (a)	48,2	1	69,2	4	62,8	2	63,4	3
Inspección (b)								
Cobertura	24,7	3	44,2	4	23,3	2	8,2	1
Capacidad para detectar trabajo no registrado	0,13	3	2,42	4	0,8	3	0	1
Justicia laboral (c)								
Juicios que duran tres años o más	11	2	1,4	4	1,7	3	12	1
Laudos o sentencias favorables al trabajador	74	4	62	3	n/d	2*	74	4
Laudos o sentencias ejecutados	50	3	51	4	21,1	2	11,5	1
Tasa de conflictividad (d)								
Número de separaciones/número de demandas	33,4	4	13,7	3	0,08	1	5,9	2
Total valor índices		20		26		15		13
Promedio del índice (e)		2,86		3,71		2,14		1,86

Fuente: Elaboración propia basada en las siguientes referencias:

(a) Datos tomados del anexo estadístico del *Panorama laboral, 2004. América Latina y el Caribe*. Para Argentina, Brasil y México son datos de 2003; para Chile, de 2000.

(b) Datos tomados de los capítulos nacionales. Las cifras de la Argentina corresponden a 2004, las de Brasil son de 2003, para Chile son datos de 2003 y para México los datos de cobertura son de 2004 (sólo de jurisdicción federal) y los referentes a la capacidad de detección son de 2003. Cabe señalar que en México la institución encargada de fiscalizar y regularizar el trabajo no registrado es el IMSS. En 2003 sólo regularizó a 1.621 trabajadores, por lo que es prácticamente nula la capacidad de detección.

(c) Las cifras de Chile se tomaron del trabajo de Gazmuri (2004), citado en el capítulo nacional correspondiente. Las cifras de la Argentina, Brasil y México se tomaron de los respectivos capítulos nacionales. Para el caso mexicano, de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal.

(d) Datos tomados de los capítulos de cada país. Las cifras de la Argentina y Brasil corresponden a 2003, las de Chile son de 2000 y las de México de 2001 sólo de jurisdicción federal.

(e) Se dividió el total del valor de los índices entre el número de indicadores. Para el caso de Chile, donde no se cuenta con un indicador, se le asignó la media.

* Dado que para Chile no se cuenta con esta información, se le asignó la media a este indicador.

Bibliografía

- Amadeo, E., I. Gill, I. y M. Neri (2000), "Brazil: The pressure points in labor legislation", *Ensaio Econômicos da EPGE*, N° 395, FGV, Río de Janeiro.
- Aragón, S. (2005), "Trabajadores de la construcción del Distrito Federal: vulnerabilidad versus protección institucional", tesis para obtener el título de maestría en Estudios Sociales, México, UAM-I.
- Armijo, L. (1995), "The problems of simultaneous transitions", en Larry Diamond (ed.), *Economic Reform and Democracy*, Londres, The Johns Hopkins Press.
- Bensusán, G. (2003), "Reformas laborales en países desarrollados y en desarrollo: entre el conservadurismo y la innovación institucional", *Perfiles Latinoamericanos*, N° 22, FLACSO, pp. 11-49.
- (2005), "Diseño legal y desempeño real: las instituciones laborales en México", en G. Bensusán (coord.), ob. cit.
- (coord.) (2005), "Diseño legal y desempeño real: instituciones laborales en América latina", mimeo.
- BID (2004), *Se buscan buenos empleos: Los mercados laborales en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Bobrow, D. y J. Dryzek (1987), *Policy analysis by Design*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- Botero, J. et al. (2004), "The Regulation of labor", NBER Working Paper Series. <http://papers.nber.org/tmp/16478-w9756.pdf>.
- Cardoso, A. y T. Lage (2005), "Diseño legal y desempeño real: instituciones laborales en Brasil", en G. Bensusán, ob. cit.
- Dryzek, J. (2003), "La lógica informal del diseño institucional", en R. Goodin (comp.), ob. cit.
- Friedrich Ebert Stiftung (FES) (2005), *Memorias del seminario "Auge y perspectivas de los contratos de protección. ¿Corrupción sindical o mal necesario?"*, México, 24-26 de mayo.
- Figuerola, R. (2005), "Diseño legal y desempeño real: Chile", en G. Bensusán, ob. cit.
- Gazmuri, C. (2004), *La justicia del Trabajo en Chile: realidades y perspectivas*, Santiago de Chile, Cuaderno de Investigación, Dirección del Trabajo.
- Goodin, R. (2003) "Las instituciones y su diseño", en R. Goodin (comp.), *Teoría del diseño institucional*, Barcelona, Gedisa.
- Kaplan, D., G. Martínez y R. Robertson (2004), "Worker-and job-flows in México", México, Centro de Investigaciones Económicas, ITAM, mimeo.
- Marshall, A. (1997), "State labour market intervention in Argentina, Chile and Uruguay: Common model, different versions", *Employment and Training*, Papers 10, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Instituto de Desarrollo Económico y Social, Buenos Aires, Department International Labour Office Geneva, OIT.
- North, D. (1995), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica.
- Offe, C. (2003), "El diseño institucional en los procesos de transición de Europa del este", en R. Goodin (comp.), ob. cit.
- OIT (2004), *Panorama laboral 2004. América Latina y el Caribe*. Oficina Regional para América Latina y el Caribe, OIT. http://www.oitchile.cl/pdf/panorama_laboral_2004.pdf.
- Pettit, Ph. (2003), "El diseño institucional y la elección racional", en R. Goodin (comp.), ob. cit.
- Saavedra, J. (2003), "Labor markets during the 1990s", en P. Kuczynski (ed.), *After the Washington Consensus. Restarting growth and Reform in Latin America*, Nueva York, Institute for International Economics.
- Schmid, G. (1996), "Equality and Efficiency in the Labour Market: Toward a Socioeconomic Theory of Cooperation", en G. Schmid (coord.), *Labour Market Institutions in Europe. A Socioeconomic Evaluation of Performance*, Nueva York, M.E. Sharpe Inc.
- Senén, C. y H. Palomino (2005), "Diseño legal y desempeño real: instituciones laborales en Chile", en G. Bensusán, ob. cit.
- Stallings, B. y W. Peres (2000), *Crecimiento, empleo y equidad*, Santiago de Chile, CEPAL-Fondo de Cultura Económica.
- Szretter, H. (2005), Documento interno de la Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales del MTESS, julio, Argentina.
- Tokman, V.E. y D. Martínez (1997), "Costo laboral y competitividad en el sector manufacturero de América Latina", en V.E. Tokman, D. Martínez et al., *Costos laborales y competitividad industrial en América Latina*, Lima, OIT.
- Vega Ruiz, M.L. (2001), *La reforma laboral en América Latina*, Lima, OIT.
- Weller, J. (1998), "Los retos de la institucionalidad laboral en el marco de la transformación de la modalidad del desarrollo en América Latina", *Serie Económica*, N° 10, CEPAL.
- (2001), *Economic Reforms, Growth and Employment*, CEPAL.
- y M. van Gelderen (2005), "Flexibilidad de los mercados de trabajo: las variables laborales frente al crecimiento económico", en G. Bensusán (coord.), ob. cit.

LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL SOBRE POLÍTICAS PARA LA REGULARIZACIÓN DEL EMPLEO NO REGISTRADO*

Martín Campos y Pedro Galín**

1. Introducción

Este trabajo releva la experiencia internacional sobre políticas que se han llevado a cabo para la regularización del empleo no registrado y analiza brevemente su aplicabilidad al caso argentino.

Vale efectuar una aclaración preliminar: en algunos casos, la denominación “empleo no registrado” o “no declarado” es un concepto muy similar (Employment Outlook, 2004) o secante¹ al de economía, empleo o sector informal. Desde luego este último concepto ha dado lugar a muy nutridas y relevantes polémicas que no se abordarán aquí. En principio, el objeto de estudio, el empleo no registrado o no declarado, se define como “aquel que sin ser ilícito en sí mismo no está declarado a una o varias autoridades que deberían tener conocimiento de él, y por este hecho se sustrae a la reglamentación o a los impuestos o lleva a una reducción de las prestaciones de la seguridad social”.²

El plan de exposición es el siguiente: en primer lugar se presentarán las políticas aplicadas en distintos países para controlar el empleo no declarado. A continuación se analizan los diagnósticos y políticas recomendadas por organismos internacionales y finaliza con algunas conclusiones relativas a la aplicabilidad a la Argentina de algunas de tales iniciativas.

2. Las políticas aplicadas

2.1. Países desarrollados

ITALIA

Es uno de los países que más iniciativas ha ensayado para combatir el trabajo no declarado. A pesar de ello, continuó creciendo hasta 2003 (último año para el que se cuenta con información). La perspectiva italiana es muy interesante para evaluar la eficacia de las políticas aplicadas. En lo que sigue se detallan algunas de las adoptadas a partir de 1996.

Realineamiento retributivo. Con la introducción del realineamiento retributivo Italia adoptó un instrumento para afrontar el fenómeno del empleo sumergido. El procedimiento incentivaba la regularización (contractual y contributiva) del trabajo, suponiéndose que lo tornaba más conveniente para la empresa. A través de acuerdos territoriales y tributarios, las empresas se regularizaban en un plazo de tres años, obteniendo a cambio una reducción sustancial de las contribuciones (hasta de 75%) en el trienio. Con posterioridad el período de realineamiento fue extendido a cinco años. Para los trabajadores se trataba de percibir, en el mismo período, salarios más bajos que los previstos en el convenio colectivo, logrando una posición con-

133

* Este artículo es una versión sintetizada del Documento de Trabajo N° 28 publicado por el Proyecto de la OIT “Enfrentando los retos al trabajo decente en la crisis argentina” (OIT-MTEySS), en el que se puede encontrar información sobre la magnitud y la evolución del trabajo no declarado en los países analizados que, por razones de espacio, no ha sido incluida aquí.

** Pedro Galín es coordinador nacional del Proyecto de Cooperación Técnica de la OIT “Apoyo al Programa Nacional de Trabajo Decente”. Martín Campos es consultor del mismo proyecto. Las opiniones expresadas en este texto no comprometen las de la OIT.

1. Por ejemplo, en la Resolución de la Conferencia Internacional del Trabajo de 2002.

2. La definición es de OECD (2003), L 197/15 (19) y la Ley Nacional de Empleo 24.0013.

tributiva adecuada a fines previsionales (Comitato per l'Emersione del Lavoro non Regolare, 2000). La baja en las contribuciones alcanzaba al total en el primer año y luego se elevaba 20% anual, hasta normalizarlas al quinto año (idem, 2001). Eran admitidas a tal procedimiento las empresas y los trabajadores no denunciados a los institutos previsionales o que lo habían sido con horarios y jornadas de trabajo inferiores a los efectivamente realizados y/o eran retribuidos con salarios inferiores a los establecidos por negociación colectiva o normativamente.

El mecanismo estaba previsto solamente para algunas regiones y en especial sectores (calzado y vestido). Se estimó que el porcentaje de trabajadores dependientes en proceso de "realineamiento" en el sur alcanzaba a 11,5% del total de dependientes declarados (Tartaglione, 1999). Hacia fines de 1999 se habían firmado 199 acuerdos y adhirieron un total de 22.010 empresas. El programa fue suspendido a requerimiento de la Comisión Europea por considerarlo una ayuda gubernamental ilegal para reducir costos laborales. Cuando finalizó, muchas empresas que habían alcanzado el nivel de salario nacional interrumpieron sus negocios, imposibilitadas de mantener el nuevo piso salarial. En muchos casos, cerraron temporariamente y reabrieron bajo un nuevo nombre, utilizando nuevamente trabajadores no declarados (Renooy *et al.*, 2004: 174).

La constitución del Comitato Nazionale per l'Emersione del Lavoro non Regolare. Por la ley 448/98 se estableció el Comitato per l'Emersione del Lavoro non Regolare" dependiente directamente de la oficina del primer ministro. La primera tarea del comité fue analizar y coordinar las iniciativas de regularización. Además del Comité Central, se establecieron otros regionales y provinciales con la tarea de revisar las situaciones locales, promover acuerdos y llegar a dar apoyo a los acuerdos de regularización. Cada comité regional tiene quince miembros, de los cuales siete son designados por la administración pública y ocho en conjunto con actores sociales.

Recientemente se ha establecido una red de "tutores" regionales, profesionales independientes, por ejemplo abogados o economistas, con profundo conocimiento de la situación del mercado de trabajo de la región. Su tarea más importante es colaborar con el desarrollo del proceso de regularización regional ayudando a las empresas que quieren "salir a la superficie".

Campaña de Regularización (2001-2003). En octubre de 2001 se sancionó la ley conocida como "Campaña de Regularización", que finalizó en febrero de 2003. Esta norma autorizaba a empleadores y trabajadores a poner en regla su situación con respecto a impuestos, seguridad en el trabajo, contribuciones a la seguridad social, etc. A cambio de ello, los empleadores pagaban sanciones, impuestos y contribuciones reducidas por tres años, a fin de ajustarse a los nuevos e incrementados costos laborales. Los trabajadores involucrados podían pagar aportes previsionales reducidos por los años pasados y normalizar su propia situación tributaria. Tanto empleadores como trabajadores tuvieron la opción de regularizarse de inmediato o gradualmente, en cuyo caso debían presentar un plan que debía ser aprobado por un comité *ad hoc*.

Con esta campaña Italia esperaba regularizar aproximadamente unos novecientos mil trabajadores. El resultado final de 1.029 declaraciones y 3.854 nuevos trabajadores formalizados fue decepcionante y probablemente implique el final de las políticas enfocadas a reducir costos laborales (Renooy *et al.*, 2004: 175). En consecuencia, se ha reorientado la acción hacia medidas consideradas "indirectas". Entre las más interesantes puede mencionarse la que se detalla de seguido.

El Proyecto CUORE de la municipalidad de Nápoles. Este proyecto comenzó en 1998 con un acuerdo entre la municipalidad de Nápoles y la Universidad Federico II para conducir un estudio exhaustivo sobre el entorno local de negocios. La investigación reveló que el verdadero problema del mercado de trabajo italiano no es el desempleo sino el empleo irregular, en particular el no declarado.

El proyecto conformó una red de centros de servicios locales para empresarios y emprendedores. Cada centro CUORE local sirve a un vecindario de bajos recursos. El grupo objetivo del proyecto son los pequeños y microempresarios con potencial de crecimiento, pero los centros también trabajan con empresas grandes. Los operadores pueden cooperar identificando a las personas y organizaciones (por ejemplo, consultores y áreas de la administración pública) que pueden dar apoyo chequeando la calidad de los servicios de consulta, removiendo obstáculos por medio de la interacción con los servicios públicos u ofreciendo otro tipo de asistencia; monitorean de cerca cada paso del proceso para asegurar que los empresarios sigan el camino acordado de regula-

rización y que éste siga estando acorde a sus necesidades.

El sistema de análisis utilizado en CUORE y la búsqueda previa son considerados muy innovadores. Dado que debieron detectar actividades productivas ocultas, fue importante adaptar su comportamiento: en áreas prósperas, el trabajo podía ser un poco más visible; en zonas peligrosas, en algunas ocasiones, los operadores del proyecto debieron investigar indirectamente como si fueran clientes.

Después de la instauración del Comitato Nazionale per l'Emersione del Lavoro non Regolare, los tutores de la región de Apulia y otras decidieron replicar la experiencia del CUORE, considerada una práctica de excelencia.

La reforma de la inspección del trabajo. Por un decreto legislativo de abril de 2004, conocido como de "racionalización de las funciones de la inspección en materia de previsión social y laboral", se ha impuesto un cambio "radical" en todo el sistema de inspección del trabajo. Se creó una nueva dirección general en el Ministerio de Bienestar, con competencia para definir las líneas que guían la actividad inspectiva y un organismo de coordinación y vigilancia a nivel central, asentado en direcciones regionales y provinciales con competencias análogas en el terreno. Nuevas atribuciones se otorgaron a los inspectores y aumentó su número, con la designación de cerca de ochocientos más, los que se suman a los dos mil quinientos ya en funciones.³

ESPAÑA

En relación con las políticas destinadas a combatir el empleo no declarado, en España se han aplicado medidas de flexibilización laboral (el 30% del empleo asalariado está compuesto por contratos temporales) y reducciones tributarias (incluidas las nuevas contribuciones a la seguridad social) (Renooy *et al.*, 2004).⁴ Asimismo, se han establecido políticas tendientes a simplificar el registro y estimular la regularización de los migrantes, medida ampliada recientemente, aunque los resultados no parecen al menos hasta ahora exitosos.

Respecto de la importancia de las políticas contra el trabajo no registrado, un estudio señalaba que sólo las autoridades laborales le han asignado una gran relevancia. El gobierno nacio-

nal le concede una prioridad intermedia, mientras que las autoridades impositivas, los sindicatos y las autoridades locales no le otorgan importancia. Los servicios de inspección del Ministerio de Trabajo, según el mismo informe, han reforzado sus acciones hacia las personas que por un lado reciben beneficios de desempleo y por el otro desarrollan actividades incompatibles con los mismos. De acuerdo con la información del Ministerio de Trabajo, cerca del 30% de las inspecciones han encontrado personas en esa situación (Mateman y Renooy, 2001: 46). Un dato sobre la fortaleza de la inspección del trabajo en España es que la autoridad laboral nacional cuenta con un inspector por cada veintiún mil trabajadores, mientras el promedio europeo es uno de cada siete mil. Esto comenzó a modificarse recientemente, ya que se inició un proceso para incrementar en 25% los recursos humanos de la inspección (Albarracín, 2005).

Tanto en España como en otros países los esfuerzos de la inspección del trabajo para el control del empleo no declarado parecen concentrarse en los perceptores de prestaciones por desempleo, por obvias razones fiscales.

ALEMANIA

Se presentarán brevemente las iniciativas más relevantes adoptadas, comenzando por contratos especiales, con contribuciones y protección reducidas, siguiendo luego con medidas de control, reforzamiento de la inspección, endurecimiento de las penalidades y ampliación de la responsabilidad de los contratistas.

"Mini y miditrabajos". En los años 70, en el mercado de trabajo alemán fue introducido el segmento de los llamados "empleos menores" (*mini jobs*). Esto se difundió en los 90 como una forma de empleo a bajo costo, creció y se convirtió en una parte significativa del mercado de trabajo. A comienzos de 1999 había más de 6,5 millones de minitrabajos, que comprendían casi el 70% de todos los trabajos en el sector de catering y el 60% de los de limpieza. Este crecimiento puso en jaque las bases financieras del sistema de seguridad social, particularmente las pensiones y los seguros de salud. Más aún, los sindicatos de trabajadores temieron la pérdida de los trabajos formales y su sustitución por los nuevos contratos. Por eso en 1999

3. http://emersione.welfare.gov.it/IES/pgm/news/NEW_VisNews.asp.

4. La OECD (2004a: 234) indica que España e Italia son los países que más han aplicado estas reducciones.

el gobierno reformó el esquema de los minitrabajos apuntando a limitar su crecimiento.

A partir de ese año el empleo “menor” fue autorizado hasta un cierto nivel de ingresos, 630 marcos como límite inicial y una semana laboral de quince horas. Los empleadores tenían que pagar una tasa global de 23% en tanto que la de los empleados era cero. El empleo menor podía ser combinado con el formal. Éste fue un régimen que permitió pequeños trabajos para empleados, estudiantes y pensionados y algunos ingresos extras para esposas ya aseguradas por el esquema de seguridad familiar.

En 2002 el gobierno alemán introdujo otros tres tipos de miniempleos. El límite de ingresos anterior, de 630 marcos, fue llevado a 400 euros. El cambio más importante fue el levantamiento de la restricción de las quince horas semanales de trabajo, incrementando la flexibilidad para los empleadores pero también fijando de hecho un salario mínimo nuevo (menor). Otra modificación relevante fue la extensión de los miniempleos al sector del servicio doméstico. Para éstos, el empleador tiene que pagar impuestos de 12% y puede deducir cierto monto de esas contribuciones de sus obligaciones impositivas.

Para facilitar la transferencia del empleo menor al formal, se previó una zona de transición para los ingresos entre 400,01 y 800 euros (los miditrabajos). Las contribuciones para la seguridad social de estos empleados aumentaban gradualmente hasta alcanzar el pleno 21%.

Entre 2002 y 2003 fueron creados cerca de 1.21 millones de nuevos minitrabajos (casi un 3% del total de la fuerza de trabajo). Alrededor de 630 mil habrían transformado sus antiguos empleos más protegidos en una relación de minitrabajo. El saldo restante, o sea unos 580 mil empleados, probablemente habrían convertido

sus trabajos no declarados en minitrabajos registrados (Renooy *et al.*, 2004). Según una información más reciente, casi todos los registrados como minitrabajos son empleados a tiempo parcial y su cantidad a septiembre de 2004 ascendía a 7,9 millones, duplicando las cifras de 2002. La Federación Alemana de Sindicatos reclamó a fines de 2004 que los minitrabajos sean abolidos, argumentando que su incremento se realizó a expensas de los regulares. Por su parte, la Confederación Alemana de Asociaciones de Emplea-

dores afirmó que la expansión de los miniempleos no podía ser exclusivamente atribuida a la precarización laboral sino que en gran medida obedecía a la regularización de trabajo no declarado (Eiro on Line, 2004).

El reforzamiento de la inspección y de los sistemas de información. En Alemania hubo un inmenso incremento en los esfuerzos de control: 2.800 empleados en las oficinas laborales y otros 1.100 (a elevarse hasta 2.500) en las de control de ventas, dedicados al empleo no declarado (Mateman y Renooy, 2001: 257). Una innovación es la contratación de detectives privados para descubrir a trabajadores de la economía oculta.⁵ Otra tendencia identificada es un continuo incremento de la cooperación entre los organismos de control, principalmente el intercambio de información para identificar el fraude en beneficios sociales.

El agravamiento de las sanciones. Rige una ley especial para combatir el empleo no declarado por la cual es infracción omitir la comunicación de incorporación de empleados a la Oficina del Trabajo, penada con multas de hasta 200 mil marcos y se considera delito de derecho criminal el empleo de más de tres trabajadores sin declarar durante catorce días o más. Asimismo, se ha establecido para la industria de la construcción el principio de la responsabilidad del contratista principal por las cargas sociales del subcontratista (Pedersen, 2003).

Además, se ha promovido la coordinación de organismos, mejorando el flujo de datos entre autoridades, principalmente con la intención de detectar fraude impositivo. Desde 1998 las oficinas de asistencia social se han integrado dentro de un sistema de intercambio de información.

FRANCIA

En 1997 se constituyó la Comisión Nacional de Lucha contra el Trabajo Ilegal, integrada por doce ministerios, tres cámaras empresariales, diez representantes de organizaciones sindicales y de profesionales y dos de organismos de seguridad social. Esta comisión se reunió desde entonces sólo en tres oportunidades. Se creó también la Delegación Interministerial de Lucha contra el Trabajo Ilegal, que jugaría un rol de comunicación de las diversas organizaciones de lucha

5. European Employment Strategy: 2003 National Action Plans (http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/index_en.htm), citado en OECD (2004a).

contra el trabajo ilegal, las comisiones departamentales y los comités operacionales (COLTI). Estos últimos reúnen a las distintas instancias de control locales y cuentan con un secretariado permanente cuya misión es el seguimiento de las operaciones programadas, que depende del procurador general de la República.⁶

En la última reunión de la Comisión Nacional el gobierno francés propuso un plan de lucha contra el trabajo ilegal para el bienio 2004-2005 (Ministère de L'emploi, du Travail et de la Cohesion Sociale, 2004-2005) que se concentra en cuatro sectores de actividad: espectáculos, agricultura, hoteles y restaurantes, construcción y obras públicas. El plan prevé el reforzamiento de los medios destinados a la inspección del trabajo, que otras fuentes califican de insuficientes,⁷ así como el incremento de la cooperación y el intercambio de información entre las distintas agencias estatales de control. La comisión impulsó un decreto que obliga a los contratistas a controlar periódicamente el cumplimiento de las obligaciones legales de sus subcontratistas, bajo pena de hacerlos responsables solidarios en caso de una infracción por trabajo oculto.⁸ Ya en 1995, seis organizaciones profesionales de la industria de la construcción e ingeniería civil adoptaron un nuevo contrato estándar para subcontratación. Este contrato incluye una provisión que exige que el contratista asegure que el subcontratista ejerza su actividad dentro de condiciones regulares, excluyendo todo tipo de trabajo no declarado.

SUECIA

Parte del creciente interés en la economía informal en Suecia se relaciona con la sospecha de que el trabajo no declarado ha venido expandiéndose muy rápidamente (Thomas, 1992). Además, algunas encuestas han revelado, contra lo que podría suponerse, una alta tolerancia en la ciudadanía hacia el trabajo no declarado. Casi la

mitad de la población (43,5%) se habría involucrado en una ocupación no declarada o podría aceptar ingresar al mercado de trabajo informal. No obstante, la aceptación del empleo no registrado como una posibilidad depende de su importancia y extensión. El trabajo informal realizado en pequeña escala parece ser más aceptado por una amplia proporción de la población (Jönsson, 2002). La agencia impositiva sueca informa que “en Suecia en 1998 un 42% estaba en desacuerdo con la afirmación: «Es razonable que la persona que compra trabajo en negro, por ejemplo, trabajo en casas de verano, también sea castigada»”, contra sólo un 27% de acuerdo”.⁹

La agencia auditora sueca, National Audit Office (RRV), propuso hacia 1998 un programa nacional contra el trabajo no declarado basado en algunas actividades principales:

- Influir sobre las actitudes: campaña de información, simplificación del marco regulatorio y una autorregulación en el sector empresarial.¹⁰
- Incrementar el riesgo de detección: centralización de información, mayores recursos para las autoridades impositivas y medidas contra el fraude en beneficios sociales.¹¹

Una importante conclusión de ese programa es que “un único método no es suficiente y se necesita una combinación de políticas eficientemente diseñadas que no cause efectos negativos sobre el mercado laboral formal” (Jönsson: 2002: 8).

Además de estas medidas, el gobierno sueco creó en 1998 un Departamento Nacional del Crimen Económico, dependiente del Ministerio de Justicia, donde se combinan policías, fiscales y economistas especializados en combatir esos delitos y trabajan cuatrocientas personas. Adicionalmente, creó departamentos espe-

6. <http://www.acoss.fr/> y OECD (2004a, Annex 2: 5).

7. De acuerdo con la fuente citada, en 2004 el Estado francés dejó de percibir por empleo no declarado alrededor de 55 mil millones de euros por la evasión de aportes y contribuciones a la seguridad social, en tanto que las multas aplicadas por ese concepto alcanzaron a 15 millones de euros (Ministère de L'emploi, 2004-2005).

8. Comunicado de prensa del Ministerio de Empleo, Trabajo y Cohesión Social, 3 de mayo de 2005, en http://www.travail.gouv.fr/actualites/actualites_f8.html.

9. RSV (Swedish Tax Agency) (2002), *Tax Statistical Yearbook of Sweden* (<http://skatteverket.se/broschyurer/152/15205/15205.html>).

10. Como parte de esta campaña, en 2002 la autoridad impositiva sueca lanzó una campaña de visualización e información en gran escala dirigida específicamente a la gente joven sobre los riesgos de no participar en el sistema de seguridad social (Renooy, et al., 2004: 165).

11. “Actualmente, la mayoría de la población sueca cree que el riesgo de detección es bajo o muy bajo” (Jönsson: 2002: 7).

ciales dentro de la administración impositiva para combatir la evasión.

En 1998 la agencia impositiva sueca estableció un grupo de análisis de la cadena en la industria de la construcción exigiendo a cada compañía constructora información sobre sus subcontratistas, y a éstos a su vez sobre los suyos. Una vez identificados todos los participantes en un proyecto de construcción, se cruza la información con la de la autoridad impositiva. Si del análisis surgen proporciones inusuales respecto del valor del contrato y los salarios, se presume la existencia de trabajo no declarado (Mateman y Renooy, 2001: 263).

GRAN BRETAÑA

El enfoque de Gran Bretaña para enfrentar este problema se centra en:

- Aumentar los incentivos para regularizar el trabajo no declarado: mejorar las regulaciones, asistir a quienes quieren iniciar un negocio, reducir la burocracia, facilitar la transición de beneficios de desempleo a trabajo con subsidios especiales y reformas impositivas.
- Prevenir el involucramiento en la economía oculta, incluyendo la exigencia del alta temprana ante las autoridades impositivas, mejora de procesos para la obtención del número de seguridad social, y detectar y sancionar a los infractores. La ley sobre fraude a la seguridad social de 2001 estableció nuevos poderes para las oficinas autorizadas, con acceso a información de ciertas organizaciones como bancos, sociedades comerciales, establecimientos educativos, etc.
- Crear equipos sobre la economía oculta, que integran diversos departamentos del gobierno. En otoño de 2002 se formó un grupo especial (que incluye a representantes de la Confederación de Industrias Británicas y de la Confederación de Sindicatos) sobre migrantes ilegales para guiar al gobierno sobre los modos de reducir el trabajo ilegal.¹²
- Aumentar la conciencia pública acerca de los beneficios del trabajo legítimo y los riesgos del no declarado.

En el largo plazo, la estrategia apunta a reforzar el comportamiento honesto publicitando los

beneficios del trabajo legítimo, incluyendo el acceso a créditos impositivos, la protección de salud y seguridad laboral, la posibilidad de lograr un retiro en la vejez. Cabe destacar que los menores beneficios del seguro de desempleo británico frente al sueco, danés y alemán no han redundado en una menor incidencia del trabajo no declarado (Pedersen, 2003).

Además, en el esquema de ingresos de la industria de la construcción británica, introducido en 1999, los contratistas pueden abonarles a sus subcontratistas sólo si poseen un certificado de la agencia tributaria británica.

SUIZA

En 1999 se creó el Consejo Nacional para la Lucha contra el Trabajo en el Mercado Negro. En su informe final recomendaba como estrategia principal que, “dado que la ruta de incentivos reducidos ofrece perspectivas limitadas, *es difícil luchar contra el mercado «negro» de empleo de otra manera que a través de medidas represivas (inspecciones y sanciones)*. En este sentido, debe reconocerse que la represión es en efecto un tipo de reducción en los incentivos a las actividades no declaradas, en cuanto apunta a incrementar el riesgo de pérdida (financiera o de otro tipo, como sentencias a prisión) en los cálculos del empleador o del empleado, por encima de las perspectivas de ganancia” (SECO, 2000; nuestro subrayado). Las medidas específicas propiciadas incluyeron una mejora en el intercambio de información administrativa, el combate al falso cuentapropismo y un incremento en las sanciones. No obstante reconocía que las inspecciones son difíciles en algunos sectores, por ejemplo en el servicio doméstico, por lo que recomendaba allí un enfoque basado en otro tipo de incentivos (como los cheques de servicio de Francia).

La aplicación de las leyes laborales en Suiza es una tarea a cargo de los cantones, en tanto el gobierno federal ejerce una función de supervisión. La OECD señala que una de las dificultades principales que enfrenta Suiza en la lucha contra el trabajo no declarado es la carencia de voluntad política de los cantones. Además de la falta de recursos, parece ser que muchos gobiernos cantonales temen las consecuencias negativas de la lucha contra el mercado de trabajo en negro, particularmente en las ramas donde ese fenómeno está más difundido.

12. <http://www.eiro.eurofound.eu.int/2004/06/tfeature/uk0406104t.html>.

2.2. Países en transición (miembros recientes o candidatos a la Unión Europea)

En lo que sigue, revisaremos brevemente las experiencias de algunos países en transición

ESLOVENIA

El gobierno esloveno adoptó en 1997 un “programa para el descubrimiento y la prevención del trabajo no declarado” por el cual estableció una comisión gubernamental para determinar, coordinar y monitorear las actividades en esta área. En 2000 se aprobó una ley de prevención del trabajo y empleo en negro.¹³

En el Plan de Acción Nacional de Empleo de 2004 se incluyeron medidas para estimular la transformación del trabajo no registrado en empleo regular: abolición de obstáculos administrativos para el funcionamiento de empresas, cambios en la legislación impositiva, generación de un ambiente amigable de negocios y facilitamiento del acceso a financiamiento para iniciar una nueva empresa.

Según la información de que se dispone, pese a prevenir algunos mecanismos para combatir el trabajo no declarado, la actitud del gobierno es de cierta tolerancia (Renooy *et al.*, 2004: 155-156).

HUNGRÍA

La política húngara hacia el empleo no declarado “se dirigió a minimizar los costos de registración al comienzo del proceso de transición, proporcionando una oportunidad para deducir costos de la base impositiva y compensar las altas tasas, siendo poco estricto en la recaudación de los impuestos. Cuando la crisis inicial de la transición terminó y el crecimiento económico se fortaleció, el gobierno indicó el nivel esperado de ingreso y la mayoría de los empresarios declararon ingresos justo por encima de ese nivel. El resultado fue un incremento gradual de la porción de ingreso formalmente declarado” (Kallay, s/f).

Si bien se ha señalado la importancia de la inspección del trabajo, también se ha afirmado que “la mayor dificultad es su escasa planta de

personal, que le permite inspeccionar anualmente sólo entre 3 y 5% del total de empresas”. En el Plan de Acción Nacional de Empleo de 2004 se afirma que “se planea incrementar el personal de la inspección del trabajo en 30% y se prevé una mayor rebaja en la imposición sobre el empleo de modo de reducir los incentivos a la evasión de los contratos de empleo, e incluir una mayor flexibilización de las normas del Código Laboral con el mismo propósito”.¹⁴

Se ha indicado que estas medidas, de carácter reciente, no son implementadas en la práctica, dado que el gobierno húngaro prefiere convivir “con un desempleo medio y un nivel medio de trabajo no declarado” (Renooy, *et al.*, 2004: 155).¹⁵

POLONIA

Entre las razones más frecuentemente citadas en relación con la preponderancia del trabajo no declarado en Polonia se menciona, siguiendo criterios ortodoxos, el alto nivel de costos laborales agregados, visto como un obstáculo para la creación de nuevos empleos regulares. Más aún, se sostiene que el sistema de seguro de desempleo proporcionaría muy poco incentivo a buscar un trabajo legal; para los desempleados habría sido más productivo disfrutar de los beneficios del seguro al tiempo que trabajan en la economía oculta.¹⁶

Según un estudio, la tendencia hacia una disminución del trabajo no declarado en Polonia entre 1994 y 1999 puede ser explicada por el fuerte crecimiento económico en ese período (Grabowski, s/f). En cualquier caso, no se conocen medidas específicas que apunten a combatir el trabajo no declarado.

ESLOVAQUIA

La información disponible en el Observatorio de Relaciones Industriales de la Unión Europea sostiene: “En general, las motivaciones para el trabajo no declarado en Eslovaquia –alto desempleo y altas contribuciones a la seguridad social– son fuertes. Al mismo tiempo, descubrir el trabajo no decla-

13. “European industrial relations observatory on-line, Country Slovenia Thematic feature-industrial relations and undeclared work”, <http://www.eiro.eurofound.eu.int/2004/06/tfeature/si0406205t.html>.

14. “European industrial relations observatory on-line, Country Hungary Thematic feature-industrial relations and undeclared work”, <http://www.eiro.eurofound.eu.int/2004/06/tfeature/hu0406103t.html>.

15. Sólo recientemente (2004) entró en funcionamiento un nuevo Registro Laboral Unificado para exigir a los empleadores la inclusión de los nuevos trabajadores antes de que comiencen a trabajar.

16. “European industrial relations observatory on-line, Country: Poland, Thematic feature-industrial relations and undeclared work”, <http://www.eiro.eurofound.eu.int/2004/06/tfeature/pl0406107t.html>.

rado es algo difícil, y las sanciones son débiles o no se aplican. La visión general es que la eliminación del empleo no declarado es, por completo, competencia de la administración pública. En abril de 2000 varios cuerpos oficiales de inspección eslovacos llegaron a un acuerdo de cooperación para la coordinación y ejecución de la inspección del trabajo no declarado. No se conocen otras iniciativas destinadas a reducir la participación del trabajo no declarado. Los actores sociales, empleadores y sindicatos comparten una actitud idéntica hacia el papel del sistema impositivo; consideran que tasas más bajas debilitarían el incentivo a los empleadores a utilizar trabajo no declarado”.¹⁷

ESTONIA

Una de las políticas principales desarrolladas en Estonia se vincula con el establecimiento de un nuevo sistema de pensiones que conecta a los fondos personales con los aportes salariales realizados en el marco de un empleo formal, lo que según alguna interpretación podría haber influido sobre la incidencia del no registro. Fuera de esta iniciativa, existe poca evidencia de políticas activas hacia el empleo no registrado y se afirma que su reducción se debería al desarrollo económico en general, más que a una intervención estatal o a la participación de los actores sociales.¹⁸

En estos países en transición se ha sostenido que “uno de los factores más importantes en el combate al empleo no declarado es el éxito general y la estabilidad del desarrollo económico”. Esto es particularmente destacado por algunos expertos en relación con los países más avanzados de la Unión Europea (Estonia, República Checa, Eslovenia), “donde hay una correlación directa entre progreso económico y reducción del trabajo no declarado. Por el contrario, en los países menos avanzados, la falta de reformas estructurales (Bulgaria) o el alto nivel de pobreza (Rumania) debilitarían la efectividad de cualquier política de empleo” (Renooy *et al.*, 2004: 157).

Las políticas menos efectivas parecen ser

aquellas que otorgan privilegios económicos especiales, sean zonas económicas especiales, incubadoras de negocios, reducciones impositivas en zonas de alto desempleo, etcétera.

EL CASO DE COREA

Entre los países del sudeste asiático se ha logrado información relevante sobre este país, que parece interesante. Según un estudio del Korean Labor Institute, “el segmento de trabajadores temporarios y diarios aumentó desde 41,1% en 1993 a 48,8% en 2004; estos empleos pagan salarios bajos, ofrecen pocas prestaciones y seguro social, y no tienen garantías implícitas de empleo de largo plazo. La legislación laboral que rige la protección social para los trabajadores frecuentemente no se aplica a los que están cubiertos por acuerdos no estándar. Más aún, incluso si las leyes brindan esa protección, los empleadores frecuentemente las violan” (Yoo, 2005: 8-9). Por su parte, la OECD coincide en que “muchos empleados de pequeñas compañías no tienen derecho a ciertas asignaciones y serían no regulares según la encuesta de empleo” (OECD, 2004b: 89).

La política gubernamental parece apuntar hacia una mayor flexibilidad del mercado de trabajo, al tiempo que se busca una creciente protección de los trabajadores temporarios. En una presentación sobre las Directivas de Política Económica para 2005 el Ministerio de Economía y Finanzas de Corea menciona que se ha propuesto como medida para enfrentar los desafíos que implica la economía la reforma del mercado laboral en dirección a reducir los requisitos previos al despido de los trabajadores regulares y el fortalecimiento de la protección de los trabajadores temporarios para prohibir la discriminación “no razonable”.¹⁹ El Ministerio de Trabajo ha propuesto el uso irrestricto de trabajadores temporarios durante un máximo de tres años, sin plantear límites en cuanto a su magnitud sobre el total de la masa salarial, y planea introducir medidas para controlar los despidos de aquellos que hayan superado esa duración.

En un estudio se menciona que la adminis-

17. “European industrial relations observatory on-line, Country Slovak Republik. Thematic feature-industrial relations and undeclared work”, <http://www.eiro.eurofound.eu.int/2004/06/tfeature/sk0406105t.html>. Esta información contradice parcialmente la clasificación de Renooy *et al.*, que incluye a Eslovaquia entre los países que aplican políticas específicas (Renooy *et al.*, 2004: 129).

18. Raul Eamets y Kaia Philips, University of Tartu, citados en “European industrial relations observatory on-line, Country Estonia. Thematic feature-industrial relations and undeclared work”, <http://www.eiro.eurofound.eu.int/2004/06/tfeature/ee0406103t.html>

19. <http://www.keia.org/2-Publications/2-6-Other/13>.

tración del trabajo y la inspección deben ser mejoradas, ya que “parece que los trabajadores están en su mayoría indefensos contra los problemas derivados de la mala clasificación de su status de empleo, debido a una pobre inspección” (Ahn, sf).

3. Organismos internacionales: diagnósticos y políticas recomendadas

La relevancia de la cuestión del empleo no declarado ha sido resaltada recientemente en varias reuniones y trabajos de organismos internacionales, lo que se expresa en resoluciones, directivas y trabajos que serán presentados a lo largo de esta sección, aunque varios de ellos ya han sido utilizados para las precedentes.

En la 90ª Conferencia Internacional del Trabajo la OIT abordó la cuestión de la economía informal, de la cual el empleo no declarado es, como se adelantara, una parte sustancial. Concluye que la organización debe “cooperar con los Estados miembros a fin de elaborar y ejecutar, en consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores, una política nacional tendiente a incorporar a los trabajadores y las actividades informales en la economía formal”. La revisión de la literatura y las experiencias de los países analizados no da cuenta de la elaboración de políticas nacionales amplias en las que se incluyera la cuestión del empleo no declarado, sino de iniciativas específicas no claramente integradas.

Por su parte, la Novena Directiva General sobre el Empleo de la Unión Europea de 2003 incluye como objetivo “transformar el trabajo no declarado en empleo regular. Los Estados miembros deberán desarrollar e implementar amplias acciones y medidas para eliminar el trabajo no declarado, que combine la simplificación del contexto empresarial, remover los desincentivos y proveer incentivos apropiados en los sistemas tributario y de beneficios sociales, mejorar el cumplimiento forzoso de las normas y la aplicación de sanciones. Deberían emprender los esfuerzos necesarios a nivel nacional y de la Unión Europea para medir la extensión del problema y evaluar los progresos”.²⁰ En el ámbito de la OECD,

el informe anual sobre empleo de 2004 ha dedicado un capítulo a la cuestión de la economía informal y la promoción de la transición a una economía salarial. Sostiene que si bien los niveles del empleo informal (sinónimo de empleo no declarado, en ese texto) en los países de la organización son bastante bajos, mantenerlos así es un objetivo importante y en otras áreas, donde es moderadamente alto, se requiere adoptar acciones en un amplio campo de políticas (OECD, 2004a).

En estas perspectivas, el criterio es promover la incorporación de la economía y el empleo informal, no declarado u oculto, a la formal, con diversas formulaciones. Esta óptica no coincide con las de los países que han optado por el *laissez faire*. Además, tienen énfasis diversos. La directiva de la Unión Europea está orientada a equilibrar los aportes al presupuesto de la Unión, basado en el cálculo del PBI de los países, que se ve afectado por la economía oculta. De ahí, la relevancia otorgada a las cuestiones fiscales, al igual que la OECD, animada por similares perspectivas y motivaciones. En cambio, para la OIT, la preocupación central es la protección de los trabajadores, como ya se adelantara en la Conferencia Internacional del Trabajo del 2001 al efectuarse una discusión general sobre la cuestión de la seguridad social.²¹ Asimismo, la OIT promueve una *política nacional con su connotación de integralidad*, en tanto que las otras organizaciones aconsejan “adoptar acciones” o “medidas”, lo que aparece como más puntual.

En el ámbito de los países en desarrollo puede mencionarse, entre las recientes resoluciones, la de la Conferencia de Empleo del Mercosur de 2004 donde los ministros consideraron que el desafío del Mercosur es colocar el empleo de calidad en el centro de las estrategias de desarrollo, a fin de construir instrumentos de intervención relevantes para la inclusión social, y acordaron “promover en los países miembros el desarrollo de políticas nacionales de empleo, orientadas prioritariamente en torno de los siguientes objetivos: integración de las políticas de Estado (macroeconómicas, comerciales, productivas, de infraestructura, migratorias, de previsión social, educativas) en el objetivo empleo de calidad”. Debe entenderse implíci-

20. Council Decision of 22 July 2003 on guidelines for the employment policies of the Member States (2003/578/EC), Official Journal of the European Union 5.8.2003, L 197/17.

21. “Conclusiones relativas a la seguridad social”, <http://www.oit.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc89/pdf/pr-16.pdf>.

tamente que esto incluye la regularización del empleo no declarado o no registrado.²²

En lo que sigue se examinarán diagnósticos y recomendaciones de política o iniciativas relevantes para el control y la reducción del empleo no registrado, derivadas de análisis comparados, promovidas o sugeridas por algunos organismos internacionales. Éstas podrían ser examinadas para evaluar su aplicabilidad o ajuste para el caso argentino.

3.1. Factores institucionales y políticos

Entre las distintas interpretaciones acerca de las causas del no registro, se ha señalado la existencia de factores sociales e institucionales (Mateman y Renooy, 2001: 119, 149).

Se ha destacado la importancia del tipo de relaciones que los ciudadanos establecen con sus instituciones, tanto públicas como las de la sociedad civil (sindicatos, iglesias). La confianza en el Estado y la sensación (o ausencia) de pertenencia y de inclusión respecto de la comunidad y las instituciones son señaladas como parte de los elementos determinantes del cumplimiento o del incumplimiento de las normas. Un aspecto vinculado con lo anterior se relaciona con la capacidad y el desarrollo de la burocracia estatal y la imagen que genera en la población. No menos importante es la autonomía que el Estado puede desarrollar respecto de los grupos de elite y clases dirigentes de la sociedad (Mateman y Renooy, 2001: 145). En un sentido similar, se ha sostenido que uno de los medios más poderosos para reducir la informalidad es mejorar el funcionamiento de la ley y la justicia (Johnson, Kaufmann y Zoido-Lobaton, 1998: 259). En forma coincidente, se ha entendido que en las naciones pobres del sudeste de Europa la creación y el crecimiento de empresas están severamente limitados por los pobres y arbitrarios mecanismos de aplicación de normas legales y administrativas (Marc y Kudatgobilik, s/f).

142

3.2. Factores culturales

En lo que se refiere a los países en transición se señalan los factores estrictamente “culturales”. Entre éstos se diferencia entre los que tienen vin-

culación con la herencia del socialismo y los que expresan tradiciones culturales de más larga data. Dentro de los primeros se menciona “una visión negativa del rol del Estado, la oposición y falta de confianza en las instituciones y normas oficiales, la subestimación de los beneficios futuros de la seguridad social *versus* los ingresos actuales, la idea de la prioridad del productor sobre el consumidor (derivada de una economía de la escasez) y la evaluación primitiva del capitalismo como la «ley de la jungla» donde cualquier forma de percibir ingresos está justificada” (Mateman y Renooy, 2001: 152).²³

Entre los factores culturales de mayor antigüedad se señalan “las tradiciones campesinas, especialmente en países donde la producción agrícola en pequeña escala es importante (como Hungría, Polonia, Eslovenia), donde los hábitos de compartir el trabajo informal son parte del estilo de vida; las resistencias a los dictados de las autoridades centrales por razones religiosas o nacionales en los imperios europeos a los cuales muchos de los países candidatos a ingresar a la Unión Europea pertenecían; la ausencia de experiencia democrática previa al socialismo y de las tradiciones y redes de patronazgo (Bulgaria, Rumania) asociadas a la informalidad” (Mateman y Renooy, 2001: 154).²⁴

No obstante, es importante destacar que otros estudios comparativos señalan que el tema de los valores sociales y culturales y su influencia respecto del cumplimiento de las obligaciones impositivas y de la seguridad social no parece tener un rol tan determinante como supone el trabajo recién citado. Pedersen considera, por el contrario, que no se puede llegar a la conclusión de que los valores “sean un prerrequisito para un estado de bienestar «generoso» sino que, en cambio, serían las posibilidades de control de los Estados de bienestar «generosos» las que previenen que sean socavados por las actividades informales” (Pedersen, 2003: 116-117).

Incluso en los países nórdicos, usualmente vistos como modelos de moral impositiva, no hay un claro consenso social para la adopción de medidas para eliminar el trabajo no declarado (OECD, 2004a: 259). Además de Suecia, ya examinada, en Dinamarca, en una encuesta dos tercios respondieron que han llevado a cabo activi-

22. <http://www.mundodeltrabajo.org.ar/Pistas/p012/docconferencia1p12.htm>.

23. Cabe señalar que estos factores no parecen muy diferentes de los predominantes en los países en desarrollo.

24. Los expertos polacos que colaboraron en el estudio de Renooy *et al.* (2004: 155) afirman que en Polonia existiría el trabajo no registrado aun si no existieran impuestos.

dades en “negro” o estarían dispuestos a hacerlo (Viby Mogensen, 1999). Se ha afirmado sobre la base de estudios actitudinales que hay “fuerte evidencia de que los ciudadanos evitarían los impuestos si ellos no creyeran que obtienen servicios gubernamentales de calidad por los impuestos que se les imponen” (OECD, 2004a: 259).

O sea, no se trataría de cuestiones morales sino de la diversa calidad del Estado, y de su capacidad de detección y sanción.

3.3. Burocracia

El requerimiento de diversas autorizaciones para iniciar una empresa ha sido frecuentemente considerado una importante causa del trabajo no declarado.²⁵ No obstante, algunas experiencias también indican que la simplificación administrativa no ha redundado en un descenso de la magnitud del trabajo no registrado. Debería tenerse en cuenta que algunos países que habrían reducido mucho la burocracia para la constitución de empresas (por ejemplo, Perú) no han logrado disminuir la incidencia del empleo no declarado.²⁶ De todas formas, el impacto de la reducción de los costos de transacción es aún ignorado: “Sería muy útil disponer de más información que indique si los salarios y otras condiciones de empleo podrían mejorarse mediante la reducción de los costos de legalización de una empresa” (Conferencia Internacional del Trabajo, 2002).

También se ha afirmado: “Las regulaciones del empleo, las impositivas y comerciales tienen alguna racionalidad [...] las regulaciones y la burocracia que aseguran los derechos de propiedad y combaten la corrupción hacen que la economía formal sea atractiva” (OECD, 2004a: 258). En particular, los costos de las barreras regulatorias para comenzar un nuevo negocio necesitan ser sopesados frente a los de terceros cuando quiebran y los de los contribuyentes cuando las pequeñas empresas desaparecen con deudas impositivas. Las restricciones respecto de quienes pueden comenzar un nuevo negocio y las condiciones que deben ser reunidas antes de empezar a funcionar pueden ser necesarias para minimi-

zar estos problemas. Las investigaciones deberían, al tiempo que documentar los costos de las regulaciones, concentrarse en identificar su necesidad y las formas que pueden tomar para satisfacerlas a costos menores.

3.4. Cumplimiento forzoso de la ley

Sanciones y amnistías. Como en otras áreas de política, en una visión teórica las bajas tasas de cumplimiento deberían ser enfrentadas con sanciones estrictas. No obstante, se han planteado objeciones. Las sanciones severas sobre un empleador podrían conducir al cierre de su empresa y a la pérdida tanto de los empleos regulares como de los irregulares, y los cuentapropistas que previamente sólo ocultaban parte del trabajo podrían ser llevados a la evasión total.

Los inspectores impositivos están preocupados por las muchas formas de evasión de impuestos y debido a la baja rentabilidad fiscal del control del trabajo no declarado a menudo le dan poca prioridad. Sin embargo, de acuerdo con un estudio sobre la experiencia en siete países de la Comunidad Europea, en términos generales “las actividades de control se han intensificado en casi todas las naciones” (Mateman y Renooy, 2001).²⁷

También se ha recurrido a amnistías para estimular el registro. Ya se ha mencionado la experiencia italiana del realineamiento contributivo y el fallido experimento de regularización del 2002. La opción de una amnistía general sería percibida como injusta y tiende a crear expectativas de futuros blanqueos, además que genera pocos ingresos para el fisco (Grabiner, 2000).

Responsabilidad legal por las acciones de los subcontratistas. Para combatir la evasión en la cadena de subcontratación, en la que suele observarse una proporción considerable del empleo no declarado, muchos países europeos han responsabilizado al contratista principal por el cumplimiento de las regulaciones, incluyendo las responsabilidades impositivas por sus subcontratistas. Se han indicado varias experiencias. A las ya mencionadas de Francia, Alemania y Suecia cabe agregar la de

25. Véanse los trabajos de Hernando de Soto, especialmente *El otro sendero* (Soto, 1986), que tuvo una enorme influencia, como señaló el informe a la Conferencia Internacional del Trabajo de 2002.

26. La proporción de asalariados cotizantes a la seguridad social se redujo entre 1990 y 2003 de 53,6 a 50,2%. OIT (2004, cuadro 8-A: 110).

27. Cabe agregar a los países mencionados que en Holanda se incrementó el número de inspectores y las multas se elevaron, desde enero de 2005, de 900 a 8.000 euros por trabajador ilegal; http://internationalezaken.szw.nl/index.cf?fuseaction=dsp&lind_id=75000.

Holanda, donde la Ley sobre Responsabilidad Última en la Industria Textil entró en vigencia en 1994, permitiendo a las autoridades reclamar a los contratantes las deudas impositivas y de las contribuciones de la seguridad social de los subcontratistas (usualmente talleres textiles).

Intercambio de información y números únicos de seguridad social. Otra tendencia identificada es el incremento sostenido de la cooperación entre organismos de control, a través del intercambio de información. A las experiencias mencionadas de Francia y Suiza, se suma Alemania. En Holanda, desde 1998 entró en vigencia la ley de interconexión, que permite el vínculo entre archivos de las instituciones de seguridad social, los servicios sociales, la autoridad impositiva y los aseguradores de salud. Esta integración se realiza a través del Número Fiscal Social, que debe registrarse en todos esos archivos (OECD, 2004a: 263).

Los Planes Nacionales de Acción para el Empleo informan de otras medidas. En Irlanda, los individuos no registrados en el sistema impositivo son identificados por información sobre pagos de subsidios de alquiler, compras de propiedades, etc. La experiencia de Gran Bretaña indica que un elemento para enfrentar de manera exitosa el problema del trabajo no declarado reside en desarrollar una estrategia coordinada de vinculación del trabajo de las agencias públicas que tienen un impacto sobre el trabajo ilegal (OECD, 2004a: 263).

Impuestos. Según la OECD (2004a: 227), no existe evidencia concluyente que pueda relacionar el nivel de los impuestos con una mayor o menor incidencia del empleo no registrado: “Las altas tasas impositivas no parecen influir *per se* en los niveles del trabajo no declarado en comparaciones internacionales ni en series temporales”.

144

Sin embargo, la regulación tributaria influye en los incentivos para ocultar el empleo dependiente. Si la responsabilidad impositiva se basa en el volumen observado de insumo laboral (por ejemplo, el detectado por las visitas de inspección que determinan el número de empleados que trabajan en un lugar, pero no examinan el nivel de los salarios) existen incentivos para subdeclarar ganancias por trabajador.

La posibilidad de concentrar la administración impositiva en la evaluación del valor agregado total, en lugar del insumo laboral, es relevante sobre todo para el trabajo totalmente no

declarado y la subdeclaración de empleo entre las empresas registradas. No resuelve el problema si la venta final y las ganancias son ocultadas, habitualmente a través del pago en efectivo.

El proceso de desarrollo histórico ha involucrado un cambio gradual del autoempleo al empleo asalariado, incluso con el aumento de la imposición, por lo que ahora muchos países de altos ingresos de la OECD combinan altas tasas tributarias con una relativa baja incidencia de trabajo no declarado. Friedman *et al.* (2000: 459-493) concluyen que los impuestos altos están efectivamente asociados con una baja actividad no oficial como porcentaje del PBI y sostienen que los empresarios pasan a la clandestinidad no para evadir los impuestos oficiales sino para evitar la burocracia y la corrupción. Un cierto número de países, particularmente los de economías en transición, combinan actualmente altas tasas impositivas (principalmente en términos de contribuciones a la seguridad social) con una elevada incidencia de empleo informal (OECD, 2004a: 254).

Tasas impositivas sobre el cuentapropismo. El tratamiento impositivo de las ganancias del cuentapropismo, *vis-à-vis* sueldos y salarios, ha sido considerado importante para el control del empleo no declarado. Si los costos laborales son deducidos del valor agregado para la determinación de los beneficios imponibles, hay usualmente poco incentivo para ocultar el empleo dependiente. En los casos en los que efectivamente las tasas impositivas marginales sobre los beneficios (ganancias del cuentapropismo) exceden las tasas impositivas de los insumos laborales, habría un incentivo para declarar los salarios. Pero factores como las exenciones parciales a las contribuciones a la seguridad social, los regímenes simplificados de impuestos para los ingresos de los cuentapropistas o los alivios impositivos sobre los dividendos y las bajas tasas impositivas corporativas, cuando se combinan con altas contribuciones a la seguridad social, pueden revertir este incentivo en grado diverso (OECD, 2004a: 228).

En Hungría, donde los cuentapropistas pagan una contribución fija a la seguridad social, se ha considerado que a comienzos de los 90 una buena proporción de firmas no registradas se establecieron para evadir impuestos sobre los salarios, pero desde entonces un mayor control del cumplimiento impositivo e incrementos en las tasas impositivas al cuentapropismo la han llevado a una tendencia declinante (Scharle, 2002: 267).

Incentivos impositivos sectoriales. Un número de países europeos ha reducido las tasas impositivas en sectores donde el trabajo no declarado está muy difundido. Las medidas incluyen los cheques del servicio en el empleo del servicio doméstico en Francia y similares en Bélgica y en Alemania (permiten que parte de los gastos del empleador sean deducibles del ingreso imponible), así como devoluciones sobre la tasa impositiva al ingreso personal para el trabajo de construcción en casas y departamentos ocupados por sus dueños en Suecia.

En Francia (1999-2002) e Italia (desde 2000) se han llevado a cabo reducciones impositivas más pequeñas en las tasas de IVA sobre trabajos de construcción. En ocho países de la Unión Europea se aplicó una reducción del IVA de 17,5 a 6% sobre servicios intensivos en empleo.²⁸

Existen dos riesgos en este enfoque: el sistema impositivo se complejiza y esto en general abre nuevas posibilidades para la evasión. Por ejemplo, escindiendo negocios y registrando en cada uno ventas que no superen la categoría que disfruta de tasas de IVA reducidas (OECD, 2004a: 270). Otro riesgo son las nuevas formas de colusión, por ejemplo, falsos recibos por trabajos no realizados.

Los incentivos impositivos sectoriales no serían eficaces, salvo casos particulares como el del servicio doméstico.

3.5. Protección social

EL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL

El vínculo entre los derechos a prestaciones de la seguridad social y las contribuciones mejora el incentivo para declarar las relaciones de empleo, aunque claramente no es determinante, como se ha observado en los sistemas privatizados de seguridad social en países latinoamericanos. Se ha sostenido que la seguridad social no es actuarialmente neutral por variadas razones. Habitualmente (pero no siempre) las contribuciones se incrementan con los ingresos más que lo que lo hacen los beneficios. Los aportes a jubilaciones a percibir treinta o cuarenta años más tarde están sujetos a un gran descuento financiero y expuestos al riesgo de cambios en las reglas de los derechos de pensión. Los sistemas de

seguridad social en economías con empleo informal son a menudo relativamente inefectivos, debido a las brechas en la cobertura.

Con miras a la ampliación de la cobertura de la seguridad social, un documento de la OIT ha indicado: “Los regímenes que en la práctica tienen las mayores posibilidades de lograr índices elevados de cumplimiento, es decir, de garantizar que las leyes que contemplan una amplia cobertura se apliquen realmente, son aquellos que representan un valor razonable con respecto al dinero de todos los asegurados” (Conferencia Internacional del Trabajo, 2001). En el mismo informe se indica que no existe un único sistema óptimo, pero que en todos el objetivo debiera tender a la universalización de la cobertura. En lo que respecta a otros componentes del sistema de protección social, algunos empleadores en actividades de bajo riesgo pagan las mismas contribuciones al seguro de accidentes que los empleadores de sectores donde los riesgos son elevados. El empleo del jefe de familia en algunos casos provee cobertura de seguros de salud para los dependientes y pensiones por discapacidad y vejez, etc., lo que no estimularía a los dependientes a conseguir un empleo protegido.

De todas maneras vale remarcar que los trabajadores por lo general, y en nuestros países en especial, no tienen libertad para elegir entre un empleo protegido y otro que no lo es, ya que se trata de una relación fuertemente asimétrica.

LA PROTECCIÓN CONTRA EL DESEMPLEO

El pago de beneficios (basado en seguros o en asistencia) durante el desempleo puede reducir los incentivos para el trabajo no declarado. Si los controles son rigurosos, el pago puede disuadir al trabajo no declarado entre aquellos que temporalmente no pueden encontrar un empleo regular. En cambio, sin controles efectivos los seguros de desempleo pueden promoverlo (OECD, 2004a).

No obstante, los derechos a los beneficios de la seguridad social o la protección del empleo pueden crear un incentivo a los empleados a informar a las autoridades cuando son despedidos, incluso de un trabajo no declarado. En Japón se aceptan reclamos de beneficios de desempleo incluso cuando el empleador no pagó

28. RRV, *Illicit Work in Sweden: A Report on a Welfare State Dilemma*, report RRV 1998:61, Swedish National Audit Administration (www.riksrevisionen.se/~publikationer-Riksdagens_revisorer); citado por Mateman y Renooy (2001: 270).

las contribuciones al seguro. Una empresa que no paga corre así el riesgo de detección cuando un trabajador desvinculado reclama el beneficio. A pesar de que tal sistema podría llevar a solicitudes fraudulentas, podría contribuir significativamente a la supresión del trabajo no declarado en la economía como un todo si los trabajadores que pierden su empleo son incentivados a reclamar (OECD, 2004a: 264).

MIGRACIONES

Uno de los factores frecuentemente asociados al trabajo no declarado es la inmigración ilegal. En Europa, la economía subterránea aparece en una estimación como factor determinante de la amplitud de la inmigración ilegal. En algunos países se han emprendido acciones dirigidas a controlar a los inmigrantes ilegales (por ejemplo, Holanda, Austria, Portugal) y en otros primero a legalizarlos (España). El Secretariado de la OECD ha concluido, sin embargo, que el empleo de los extranjeros indocumentados es solamente un elemento y no necesariamente el más importante de la actividad económica en la llamada economía subterránea o no declarada. En todo caso, para combatir la contratación de migrantes ilegales debe abordarse el problema del trabajo no declarado en general y no solamente el del empleo de los indocumentados (OECD, 2000).

En la Conferencia Internacional del Trabajo de 2004 se incluyó un punto del orden del día sobre los “Trabajadores migrantes (discusión general en un enfoque integrado)”. En ese debate el miembro gubernamental de México consideró que era muy importante promover la protección legal de todos los trabajadores nativos o no y adoptar una perspectiva que abarcara no sólo los derechos laborales sino el conjunto de sus derechos humanos, con independencia de su condición o

situación migratoria.²⁹ El acuerdo logrado fue menos categórico: en las conclusiones se “ha reconocido que requiere el compromiso de que se adopten políticas nacionales encaminadas a lograr la igualdad de

trato entre los trabajadores migrantes y los nacionales, respecto de las normas nacionales del trabajo y el acceso a las protecciones sociales aplicables, mediante la lucha contra la explotación que suelen sufrir los migrantes en situación irre-

gular, y la promoción de los derechos humanos fundamentales de todos los migrantes”.³⁰

Más clara y de efectos vinculantes para los países americanos es la opinión consultiva OC-18/03 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que establece: “La calidad migratoria de una persona no puede constituir una justificación para privarla del goce y el ejercicio de sus derechos humanos, entre ellos los de carácter laboral. El migrante, al asumir una relación de trabajo, adquiere derechos por ser trabajador, que deben ser reconocidos y garantizados, independientemente de su situación regular o irregular. [...] Los trabajadores migrantes indocumentados poseen los mismos derechos laborales que corresponden a los demás trabajadores”. Esta opinión consultiva afirma una perspectiva de derechos, lo que implica la adopción de un cambio sustantivo respecto de la política de regularización: si los migrantes irregulares tienen los mismos derechos que los nacionales, se perdería la prima a la contratación de irregulares y sería una forma eficaz de prevenir su explotación.

SINDICALIZACIÓN

Podría esperarse que los sindicatos y las organizaciones de empleadores favorecieran la supresión del trabajo no declarado por una gama de razones, incluyendo la competencia desleal. Sin embargo, un trabajo ha estimado que los actores sociales pueden ser reacios a reconocer la economía informal ya que no representan a sus empleadores y trabajadores y porque políticas efectivas implicarían darles a los inspectores gubernamentales poderes clave en los lugares de trabajo. Quizá por esto, la OIT y sus órganos supervisores han tratado con mucha cautela el análisis de políticas en torno del sector informal (Bangasser, 2000: 9).

Se ha considerado que las actitudes de los sindicatos respecto de los trabajadores del sector informal muestran que si bien es una prioridad mayor a nivel internacional, en el nacional las actitudes son todavía ambivalentes y en algunos casos negativas. Entre las reservas, los activistas sindicales señalan los potenciales conflictos de interés entre trabajadores de los sectores formal e informal y las dificultades operacionales para organizar a este último (Birchall, 2000). En

29. CIT 92ª Reunión, Actas Provisionales, 22/39.

30. Ídem, Actas, 21 y 22/68.

otro trabajo, si bien se presenta un panorama más optimista, se reconocen las dificultades para organizar a estos trabajadores: “Hay cada vez más acuerdo dentro del movimiento sindical sobre la necesidad de otorgar adecuadas respuestas a los problemas que enfrentan los trabajadores en el sector informal y esta necesidad es una preocupación para muchos sindicatos en los países en desarrollo”. A pesar del amplio reconocimiento de este hecho, todavía persisten algunas dudas sobre las medidas más apropiadas y aunque algunos comentaristas sugirieron que los trabajadores del sector informal no entran en las competencias de los sindicatos, la historia pasada y la presente rechazan este aserto. La situación de los trabajadores durante la Revolución Industrial es notablemente similar a la actual de los trabajadores del sector informal en los países en desarrollo (OIT, 1999: 116).

A nivel internacional se han identificado tres estrategias del movimiento sindical: en primer lugar, el desarrollo de las normas fundamentales para el sector informal y su cumplimiento coercitivo a través de campañas internacionales que interpelen a contratistas y minoristas a lo largo de la cadena de producción a transformarse en aliados éticos. En segundo lugar, se observa una amplia presión ejercida a nivel nacional para desarrollar investigaciones, estrategias propias y reclutar a los trabajadores del sector informal. En tercer término, se ha alentado a los secretariados sindicales internacionales a replicar los tipos de experiencias organizativas que han demostrado cómo reclutar en subsectores como los trabajadores a domicilio o los de las plantaciones (Birchal, 2000: 30).

La cuestión fue abordada por la 90ª Conferencia Internacional del Trabajo en 2002 y en las conclusiones relativas a la economía informal se recomienda “determinar las barreras jurídicas y prácticas que existen a la creación de organizaciones de trabajadores y de empleadores en la economía informal, y ayudarlos a organizarse”.³¹ En la conferencia de 2004 se ha entendido que “las necesidades y los problemas de una fuerza de traba-

jo de tal heterogeneidad son tan variados como los obstáculos y las dificultades que afrontan para sindicalizarse. [...] El reconocimiento legal del derecho de los trabajadores informales a constituir sindicatos o afiliarse a sindicatos de su elección es, pues, crucial”.³² Se ha indicado que las regulaciones que establecen un tamaño mínimo de la empresa para la constitución de organización gremial o de la representación sindical en la empresa, implican una restricción importante al derecho de los trabajadores a organizarse.³³

A nivel regional, la ORIT ha reformado recientemente sus estatutos para incluir entre sus fines la misión de “extender plenos derechos y protección a los trabajadores que realizan trabajo precario, informal o no protegido”, es decir, engloba tanto a los trabajadores en la economía informal tradicional como a los trabajadores informales (asalariados) de la economía formal. En el campo “interno” se ha aconsejado superar límites derivados de la normativa y de la propia práctica organizativa sindical, hasta desarrollar un verdadero impulso de sindicalización, o de representación en un sentido más general, de los nuevos colectivos laborales potencialmente sindicalizables (Castillo, Frohlich y Orsatti, 2005).

4. Conclusiones

En este texto se han revisado acciones y políticas aplicadas en países desarrollados y en transición.³⁴ La posible imitación de aquéllos se enfrenta con un antiguo debate: ¿es el empleo en el sector informal (que incluye el trabajo no declarado) de la misma naturaleza en el sur y el norte? Se ha afirmado de un lado que en tanto en aquél es producto del excedente estructural de mano de obra, en éste se trata de un fenómeno de evasión normativa y frecuentemente de economía criminal. Otras perspectivas sostienen que ambos son expresiones de un fenómeno universal de informalización de la economía que daría lugar a la formación de un “subproletariado” mundial.

31. <http://www.oit.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc90/pdf/pr-25res.pdf>.

32. “Organizarse en pos de la justicia social”, Informe Global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, Conferencia Internacional del Trabajo 92ª reunión 2004, Informe I (B) Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, p. 51.

33. “Economía Informal en las Américas: situación actual, prioridades de políticas y buenas prácticas”. Documento para discusión en el marco de la reunión de los Grupos de Trabajo de la XIII CIMT (Buenos Aires, abril de 2005).

34. No se ha obtenido información sustantiva reciente sobre los países en desarrollo. Un análisis de las políticas aplicadas en los países del Mercosur es el no tan reciente de Pedro Galín (1998).

No es el propósito de este trabajo aportar a ese debate, bastante atenuado recientemente, pero deberá tenerse en cuenta esa reserva para apreciar la aplicabilidad en la Argentina de medidas experimentadas en los países desarrollados.

En ninguna de las experiencias de los países avanzados se ha podido apreciar una mejora sustantiva reciente. Se ha considerado que el período de reducción de empleo no declarado se remonta a los “treinta gloriosos años” de la posguerra, en el auge del Estado de bienestar. En algunos países en transición se han verificado tendencias hacia la reducción del empleo no declarado en los últimos años, pero en varios casos esto se atribuye a los buenos resultados económicos antes que a las políticas aplicadas. Por su parte, los países en desarrollo reflejan, en el mejor de los casos, una estabilidad del trabajo no registrado aunque en altos niveles relativos, mientras la característica general es un empeoramiento de la situación de registro. Como ya se ha mencionado, en los casos analizados no se encuentran ejemplos de políticas nacionales integrales, que incluyan la lucha contra el trabajo no declarado, sino acciones específicas con un grado relativamente bajo de articulación.

Esta constatación ha llevado a la difundida propuesta de la “renta básica” o “ingreso mínimo” universal, incondicional y no sujeto a contraprestación, como único remedio a la decadencia ineluctable del *welfare*.³⁵ Esta óptica, cuyo examen merece mucho más que esta breve referencia, ha sido cuestionada tanto por violar el principio de reciprocidad, lo que la torna inaceptable para la mayoría de la población, como por la imposibilidad de su financiamiento, en los términos originales de la propuesta.³⁶

Dejando de lado esta iniciativa, debe observarse que la calidad del Estado y su capacidad tanto para hacer cumplir las normas como para ganar el respeto de los ciudadanos son factores decisivos para combatir el empleo no declarado. Desde luego, tal reforma estatal y moral excede ampliamente la capacidad de la política laboral a la que este texto se refiere. Pero de todas formas, como también se ha apuntado, la regularización del empleo es una empresa de largo aliento de la que no cabe esperar resultados espectaculares en el corto plazo.

El propio proceso de regularización contribuiría en forma sustantiva a la mejora de esa calidad estatal y del reconocimiento de los ciudadanos al intentar reducir una de las fuentes más importantes de desprotección social.

En relación con los factores habitualmente mencionados como causantes del trabajo no registrado, es importante recordar la conclusión del estudio de Pedersen, en cuanto a que no se encuentra correlación entre la extensión de las actividades informales en varios países y los factores explicativos normalmente utilizados, entre ellos, la moral de los ciudadanos (Pedersen, 2003: 119).

En lo que sigue se explorarán algunas de las políticas específicas reseñadas para su posible réplica en la Argentina.

1. Desregulación y costos laborales. Una de las políticas más extendidas ha sido la promoción de medidas de flexibilización o desregulación laboral, generalmente unidas a reducciones en las contribuciones a la seguridad social en varios de los países examinados. Los países de la Unión Europea donde más se han desarrollado estas medidas son España e Italia, y tal como se ha concluido no parecen haber sido exitosas. Los resultados son más ambiguos en Alemania respecto de los *mini jobs* pero han culminado, en magnitudes similares, en la mejora de parte del empleo no declarado y en el deterioro de la protección de otros tantos trabajadores. En el caso de Corea, el empleo irregular aparece indisolublemente ligado y no es muy distinguible del no declarado por sus condiciones de protección. Esta orientación tampoco parece haber tenido resultados auspiciosos en los países latinoamericanos, donde los datos más recientes parecen confirmar que la introducción de los contratos atípicos genera también un aumento importante del trabajo no declarado. En primer lugar, porque las reformas laborales que tienden a flexibilizar e introducir nuevos contratos son interpretadas por los actores laborales como la legitimación legal del cuestionamiento que se efectúa al contrato por tiempo indefinido; en segundo, la reforma genera un desaliento en la inspección del trabajo y en la aplicación de sanciones (Tokman, 2000: 6).

35. Entre la enorme bibliografía vale recordar a Standing (1999).

36. Se ha calculado que en los Estados Unidos costaría unos 2 trillones de dólares. Charles Clark, “Promoting Economic Equity in a 21st Century Economy: The Basic Income Solution”, USBIG Discussion Paper N° 29, citado en Pavlina R. Tcherneva (2003).

2. La simplificación registral. Esta medida, propuesta por algunos organismos internacionales y propagandizada por varios gobiernos, tiene, como se revelara, valores intrínsecos pero efectos limitados, ya que no se trata de eliminar todas las formalidades sino de analizar su efecto preciso. Si no anula el rol del Estado la simplificación siempre puede ser útil, pero la dimensión de sus efectos prácticos no ha sido comprobada.
3. Fiscalización. En muchos países se ha reforzado la inspección del trabajo y se han agravado las sanciones, lo que ha resultado en un incremento de la acción fiscalizadora, aunque es complejo evaluar sus verdaderas dimensiones. La Argentina ha emprendido un esfuerzo consistente en ese sentido, que puede enriquecerse de algunas de las experiencias comparadas (por ejemplo, en relación con los recursos involucrados y con las iniciativas de intercambio de información entre agencias gubernamentales y otros organismos).
4. El sistema de seguridad social. Una relación adecuada entre los costos y beneficios del sistema de la seguridad social es un factor significativo, al que ya se aludiera. Un análisis de ese aspecto para el caso argentino permitiría evaluar la conveniencia de su revisión, tanto para la regularización del empleo como para ampliar la cobertura de la seguridad social y sus diversos subsistemas.
5. Seguro de desempleo. El ejemplo japonés, que establece la posibilidad de los trabajadores no registrados de acceder a prestaciones por desempleo, podría inspirar la ampliación de esta práctica, parcialmente aplicada en la Argentina. Asimismo, valdría examinar el monto del seguro, ya que un nivel y control adecuados pueden tener efectos preventivos del empleo no registrado.
6. La responsabilidad de los subcontratistas. La extensión de responsabilidad por las obligaciones laborales y de la seguridad social a los subcontratistas adoptada por varios países se orienta en el sentido opuesto al adoptado por alguna normativa nacional. Revisarla a la luz de aquellas experiencias sería plausible.
7. El sistema tributario. De la revisión de recomendaciones de los organismos internacionales surge la conveniencia de revisar el sistema tributario con vistas al objetivo de la regularización. Se destaca en este plano la consideración de los costos relativos de las empresas, los "monotributistas" o autónomos, respecto de los de la seguridad social de los asalariados. Valdría también evaluar en esta perspectiva la importancia relativa de los impuestos directos e indirectos en el financiamiento público.
8. Sindicalización. Este plano parece uno de los más significativos. Surge de las recomendaciones de la OIT, pero no se cuenta con información suficiente sobre experiencias nacionales que hayan promovido la organización de los trabajadores no registrados, ni de la remoción de las barreras que lo dificultan. Un análisis detenido de la normativa y la práctica nacional podría dar lugar a iniciativas interesantes.
9. En lo relativo a la cuestión migratoria, desde el fallo de la Corte Suprema en la causa Ekmedjian, se ha establecido la doctrina, reiterada recientemente, en el sentido de que las autoridades judiciales y administrativas deben aplicar los convenios internacionales, en la forma interpretada por sus órganos de control. En este sentido la citada doctrina de la opinión consultiva de la Corte Interamericana, que establece que a los migrantes irregulares deben reconocérseles los mismos derechos laborales que a los demás trabajadores, podría ser aplicada en forma amplia.

Bibliografía

- Ahn, J. (s/f), "What Have We Learned about Alternative Employment Arrangement in Korea: Definition, Trends, and Their Characteristics", http://kli.re.kr/20_english/04_forum/file/session_1_1-1.pdf.
- Albarracín, D. (2005), en Eiro on Line, <http://eiro.eurofound.eu.int/2005/07/feature/es0507102f.html>.
- Employment Outlook* (2004), París, OECD.
- Bangasser, P.E. (2000), "The ILO and the Informal Sector: An Institutional History, Employment Sector", *Employment Paper*, 9.
- Birchal, J. (2000), "Cooperative Branches International Labour Office. Organizing Workers in the Informal Sector. A Strategy for Trade Union-Cooperative action", s/d.
- (2001), *Organizing Workers in the Informal Sector: A Strategy for Trade Union-Cooperative Action*, International Labour Office, Cooperative Branch, Ginebra.
- Castillo, G., M. Frohlich y Á. Orsatti (2005), "Construcción de una estrategia formativa integral hacia los trabajadores de la economía informal. La experiencia de CIOSL-ORIT", en G. Castillo y Á. Orsatti (comps.), *Trabajo informal y sindicalismo en América Latina y el Caribe. Buenas prácticas formativas y organizativas*, Montevideo, CINTERFOR-OIT.

- Comitato per l'Emersione del Lavoro non Regolare (2000), "Emersione del lavoro somerso", Conferenza Salvi-Caron-Meldolesi, 24 de enero.
- (2001), *Il lavoro che sarà*.
- Conferencia Internacional del Trabajo (2001), "Informe VI, Seguridad social: temas, retos y perspectivas", 89ª reunión, junio, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, <http://www.oit.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc89/rep-vi.htm#Capítulo%20III>.
- (2002), "Informe VI, Seguridad Social: temas, retos y perspectivas", Ginebra, OIT, 89ª reunión, junio.
- Euro on Line (2004), *Annual Review for Germany*, disponible en <http://www.euro.eurofound.eu.int/2005/01/feature/de0501201f.html>.
- Employment Outlook (2004), *Perspectivas del empleo 2004*, 17 de julio, OCDE: 8/2004/21.
- European Industrial Relations Observatory on-line, <http://euro.eurofound.eu.int/2004/06/tfeature/hu0406103t.html>.
- Friedman, E., S. Johnson, D. Kaufmann y P. Zoido-Lobaton (2000), "Dodging the Grabbing Hand: The Determinants of Unofficial Activity in 69 Countries", *Journal of Public Economics*, vol. 76, Nº 3, junio.
- Galín, P. (1998), *Empleo no registrado en el Mercosur y las políticas para reducirlo*, Buenos Aires, OIT.
- Grabiner, L. (2000), "The Informal Economy", HM Treasury public Enquiry Unit, HMSO, http://hmtreasury.gov.uk/documents/taxation_work_and_welfare/tax_index.cfm_other_tax_issues.
- Grabowski, M.J. (s/f), "The Informal Labour Market and the Informal Economy during the Economic Transition: The Polish perspective", en B. Belev (ed.), *The Informal Economy in the EU Accession Countries. Size, Scope, Trends and Challenges to the process of EU Enlargement*, Center for the Study of Democracy, <http://home.cerge-ei.cz/hanousek/INFOREC%20PART%20II-6.pdf>.
- Jönsson, H. (2002), "Undeclared Work in Sweden. Results and recommendations", www.academyavignon.net/undwork.htm.
- Johnson, S., D. Kaufmann y P. Zoido-Lobaton (1998), "Regulatory Discretion and the Unofficial Economy", *American Economic Review*, vol. 88, Nº 1, mayo.
- Kallay, Laszlo (s/f), "Barriers to Participation: The Informal Sector in Emerging Democracies. The Case of Hungary", en B. Belev (ed.), *The Informal Economy in the EU Accession Countries. Size, Scope, Trends and Challenges to the process of EU Enlargement*, Center for the Study of Democracy, <http://home.cerge-ei.cz/hanousek/INFOREC%20PART%20II-6.pdf>.
- Marc, A. y Z. Kudatgobilik (s/f), "Poverty and Informality in Southeast Europe", en B. Belev (ed.), *The Informal Economy in the EU Accession Countries. Size, Scope, Trends and Challenges to the process of EU Enlargement*, Center for the Study of Democracy, <http://home.cerge-ei.cz/hanousek/INFOREC%20PART%20II-6.pdf>.
- Mateman, S. y P. Renooy (2001), "Undeclared Labour in Europe: Towards an Integrated Approach of Combating Undeclared Labour", Final Report, Regionplan Research Advice and Information, Amsterdam, http://europea.eu.int/comm/employment_social/docs/undeclared_labour.pdf.
- Ministère de l'emploi, du Travail et de la Cohesion Sociale (2004-2005), 3ème. Comité National de Lutte contre le Travail Illégal, Presentation du Plan National de Lutte Contre le Travail Illégal, 18 de junio de 2004. <http://www.travail.gouv.fr/actualites/pdf/DPLarcher-Borloo-18juin.pdf>.
- OECD (2000), *Combating the Illegal Employment of Foreign Workers*, Paris.
- (2004a), *Flexibilidad y mercado de trabajo*. El debate actual, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- (2004b), *Economic Surveys*, vol. 10, París, junio.
- OIT (1999), "Trade Union's in the Informal Sector: Finding their Bearings Nine Country Papers", *Labour Education*, 3.
- (2004), *Panorama laboral. América Latina y el Caribe*.
- Pedersen, S. (2003), "The Shadow Economy in Germany, Great Britain and Scandinavia", Copenhagen, The Rockwool Foundation Research Unit.
- Renooy, P., S. Ivarsson, O. Van der Wusten-Gritsai y R. Meijer (2004), "Undeclared work in an enlarged Union", Final Report, European Commission, Directorate-General for Employment and Social Affairs, http://europa.wu.int/comm/employment_social/employment_analysis/work/undecl_work_final_en.pdf, mayo.
- Scharle, A. (2002), "Tax Evasion as Innovation in Small Businesses in Hungary", paper for the Conference on Unofficial Activities in Transition Countries: Ten Years of Experience, Zagreb, http://ijf.hr/UnionEuropea_2002/program.html.
- Secrétariat d'État à l'Économie (SECO) (2000), Rapport du groupe de travail fédéral sur la lutte contre le travail au noir, Suiza, http://seco-admin.ch/themen/arbeit/recht/schwarzarbeit_recht/?lang=fr.
- Soto, H. de (1987), *El otro sendero: la revolución informal*, Buenos Aires, Sudamericana.
- Standing, G. (1999), *Global Labour Flexibility. Seeking Distributive Justice*, Nueva York, St. Martin Press.
- Thomas, J.J. (1992), *Informal Economic Activity*, Londres, Harvester Wheatsheaf.
- Tartaglione, C. (1999), *Il fenomeno del sommerso nel sistema Moda. Il numero del riallineamento retributivo*, Federazione Italiana Lavoratori Tessili Abbigliamento Cuoi Calzature (Filtea Cgil Nazionale), Roma.
- Tcherneva, P.R. (2003), "Job versus Income Guarantees, Center for Full Employment and Price Stability", 14 de agosto, presentado al 6º Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, ASET.
- Tokman, V.E. (2000), "El sector informal pos reforma económica", en J. Carpio, E. Klein e I. Novacovsky,

Informalidad y exclusión social, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica-SIEMPRO-OIT.

Unión Europea (2003), "Directiva general sobre el empleo", *Oficial Journal of the European Union*, 5 de agosto.

Viby Mogensen, G. (1999), "New Measurements of the Black Sector, Rockwool Foundation Newsletters, <http://rff.dk/ukhome.htm>, agosto.

Yoo, K-S. (2005), "Crisis financiera y medidas contra el desempleo: la experiencia de Corea", Instituto de Trabajo de Corea, trabajo preparado para la Conferencia Internacional "Entre globalización y desarrollo nacional: hacia una mayor coherencia entre las políticas económicas y laborales", Buenos Aires, 8-9 de agosto.



ntrevista

*RED DE OFICINAS PÚBLICAS DE EMPLEO
COMO INSTITUCIÓN ARTICULADORA DEL
MERCADO DE TRABAJO
ENTREVISTA A MICHAEL RICHARDSON*

Realizada por Daniel Kostzer

Introducción

Si bien las oficinas de empleo parecen una creación muy moderna, resultado de la utilización de nuevas tecnologías informáticas y de comunicaciones, su funcionamiento ha cumplido más de un siglo en algunos países del globo, manteniendo el mismo objetivo básico de entonces: vincular la oferta y la demanda de trabajo.

Este objetivo central permanece inalterable a lo largo del tiempo, pero se le agregaron funciones conforme a los cambios que hubo, no sólo en el propio mercado de trabajo, sino en el rol asistencial a la población en función del paradigma de acumulación económica vigente en cada momento.

En el Reino Unido de la Gran Bretaña las primeras oficinas de empleo se remontan a 1909, fecha muy temprana si se toma en cuenta que en ese momento el mundo, y en especial los países centrales, vivía un entusiasmo por el desarrollo del sistema económico que auguraba un crecimiento lineal y sostenido. Hasta ese entonces no se había vivido ninguna de las grandes crisis de superacumulación o de superproducción que enfrentó el globo en años posteriores.

En efecto, en ese país la idea central permanece sin mayores cambios desde los denominados *Labour Exchanges* implementados desde 1910 hasta nuestros días, a pesar de que sufrieron rediseños para adaptarlos de manera más eficiente conforme a las necesidades de las diferentes etapas.

Hoy los denominados *Jobcentre Plus* son el instrumento de enlace, no sólo entre las variables intervinientes en el mercado de trabajo, sino con la sociedad toda en una inédita forma de relacionar lo público con lo privado, lo social con lo productivo, los gestores de la política con los mandantes.

La idea del Jobcentre plus

Una visita personal a una oficina de las que constituyen la red de Jobcentre Plus muestra que éstas fueron encaradas con una concepción diferente de la de una oficina gubernamental tradicional de atención al público. Tienen un diseño mucho más parecido a los nuevos bancos comerciales, con plantas integrales y un mostrador de recepción abierto, donde personal diligente y entrenado recibe a los denominados “clientes” y los van derivando a las diferentes secciones o áreas. La consigna central es evitar las colas de los beneficiarios e interesados.

El ambiente es absolutamente apacible, alterado solamente por algún “cliente” con problemas de conducta que a veces levanta la voz más de lo debido. El personal del Jobcentre lo tiene individualizado de visitas anteriores y trata de darle respuesta sin que se altere el clima general.

El equipo de trabajo, en su mayoría, es interdisciplinario y con experiencia en el tema. Asimismo, varios de sus integrantes pertenecen al vecindario donde se ubica la oficina.

Ellos están muy comprometidos con la tarea y todos repiten cada vez que pueden el lema: “Trabajo para el que puede, asistencia para el que no”. Consideran su gestión casi una tarea personalizada y a la medida de cada uno de los que asisten en busca de apoyo.

Un par de terminales de computación similares a un cajero automático (*jobpoints*) permite la búsqueda de empleo a los que asisten al centro. Son de fácil manejo y con una amplia gama de opciones. De todos modos el personal de salón supervisa el trámite. También se ofrece apoyo para la redacción de los currículos y para la gestión de la búsqueda de trabajo.

En ese contexto, y considerando la experiencia de la Argentina luego de la crisis, la pregunta que nos surge es si esta estructura tiene la capacidad para atender a la pasividad del problema

del desempleo en nuestro país. Gran Bretaña tiene, desde el punto de vista cuantitativo, uno de los mercados de trabajo más sólidos de Europa, donde el objetivo de mediano plazo de la política laboral es alcanzar una tasa de empleo de 80% sobre la población en edad de trabajar.

Sin duda, esta institución –nacida en los albores del Estado de bienestar, con activa participación en la superación de la crisis de los 30, aunque desbordada durante el período de la reestructuración productiva del gobierno conservador– funciona de una manera ágil en la atención de las necesidades del desempleo friccional de los grupos minoritarios, sea por características étnicas o por otros tipos de problemas, para la entrada al mercado de trabajo. Posiblemente encontrarían más dificultades si tuvieran que dar respuestas al desempleo masivo.

De todos modos, algunos de los números que se muestran en los informes del Departamento de Trabajo y Pensiones para un día de trabajo son muy interesantes:

- Cuatro mil ochocientas personas son asistidas para encontrar trabajo, de las cuales cuatrocientas pertenecen a hogares monoparentales y ciento veinte son beneficiarios de los subsidios por discapacidad.
- Se realizan 36 mil entrevistas orientadas al empleo.
- Se reciben 13 mil vacantes de empleadores que solicitan trabajadores al Jobcentre Plus.
- Se realizan 1 millón de búsquedas de empleos desde las terminales o por internet.
- Se procesan 16 mil solicitudes de diversos beneficios sociales.
- Se reciben 27 mil llamadas telefónicas.

Estos números reflejan la *performance* de una institución que, como se dijo, tiene más de cien años trabajando en la reinserción laboral de la población.

156

Entrevista

Por lo antes expuesto pareció interesante entrevistar a Michael Richardson luego de la difusión en enero de 2006 de la reforma del sistema de seguridad social en el Reino Unido, donde los *New Deals* encontraban en la red de Jobcentre Plus un canal de funcionamiento, dotando a estas oficinas de un protagonismo especial.

Michael Richardson es funcionario del Departamento de Trabajo y Pensiones del Reino Unido (Department of Works and Pensions). Su cargo

es el de director de Políticas de Empleo y es responsable de las denominadas *Welfare to Work*, orientadas a proveer de empleos a los sectores más vulnerables de la sociedad, donde se incluyen programas diversos como los denominados “nuevos acuerdos” (*New Deals*), servicios de empleo, programas de reformas del sistema de seguridad y protección social, así como los análisis de las políticas de empleo.

Fue miembro del servicio diplomático con asiento en China, la oficina ante la Comisión Europea y la Embajada en Roma. En 1987 fue transferido al Departamento de Educación y Ciencias.

Cuando en 1995 se fusionaron las áreas de Educación y Empleo, fue designado director de Formación y Estándares Ocupacionales, y en marzo de 1998 pasó al cargo de director de Política de Empleo.

Visitó Buenos Aires a fines de 2005.

Si bien las experiencias internacionales, en especial las de los países de mayor desarrollo relativo, no pueden ser transferidas de manera automática a las realidades de nuestra región, el lema alrededor del cual gira su gestión, “trabajo para los que pueden y apoyo para los que no pueden”, es lo suficientemente claro y pertinente como para que esa experiencia merezca la mayor atención.

A continuación se transcribe una entrevista telefónica sostenida con Michael Richardson en marzo de 2006.

–¿Qué rol cumplen las oficinas de empleo en la estrategia de mercado de trabajo del gobierno británico?

–En el Reino Unido, nuestro principal enfoque es ayudar a la gente desempleada a reinserirse en el mercado de trabajo lo más rápido posible. El Jobcentre Plus es central en este objetivo. Combina el pago de los beneficios con asesoramiento y asistencia a la búsqueda de empleo, en una red única y moderna. Esto implica que hay un objetivo activo en el trabajo para todos los tipos de beneficiarios, no sólo para aquellos perceptores del beneficio de desempleo que requieren la búsqueda de empleo (denominado *Jobseekers Allowance*). El Jobcentre Plus provee la plataforma a partir de la cual podemos incrementar nuestro apoyo para los que reciben beneficios, con mayor énfasis para aquellos desempleados de más larga duración, para los que están tratando de entrar o retornar al trabajo y para aquellos que no pueden trabajar. Cada día hábil el Jobcentre Plus ayuda a alrededor de cuatro mil

ochocientas personas a retornar al trabajo y realiza pagos de beneficios por cien millones de libras esterlinas.

–En su país las oficinas de empleo tienen una larga tradición. ¿Cómo han evolucionado en el tiempo y hacia dónde aspiran a dirigirlas?

–Hemos rediseñado de manera radical la forma en la que proveemos nuestros servicios, básicamente escuchando lo que nuestros clientes realmente necesitan. El cambio más importante ha sido integrar el asesoramiento sobre empleo y los beneficios en el Jobcentre Plus. Esto representa un cambio significativo de las estructuras previas, donde la gente solicitaba los beneficios en una oficina y luego buscaba empleo en una oficina de empleo (Jobcentre).

Pero allí también se realizaron cambios reales en la forma en que nos vinculamos con la gente desde los años 80, a partir de focalizar más en el empleo y en el apoyo personal –primariamente para la gente desempleada, y a partir de ahora en los otros grupos, como en los jefes de hogar, en gente con discapacidades (por ejemplo, a partir de los *New Deals*). Lo que permanece sin cambios, desde los Labour Exchanges en 1910, pasando por los Jobcentre de los años 70 hasta los Jobcentre Plus de la actualidad, son nuestros principios: trabajo para aquellos que pueden, seguridad para aquellos que no.

Vamos a completar el despliegue de la red de Jobcentre Plus en toda Gran Bretaña en 2006. En el futuro, la modernización no se detendrá y vamos a realizar algunos cambios estructurales adicionales para aprovechar las ventajas de las nuevas tecnologías y las economías de escala. Por ejemplo, centralizando el procesamiento de los beneficios y un mayor aprovechamiento de internet, particularmente en el servicio que les proveemos a los empleadores. También para apoyar a la gente a superar sus barreras. Esto implicará apoyo más personalizado, por ejemplo a través de la salud y la rehabilitación, y un rol más importante para el sector privado y el voluntariado, así como el sector público trabajando asociadamente con el Jobcentre Plus para alcanzar nuestros objetivos.

–Muchos estudiosos plantean que las oficinas de empleo son una especie de “elefante blanco” que no resisten un análisis de costo/beneficio. ¿Qué opina usted de ello?

–Hay una racionalidad muy clara para tener un servicio público de oficinas de empleo. Primero, la información es crucial para ayudar a la gen-

te a obtener trabajo y a los empleadores para cubrir sus puestos vacantes. Los gobiernos tienen ventajas comparativas a la hora de recoger y distribuir esta información y, proveyéndola gratuitamente, la economía como un todo puede reducir los costos y mejorar la asignación de recursos. Segundo, hay evidencia de que sin la propia agenda de “derechos y obligaciones”, canalizada a través del servicio público de empleo, el desempleo sería más alto, en especial el desempleo de larga duración. Esto es debido a que en cualquier sistema de protección y seguridad social coexisten efectos secundarios no deseados, por lo que es esencial que este servicio ponga a la gente en una activa búsqueda de trabajo. La Royal Commission on the Poor Law sostenía esto ya en 1909 y ha sido un tema recurrente cada vez que se evaluaron y rediseñaron nuestros servicios.

Recientemente, los análisis de costo-beneficio de nuestros programas de *New Deal* han mostrado que éstos han sido efectivos encarando el tema del desempleo y ayudando a los grupos con mayores desventajas para incorporarlos al trabajo. El *New Deal* voluntario para jefes de hogar, discapacitados, mayores y cónyuges de beneficiarios, largamente superó por sí mismo en términos de la reducción del desembolso total de los beneficios, así como de ingresos impositivos adicionales. Sólo el programa para jefes de hogar ahorra alrededor de 1.500 libras esterlinas por cada persona que ingresa a un trabajo. A pesar de que no se puede decir lo mismo del programa compulsivo (para desempleados), las investigaciones muestran que la contribución adicional a la economía, a través del aumento del PBI, supera los costos netos del programa.

–¿Qué diferencias concretas encuentra entre los programas de búsqueda activa de empleo y un ingreso mínimo garantizado? ¿Por qué una es preferible a la otra?

–Los dos deben ser complementarios. El trabajo es indudablemente el mejor camino para salir de la pobreza y de la dependencia en la protección social, y se asienta en los cimientos tanto para liberar a los niños de las desventajas como para la seguridad en la edad jubilatoria. El éxito del mercado de trabajo del Reino Unido ha sido construido sobre la búsqueda activa de empleo, dándole a la población apoyo creciente en asumir su responsabilidad frente a este accionar. Pero también se ha basado en asegurar que ese trabajo cumpla con ciertos estándares. El salario mínimo, que fue introducido en 1999 y será incrementado a 5,35 libras por

hora desde octubre, asegura que hay un ingreso mínimo garantizado para la gente que trabaja.

Éste ha sido un éxito con cero impacto negativo evidente sobre la competitividad del empleo o la inflación. Adicionalmente, los créditos impositivos focalizados han colaborado a suplementar los ingresos de los más pobres y a hacer que el trabajo pague, en especial a las familias con niños. A partir de apoyar a la gente en la búsqueda de trabajo, con estándares mínimos en el puesto deseado, podemos extender las oportunidades de empleo para todos.

—¿No teme que la estrategia de volcar al mercado de trabajo a aquellos que están fuera por “discapacidad” (disabilities) presione a la baja los salarios de los más vulnerables? ¿De qué modo se puede operar sobre eso desde un Jobcentre?

—Con una sociedad en envejecimiento, nosotros necesitamos asegurar que todos los que puedan trabajar lo hagan. El Reino Unido ya tiene uno de los mercados de trabajo más sólidos del mundo, con la mejor combinación de empleo y desempleo entre las economías más grandes. Pero queremos ir más allá aún y nos hemos propuesto como meta de largo plazo alcanzar una tasa de empleo equivalente al 80% de la población en edad de trabajar. Esto implica ayudar a todos los gru-

pos, en particular a aquellos frecuentemente excluidos de los mercados de trabajo, como los discapacitados, a ingresar a un empleo. Nuestras propuestas están definidas en el documento “A new deal for welfare: Empowering people to work” de enero de este año.

Esto implica focalizar nuestro apoyo hacia la gente discapacitada en lo que ellos sí pueden hacer, más que en lo que no, y asegurar que cuando alguien se incorpora a un puesto de trabajo esté allí mucho mejor que antes.

En este sentido existen tres formas por las cuales nosotros aseguramos que los ingresos de los más vulnerables no se reducen: primero, los discapacitados van a continuar recibiendo un beneficio mientras trabajan (*Disability Living Allowance*), que ayuda a cubrir los mayores costos de su discapacidad. Este beneficio es separado del actual beneficio que reciben estando desempleados. Segundo, se provee un apoyo financiero adicional en el primer año de trabajo a gente que sale del beneficio de discapacidad de alrededor de 50 libras esterlinas por semana, y, tercero, nuevas reglas que aseguran que si alguien sale de un beneficio y entra a un empleo, pero luego sale de éste, tiene garantizado el acceso al mismo beneficio que tenía antes.

*R*eseñas

DÉLOCALISATIONS, NORMES DU TRAVAIL ET POLITIQUE D'EMPLOI. VERS UNE MONDIALISATION PLUS JUSTE?

*Peter Auer, Geneviève Besse, Dominique Méda (sous la direction de)
París, La Découverte, 2005*

Esta recopilación de estudios fue realizada bajo la dirección de Peter Auer, Geneviève Besse y Dominique Méda en el marco de una convocatoria efectuada por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y el Instituto Internacional de Estudios Sociales (IIES).

El crecimiento del comercio a nivel mundial y de las inversiones internacionales fue acompañado por un proceso de deslocalización de la producción y de la internacionalización del empleo.

La importancia de esta recopilación de estudios reside en su contribución al debate actual sobre la mundialización y la internacionalización del empleo. Los mecanismos implicados en estos procesos resultan de gran interés para el diseño de alternativas de políticas destinadas a amortiguar los efectos de la mundialización. En este sentido, es importante destacar el rol de la promoción de normas internacionales y políticas activas compensatorias, que surgen como posibles atenuantes de los efectos negativos de la mundialización.

Presentamos aquí los cuatro ejes principales en torno de los cuales giran los estudios.

El primer eje temático se centra en el análisis del efecto marginal del crecimiento del comercio internacional, las deslocalizaciones, las reestructuraciones y la internacionalización del empleo en el nivel de empleo de los países involucrados.

El segundo eje principal presenta la desintegración del proceso de producción, las deslocalizaciones y la internacionalización del empleo como mecanismos generadores de diferencias y desigualdades entre países.

En tercer lugar, se destaca que si bien los cambios estructurales y la internacionalización del empleo crean empleos en un país y los destruyen en otros (juego que puede ser de suma cero o positiva), es necesario que los hacedores y formuladores de política acompañen este proceso.

Finalmente, el cuarto eje de análisis se centra en torno de la pregunta ¿qué marco o dimen-

sión de análisis se utiliza para investigar los cambios producidos por estos fenómenos y cómo diseñar una estrategia que permita llevar a cabo la estrategia de trabajo decente de la OIT?

A continuación se detallan con mayor profundidad los ejes citados.

Con relación al primero de ellos, Daniel Cohen en "Les effets du commerce international sur l'emploi dans les pays riches" destaca que la deslocalización podría tener un impacto positivo en el empleo en los países desarrollados si éstos estimularan las ganancias de productividad e incrementarían su participación en el comercio internacional.

Barbara Gerstenberger y Richard Alexander Roehrl en "L'externalisation des emplois dans les services aux entreprises en Europe" sostienen que la evidencia empírica presentada revela que el origen de las principales pérdidas de empleo no reside en las deslocalizaciones en sí mismas sino sobre todo en las reestructuraciones internas, en la adaptación a los cambios tecnológicos, a los cambios en la demanda y en los procesos de organización del trabajo.

En el marco del segundo eje se destaca que el crecimiento del comercio internacional implicó en muchos casos la desintegración vertical del proceso de producción, lo cual trajo aparejado importantes consecuencias a nivel del empleo.

En este sentido, Cohen destaca que, mientras la producción de menor valor agregado se deslocalizó en países con bajos salarios, lo esencial del valor generado, es decir, el *core*, no sería deslocalizado sino que permanece así en los países desarrollados. Esto implica un incremento en la desigualdad entre países que profundiza las diferencias entre naciones especializadas en la producción de bienes y servicios generadores de mayor valor agregado y otras de menor generación de valor agregado.

En "L'internationalisation de l'emploi: des con-

séquences distinctes au Nord et au Sud”, Michel Fouquin señala que la mundialización acentúa las desigualdades entre países ricos y países pobres así como en el interior de cada país. El progreso técnico y la competencia de naciones emergentes como China e India aceleran e incrementan las desigualdades. En el interior de los países –tanto de los ricos como de los pobres– las redes de protección social no alcanzan para contener el crecimiento de las desigualdades. Adicionalmente, el crecimiento del desempleo implica que el universo de ocupados sobre el que recae el peso de la recaudación impositiva, destinada a financiar los sistemas de protección social, es cada vez más reducido.

En este sentido, Fouquin analiza el déficit de intercambios comerciales entre Estados Unidos y China como un ejemplo ilustrativo de las pérdidas de oportunidades de empleo para los trabajadores americanos que genera el proceso de internacionalización del empleo. Sobresale la importancia del elevado nivel de calificación y formación en ciertos países emergentes como China e India, los cuales permiten que se acentúen cada vez más las deslocalizaciones de servicios; este caso se presenta como un riesgo para Estados Unidos. Esto podría implicar una pérdida de ganancias de productividad, una caída del nivel de vida de la población y una mayor presión salarial. Asimismo, atenta contra la capacidad de los sindicatos para defender los ingresos de los trabajadores, afectando en consecuencia a la distribución del ingreso.

Sin embargo, como se destacó en un comienzo, dado que la deslocalización está claramente vinculada al crecimiento del comercio y de las inversiones internacionales, los países más desarrollados se ven más beneficiados en este proceso. Gracias a los aumentos de productividad y al tamaño de sus mercados, los países desarrollados poseen una mayor capacidad de creación de empleo formal.

162

El tercer eje temático se encuentra más centrado en los aspectos positivos de la mundialización impulsados principalmente por los cambios tecnológicos y la necesidad de adaptación a ellos. Dado que el proceso de ajuste a la mundialización es cada vez más schumpeteriano, es decir que al mismo tiempo que se crean empresas se destruyen otras, no tiene sentido retrasar el despido de los trabajadores sino que es necesario organizar la reorientación de estos últimos hacia otras actividades y prever sus consecuencias.

El trabajo de Bernardo Gazier, “Le rôle des

politiques actives de l'emploi dans les restructurations”, propone tres estrategias destinadas a enfrentar este proceso: la primera de ellas, “*laissez faire*”, implica que las consecuencias del proceso de reestructuración recaigan en manos del seguro de desempleo. La segunda estrategia, “acción preventiva”, consiste en adoptar medidas proteccionistas o subvenciones para proteger la producción o la estatización de actividades. Finalmente, la “estrategia de integración” está centrada en promover la movilidad de los trabajadores hacia actividades en crecimiento y en la generación de políticas de empleo.

En el enfoque de Raymond Torres, “La accompagnement social de la mondialisation: atout ou aspirine?”, se afirma que si bien “todos los países se benefician a la larga con la mundialización, motivo por el cual los países en vías de desarrollo también la persiguen”, es necesaria la intervención pública para que los beneficios derivados de ésta se concreten.

En el marco del cuarto eje, se destaca tanto el rol que se les asigna a las normas internacionales del trabajo como la necesidad de incluir la dimensión europea e internacional en el debate sobre las deslocalizaciones y la internacionalización del empleo.

En este sentido, se afirma que los dispositivos jurídicos no están adaptados a las nuevas especificidades del entorno económico, ya que no pueden quedar limitados únicamente al entorno nacional sino que requieren instrumentos internacionales. Asimismo, se considera que tanto el avance de la inversión extranjera directa como la integración mundial de los mercados económicos y financieros no fueron acompañados por un desarrollo acorde de las formas de gobernabilidad social mundial.

Por último, se presentan a continuación algunas ideas que no han sido abarcadas por los principales ejes presentados pero que merecen ser destacadas.

El respeto de las normas laborales no sólo es necesario desde el punto de vista de la estrategia de promoción del trabajo decente sino que trae aparejados efectos económicos positivos que permitirían restablecer una cierta equidad en los intercambios comerciales.

Werner Sengenberger, en “Le rôle des normes internationales du travail dans la gestion de l'internationalisation de l'emploi”, oponiéndose al punto de vista de que las normas del trabajo obstaculizan el funcionamiento de la economía, sostiene que éstas pueden contribuir a mejorar la productividad. La relación entre derechos del tra-

bajador, estabilidad política y social, y capital humano es fundamental para generar incentivos para la inversión extranjera directa. Las normas internacionales de trabajo pueden incentivar la inversión, las ganancias de productividad y hasta provocar el abandono de actividades poco rentables. Philippe Waquet, en “La place du droit du travail dans le processus de restructuration”, siguiendo esta misma línea, señala la importancia de conciliar el derecho al trabajo con la libertad económica.

Brian A. Langille, en “Comment concevoir une meilleure gouvernance de l'internationalisation de l'emploi?”, plantea entonces la necesidad de coordinar acciones de cooperación a fin de poder reforzar, crear normas internacionales y permitir que se desarrolle una mundialización bien regulada fundada en el trabajo decente.

Varios artículos desarrollan el tema de las *asimetrías* en la gobernabilidad mundial. En este sentido, se destaca que las recomendaciones de las organizaciones internacionales –FMI, OMC, OIT, Banco Mundial– suelen ser divergentes y carentes de consistencia entre sí, dado que no hay una acción conjunta e integrada de estas instituciones.

Un punto común a todos los autores es la demanda de una mayor implicancia de la OIT en la puesta en marcha de las normas de trabajo y en la articulación con otros organismos internacionales. Thomas Palley, en “Echanges commerciaux, emploi et externalisation: Quelques observations concernant les relations économiques entre les Etats-Unis et la Chine”, considera que la OIT debería interesarse en temas como tipo de cambio, arquitectura financiera y política económica a fin de poder asegurar o promover el pleno empleo y las condiciones de empleo justo.

Con relación a la mayor efectividad de los derechos fundamentales, Werner Sengenberger destaca que actualmente las decisiones de orden político-económico y comercial se adoptan de manera independiente de las decisiones sobre el trabajo y las políticas sociales. Por ello resulta necesaria la inclusión de una dimensión social en la gestión del proceso de mundialización que permita que los derechos fundamentales sean considerados derechos universales. En “La dimension sociale de la mondialisation et les transformations du champ juridique”, Mireille Delmas-Marty considera que se podrían aplicar sanciones comerciales a los países que no respeten las normas de trabajo.

Marie Ange Moreau, en “L'internationalisation de l'emploi et le débat sur les délocalisations en France: perspectives juridiques”, propone desarrollar una política activa en términos de derechos sociales fundamentales a fin de que éstos no sean sólo una defensa ante las desregulaciones comerciales sino que se constituyan una ventaja comparativa en el mercado de la Unión Europea.

En la misma línea, Waquet, Moreau y Sengenberger imaginan la creación de un sistema de relaciones profesionales transnacional, destacando la necesidad de que la Unión Europea genere condiciones para que los sindicatos negocien a nivel internacional. Esto requiere un poder político que dentro de sus funciones gubernamentales concilie los derechos económicos, políticos y sociales.

Finalmente, se plantea la pregunta ¿cómo lograr, desde el gobierno, un verdadero acompañamiento social?

- La mejor manera de transitar el camino hacia un nuevo empleo es a través de políticas activas destinadas al mercado de trabajo.
- Ellas deberían prevenir la degradación de las competencias, mejorar la movilidad y el desarrollo de la empleabilidad.
- Para poder llevar esta estrategia a cabo son necesarias instituciones de gestión a nivel local, nacional e internacional a fin de resinsertar a los trabajadores y permitirles una mayor estabilidad.

La consolidación de este proceso debería permitir que, en un futuro, la adaptación de los trabajadores a los cambios estructurales fuera percibida como un derecho que los dotara de la empleabilidad necesaria para sobrevivir a las turbulencias del mercado de trabajo. De esta manera, se desarrollaría la estrategia de trabajo decente como *concepto dinámico*, articulando la protección y la seguridad en el empleo para dar a los trabajadores la posibilidad de atravesar los períodos de transición sin grandes alteraciones.

La internacionalización del empleo y las deslocalizaciones nos obligan a repensar la relación entre política de apertura comercial, derechos de trabajo, política de empleo y política de redistribución, en la perspectiva de una mundialización más justa.

BÁRBARA PERROT

INFORME DE DESARROLLO HUMANO 2005 ARGENTINA DESPUÉS DE LA CRISIS: UN TIEMPO DE OPORTUNIDADES

Buenos Aires, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2005

Argentina después de la crisis: *Un tiempo de oportunidades* retoma el enfoque territorial adoptado en el Informe de Desarrollo Humano 2002 para profundizar el análisis del norte argentino, la región más atrasada, sin por ello descuidar una puesta al día de los formidables cambios producidos en los principales indicadores sociales y económicos del país. Asimismo, este informe avanza en el campo de las creencias y aspiraciones en el nuevo escenario de la poscrisis: ¿cómo se ven las y los argentinos a sí mismos?, ¿cómo miran a los otros?, ¿cómo perciben las instituciones públicas?, ¿cómo viven la política?, ¿qué compromiso tienen con las leyes?, ¿cuáles son sus expectativas respecto del futuro personal y del país? Estos y otros interrogantes iluminan los estados de ánimo colectivos en una sociedad que ha dejado atrás una crisis que conmovió sus cimientos económicos, sociales, políticos y culturales.

La concurrencia de estos abordajes no es caprichosa ni circunstancial. Por el contrario, expresa el intento de profundizar dos desafíos que hoy enfrenta una estrategia de desarrollo humano en el país: mejorar la calidad de la vida pública para fortalecer la ciudadanía y desterrar la pobreza para reparar la fragmentación social y territorial. Se busca apoyar una estrategia de desarrollo que construya un círculo virtuoso entre mentalidades, capacidades y condiciones económicas y sociales de vida. La expansión de las capacidades y oportunidades de las personas exige quebrar el círculo del atraso, la fragmentación territorial y la exclusión social, y requiere de políticas innovadoras.

La propuesta que resume *Argentina después de la crisis* es que para convertir las oportunidades en realidades se necesita un compromiso colectivo en torno de metas compartidas: abrirse a la innovación, hacer de la solidaridad el eje de la integración social, potenciar el capital social, concebir el país como un todo integrado, sin regiones postergadas, educar a las/los ciudadanas/os

en las virtudes sociales, que sean el fundamento de una ciudadanía activa, participe en la gestión y en el control de *la res publica*.

El informe se nutrió de diversas fuentes. Esta diversidad originó, a su vez, el uso de distintas aproximaciones metodológicas. Para estudiar la Región Norte se utilizaron fuentes secundarias provenientes de distintos organismos oficiales nacionales y provinciales. Para explorar las subjetividades se realizaron una encuesta de opinión pública, grupos focales, y entrevistas en profundidad a lo largo del país. La elaboración propia de indicadores sobre la base de estas fuentes es uno de los elementos distintivos del informe.

El mensaje central del informe es que la Argentina, como señala el título, vive hoy un tiempo de oportunidades. Existe una oportunidad para el desarrollo humano, superadora y más integral que el nuevo crecimiento económico. Los fundamentos son varios:

- El proceso de reconstrucción económica y social ya ha comenzado.
- Se constata una disponibilidad al cambio y a la generación de consensos.
- Los argentinos se sienten parte de una comunidad, aspiran a una democracia caracterizada por la ética y la transparencia y no son indiferentes a la política.
- Los argentinos no se refugian exclusivamente en su individualismo, y la sociedad aún es una comunidad de puertas abiertas.

Sin embargo, el informe también identifica las dificultades y los desafíos que enfrenta la “región crítica”, conformada por Jujuy, Salta, Tucumán, Catamarca, Santiago del Estero, Chaco, Misiones, Formosa y Corrientes. Si bien los indicadores macroeconómicos de esta región mejoraron en los últimos tres años, el empobrecimiento estructural continúa. Allí reside algo más de 7,5

millones de personas, el 20,8% de la población argentina, y se concentra el mayor porcentaje de jóvenes y niños entre las distintas regiones del país: el tramo de edad entre cero y diecisiete años representa más del 41% de su población. No obstante, presenta las mayores tasas de desigualdad, concentración de pobreza e incidencia de la pobreza entre los niños y jóvenes. Asimismo, genera sólo el 10% del producto bruto geográfico, su producto per cápita es la mitad del promedio nacional, recibió el 10% de la inversión bruta interna fija en 2004, y la inversión privada per cápita se ubica muy por debajo de la media del país.

Al mismo tiempo, la región ofrece potencialidades diversas en su estructura productiva. Entre los ejemplos que se mencionan en el informe, se destaca la estructura empresarial exportadora de Tucumán, Misiones y Salta por la fuerte presencia de pymes. Para que estas potencialidades faciliten un desarrollo sostenido, el informe propone:

- Profundizar el conocimiento y el desarrollo científico local.
- Construir tramas o encadenamientos productivos.
- Promover políticas que fortalezcan las virtudes cívicas.

- Promover la solidaridad como eje de la reconstrucción social.
- Educar para vivir en democracia y convertir derechos en capacidades.

Por último, el informe enfatiza la importancia de revertir las desigualdades territoriales y coordinar los distintos niveles de gobierno. Sólo una acción concertada en el plano federal, provincial y municipal podrá enfrentar los desafíos de la región. La organización y coordinación de esta estrategia requiere el desarrollo de instituciones estatales y de la sociedad civil. La experiencia de campo revela que es necesario crear capacidades institucionales, tanto públicas como privadas, y formar los recursos humanos asociados con la política y la gestión misma del proceso de desarrollo.

Argentina después de la crisis representa un aporte para debatir ideas y abrir rumbos hacia el futuro. Un futuro para continuar afianzando la democracia, recobrar la confianza interna y externa, y recorrer el camino hacia una Argentina más justa en el bicentenario.

GABRIELA CATTERBERG

PERSPECTIVAS FILOSÓFICAS Y ESPIRITUALES DEL TRABAJO DECENTE

Dominique Peccoud (editor)
Ginebra, Consejo Mundial de Iglesias-Instituto de
Estudios Sociales de la OIT, 2005

Desde que en 1999 el director general de la Oficina Internacional del Trabajo instaló con su memoria presentada a la Conferencia Internacional del Trabajo la idea de “trabajo decente” y delineó instrumentos para alcanzar el objetivo a nivel mundial, las reuniones, los foros, las publicaciones que se ocuparon del tema son muestra del interés por profundizar el concepto y analizar las posibles acciones a seguir.

Programas nacionales para el trabajo decente –de los que nuestro país fue precursor al sellar su compromiso en la 94ª Conferencia Internacional del Trabajo– anticipados por los programas *in focus*, pusieron la idea en práctica. No era otra la intención del director general, que ha logrado instalar el debate, pero también poner en acción la agenda para el trabajo decente.

Por eso el libro que hoy comentamos resulta valioso para introducir una nueva dimensión del trabajo decente: la que surge de observar el concepto desde una perspectiva filosófica y espiritual.

Los trabajos que lo integran, con prefacio de Kari Tapiola e Introducción a cargo del director general de la OIT y de Konrad Raiser, anterior presidente del Consejo Mundial de Iglesias –ambos impulsores de la idea de la reunión en que se expusieron y del libro al que dieron origen– representan un ejemplo de ecumenismo, de convergencias y, por qué no, de peculiaridades que, en definitiva, nos muestran la importancia del trabajo.

Después de la introducción y los comentarios preliminares (parte I) se analizan las cinco visiones convergentes que, sobre el trabajo, se observan en las distintas confesiones (parte II):

1) *En las varias tradiciones el trabajo es valorado en forma positiva, sobre la base de un llamado divino –o ético– a trabajar.* La coincidencia respecto de la dimensión positiva y creativa del trabajo proviene de que cada religión lo rela-

ciona con la idea del “Creador”. Dios, entonces, y en esto coinciden musulmanes, cristianos, judíos y la tradición Arya Samaj, es el trabajador arquetípico y es a través del trabajo como el amor divino se expresa.

- 2) *El trabajo es la expresión fundamental de la dignidad humana intrínseca, que posee tanto dimensión espiritual como material.* Así como para el católico el llamado al trabajo lo lleva a buscar la imagen y semejanza de Dios, para el confucionismo, con el valor poético que tienen algunos principios religiosos y éticos, cada persona tiene la tarea moral de “trabajar continuamente sobre su automejoramiento para permitir que los brotes de su potencial moral innato florezcan”. Esta idea llevó a que desde el budismo y el movimiento Arya Samaj se enfrentara el sistema de castas en el que el trabajo, impuesto por nacimiento, conlleva condiciones de esclavitud.
- 3) *El trabajo no posee solamente una dimensión personal (la autorrealización) sino también una dimensión social (constituye un puente entre el individuo y la sociedad).* Es convergente la idea acerca de la dimensión social del trabajo. La idea de comunidad como fin último del fruto del trabajo y que esos frutos están destinados a enriquecer a la sociedad más que a servir al interés personal aparece en diversas creencias y religiones.
- 4) *Más allá de la dimensión social del trabajo, las tradiciones religiosas y espirituales también indican su dimensión trascendente.* El trabajo creativo tiene, desde las Sagradas Escrituras, un aspecto de santificación. Las distintas tradiciones son críticas respecto de las corrientes económicas actuales con su paradigma global, neoliberal, materialista. El mercado es importante pero se lo considera un instrumento sujeto a la dignidad de las personas y a su calidad de vida.

- 5) *Las tradiciones religiosas, espirituales y humanísticas abogan fuertemente por el componente ético del trabajo.* La falta de trabajo decente trae como respuesta la exclusión social y la falta de dignidad de la persona.

Cómo darle contenido al *trabajo decente* desde la ética. La agenda para el trabajo decente (considerando que la terminología puede implicar la necesidad de alguna precisión, aun por razones idiomáticas) establece un nivel mínimo de decencia-dignidad en el trabajo. Los valores que subyacen en las tradiciones y religiones le dan contenido al trabajo decente: dignidad, confianza, equidad, respeto, trato equitativo, responsabilidad, honestidad y solidaridad son valores que resaltan el objetivo de la OIT de alcanzar trabajo decente para todos.

La agenda para el trabajo decente implica una red interconectada de valores éticos y espirituales.

En su tercera parte el texto rescata las intervenciones de los participantes en el seminario y ronda de consultas impulsadas por la OIT y el Consejo Mundial de Iglesias en el marco de la agenda para el trabajo decente, en el que aparecen las distintas confesiones y su reconocimiento del valor del trabajo. Rescatamos, por ejemplo,

los textos del Corán y las palabras de Mahoma que dan fundamento a la igualdad de oportunidades y de trato, que permiten a algunos movimientos de mujeres utilizarlos como fundamento para la acción.

Las opiniones de los representantes de las confesiones incluidas –que van desde la católica a la judía, desde el islam a las Iglesias reformadas, pasando por el confucionismo, el budismo, el hinduismo– permiten concluir líneas de pensamiento común, apoyando la idea de que la persona humana y su dignidad deben colocarse en el centro de los intereses de todos aquellos que quieren un mundo más justo.

Las religiones aparecen, conforme a las ideas volcadas en esta importante y prolija edición a cargo de Dominique Peccoud, como causa, fuente y fin del respeto a los derechos fundamentales propiciados por la OIT, con el apoyo y acompañamiento de otras organizaciones humanitarias, muchas de ellas observadoras de las reuniones de la OIT.

Esperemos que el texto llegue en su versión española con la prontitud que el tema se merece para que pueda servir de inspiración y sustento a los programas y acciones que cada país lleva a cabo en pos del trabajo decente.

SUSANA CORRADETTI

Documentos

INTRODUCCIÓN A LOS DOCUMENTOS DE LA IV CUMBRE DE LAS AMÉRICAS

La edición anterior de la *Revista de Trabajo* (Nueva Época, Nº 1) presentaba como tema central “El empleo en el debate de las Américas” tratado en la IV Cumbre de las Américas llevada a cabo en Mar del Plata durante el 3 y el 4 de noviembre de 2005, cuyo lema fue “Crear trabajo para combatir la pobreza y fortalecer la gobernabilidad democrática”.

Se reflejaban en simultáneo los debates habidos en el proceso previo y en el desarrollo mismo de la cumbre, centrando al trabajo decente en una estrategia de desarrollo para la región al considerar la tendencia que tensiona nuestras democracias: el crecimiento de la brecha entre ricos y pobres, evidenciando una situación de inequidad sin precedentes. Los documentos preliminares a la cumbre resaltaban que los problemas vinculados con la pobreza y la desigualdad no pueden resolverse sólo con políticas de carácter asistencial, reafirmando la necesidad de otorgarle al trabajo decente un lugar central en la agenda hemisférica.

La presente edición de la *Revista de Trabajo* contiene dos documentos emanados de la cumbre: la Declaración y el Plan de Acción, suscriptos por los jefes de Estado y de gobierno de los países que integran la OEA.

A fin de saldar los déficits de anteriores cumbres respecto de la insuficiencia de los mecanismos de seguimiento con relación a la generalidad de los mandatos y a la falta de precisión en las metas,¹ el Plan de Acción de Mar del Plata se organizó según un formato de capítulos temáticos y en su interior se distinguieron objetivos y compromisos según los agentes responsables o intervinientes: “compromisos nacionales” (de incumbencia de los países miembros), “cooperación hemisférica” (objetivos en el marco de la coope-

ración horizontal bi o multilateral), “organismos internacionales” (demandas de intervención a los organismos internacionales de asistencia técnica y financiera).

La administración del trabajo celebra doblemente los resultados de Mar del Plata desde una doble dimensión:

- 1) Temática: los productos emanados del consenso presidencial reflejan sustantivamente la consideración del *empleo* como eje vertebrador de la inclusión social, y por lo tanto se reafirma la necesidad de colocarlo en el centro de las políticas económicas, laborales y sociales. Además, esta firme convicción política expresada en la Declaración tiene una contrapartida operacional en el Plan de Acción que define metas precisas –y en muchos casos mensurables– relativas a la generación de trabajo decente en sus múltiples dimensiones: macro, meso y microeconómicas que asocian virtuosamente crecimiento y empleo; socio-laborales, que incorporan metas de empleo digno, protección social, formación profesional, diálogo social, equidad de género y demás atributos asociados a condiciones de libertad, justicia, seguridad y protección en el trabajo.
- 2) Institucional: el lema laboral de la cumbre, “Crear trabajo para combatir la pobreza y fortalecer la gobernabilidad democrática”, otorgó un rol privilegiado a diversos actores que estaban ausentes del proceso hemisférico o bien tenían una participación marginal: las organizaciones de trabajadores y empleadores, cuyas contribuciones (realizadas desde la OEA a través de sus organizaciones regionales, el Consejo Sindical de Aseso-

¹ Véase Jorge Taiana, “El proceso de Cumbres de las Américas”, *Revista de Trabajo*, Nueva Época, Nº 1, p. 175.

ramiento Técnico –COSATE– y la Comisión Empresarial de Asesoramiento Técnico en Asuntos Laborales –CEATAL–) fueron tenidas en cuenta en los debates y documentos presidenciales; la OIT, que ha sido incorporada –sobre todo a través de su instancia regional– como uno de los organismos participantes del proceso, lo que se refleja de un modo muy concreto a partir de las múltiples metas del Plan de Acción que incluyen la apelación a la asistencia técnica del organismo; los ministerios

de Trabajo cuya contribución efectiva “hacia” y “en” la cumbre se materializó en aportes emanados de la Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo, y en el estrecho intercambio de información y colaboración entre éstos y las cancillerías en todas las fases del proceso, concentrándose hoy en el objetivo de establecer mecanismos dirigidos al cumplimiento de los objetivos y las metas planteadas en el Plan de Acción.

IV CUMBRE DE LAS AMÉRICAS DECLARACIÓN DE MAR DEL PLATA

“CREAR TRABAJO PARA ENFRENTAR LA POBREZA Y FORTALECER LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA”

Mar del Plata, Argentina, 5 de noviembre de 2005

1. Convencidos de la necesidad de profundizar la democracia y afianzar la libertad en las Américas de acuerdo con los principios contenidos en la Carta de la Organización de los Estados Americanos y en la Carta Democrática Interamericana y de su plena aplicación como fundamento de nuestra comunidad hemisférica, nosotros, los Jefes de Estado y de Gobierno de los países democráticos de las Américas, reunidos en la ciudad de Mar del Plata, Argentina, en ocasión de nuestra Cuarta Cumbre, reafirmamos nuestro compromiso de combatir la pobreza, la desigualdad, el hambre y la exclusión social para elevar las condiciones de vida de nuestros pueblos y reforzar la gobernabilidad democrática en las Américas. Le asignamos al derecho al trabajo tal como se encuentra estipulado en los instrumentos de derechos humanos un lugar central en la agenda hemisférica, reconociendo así el rol esencial de la creación de trabajo decente para alcanzar estos objetivos.

2. Teniendo en cuenta la Declaración de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo (1998) y el compromiso con la promoción, el fortalecimiento y la defensa de la democracia adoptados en la Carta de la OEA y en la Carta Democrática Interamericana, impulsaremos el bienestar social, una distribución equitativa de los beneficios del crecimiento económico, el aumento de los niveles de vida del hemisferio, la eliminación del hambre y alcanzar la seguridad alimentaria, la creación de nuevas fuentes de empleo y la promoción del espíritu emprendedor.

3. Reafirmamos nuestro apoyo a los mandatos y compromisos asumidos en las Cumbres de las Américas; la Cumbre Mundial sobre Desarrollo

Social (Copenhague, 1995); la Cumbre del Milenio de Naciones Unidas (Nueva York, 2000); la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo (Monterrey, 2002); la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (Johannesburgo, 2002); y la Reunión Plenaria de Alto Nivel del sexagésimo período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas (Nueva York, 2005),* como condición fundamental para el desarrollo sostenible de nuestros países.

Crecimiento con empleo

1. En la búsqueda de un crecimiento económico sostenido, de largo plazo y equitativo que cree trabajo, reduzca la pobreza, elimine el hambre y eleve los niveles de vida de la población, incluso para los sectores y grupos sociales más vulnerables, y en el marco de estrategias nacionales, nos comprometemos a continuar instrumentando políticas macroeconómicas sólidas encaminadas a mantener índices altos de crecimiento, el pleno empleo, políticas monetarias y fiscales prudentes, regímenes de tasas de cambio apropiadas, una gestión prudente y adecuada de la deuda pública, la diversificación de la economía y el mejoramiento de la competitividad. Al mismo tiempo, estimularemos el aumento de los ingresos y mejoraremos su distribución, aumentaremos la productividad y protegeremos los derechos de los trabajadores y el medio ambiente. Reconocemos que la función apropiada del Estado en las economías con orientación de mercado variará de un país a otro.

2. Destacamos la importancia de la participación del sector empresarial en el logro de nuestros objetivos. Reconocemos, en particular, que las micro, pequeñas y medianas empresas, proveedoras

173

* Reserva de Venezuela.

de bienes y servicios, constituyen un componente fundamental para el crecimiento económico, la creación de empleo y la reducción de la pobreza y la desigualdad social en nuestros países.

3. Reafirmamos nuestro compromiso con el Consenso de Monterrey, en el sentido de que cada país es el principal responsable de su propio desarrollo social y económico a través de políticas sólidas, la promoción de una buena gestión pública en todos los niveles y el respeto al estado de derecho y que al mismo tiempo la comunidad internacional debe apoyar los esfuerzos nacionales de desarrollo. En este contexto, reiteramos que las oportunidades de comercio e inversión son necesarias para los países en su lucha contra la pobreza y en sus esfuerzos de desarrollo. De igual manera, en este contexto, nos comprometemos a coordinar esfuerzos internacionales que apoyen políticas de desarrollo sostenible, identificar fuentes de financiamiento seguras y movilizar recursos para el desarrollo y el combate contra la pobreza y el hambre.

4. Nos preocupa constatar que la pobreza es un fenómeno que está presente en todos los países del hemisferio y que la pobreza extrema afecta a millones de personas. En ese sentido, nos comprometemos a intensificar nuestros esfuerzos para dar cumplimiento a los compromisos asumidos en la Cumbre del Milenio, especialmente el de la reducción, para 2015, en un 50%, de la proporción de personas que viven en pobreza extrema, ya que, a pesar de los esfuerzos realizados por los países de América Latina y del Caribe, más de 96 millones de personas aún viven en pobreza extrema.

5. Reconocemos que el crecimiento económico es una condición básica e indispensable, pero no suficiente, para enfrentar las elevadas tasas de desocupación, la pobreza y el crecimiento de la economía informal. Reconocemos que sólo los países que han logrado crecimiento económico sostenido han tenido éxito en disminuir la pobreza. Sin embargo, en el pasado reciente, algunos países de nuestro hemisferio han pasado por períodos de crecimiento económico que no se han traducido en tasas de empleo equivalentes, acentuando los problemas existentes de alta concentración de ingresos, pobreza e indigencia. El desafío consiste en sostener tasas más altas de crecimiento con equidad e inclusión social, y generar mayores oportunidades, inversión social y desarrollo social.

Las políticas económicas apropiadas y un contexto económico y comercial internacional favorable son factores que ayudaron a la región a alcanzar en 2004 un aumento de ingresos y la tasa más alta de crecimiento en un cuarto de siglo, lo cual contribuyó a la generación de empleo.

6. Reconocemos que algunas economías de la región han confrontado perturbaciones externas negativas con consecuentes ajustes internos que afectan su capacidad de generar empleo adecuado. Instamos a los países a que continúen implementando políticas sólidas para abordar esos factores. También hacemos un llamado a una mayor cooperación a nivel bilateral, regional y multilateral para enfrentar estos problemas.

7. Reconociendo la existencia de factores externos que obstaculizan el crecimiento económico, reafirmamos la importancia de la cooperación internacional a los países de renta media-baja, a fin de complementar los esfuerzos nacionales para que cumplan con sus programas de desarrollo y los compromisos de los objetivos del milenio, cooperación que coadyuvará a la generación de empleo y a la gobernabilidad democrática.

8. Manifestamos nuestra preocupación por el incremento de la intensidad de los desastres naturales o causados por el hombre y su impacto devastador en las vidas humanas, la infraestructura y las economías en el hemisferio. Hacemos un llamado a la acción a nivel nacional, regional e internacional para fortalecer los programas de manejo de desastres, incluyendo un incremento en la capacidad de preparación, desarrollo de sistemas de alerta temprana, mitigación de riesgos y recuperación y reconstrucción después del desastre y asistencia técnica y financiera, según corresponda, particularmente para países vulnerables a los mismos para reducir su impacto. Apoyamos los esfuerzos en curso para explorar la participación de los sectores público y privado en medidas comprensivas de seguro de riesgo contra catástrofes.

9. El crecimiento económico sostenido, con equidad e inclusión social, es una condición indispensable para crear empleo, enfrentar la pobreza extrema y superar la desigualdad en el hemisferio. Para ello, es necesario mejorar la transparencia y el clima de inversión en nuestros países, acrecentar el capital humano, estimular el aumento de los ingresos y mejorar su distribución, promover la responsabilidad social de las empre-

sas, y alentar tanto el espíritu de empresa como una vigorosa actividad empresarial.

10. Reconociendo que la reducción de la desigualdad y eliminación de la pobreza no pueden alcanzarse sólo a través de políticas sociales de carácter asistencial, nos comprometemos a implementar políticas integrales que institucionalicen la lucha contra la pobreza. Nos comprometemos a consolidar sociedades más democráticas con oportunidades para todos y a fomentar un mayor acceso para nuestros pueblos a la educación, a la salud y a los mercados laborales y de crédito.

11. Considerando los esfuerzos realizados en el hemisferio en la lucha contra el narcotráfico, reiteramos nuestro respaldo para asegurar que los proyectos de desarrollo alternativo contribuyan al crecimiento económico, fomenten la creación de trabajo decente y apoyen la viabilidad económica sostenible de las comunidades y familias en los países afectados por la presencia de cultivos ilícitos.

12. Uno de los principales desafíos a la estabilidad democrática es generar empleos productivos y de calidad con el interés de asegurar que nuestros pueblos se beneficien de la prosperidad económica. Respal damos el derecho legítimo de un país a procurar y alcanzar su desarrollo dentro del marco de sus realidades políticas, económicas, sociales y culturales. Reiteramos nuestro compromiso de lograr una mayor integración económica y adoptaremos políticas económicas que promuevan el crecimiento económico, generen empleo y reduzcan la pobreza. Para ello, abordaremos los problemas que plantean las barreras al comercio y la deuda insostenible, y continuaremos reformando la arquitectura financiera internacional.

13. Esta reforma tiene, entre otros, los siguientes objetivos: contribuir a la prevención y resolución rápida de las crisis financieras, que perjudican particularmente a los países en desarrollo de la región; aumentar la financiación para el desarrollo; combatir la pobreza y fortalecer la gobernabilidad democrática. Subrayamos la necesidad de que las instituciones financieras multilaterales, al proporcionar asesoramiento sobre políticas y apoyo financiero, se basen en sólidas opciones nacionales de reforma con las cuales se identifiquen los respectivos países, que tengan en cuenta las necesidades de los pobres y las medidas para reducir la pobreza. Para lo-

grar nuestros objetivos de desarrollo sostenible necesitamos instituciones internacionales y multilaterales más eficaces, democráticas y dispuestas a rendir cuentas. Instamos a las instituciones financieras internacionales y regionales a que fortalezcan la coordinación de sus actividades para poder responder más eficazmente a las necesidades de desarrollo a largo plazo de los países de la región y alcanzar resultados medibles en sus esfuerzos para erradicar la pobreza, mediante un uso más eficaz de todos los recursos financieros disponibles para el desarrollo. Para los países más pobres y con menor capacidad crediticia, apoyamos un aumento del financiamiento de los bancos multilaterales de desarrollo (BMD), con carácter no reembolsable, sobre la base de resultados.

14. Haremos esfuerzos con el fin de incrementar la inversión en infraestructura para generar las condiciones favorables para crear trabajo y aumentar la productividad. Asimismo, instrumentaremos políticas que impulsen el desarrollo de nuestros mercados locales y/o regionales.

15. Expresamos nuestro compromiso con el avance de las negociaciones sobre la Agenda de Doha para el Desarrollo. Realizaremos los mayores esfuerzos para lograr un resultado ambicioso y equilibrado de la Sexta Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio (OMC), que permita una exitosa conclusión de la Ronda de Doha en 2006, sobre la base, entre otros, del principio de trato especial y diferenciado para los países en desarrollo.

Seguimos comprometidos con el progreso sustancial en todos los elementos de las negociaciones de Doha, a fin de lograr, en particular, mayor acceso a los mercados para nuestras exportaciones, la eliminación de todas las formas de subsidios a la exportación de productos agrícolas y una reducción sustancial de las medidas de apoyo interno que distorsionan el comercio. Seguimos comprometidos en lograr un resultado ambicioso en las negociaciones, y en la implementación plena y efectiva del programa de trabajo referente a las pequeñas economías. Nuestro objetivo es el de expandir nuestro comercio, como medio para ampliar el crecimiento y la capacidad de generar más y mejores empleos con mejores remuneraciones.

16. Reconociendo la contribución que la integración económica puede efectuar al logro de los objetivos de la Cumbre de crear trabajo para en-

frentar la pobreza y fortalecer la gobernabilidad democrática:

A. Algunos miembros sostienen que tengamos en cuenta las dificultades que ha tenido el proceso de negociaciones del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), y reconozcamos la contribución significativa que los procesos de integración económica y la liberalización del comercio en las Américas pueden y deben aportar al logro de los objetivos de la Cumbre de crear trabajo para enfrentar la pobreza y fortalecer la gobernabilidad democrática. Por ello, mantengamos nuestro compromiso con el logro de un Acuerdo ALCA equilibrado y comprensivo, dirigido a la expansión de los flujos comerciales y, en el nivel global, un comercio libre de subsidios y de prácticas que lo distorsionen, con beneficios concretos y sustantivos para todos, teniendo en cuenta las diferencias en el tamaño y nivel de desarrollo de las economías participantes, y las necesidades especiales y el tratamiento especial y diferenciado de las economías más pequeñas y vulnerables. Participaremos activamente para asegurar un resultado significativo de la Ronda de Doha que contemple asimismo las medidas y propósitos del párrafo anterior. Continuaremos promoviendo las prácticas y actividades establecidas en el proceso del ALCA, que garanticen la transparencia y promuevan la participación de la sociedad civil.

Instruimos a nuestros responsables de las negociaciones comerciales a reanudar sus reuniones en el curso del año 2006, para examinar las dificultades del proceso ALCA, a fin de superarlas y avanzar en las negociaciones, de acuerdo con el marco adoptado en Miami, en noviembre de 2003. Asimismo, instruimos a nuestros representantes en las instituciones del Comité Tripartito a que continúen asignando los recursos necesarios para apoyar la operación de la Secretaría Administrativa del ALCA.

176

B. Otros miembros sostienen que todavía no están dadas las condiciones necesarias para lograr un acuerdo de libre comercio equilibrado y equitativo, con acceso efectivo de los mercados, libre de subsidios y prácticas de comercio distorsivas y que tome en cuenta las necesidades y sensibilidades de todos los socios, así como las diferencias en los niveles de desarrollo y tamaño de las economías.

En función de lo expuesto hemos coincidido en explorar ambas posiciones a la luz de los resultados de la próxima reunión ministerial de la

Organización Mundial de Comercio (OMC). A tal efecto el gobierno de Colombia realizará consultas con miras a una reunión de responsables de negociaciones comerciales.

Trabajo para enfrentar la pobreza

1. Considerando la demanda generalizada en el hemisferio de contar con trabajo digno, decente y productivo, la gran tarea de nuestras sociedades y gobiernos para combatir la pobreza y la exclusión social es la adopción de políticas en torno a la generación de más y mejores empleos tanto en el área rural como en la urbana, con el objeto de contribuir eficazmente a la cohesión e inclusión social, la prosperidad y la gobernabilidad democrática.

2. Nos comprometemos a implementar políticas activas que generen trabajo decente, dirigidas a crear las condiciones de empleo de calidad, que doten a las políticas económicas y a la globalización de un fuerte contenido ético y humano poniendo a la persona en el centro del trabajo, la empresa y la economía. Promoveremos el trabajo decente, es decir: los derechos fundamentales en el trabajo; el empleo; la protección social y el diálogo social.

3. Reafirmamos el respeto de los derechos enunciados en la Declaración de los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo de la OIT (1998) y nos comprometemos a promover estos derechos fundamentales. Desarrollaremos e implementaremos políticas y programas que ayuden a que los mercados laborales funcionen de forma eficiente y transparente, y que preparen a los trabajadores para responder a las oportunidades creadas por el crecimiento económico y las nuevas tecnologías.

4. Combatiremos la discriminación de género en el trabajo promoviendo la igualdad de oportunidades con el fin de eliminar las disparidades existentes entre hombres y mujeres en el mundo del trabajo, a través de un enfoque integrado que incorpore la perspectiva de género en las políticas de empleo, incluyendo la promoción de más oportunidades para que las mujeres sean dueñas de su propia empresa.

5. Reafirmamos nuestro firme compromiso para enfrentar el flagelo del racismo, la discriminación y la intolerancia en nuestras sociedades. Estos problemas deben ser combatidos en todos

los niveles de gobierno y la sociedad en general. El Sistema Interamericano también tiene un papel vital en este proceso mediante, entre otras actividades, el análisis de los obstáculos sociales, económicos y políticos que enfrentan los grupos marginados y la identificación de pasos prácticos incluyendo las mejores prácticas sobre cómo combatir el racismo y la discriminación. Con este fin, apoyamos la implementación de la resolución AG/RES. 2126 del Trigésimo Quinto Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de la OEA (XXXV-0/05), que resultó en el establecimiento del Grupo de Trabajo a cargo de, entre otros, la preparación del Proyecto de Convención Interamericana de Prevención del Racismo y de todas las Formas de Discriminación e Intolerancia, y alentamos la labor de este Grupo de Trabajo para combatir el racismo, la discriminación e intolerancia a través de los medios disponibles como un asunto de la más alta prioridad. También reiteramos nuestro compromiso de cumplir plenamente las obligaciones asumidas mediante la Convención de Naciones Unidas sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial.

6. Nos comprometemos a proteger a los niños y las niñas de la explotación económica y de la realización de tareas que puedan interferir con su educación y desarrollo integral, conforme al principio de abolición efectiva del trabajo infantil, recogido en la Declaración de Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo de la OIT (1998). Asimismo aplicaremos medidas prioritarias y efectivas para prevenir y erradicar las peores formas del trabajo infantil de acuerdo al Convenio 182 de la OIT (1999). Nos esforzaremos en mejorar el acceso y calidad de la educación básica de todos los niños y las niñas, reconociendo que la provisión de oportunidades educativas es una inversión a futuro para nuestras sociedades.

7. Reafirmamos que debe dársele a todo migrante, sin importar su condición migratoria, la protección plena de sus derechos humanos y la observancia plena de las leyes laborales que les aplican, incluyendo los principios y derechos laborales contenidos en la Declaración de la OIT sobre los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo.

8. Promoveremos el trabajo decente para los trabajadores migrantes en el marco de la Declaración de Nuevo León y fomentaremos el apoyo al Programa Interamericano adoptado en la Reso-

lución AG/RES 2141 (XXXV-0/05 del Trigésimo Quinto Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de la OEA (XXXV-0/05). Asimismo, los Estados partes de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos Humanos de todos los Trabajadores Migrantes y de sus Familias reiteran la importancia de su plena implementación por las partes.

9. Instamos a incrementar la cooperación y el diálogo interamericano con el fin de reducir y desalentar la migración indocumentada, así como promover procesos migratorios de acuerdo con el orden jurídico interno de cada Estado y el derecho internacional de los derechos humanos aplicable. Nos comprometemos a dialogar con el fin de reducir el costo y facilitar las transferencias de remesas, e incrementar los esfuerzos para combatir el tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas, de acuerdo con los instrumentos internacionales de derechos humanos, y facilitar el retorno digno, ordenado y seguro de los migrantes; e invitamos a los Estados a intercambiar las mejores prácticas sobre el establecimiento de programas bilaterales para trabajadores migrantes.

10. No escatimaremos esfuerzos para lograr la abolición inmediata y completa del trabajo forzoso u obligatorio en las Américas. Estamos convencidos de que ello será una contribución fundamental para la consecución de los objetivos de desarrollo sostenible con equidad social en nuestros países y para la construcción de un futuro mejor para todos los americanos.

11. Nos comprometemos a procurar la igualdad de oportunidades de empleo para todos así como a trabajar para erradicar la discriminación en el trabajo, en el acceso a la educación, en la capacitación y en la remuneración. En este contexto, prestaremos atención especial a las diferentes necesidades basadas en género y a las necesidades de los pueblos indígenas, los afrodescendientes y otros grupos en situación de vulnerabilidad.

12. Reafirmamos nuestro compromiso de respetar los derechos de los pueblos indígenas y nos comprometemos a concluir exitosamente las negociaciones de la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. El ejercicio pleno de estos derechos es indispensable para la existencia, el bienestar y el desarrollo integral de los pueblos indígenas y para su plena participación en las realidades nacionales, por lo que

debemos crear las condiciones necesarias para facilitar su acceso al trabajo decente y a condiciones de vida que permitan superar la pobreza, la exclusión y la desigualdad social.

13. Afirmamos nuestro compromiso de respetar los derechos de los afrodescendientes y asegurar su pleno acceso a las oportunidades de educación en todos los niveles y al trabajo decente que los ayudará a superar la pobreza y la exclusión social, y contribuirá a que se incremente su participación en todos los sectores de nuestras sociedades.

14. Promoveremos marcos integrados de políticas públicas ambientales, de empleo, de salud y de seguridad social para proteger la salud y seguridad de todos los trabajadores y trabajadoras, e impulsaremos una cultura de prevención y control de riesgos ocupacionales en el hemisferio.

15. Fortaleceremos la cooperación y los intercambios de información en la lucha contra enfermedades crónicas así como enfermedades emergentes y reemergentes tales como el VIH/SIDA, SARS, malaria, tuberculosis, gripe aviar y otros riesgos de salud. Nos comprometemos a combatir la estigmatización, la desinformación y la discriminación en el trabajo contra las personas afectadas por el VIH/SIDA y a favorecer su pleno acceso al empleo con dignidad. Nos proponemos desarrollar estrategias y mecanismos de cooperación transversales, principalmente dentro del marco de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización Panamericana de la Salud (OPS) para combatir estas enfermedades, incluyendo el fortalecimiento y la financiación adecuada del Fondo Mundial de Lucha contra el SIDA, la Tuberculosis y la Malaria, así como también el desarrollo de planes nacionales de prevención para combatir posibles pandemias tales como la gripe aviar. Instamos a todos los países a acelerar el proceso de ratificación de nuevas reglamentaciones sanitarias internacionales y a procurar ampliar los mecanismos de cooperación que faciliten el acceso a las medidas pertinentes de prevención, diagnóstico y tratamiento de la población en riesgo.

16. Reconociendo la necesidad de sistemas de protección social de amplia cobertura, examinaremos los dispositivos de seguridad social, para la protección de los desempleados, más apropiados y posibles para nuestros respectivos países. Como parte de un paquete de redes de seguridad

social para los desempleados, reconocemos, asimismo, la contribución positiva de los sistemas de seguro por desempleo para aliviar temporalmente el padecimiento socioeconómico de los individuos, reduciendo la necesidad de los trabajadores de recurrir a actividades de subsistencia a través de trabajos precarios y facilitando su reinserción en el mercado laboral.

17. Consideramos fundamental fortalecer el diálogo social inclusivo, transparente y amplio, con todos los sectores interesados de la sociedad, a nivel local, nacional, regional y hemisférico. El diálogo social es un instrumento importante y básico para promover y consolidar la democracia y para construir sociedades con inclusión y justicia social.

18. Reconocemos el papel consultivo fundamental y único que ejercen las organizaciones de empleadores y trabajadores en la definición de políticas de empleo y políticas laborales. Nos comprometemos a promover y facilitar el diálogo tripartito en los ámbitos nacional, subregional y hemisférico.

19. Reconocemos el vínculo importante entre el desarrollo y la cultura y estamos de acuerdo en que el apoyo a la cultura en sus dimensiones múltiples contribuye, entre otras cosas, a la preservación y protección del patrimonio histórico, al realce de la dignidad e identidad de nuestros pueblos, a la creación de trabajo decente y la superación de la pobreza.

20. Destacamos la importancia de la realización, en el marco de la OEA, de la Reunión de Ministros y Altas Autoridades sobre Desarrollo Sostenible a llevarse a cabo en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, en agosto de 2006. Alentamos la participación de los Estados miembros y encomendamos a la OEA que continúe prestando apoyo a los trabajos preparatorios necesarios para el éxito de esta reunión.

Formación de la fuerza laboral

1. Reconocemos el papel esencial del acceso a la educación continua, en especial de la formación profesional y técnica de la población. La inversión para aumentar los conocimientos, aptitudes, competencias y habilidades facilita el acceso y la reinserción al empleo, apoya el desarrollo personal y profesional, y maximiza la productividad de la economía y el fortalecimiento institucional.

2. Reconocemos la importancia de facilitar la incorporación al mercado laboral de los jóvenes, ampliando la cobertura y mejorando la calidad de los servicios de información y orientación laboral.

3. Convenimos que para mejorar las oportunidades laborales, debemos asegurar una educación de calidad para todos los ciudadanos, lo cual requiere la evaluación de nuestros esfuerzos en base a normas claramente definidas y la responsabilización por los resultados.

4. Apoyamos las recomendaciones contenidas en la Declaración y el Plan de Acción de la IV Reunión de Ministros de Educación que tuvo lugar en Scarborough, Trinidad y Tobago, del 10 al 12 de agosto de 2005. Nos esforzaremos para que la educación pública sea de calidad en todos los niveles, así como promoveremos la alfabetización para asegurar una ciudadanía democrática, fomentar el trabajo decente, luchar contra la pobreza y lograr una mayor inclusión social. Para alcanzar estos objetivos se requiere una inversión financiera sustancial por parte de los gobiernos y de las instituciones financieras internacionales. Tomamos nota con satisfacción de la sugerencia de los ministros de Educación para que nuestros gobiernos exploren, con las instituciones financieras internacionales, otras formas innovadoras de incrementar el financiamiento para la educación, tales como el canje de deuda por inversión en educación.

5. Entendemos que el potencial para desarrollar la capacidad de nuestra ciudadanía y alcanzar una mayor productividad depende de una fuerza de trabajo debidamente educada y preparada. En este sentido, reconocemos los avances logrados en el incremento del acceso a la educación y reiteramos la necesidad de ampliar la cobertura, fomentar la calidad, fortalecer la profesión docente y mejorar la eficiencia de nuestros sistemas educativos. Reiteramos la importancia de incorporar las nuevas tecnologías de la información y la comunicación en la capacitación de nuestra ciudadanía para aumentar su productividad.

6. Nos comprometemos a apoyar la mejora en la calidad de la enseñanza de las ciencias y nos esforzaremos en incorporar ciencia, tecnología, ingeniería e innovación como factores principales para los planes y estrategias nacionales de desarrollo económico y social, con el propósito fundamental de contribuir a la reducción de la pobreza

y a la generación de trabajo decente. En este sentido, apoyamos la Declaración y el Plan de Acción adoptados en la Reunión de Ministros de Ciencia y Tecnología de Lima.

7. Reconocemos que la investigación científica y tecnológica y el desarrollo y el progreso científicos juegan un papel fundamental en el desarrollo integral de nuestras sociedades creando economías basadas en el conocimiento, que contribuyan al crecimiento económico y a elevar la productividad. En este sentido, reiteramos nuestro apoyo a las instituciones establecidas anteriormente por el Proceso de Cumbres, como la Comisión Interamericana de Ciencia y Tecnología para crear una cultura científica en el hemisferio. Seguiremos apoyando las asociaciones de investigación, públicas y privadas, y promoviendo su interacción.

8. Continuaremos incrementando las inversiones en el área de ciencia y tecnología, con la participación del sector privado y el apoyo de los organismos multilaterales. Asimismo, intensificaremos nuestros esfuerzos para incentivar a nuestras universidades e instituciones superiores de ciencia y tecnología a multiplicar sus vínculos, y a profundizar la investigación básica y aplicada y a promover una mayor incorporación de los trabajadores en la agenda de la innovación. Facilitaremos la mayor interacción posible entre las comunidades de investigación tecnológica y científica promoviendo el establecimiento y consolidación de redes de investigación y sinergia entre instituciones educativas, centros de investigación, el sector público y privado y la sociedad civil.

9. Reconocemos que la protección y la observancia de los derechos de propiedad intelectual deberán contribuir a la promoción de la innovación tecnológica y a la transferencia y difusión de la tecnología, en beneficio recíproco de los productores y de los usuarios de conocimientos tecnológicos y de modo que favorezcan el bienestar social y económico y el equilibrio de derechos y obligaciones. Por consiguiente, reiteramos nuestro compromiso con su protección, de conformidad con el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio de la OMC.

10. Realizaremos el máximo esfuerzo para aprovechar las posibilidades que ofrecen las tecnologías de la información y la comunicación, con el fin de incrementar la eficiencia y la transparen-

cia del sector público y facilitar la participación de la ciudadanía en la vida pública, contribuyendo así a consolidar la gobernabilidad democrática en la región. En ese sentido, continuaremos promoviendo la adopción regional de programas de capacitación en materia de gobierno electrónico, compartiendo la experiencia de los países que hayan avanzado en este ámbito. Ello permitirá reforzar las capacidades de los empleados del sector público mediante el uso de herramientas innovadoras como los portales de capacitación en línea para funcionarios públicos actualmente implementados en varios países. Estas acciones permitirán proveer preparación en múltiples niveles, contribuyendo de esta manera a mejorar las habilidades de los servidores públicos y a reforzar la educación en valores y a mejores prácticas democráticas en la región.

Micro, pequeñas y medianas empresas como motor de crecimiento del empleo

1. Las micro, pequeñas y medianas empresas constituyen una fuerza estratégica en la generación de nuevos empleos y la mejora en la calidad de vida y tienen un impacto positivo en el desarrollo y en el crecimiento económico, fomentando al mismo tiempo la equidad y la inclusión social.

2. Impulsaremos y respaldaremos acciones para facilitar la participación de las pequeñas y medianas empresas en el mercado interno y el comercio internacional. En este sentido, apoyamos el Congreso PYME de las Américas y alentamos la más amplia participación en esta iniciativa. Destacamos la importancia de la apertura de nuevos mercados para los bienes y servicios de las PyME.

180

3. Comprometidos con la lucha contra la pobreza y la desigualdad, reconocemos la contribución a la economía y a la creación de trabajo decente de las organizaciones productivas, de acuerdo con las características de cada país tales como cooperativas y otras unidades de producción.

4. Fomentaremos el desarrollo de capacidades empresariales y competencias técnicas de las PyME, con el objetivo de facilitar su inserción en nuevos mercados con el fin de fortalecer y aumentar el empleo en las PyME.

5. Respondaremos los esfuerzos que los bancos multilaterales de desarrollo lleven a cabo con las

micro, pequeñas y medianas empresas como factores fundamentales del crecimiento económico y recibiremos con beneplácito el incremento de los esfuerzos del Banco Mundial, del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y de otros bancos regionales de desarrollo para crear condiciones favorables para el fortalecimiento de dichas empresas.

Marco para la creación de trabajo decente

1. Nos comprometemos a construir un marco institucional más sólido e inclusivo, basado en la coordinación de políticas públicas en el ámbito económico, laboral y social para contribuir a la generación de empleo decente, el cual deberá comprender:

- a) Un marco laboral que promueva el trabajo decente y reafirme el respeto a la Declaración de la OIT Relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo y su seguimiento. Continuaremos reforzando la aplicación de nuestras leyes nacionales laborales y promoviendo su efectiva aplicación;
- b) Un marco económico caracterizado por políticas fiscales responsables que fomenten un crecimiento equitativo que genere empleo;
- c) Un clima comercial que atraiga la inversión, promueva la creación de nuevas empresas y fomente la competencia;
- d) Un marco jurídico que sustente el estado de derecho, la transparencia, y el acceso a la justicia; que refuerce la imparcialidad y la independencia de las instituciones judiciales; que impida y combata la impunidad y la corrupción tanto en la esfera pública como en la privada y que combata los delitos internacionales;
- e) Un marco de políticas públicas para el desarrollo integral y sostenible que pueda reducir la pobreza y la desigualdad, fomentar la salud humana y proteger el medio ambiente, de conformidad con los acuerdos ambientales internacionales de los que todos somos parte, incluidos aquellos que se refieren a la fauna y las especies migratorias en peligro de extinción, los humedales, la desertificación, las sustancias químicas que agotan la capa de ozono y los cambios climáticos. Tomamos nota con satisfacción de la próxima Conferencia de Naciones Unidas sobre Cambio Climático en Montreal;
- f) Un marco regulatorio que busque incorporar al sector formal el sector informal y el trabajo

no registrado, reconociendo el carácter heterogéneo del sector informal, en aras de expandir la protección social y mejorar la calidad y la productividad del trabajo;

- g) Un marco global para el desarrollo del sector rural y agropecuario que promueva la inversión, la generación de empleos y la prosperidad rural, y
- h) Para lograr los objetivos precedentes habremos de promover una mayor cooperación y coordinación entre los gobiernos locales, nacionales y regionales.

2. Reconocemos las contribuciones importantes de los ministerios de Trabajo para el logro de los objetivos de la IV Cumbre de las Américas de “Crear trabajo para enfrentar la pobreza y fortalecer la gobernabilidad democrática” y la promoción de trabajo decente y políticas que estimulen la inversión y el crecimiento económico con equidad. Estamos comprometidos a fortalecerlos con el objetivo de asegurarles suficientes recursos nacionales presupuestarios y técnicos para permitirles llevar a cabo sus deberes de forma eficiente y eficaz. Hacemos un llamado a nuestros respectivos ministros de Trabajo, en una labor conjunta con empleadores y trabajadores para promover la capacitación profesional y el aprendizaje a lo largo de toda la vida de los trabajadores para que puedan insertarse adecuadamente en los mercados laborales; para facilitar el desarrollo de habilidades y conocimiento de los trabajadores y de las personas que buscan empleo; para implementar políticas y programas como la mejora de los servicios de empleo y el acceso a la información laboral de calidad; para el funcionamiento efectivo del mercado laboral y para impulsar eficazmente el cumplimiento de nuestras leyes y regulaciones laborales.

Instamos a los ministros a continuar la cooperación bilateral y multilateral dirigida al desarrollo de capacidades. Tomamos nota también de la Declaración y Plan de Acción de México y su contribución para avanzar hacia los objetivos de la Cumbre.

Fortalecimiento de la gobernabilidad democrática

1. Reiteramos nuestro compromiso con la Carta de la OEA y la Carta Democrática Interameri-

cana y reafirmamos nuestra resolución de fortalecer su plena y efectiva implementación.

2. Estamos convencidos de que la democracia representativa es una condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región.* Reconocemos que para que la democracia prospere, los gobiernos deben responder a las aspiraciones legítimas de sus pueblos y trabajar para proveerles las herramientas y oportunidades para mejorar sus vidas.

3. En ese sentido, respaldamos los compromisos asumidos en la Declaración de Florida adoptada en el trigésimo quinto período ordinario de sesiones de la Asamblea General de la OEA, celebrada en junio de 2005. Asimismo, tomamos nota de la importancia de lo acordado por los Estados participantes de la Comunidad de las Democracias en su Tercera Reunión Ministerial realizada en Santiago en abril de 2005.

4. Reafirmamos que el carácter participativo de la democracia en nuestros países, en los diferentes ámbitos de la actividad pública, contribuye a la consolidación de los valores democráticos y a la libertad y la solidaridad en el hemisferio.

5. Nuestros esfuerzos para la creación de trabajo decente contribuirán a promover la equidad, la movilidad social, una mejor calidad de vida y la inclusión social de nuestros ciudadanos así como al logro de la justicia social.

6. Una mayor participación ciudadana, comunitaria y de la sociedad civil contribuirá a asegurar que los beneficios de la democracia sean compartidos por la sociedad en su conjunto.

7. Reconocemos que la promoción y protección universal de los derechos humanos – incluidos los civiles, políticos, económicos, sociales y culturales– con base en los principios de universalidad, indivisibilidad e interdependencia, así como el respeto al derecho internacional, incluidos el derecho internacional humanitario, el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional de los refugiados, son fundamentales para el funcionamiento de las sociedades democráticas. En tal sentido, reafirmamos la necesidad de continuar

* Reserva de Venezuela.

con el proceso de fortalecimiento y perfeccionamiento de la eficacia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, en particular el funcionamiento y el acceso a la Corte Interamericana de Derechos Humanos y a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

8. Reafirmamos que una gobernabilidad democrática basada en el respeto al estado de derecho y que sea estable, transparente, efectiva, incluyente y responsable contribuye a crear un entorno facilitador para atraer la inversión, construir prosperidad económica, fomentar la creación de trabajo decente y alcanzar justicia social.

9. En ese sentido, reconocemos la labor de las Reuniones de Ministros y Autoridades de Alto Nivel Responsables de las Políticas de Descentralización, Gobierno Local y Participación Ciudadana y de la Red Interamericana de Alto Nivel sobre Descentralización, Gobierno Local y Participación Ciudadana (RIAD), en particular la III RIAD, cuyo tema central fue el papel de los gobiernos locales y regionales, la participación ciudadana y el desarrollo regional en el combate a la pobreza, la generación de trabajo e ingreso y el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática.

10. La rendición de cuentas es un instrumento fundamental para el logro de la transparencia y la eficiencia en el uso de los recursos administrados por nuestros gobiernos. La lucha contra la corrupción es uno de los pilares fundamentales para el fortalecimiento de la democracia y el crecimiento económico. Por este motivo, hacemos un llamado a implementar la Convención Interamericana contra la Corrupción y participar plenamente en el Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción. Destacamos la importancia del papel de supervisión de los legisladores, cuando resulte apropiado, en la lucha contra la corrupción y la importancia de promover los intercambios interparlamentarios para colaborar en el desarrollo de estrategias nacionales e internacionales para combatir la corrupción.

11. Promoveremos la prosperidad económica asegurando que la comunidad democrática de Estados continúe comprometida con la paz y con el tratamiento de las amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad. Reiteramos nuestro compromiso con los objetivos y propósitos con-

tenidos en la Declaración sobre Seguridad en las Américas, fundamentada en el concepto multidimensional de la seguridad, y continuaremos fortaleciendo la cooperación entre nuestros Estados.

12. Manifestamos que el terrorismo afecta el normal funcionamiento de nuestras sociedades e incide negativamente en nuestras economías, en los mercados de trabajo y especialmente en la generación de empleo. Para mantener un ambiente que fomente la prosperidad económica y el bienestar de nuestros pueblos, tomaremos todas las medidas necesarias para prevenir y combatir el terrorismo y su financiación en cumplimiento pleno de nuestros compromisos en el marco del derecho internacional, incluidos el derecho internacional humanitario, el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional de los refugiados.

13. Fortaleceremos el intercambio oportuno de información y la más amplia asistencia jurídica mutua para prevenir, combatir y eliminar el terrorismo, impedir la circulación internacional de terroristas y asegurar su enjuiciamiento y, en su caso, su extradición de acuerdo con la legislación interna y los tratados y convenciones relevantes. Cooperaremos para evitar que toda persona que participe en la financiación, planificación, preparación y comisión de actos terroristas encuentre refugio en nuestros países.

14. Enfatizamos nuestra preocupación por el problema de las pandillas delictivas y sus aspectos conexos, así como sus efectos en el entorno económico y social que ponen en riesgo los progresos alcanzados por nuestras sociedades en el proceso de estabilidad, democratización y desarrollo sostenible; situación que requiere una acción complementaria y urgente para promover la prevención de hechos delictivos, enjuiciar a aquellos que los cometan, rehabilitarlos, reinsertarlos, así como crear oportunidades para facilitar el acceso de los jóvenes al trabajo decente.

15. Alentamos los trabajos de la OEA en la elaboración de la Carta Social de las Américas y su Plan de Acción, cuyos principios y objetivos estarán dirigidos al logro, por parte de los Estados miembros, de sociedades que ofrezcan a todos nuestros ciudadanos más oportunidades para beneficiarse del desarrollo sostenible con equidad e inclusión social.

16. Los esfuerzos nacionales para generar traba-

jo decente y empleos de calidad deben ser apoyados por la cooperación y la solidaridad internacional. En este contexto reforzaremos los mecanismos de cooperación entre nuestros países en el marco de la OEA y con otras organizaciones multilaterales e instituciones financieras, de modo de lograr un completo y efectivo uso de los instrumentos y recursos necesarios para fomentar un crecimiento y desarrollo sostenible. En este sentido, tomamos nota con interés de las iniciativas, contribuciones y debates internacionales, como la Declaración sobre la Acción contra el Hambre y la Pobreza, encaminados a encontrar fuentes innovadoras y adicionales de financiación para el desarrollo de carácter público, privado, interno o externo de acuerdo con las estrategias de desarrollo nacionales de cada país que aumenten y complementen las fuentes tradicionales de financiación para lograr los objetivos de desarrollo acordados internacionalmente, incluyendo los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y que refleje la asociación mundial del Consenso de Monterrey.

17. Tomando en cuenta los resultados de esta Cumbre y de la XIV Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo (CIMT) solicitamos que la OIT trate, en su XVI Reunión Regional del 2006 el que fue el tema central de la XIV CIMT: “Las personas y su trabajo en el centro de la globalización” con énfasis particular en el trabajo decente y considere acciones gubernamentales y tripartitas para dar cumplimiento a la Declaración y el Plan de Acción de Mar del Plata.

18. Reconocemos el papel central de la OEA en la implementación y seguimiento de los mandatos de las Cumbres de las Américas e instruimos a la Secretaría General a que continúe ejerciendo las funciones de secretaría técnica, brinde apoyo a las reuniones del Grupo de Revisión de la Implementación de Cumbres (GRIC), y a las reuniones

ministeriales y conferencias especializadas, coordine la participación de la sociedad civil y asegure la divulgación de información sobre el proceso de Cumbres y los compromisos asumidos por los países.

19. Encomendamos a las instituciones miembros del Grupo de Trabajo Conjunto de Cumbres constituido por la Organización de los Estados Americanos, el Banco Interamericano de Desarrollo, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, la Organización Panamericana de la Salud, el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, el Banco Centroamericano para la Integración Económica, el Banco Mundial, la Organización Internacional del Trabajo, la Organización Internacional para las Migraciones, el Instituto para la Conectividad en las Américas, el Banco de Desarrollo del Caribe, la Corporación Andina de Fomento, que bajo la coordinación de la OEA continúen apoyando, a través de sus respectivas actividades y programas, el seguimiento e implementación de las Declaraciones y los Planes de Acción de las Cumbres de las Américas, así como de esta Declaración y el Plan de Acción de Mar del Plata, y que presten su asistencia en los preparativos de futuras Cumbres.

20. Con esta Declaración y el Plan de Acción anexo, los jefes de Estado y de Gobierno del Hemisferio reafirmamos el papel fundamental que otorgamos a la creación de trabajo decente para cumplir con nuestros compromisos de enfrentar la pobreza y fortalecer la gobernabilidad democrática. Reconocemos una vez más el valor del trabajo como actividad que estructura y dignifica la vida de nuestros pueblos, como un instrumento eficaz de interacción social y un medio para la participación en las realizaciones de la sociedad, objetivo primordial de nuestra acción gubernamental para las Américas.

IV CUMBRE DE LAS AMÉRICAS PLAN DE ACCIÓN

“CREAR TRABAJO PARA ENFRENTAR LA POBREZA Y FORTALECER LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA”

Mar del Plata, Argentina, 5 de noviembre de 2005

I. Crear trabajo decente

A. Compromisos nacionales

1. Eliminar el trabajo forzoso antes de 2010, fortaleciendo medidas y políticas que permitan el logro de esta meta a aquellos países que aún no lo han hecho. Para ello, promover el establecimiento de planes de acción nacionales con el apoyo de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

2. Erradicar a más tardar en 2020 las peores formas de trabajo infantil y disminuir el número de niños que trabajan en violación a las leyes nacionales. Continuaremos fortaleciendo políticas nacionales que permitan lograr esas metas. Además de proveer educación básica de calidad, nos comprometemos a establecer puentes entre programas de erradicación de trabajo infantil y otros programas de ayuda, como los de apoyo a los ingresos y/o programas de compensación familiar, actividades extraescolares y capacitación. Para la implementación de este objetivo, los países deberán establecer metas y plazos nacionales acordes a las situaciones locales.

3. Reducir el desempleo juvenil y disminuir significativamente el porcentaje de jóvenes que no estudian ni trabajan. Intensificaremos nuestros esfuerzos en el desarrollo de políticas específicas de formación, práctica laboral, reinserción educativa y promoción del acceso de los jóvenes de ambos sexos a su primer empleo. En este sentido, algunos países promueven el empleo juvenil en sectores no tradicionales, como la conservación y rehabilitación ambiental y ámbitos de asociación de lo público con lo privado, para permitir proveer acceso a una educación formal y a cursos de iniciación profesional en el ambiente de trabajo. Se promoverá la orientación de estos

programas en particular hacia los grupos de jóvenes más vulnerables, sea por baja escolaridad o por bajos ingresos.

4. Eliminar la discriminación de las mujeres en el trabajo a través de, entre otros, la implementación de una serie de políticas que incrementen el acceso de las mujeres a trabajo decente, digno y productivo, incluyendo políticas de capacitación y educación, y la protección de los derechos de la mujer, y políticas proactivas que aseguren que el hombre y la mujer gocen de igualdad en el lugar de trabajo.

5. Asegurar acceso equitativo a hombres y mujeres a los beneficios de la protección social y la atención de los temas de género en las políticas laborales y sociales.

6. Desarrollar y fortalecer políticas para incrementar las oportunidades de trabajo decente, digno y productivo para las personas adultas mayores y las personas con discapacidades y para asegurar el cumplimiento de las leyes laborales nacionales en este sentido, incluyendo la eliminación de su discriminación en el lugar de trabajo.

7. Implementar políticas que aseguren igual remuneración para igual trabajo o, según corresponda, para trabajo de igual valor.

8. Reducir significativamente los niveles de trabajo no registrado, instrumentando o fortaleciendo los mecanismos que aseguren el cumplimiento de las leyes laborales nacionales en el lugar de trabajo.

9. Promover metas para la formalización gradual de los trabajadores asalariados que no gozan de

protección social, en particular los empleados domésticos.

10. Proveer, mejorar o ampliar, según sea el caso, sistemas de protección social abarcadores para que todos los trabajadores tengan acceso a mecanismos seguros de protección social relevantes.

11. Promover el diálogo social tripartito e inclusivo y la cooperación entre los actores sociales y gobiernos y solicitarle a la OIT apoyo, según sea necesario.

12. Alentar, según corresponda, a las autoridades educativas correspondientes a promover la inclusión, en la currícula de los sistemas educativos, del estudio de los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo y las dimensiones del trabajo decente, de acuerdo con el enfoque de la OIT.

13. Realizar acciones para la promoción de los principios y derechos fundamentales en el trabajo y desarrollar, en conjunción con la OIT, estrategias de cooperación para su cumplimiento por parte de los países miembros.

14. Incrementar la proporción de la población activa, ocupada y desocupada, que se incorpora a actividades de formación profesional para adquirir o actualizar calificaciones, incluyendo las requeridas en la economía basada en el conocimiento, y aprovechando las buenas prácticas desarrolladas por CINTERFOR-OIT en varios países de la región.

15. En complemento de los esfuerzos públicos en esta área, promover el desarrollo de servicios empresariales de apoyo a la capacitación profesional para facilitar el ingreso al mercado formal de trabajo y actualizar las calificaciones de la mano de obra.

186

16. Promover condiciones de salud y seguridad y propiciar ambientes de trabajo saludables para todos los trabajadores, así como también asegurar sistemas efectivos de inspección laboral para estos fines. Para ello, es indispensable

ble impulsar alianzas estratégicas entre el sector laboral, el sector salud, el de ambiente y el de educación.

17. Tipificar la conducta de tráfico ilícito de migrantes y de trata de personas, aplicar de manera efectiva la legislación nacional para enfrentar el tráfico de migrantes y la trata de personas, y fortalecer las instituciones y la capacitación de los cuadros técnicos para estar en mejores condiciones de investigar, perseguir y enjuiciar a los responsables, prevenir el delito y proteger y asistir a las víctimas de estos crímenes.

18. Adoptar acciones para promover el ejercicio pleno y eficaz de los derechos laborales de los trabajadores, incluidos los migrantes, así como la aplicación de normas básicas tales como las establecidas en la Declaración de la Organización Internacional del Trabajo relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo y su Seguimiento, adoptada en 1998. Explorar las formas en que la OIT pueda brindar asesoría técnica a los países miembros para lograr dicho objetivo.*

B. Cooperación hemisférica

1. Continuar fortaleciendo la capacidad de los ministerios de Trabajo para hacer cumplir en forma efectiva nuestras leyes y normas laborales nacionales. Continuaremos promoviendo la cooperación entre los ministerios de Trabajo, en el contexto de la Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo-CIMT.

2. Fortalecer el diálogo constructivo respecto del fenómeno de la migración internacional, con miras a promover el reconocimiento pleno de los derechos humanos de los trabajadores migrantes, reducir sus condiciones de vulnerabilidad en el trabajo, así como procurar el cumplimiento efectivo del principio de igualdad y no discriminación en el trabajo, tomando como base los instrumentos internacionales en la materia, y a asegurar así que la migración sea un proceso ordenado que beneficie a todas las partes y estimule la productividad global.**

* Párrafo 18: Estados Unidos tiene una reserva con respecto a este párrafo y prefiere la siguiente redacción: "Proteger y promover los derechos de todos los trabajadores, incluidos los trabajadores migrantes, de acuerdo con el marco jurídico de cada país, y el derecho internacional aplicable, y promover el respeto hacia la Declaración de la OIT relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo y su seguimiento. Explorar formas para que la OIT preste asesoramiento técnico a los Estados miembros a fin de ayudarlos a lograr ese objetivo".

** Párrafo 2: Estados Unidos hace notar que este texto fue examinado en relación con la declaración y que se llegó a un consenso,

3. Fortalecer y establecer mecanismos de colaboración entre los países de tránsito, origen y recepción de trabajadores migrantes en el hemisferio a fin de difundir información sobre los derechos laborales de los trabajadores migrantes.

C. Organismos internacionales

1. En colaboración con la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM), la OIT y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), fortalecer las capacidades nacionales de producir estadísticas, particularmente enfocadas al campo laboral, y desagregadas por sexo y raza.

2. Solicitar que la Organización de los Estados Americanos (OEA) continúe su trabajo de apoyo técnico en la implementación del Programa Interamericano adoptado por la resolución AG/RES 2141 (XXXV-0/05) del trigésimo quinto período ordinario de sesiones de la Asamblea General.

II. Crecimiento con empleo

A. Compromisos nacionales

1. Fomentar el diálogo social inclusivo tripartito y transparente como instrumento de proposición de políticas y de solución de conflictos laborales, para fortalecer la representación y estimular la participación sindical y de las entidades patronales en la formulación y aplicación de políticas nacionales de promoción de trabajo decente.

2. Empezar, cuando sea pertinente, un análisis de la estructura y composición del empleo en los niveles nacional, regional y local, y de los sectores y subsectores que pueden tener mayor potencial de impacto sobre el aumento de la renta y el empleo y la reducción de la pobreza.

3. Realizar esfuerzos orientados a facilitar la incorporación y/o ampliación, según corresponda, a nuestros sistemas estadísticos nacionales, de información relativa a la contribución a la generación de valor agregado, reducción de la pobreza y fomento del bienestar social por parte de las cooperativas productivas y otras categorías de trabajo independiente.

4. Promover el incremento de la comunicación entre los ministros responsables de las políticas económicas, sociales y laborales a nivel nacional, con el objetivo de coordinar políticas orientadas a la creación de empleo y reducción de la pobreza.

5. Alentar la inversión en infraestructura básica que tenga un alto impacto positivo en el empleo para la promoción del crecimiento y el empleo productivo.

6. Promover y fomentar, cuando sea pertinente, la creación de agencias y ámbitos para la identificación y la evaluación de factibilidad de proyectos de inversión en infraestructura básica.

7. Promover la capacitación y los servicios de asistencia técnica y crediticia, y formación profesional, y fortalecer el desarrollo de capacidades empresariales y competencias tecnológicas y de gestión para las micro, pequeñas y medianas empresas, facilitando su inclusión como proveedores locales.

8. Crear y/o fortalecer, según corresponda, agencias especializadas en servicios de desarrollo y mejorar el clima comercial para las micro, pequeñas y medianas empresas, que faciliten su acceso a los mercados, incluidos los externos, solicitando a instituciones multilaterales asistencia técnica y financiera para el logro de esta meta.

9. Estimular el diseño o fortalecimiento de mecanismos o iniciativas de acceso al crédito por intermedio, entre otras medidas, del fomento del registro de la propiedad y de catastro, en el que la seguridad jurídica se expresa, entre otros, mediante la verificación del título y el uso del mismo, asegurando que los derechos de propiedad beneficien a todas las personas, sin discriminación.

10. Favorecer la investigación, el desarrollo y la adopción de fuentes renovables y eficientes de energía y el despliegue de tecnología en energía más limpia y eficiente de fuentes renovables de energía incluyendo, entre ellas, aquellas que fomenten el uso intensivo de mano de obra, las cuales, junto con la promoción del

que incluía a Estados Unidos, sobre la base de la siguiente redacción: "Aumentar la cooperación y el diálogo interamericanos a fin de reducir y desalentar la migración indocumentada, así como promover los procesos migratorios de conformidad con el sistema jurídico de cada Estado y el derecho internacional de los derechos humanos aplicable". Estados Unidos considera que el punto en el Plan de Acción debe reflejar fielmente la Declaración.

desarrollo sostenible, abordando las preocupaciones por el cambio climático, permiten reducir la pobreza.

11. Estimular políticas que mejoren la distribución del ingreso.

12. Apoyar la implementación del Acuerdo Ministerial de Guayaquil 2005 sobre Agricultura y Vida Rural en las Américas (Plan AGRO 2003-2015).

B. Cooperación hemisférica

1. Fomentar el intercambio de experiencias acerca del papel de las micro, pequeñas y medianas empresas y del acceso a los programas de compra del Estado, en la creación de empleos productivos, el desarrollo de capacidades competitivas, la reducción del sector informal y el combate a la pobreza.

2. Establecer mecanismos de intercambio de buenas prácticas y enfoques innovadores en el campo del desarrollo de las micro y pequeñas y medianas empresas, como el Congreso de Pequeñas y Medianas Empresas de las Américas, y favorecer una mayor participación pública y privada en este congreso.

3. Desarrollar una red virtual hemisférica destinada al intercambio de oportunidades comerciales.

4. Mejorar sustancialmente la capacidad nacional, regional y hemisférica de mitigación de riesgo para implementar sistemas de alerta temprana que sean rentables y robustos y mejorar las capacidades de recuperación de desastres y reconstrucción, en colaboración con las instituciones regionales relevantes. Explorar con las instituciones regionales e internacionales relevantes el desarrollo coordinado de sistemas público-privados de seguros de riesgos de catástrofes eficaces.

C. Organismos internacionales

1. Fomentar la cooperación multilateral de los bancos de desarrollo para la identificación y el financiamiento de proyectos nacionales y regionales de infraestructura, particularmente aquellos orientados a promover el desarrollo sostenible, generar trabajo y reducir la pobreza.

2. Promover el incremento de la inversión en ciencia, tecnología, ingeniería e innovación. Solicitar a las organizaciones multilaterales pertinentes fortalecer las actividades de cooperación técnica y financiera dirigidas al logro de esta meta y al desarrollo de sistemas nacionales de innovación.

3. Solicitar a la OIT que amplíe su apoyo y asistencia técnica a los países (gobiernos, organizaciones de empleadores y trabajadores) en los esfuerzos por promover la generación de más y mejores empleos, especialmente a través del fortalecimiento y el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas.

4. Solicitar al Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) y a la CEPAL que continúen con sus esfuerzos para desarrollar un sistema de información para el seguimiento y la evaluación del Plan AGRO 2003-2015, y a los miembros del Grupo de Trabajo Conjunto de Cumbres a unirse a dichos esfuerzos como una contribución a la definición de metas e indicadores para los mandatos de las Cumbres de las Américas.

5. Explorar formas para que los bancos de desarrollo multilateral provean más asistencia a los países más pobres y con menor capacidad crediticia de acuerdo con el desempeño alcanzado con los fondos otorgados y expandir el papel de los bancos multilaterales de desarrollo como catalizadores de inversiones en el sector privado.

III. Desarrollo social

A. Compromisos nacionales

1. Impulsar el desarrollo de políticas económicas y sociales integrales, a nivel nacional orientadas prioritariamente a los objetivos de crecimiento del empleo, la disminución de la pobreza, de la marginación y de la desigualdad, al desarrollo de las capacidades personales y al acceso a las oportunidades de desarrollo integral.

2. Implementar –con el apoyo de la Organización Panamericana de la Salud (OPS)– la Iniciativa “Tres Unos: un marco de acción para el VIH/SIDA, una autoridad nacional de coordinación del SIDA y un sistema de vigilancia y evaluación por país”, desarrollando la prevención primaria del VIH/SIDA y fortaleciendo los servicios de salud especiales para jóvenes y otros grupos vulnerables,

con especial atención al problema del estigma y la discriminación en el ámbito laboral, teniendo en cuenta el Código de Conductas sobre VIH/SIDA en el lugar de trabajo de la OIT. Promover esfuerzos para otorgar un programa completo de prevención, tratamiento y cuidado a portadores de HIV/SIDA, teniendo como objetivo lograr acercarse al acceso universal para todos aquellos que lo necesiten, tan pronto como sea posible.

3. Iniciar –con el apoyo de la OPS– de forma inmediata, en aquellos países donde aún no existan, planes nacionales de preparación para una pandemia de influenza y gripe aviar y tenerlos listos antes de junio de 2006. En aquellos países que ya cuentan con planes, implementarlos inmediatamente de acuerdo con la decisión del Comité Ejecutivo de la Organización Mundial de la Salud (OMS) de enero de 2005.

4. Fortalecer a nivel nacional la estrategia de tratamiento supervisado de la tuberculosis en todos sus componentes y ampliar la cobertura de la población en riesgo; asimismo, coordinar esfuerzos para reducir la malaria en los países endémicos y fortalecer la lucha contra el dengue clásico y hemorrágico.

5. Promover esfuerzos para asegurar, antes de 2010, la culminación y calidad de la escolaridad primaria para todos los niños y niñas, y promover la definición de metas, antes de 2007, para la culminación y la calidad de la escuela media.

6. Fortalecer dentro de los sistemas nacionales de salud las acciones de atención primaria, como un paso para prevenir las enfermedades y sus secuelas y reducir la morbilidad con el fin de asegurar el acceso equitativo a los servicios de salud a todas las personas en el hemisferio.

7. Promover un diálogo permanente, respetuoso y constructivo con los pueblos indígenas y desarrollar políticas para crear las condiciones necesarias que faciliten su desarrollo integral y sostenible, el acceso al trabajo decente y condiciones de vida que permitan superar la pobreza, en pleno respeto a sus derechos.

B. Cooperación hemisférica

1. Identificar e intercambiar, en el marco de la OEA, las prácticas en la región en materia de políticas y programas de combate a la pobreza.

2. Continuar fortaleciendo la cooperación regional y la movilización de recursos para avanzar en la lucha contra la producción, el tráfico y el consumo de drogas ilícitas y sustancias psicotrópicas, llamando a los países del hemisferio, en cooperación con la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD), a: desarrollar, implementar, y evaluar programas de prevención del abuso de sustancias, en particular para jóvenes y niños, como “Habilidades para la Vida”, entre otros; expandir el “Programa para estimar los costos humanos, económicos y sociales de las drogas en las Américas”, y promover el apoyo a las estrategias de desarrollo integral y sostenible que adelantan los países afectados por el cultivo y la producción de drogas ilícitas.

C. Organismos internacionales

1. Reconocemos los resultados positivos del Fondo Global para el VIH/SIDA, tuberculosis y malaria (GFATM) y reafirmamos nuestro apoyo a sus actividades y objetivos. Recomendamos continuar la participación importante de la sociedad civil en la consecución de esos objetivos y exhortamos a la Junta Directiva del Fondo Global a evaluar los criterios de elegibilidad con miras a abrirlo a países de ingreso medio en el hemisferio.

2. Desarrollar en el marco de la OEA, antes de 2008, el estudio de un programa de alfabetización, que tenga en cuenta experiencias exitosas en la materia, para avanzar hacia la eliminación del analfabetismo en nuestros países.

3. Promover, en el marco de la OEA, el intercambio de experiencias para la implementación de programas electrónicos de educación que articulen medios, recursos y herramientas destinados a fortalecer, y enriquecer los procesos de enseñanza en las escuelas, incluyendo la utilización de nuevas tecnologías de información y comunicación.

4. Impulsar los trabajos ahora en marcha en la OEA, para concluir exitosamente las negociaciones de la Carta Social de las Américas y de su Plan de Acción.

5. Encomendar a la Primera Reunión Interamericana de Ministros de Desarrollo Social, a celebrarse en El Salvador, de conformidad con la resolución AG/RES 1984 (XXXIV-0/04) del trigési-

mo cuarto período ordinario de sesiones de la Asamblea General de la OEA que considere, entre otros, los progresos respecto de los compromisos contenidos en este Plan de Acción en el ámbito de sus competencias.

6. Considerar en el próximo período ordinario de sesiones de la Asamblea General de la OEA, a celebrarse en la República Dominicana, una Declaración del Decenio de las Américas de las Personas con Discapacidad (2006-2016), con un programa de acción.

7. Intensificar las reuniones de negociación para la pronta adopción de la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y dar continuidad y transparencia a la participación efectiva en el diálogo que se lleva a cabo en la OEA.

IV. Fortalecer la gobernabilidad democrática

A. Compromisos nacionales

1. Teniendo en cuenta el lema de la Cumbre de Mar del Plata y tomando en consideración que nuestro concepto de seguridad es multidimensional, promover por medio de acciones concretas en el nivel nacional, subregional, hemisférico y mundial, la implementación de los compromisos asumidos en la Declaración sobre Seguridad de las Américas.

2. Continuar respaldando y fortaleciendo el funcionamiento de los órganos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, promoviendo en los órganos políticos de la OEA, en el marco del proceso de reflexión en curso, acciones concretas para lograr, entre otros objetivos, una mayor adhesión a los instrumentos jurídicos, un efectivo cumplimiento de las decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la debida consideración de las recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el perfeccionamiento del acceso de las víctimas a los mecanismos del sistema, y el financiamiento adecuado de los órganos del sistema, incluyendo el fomento de contribuciones voluntarias.

3. Exhortar a los Estados Miembros, según sea el caso, a que consideren firmar y ratificar o adherir, al Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia

de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, "Protocolo de San Salvador" y a que colaboren en el desarrollo de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales, de conformidad con la resolución AG/RES. 2074(XXXV-0/05) adoptada por el trigésimo quinto período ordinario de sesiones de la Asamblea General de la OEA.

B. Cooperación hemisférica

1. Identificar, antes de diciembre de 2006, iniciativas concretas de cooperación e intercambio de experiencias para el desarrollo de capacidades técnicas en nuestros países que contribuyan con la plena aplicación de las normas de la Convención Interamericana contra la Corrupción y con el fortalecimiento del Mecanismo de Seguimiento de Implementación de la Convención (MESICIC), dando especial consideración, a tal efecto, a las recomendaciones emanadas de la primera ronda de dicho mecanismo.

2. Consolidar la Red Hemisférica de Intercambio de Información para la Asistencia Judicial Mutua en Materia Penal y Extradición, apoyar las acciones para la implementación de un plan estratégico para el Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA) y fortalecer el desarrollo institucional de la Secretaría General de la OEA en estos temas, de conformidad con el marco de las Reuniones de Ministros de Justicia o de Ministros o Procuradores Generales de las Américas (REMJA).

3. Cooperar solidariamente con el pueblo haitiano en sus esfuerzos para revitalizar las instituciones democráticas, combatir la pobreza y estimular el desarrollo socioeconómico con equidad, incluida la creación de trabajo decente, a través, entre otros, de un mayor apoyo de las instituciones financieras internacionales y las agencias de cooperación, e implementar programas de desarme, de desmovilización y de reinserción (DDR), con el apoyo de la MINUSTAH y la Misión Especial de la OEA para el Fortalecimiento de la Democracia en Haití.

C. Organismos internacionales

1. Reconociendo la interrelación entre la gobernabilidad democrática y el desarrollo económico y social de nuestros pueblos y el lema de la Cumbre de Mar del Plata, solicitar a los órganos políticos y a la Secretaría General de la OEA que con-

tinúen avanzando en la efectiva implementación de la Declaración de Florida “Haciendo realidad los beneficios de la democracia”.

2. Solicitar a la Secretaría General de la OEA que presente para la consideración de los órganos políticos de la Organización, antes de 2007, un programa interamericano de intercambio de experiencias y mejores prácticas para fortalecer y perfeccionar en nuestros países los mecanismos de participación y colaboración de las organizaciones de la sociedad civil, el sector privado y la ciudadanía en general, en la gestión del Estado, en particular en el desarrollo de políticas públicas para la generación de empleo y combate a la

pobreza, incluyendo los gobiernos locales, en un marco de diálogo social inclusivo que tenga en cuenta la vulnerabilidad de los sectores más excluidos de nuestras sociedades.

3. Impulsar, a través de la OEA, programas de capacitación a nivel regional en materia de gobierno electrónico, favoreciendo el intercambio de experiencias con los países que tengan avances en la materia.

4. Asegurar que la OEA y otras organizaciones hemisféricas cuenten con los recursos financieros y la capacidad institucional para implementar los compromisos de las Cumbres.

COMUNICACIÓN CONJUNTA DE LOS MINISTROS DE TRABAJO DEL MERCOSUR Y ESTADOS ASOCIADOS

Buenos Aires, 21 de abril de 2006.

1. Los Ministros de Trabajo del MERCOSUR y Estados Asociados reunidos en Buenos Aires, Argentina, para conseguir un orden del día que tuvo como tema más destacado la XVI Reunión Regional de las Américas de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que tendrá lugar en Brasilia, Brasil, entre los días 2 y 5 de mayo de 2006, así como otras cuestiones de la agenda laboral internacional.

2. Reafirmamos nuestro compromiso con la Declaración y el Plan de Acción de la IV Cumbre de Jefes de Estado y de gobierno de las Américas del 5 de noviembre de 2005 en Mar del Plata, Argentina, y con la Declaración de México de la XIV Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo de México, DF, del 27 de septiembre del mismo año.

3. Nos asiste la convicción en torno a la importancia que las instituciones democráticas y el diálogo social tienen en el objetivo de generar trabajo decente y enfrentar la pobreza extrema. Reiteramos lo afirmado en la Declaración de Mar del Plata, en el sentido de que el crecimiento económico sostenido, con equidad e inclusión social, es una condición indispensable para crear empleo y superar la desigualdad en el hemisferio.

4. Creemos que la OIT y los foros laborales de la Organización de Estados Americanos (OEA) y del MERCOSUR son ámbitos apropiados para el debate sobre estas cuestiones, así como para la elaboración de respuestas adecuadas no sólo a nivel nacional, sino también regional y global.

5. En lo que respecta a la OIT, reiteramos nuestro compromiso con el objetivo de *hacer del trabajo decente un objetivo global*. Agradecemos la presencia en la Reunión del señor Director de la Oficina Regional para América Latina y el Caribe, señor Daniel Martínez, y la Directora de la Oficina de Buenos Aires, señora Analía Piñeyrúa, así como el Informe del Director General de la OITA, señor Somavía, que lleva por título “Tra-

bajo Decente en las Américas. La Agenda Hemisférica 2006-2015”.

6. El Informe contiene un valioso análisis de la situación que atraviesa nuestra región en materia de trabajo decente. Subrayamos la importancia de los “cinco desafíos” que, según el documento, enfrenta nuestra región para generar trabajo decente, a saber: 1) que el crecimiento económico sea promotor del empleo para todos; 2) que los derechos laborales se cumplan y apliquen efectivamente; 3) que la democracia se fortalezca; 4) que se adopten nuevos mecanismos de protección adecuados a la realidad actual, y 5) que por esa vía se combata la exclusión social.

7. Destacamos la importancia de las afirmaciones del Informe relativas a los decepcionantes resultados de las políticas de flexibilización laboral que se llevaron a cabo en algunos de nuestros países en la década pasada. En efecto, tales reformas, lejos de producir los resultados que prometían, desviaron en el incremento del desempleo y la informalidad, en la intensificación del fenómeno de la precarización y, por esa vía, en el alejamiento de una efectiva igualdad de oportunidades.

8. Consideremos que la Agenda Hemisférica para generar *Trabajo Decente* que propone el Informe constituye una iniciativa novedosa y saludable. Destacamos en particular la relevancia del objetivo transversal por una *globalización justa* y la afirmación de que “no se podrá avanzar hacia una globalización justa si es que, por más que se avance en materia de igualdad y derechos, no se logra colocar al empleo de calidad como un objetivo global y como centro de la política económica en sus diferentes niveles y si, además, no avanzamos en nuestro desempeño por lograr una mayor integración de la política económica, social y laboral”.

9. Sin perjuicio de la pertinencia y relevancia de los objetivos específicos propuestos por el Di-

rector General, estimamos de especial importancia a aquellos centrados en el empleo (crecimiento para la generación de empleo, empleo de jóvenes y mujeres, economía informal, pequeñas y medianas empresas, servicios públicos de empleo, formación profesional permanente y trabajo; igualdad de género; salario mínimo y la promoción de programas de economía social solidaria y cooperativa, así como el respeto efectivo de los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Coincidimos además con el valor que se reconoce a los Programas Nacionales de Trabajo Decente en nuestras estrategias de desarrollo.

10. Asimismo, estimamos que algunos temas abordados en el Informe merecerían un tratamiento más profundo o un enfoque más ajustado que el que reciben. En ese sentido, el documento podría haber abordado más profundamente la cuestión de la desigualdad derivada de la carencia de adecuadas políticas redistributivas. Nos merece dudas el énfasis en la meta fijada para el objetivo *Progresiva formalización de la economía informal* toda vez que debería orientarse a la obtención de reducciones efectivas del empleo informal. Creemos que hubiera sido pertinente incluir referencias a la experiencia de empresas recuperadas, en tanto representan una valiosa forma de preservación de fuentes de trabajo, en la modalidad de autogestión. Finalmente, entendemos necesaria la consideración e inclusión de los intereses específicos de los trabajadores y trabajadoras migrantes en los convenios colectivo de trabajo.

11. Subrayamos que, si bien son indispensables los esfuerzos que cada país lleva a cabo a nivel interno para alcanzar esos objetivos, su realización requiere complementariedad, solidaridad y que tienda a asegurar equilibrios sociales y económicos de todos los países.

12. Nos manifestamos dispuestos a incorporar los temas de la Agenda Hemisférica propuesta por el Director General, en la medida en que ésta provee un marco de referencia útil para la definición de políticas de promoción del trabajo decente y constituye un paso adicional en el camino señalado por la Declaración de México y la Declaración y el Plan de Acción de Mar del Plata. Resultaría apropiado el establecimiento de mecanismos de seguimiento y evaluación objetivos, para lo cual se deben tener en cuenta las experiencias desarrolladas en torno a observatorios en los mercados del trabajo a niveles subregionales y nacionales. Asimismo, tales mecanismos deberían ser periódicos e informar sobre los avances en la aplica-

ción de la Agenda Hemisférica, consensuando y realizando aportes en cuanto al establecimiento de nuevas metas.

13. A fin de no perder de vista el impacto que los procesos globales podrían tener sobre nuestros esfuerzos a nivel nacional y regional, estimamos que sería conveniente que se explorara la posibilidad de establecer en la Oficina Regional un mecanismo de seguimiento de la evolución a nivel global de las variables que podían afectar el logro de los objetivos y metas definidas en la *Agenda Hemisférica*, en particular en materia de regulación multilateral del comercio, de las inversiones y de los flujos financieros. La información producida en el contexto de dicho mecanismo podría servir para definir e impulsar, en su caso, las correcciones que resulten necesarias. Solicitamos a la Presidencia Pro Tempore que coordine consultas con los países del Grupo, así como con los interlocutores sociales y la Oficina, a fin de determinar la viabilidad del establecimiento del mencionado mecanismo de seguimiento.

14. Teniendo en cuenta lo solicitado por el Director Regional en su intervención, para que se designen en la discusión de otros tantos temas de la reunión, los Ministros hemos acordado la designación de los siguientes: Bolivia, para el tema de “Agenda Hemisférica para generar Trabajo Decente”; Chile, para el tema “Políticas en áreas específicas de intervención”; Venezuela, para el tema “Los aspectos institucionales de los programas de Trabajo Decente”, y Uruguay, propuesta para tema a definir. Con respecto al país restante, la Presidencia Pro Tempore continuará las consultas. Asimismo, para el supuesto caso en que se decida la creación de una Comisión de Conclusiones, los Ministros acordamos que se integre con los siguientes países: Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador y Paraguay. Finalmente, los Ministros acordamos postular, a través de la Presidencia Pro Tempore, al Ministro de Trabajo de Brasil para el cargo de Presidente de la Reunión Regional.

15. Expresamos nuestra satisfacción por la adopción por la 94ª Conferencia Internacional del Trabajo de la OIT del Convenio sobre el Trabajo Marítimo 2006. La adopción de este importante instrumento nos plantea, a partir de su ratificación y entrada en vigor, el desafío del fortalecimiento de los sistemas de cumplimiento y control de aplicación. Si bien este desafío requiere respuestas nacionales, la dinámica global de la actividad marítima hace necesarias estrategias regionales que aseguren su adecuada implemen-

tación, en particular, en materia de aplicación homogénea de los controles inspectivos y de formación de inspectores. Asimismo, las estrategias regionales deberían prever la adecuada coordinación de la asistencia técnica que prestará la OIT. Instamos a continuar trabajando para incorporar la Protección Social y asegurar un Sistema de Seguridad Social para los trabajadores marítimos.

16. Tomamos nota de los progresos avanzados en los Grupos de Trabajo de la Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo que se reunieron en México DF los días 4 a 6 de abril. Enfatizamos la necesidad de coordinar los esfuerzos que se realizan en ese ámbito con los de la OIT, el BID y la OPS, de modo de generar sinergias y asegurar una eficiente utilización de los limitados recursos de que disponemos. A esos efectos, alentamos a las Secretarías de los mencionados organismos a que establezcan canales que aseguren una fluida y efectiva circulación de la información.

17. En lo que respecta al MERCOSUR resaltamos la importancia de la Conferencia Regional de Empleo y su correspondiente Declaración, que representa una propuesta concreta a los desafíos de una globalización justa con trabajo decente. Valoramos en igual sentido las experiencias similares llevadas a cabo por otros procesos de integración en América Latina, como las Conferencias sobre empleo de la Comunidad Andina. La

centralidad del empleo como fundamento sustantivo de un proceso de integración que tenga en cuenta las asimetrías existentes, en el marco del diálogo social, constituye el camino idóneo para neutralizar las desventajas y aprovechar las oportunidades de la globalización. En este contexto, observamos con interés el paso dado por el MERCOSUR de elevar a niveles de alta institucionalidad el tratamiento de esta problemática mediante la creación del Grupo de Alto Nivel de Empleo.

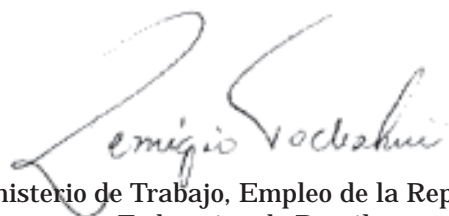
18. Destacamos la importancia de los temas del orden del día de la 95ª Conferencia Internacional del Trabajo de la OIT. Teniendo en cuenta el impacto que las decisiones que se adopten en esa reunión podrían tener para nuestros países, exhortamos a nuestras delegaciones a que, en la medida de lo posible, coordinen posiciones, en particular en cuestiones relativas a la relación de trabajo, seguridad y salud en el trabajo y el papel de la OIT en la cooperación técnica.

19. Instamos a la OIT a reforzar financieramente su política y programas de cooperación, aliados imprescindibles en el logro del objetivo global por generar trabajo decente. Al respecto, consideramos que la discusión general sobre el tema de la función de la OIT en la cooperación técnica será la ocasión apropiada para reiterar de manera conjunta nuestras apreciaciones sobre el particular.

Buenos Aires, 21 de abril de 2006.



Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la República Argentina



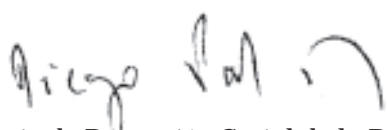
Ministerio de Trabajo, Empleo de la República Federativa de Brasil



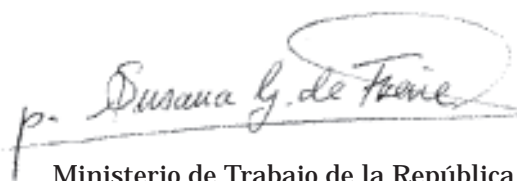
Ministerio de Trabajo y Cooperativas de la República de Bolivia



Ministerio de Trabajo y Previsión Social de la República de Chile



Ministerio de Protección Social de la República
de Colombia



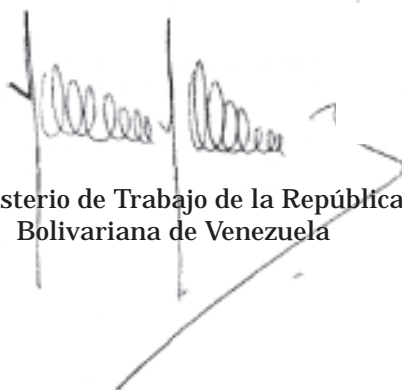
Ministerio de Trabajo de la República de
Ecuador



Ministerio de Justicia y Trabajo de la República
de Paraguay



Ministerio de Trabajo de la
República de Perú



Ministerio de Trabajo de la República
Bolivariana de Venezuela

DOCUMENTOS DE LA COMUNIDAD ANDINA DECLARACIÓN FINAL

II CONFERENCIA REGIONAL ANDINA SOBRE EMPLEO

El Consejo Asesor de Ministros de Trabajo de la Comunidad Andina, reunido en Cochabamba, Bolivia, los días 24 y 25 de noviembre de 2005, en el marco de la II Conferencia Regional Andina sobre Empleo:

CONSIDERANDO:

1. Que el Consejo Asesor de Ministros de Trabajo reunido en la I Conferencia Regional Andina sobre el Empleo, Lima, Perú, 22 y 23 de noviembre de 2004, aprobó la Declaración Andina sobre Políticas Integrales para el Desarrollo, el Trabajo y la Competitividad.

2. Que el XVI Consejo Presidencial Andino reunido en Lima, Perú, el 18 de julio de 2005, instruyó al Consejo Asesor de Ministros de Trabajo para que con la participación de la Secretaría General de la Comunidad Andina, de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y de otros ministerios vinculados a dicha materia, organice la II Conferencia Regional Andina sobre Empleo, reafirmando lo aprobado por el Consejo Asesor de Ministros de Trabajo en su IX reunión de junio de 2005.

3. Que la IV Cumbre de las Américas, realizada el 4 y 5 de noviembre de 2005 en la ciudad de Mar del Plata, Argentina, tuvo como tema central "Crear trabajo para enfrentar la pobreza y fortalecer la gobernabilidad democrática".

4. Que el trabajo es un derecho humano fundamental, siendo deber del Estado, en correspondencia con la sociedad, garantizar las condiciones para su ejercicio pleno y disfrute universal.

5. Que la subregión andina tiene entre sus problemas sociales más acuciantes el desempleo, el trabajo informal, el empleo precario y la pobreza, consecuencia de una desigual distribución de la riqueza y un modelo de desarrollo que genera exclusión productiva y social.

6. Que la integración de los pueblos andinos

conforme a su historia y realidad actual reafirma la necesidad de profundizar acciones conjuntas, de cooperación, de complementariedad y de solidaridad, tendentes a la generación de más y mejores empleos.

7. Que el trabajo como actividad humana permite la realización de la persona y el efectivo desarrollo integral de nuestras sociedades, debiendo concretarse en un empleo digno y decente.

8. Que el empleo digno y decente supone avanzar en la definición de un modelo de desarrollo, impulsando políticas activas de empleo, además del establecimiento de garantías e instituciones que aseguren a los trabajadores/as el libre acceso a los derechos fundamentales del trabajo universalmente reconocidos.

9. Que los países miembros, al crear las condiciones necesarias que permitan la generación de fuentes de empleo dignos y decentes, deben también incorporar como políticas de empleo la reactivación y recuperación de unidades y sectores productivos con esquemas flexibles de gestión, donde concurren la corresponsabilidad de trabajadores y empleadores.

10. Que la formación profesional y ocupacional debe estar dotada de una visión integral, que responda al desarrollo de las personas y sus capacidades, en correspondencia con las realidades y las potencialidades de cada país miembro, facilitando la inclusión social y productiva, como parte de una estrategia de erradicación efectiva de la pobreza.

11. Que la lucha para erradicar la pobreza, la desigualdad social y la exclusión productiva descansa necesariamente en el fortalecimiento de los ministerios de Trabajo y de la Administración del Trabajo, para asegurar el respeto, la promoción del empleo y la vigencia efectiva de los derechos laborales.

12. Que el Consejo Asesor de Ministros de Trabajo ha promovido en los países miembros la efectiva articulación práctica y convergencia del con-

junto de las políticas económicas y sociales, al igual que la participación y el diálogo de cada uno de los actores de la relación laboral, colocando al trabajo digno y decente como centro de las mismas.

En consecuencia, adopta la siguiente declaración:

1. Asumimos que la desocupación, el crecimiento del sector informal, la terciarización—cuando es violatoria de los derechos laborales—, así como las formas precarias de empleo y los bajos salarios, son problemas nacionales y subregionales. En consecuencia, sostenemos que es importante que éstos sean atendidos haciendo el máximo esfuerzo, a fin de que no pongan en riesgo la estabilidad política, social y económica de la subregión.

2. Ratificamos que para la erradicación de la pobreza, el fortalecimiento de la democracia y vigencia de la gobernabilidad democrática en nuestros países, se requiere la generación de fuentes de trabajo estables, sostenibles en el tiempo y enmarcados en los conceptos de trabajo digno y decente, que doten a las políticas económicas y a la globalización de un fuerte contenido ético y humano, poniendo a la persona en el centro del trabajo, la empresa y la economía, con pleno respeto a la Declaración sobre los Principios y Derechos Fundamentales en la OIT, los convenios ratificados por los países miembros y demás normas conexas.

3. Reafirmamos que se debe impulsar un compromiso entre los países de la Comunidad Andina que fortalezca la gobernabilidad democrática, para que en ese contexto podamos superar la pobreza, la exclusión social y promover el crecimiento económico con equidad, solidaridad y con políticas públicas que fomenten el trabajo digno y decente.

4. Resaltamos que las políticas de empleo deben garantizar y promover la erradicación de toda forma de discriminación en el empleo u ocupación ya sea ésta de género, religión, política, raza o edad.

5. Reconocemos que los ministerios de Trabajo de la subregión, en coordinación con los ministerios responsables de las políticas económicas, debemos asumir un papel más activo en la integración de las políticas sociales y, en especial, las políticas laborales con las económicas. Por ello, nos comprometemos a realizar todos los esfuerzos para implementar políticas y programas que generen trabajo digno y decente y coadyuven a

que los mercados laborales funcionen de forma eficiente y transparente, preparando a los trabajadores para responder a nuevas tecnologías, retos y oportunidades.

6. Asimismo, resaltamos la importante contribución que los acuerdos de integración económica tendrían para lograr los objetivos de crear trabajo digno y decente, con el objeto de enfrentar la pobreza y fortalecer la gobernabilidad democrática en la subregión, siempre y cuando éstos sean suscriptos respetando los principios de equidad, solidaridad, justicia, complementariedad y los derechos fundamentales de los trabajadores.

7. Sobre la base de los resultados de esta II Conferencia Regional Andina sobre Empleo, nos comprometemos a continuar desarrollando los enfoques estratégicos necesarios en nuestra subregión, impulsar el trabajo digno y decente, así como las estrategias nacionales de desarrollo dirigidas a erradicar la pobreza generada por la desigualdad social y económica.

8. Promoveremos en los países miembros, el cumplimiento, la vigencia y la aplicación de los derechos y garantías laborales bajo la normativa común andina y en un marco legal interno que propicie la protección social, integral y plena de los trabajadores/as, con especial énfasis en los migrantes y sus familias.

9. Nos comprometemos al desarrollo de campañas de divulgación masiva que promuevan los derechos y las obligaciones de los actores vinculados por la relación de trabajo, así como de los beneficios del trabajo digno y decente.

10. Respaldamos la importancia de la discusión de la Carta Social de las Américas y su Plan de Acción, en el marco de la Organización de Estados Americanos (OEA), que complementa efectivamente los instrumentos andinos existentes en materia de derechos económicos, sociales y culturales.

11. Subrayamos la importancia de identificar y aplicar enfoques innovadores para promover el trabajo digno y decente en el marco de los planes nacionales de desarrollo integral en cada uno de los países miembros.

12. Promoveremos acciones e iniciativas dirigidas a incentivar y fomentar estrategias, destinadas a fortalecer los niveles de integración de las estructuras institucionales, sociales y comunitarias de nuestros países, basadas en el intercambio de experiencias y en la cooperación horizontal entre los diferentes ministerios de Trabajo, para el fortalecimiento y la cobertura de los sistemas de inspección en el trabajo, la protec-

ción a grupos de población vulnerables, salud y seguridad en el trabajo y estadísticas e indicadores laborales.

13. Nos comprometemos a ampliar las modalidades de cooperación técnica horizontal entre los países miembros, dando especial énfasis a las áreas de servicios públicos de empleo, la formación para el trabajo y el intercambio de experiencias nacionales en materia de observatorios laborales y ocupacionales en la subregión.

14. Ratificamos que la consecución de relaciones laborales armoniosas se verá potenciada por el desarrollo de un diálogo social tripartito, transformador y de amplia base, donde tengan participación activa las representaciones legítimas de las organizaciones de trabajadores y empleadores como instrumento fundamental para asegurar la vigencia y aplicación progresiva de los derechos en el trabajo y la satisfacción de las necesidades básicas de nuestros países.

15. Reiteramos los compromisos asumidos por nuestros presidentes y jefes de Estado en la IV Cumbre de las Américas, realizada el 4 y 5 de noviembre de 2005 en la ciudad de Mar del Plata, sobre los cuales se estableció un Plan de Acción específico referido en lo esencial a: eliminar el trabajo forzoso, erradicar las peores formas de trabajo infantil, disminuir el número de niñas y niños que trabajan en violación a las leyes nacionales; reducir el desempleo, eliminar la discriminación de la mujer en el trabajo, asegurar acceso equitativo a la protección social, desarrollar y fortalecer políticas para incrementar las oportunidades de trabajo decente, digno y productivo, asegurar la igualdad de remuneración para igual trabajo; formalizar gradualmente a los tra-

bajadores asalariados que no gozan de protección social, promover condiciones de salud y seguridad y propiciar ambientes de trabajo saludables para todos los trabajadores, enfrentar el tráfico de migrantes y la trata de personas; promover el ejercicio pleno y eficaz de los derechos laborales de los trabajadores, incluidos los migrantes, continuar promoviendo la cooperación entre los ministerios de Trabajo; impulsar el desarrollo de políticas económicas y sociales integrales, fortalecer los sistemas nacionales de salud para la atención primaria, dialogar de forma permanente, respetuosa y constructiva con los pueblos indígenas.

16. Nos comprometemos al seguimiento en la ejecución y aplicación de la presente Declaración, así como el cumplimiento de los objetivos propuestos sobre los problemas de pobreza, de desempleo, de trabajo informal y de empleo precario en nuestros países.

17. El Consejo Asesor de Ministros de Trabajo de la Comunidad Andina agradece el generoso ofrecimiento del Gobierno de la República de Ecuador y, con el consentimiento de la República Bolivariana de Venezuela, acuerda realizar una III Conferencia Regional Andina sobre Empleo en ese hermano país, en fecha a definir, a fin de dar seguimiento y profundizar los acuerdos alcanzados en la presente conferencia.

18. El Consejo Asesor de Ministros de Trabajo de la Comunidad Andina, por último, agradece al pueblo y al gobierno de la hermana República de Bolivia por la hospitalidad y felicita la extraordinaria organización de la Conferencia.

Cochabamba, 25 de noviembre de 2005

*ACTA DE FIRMA DE LA DECLARACIÓN PARA EL DIÁLOGO SOCIAL 2004:
COMPETITIVIDAD, EMPLEO ESTABLE Y COHESIÓN SOCIAL*

POR EL GOBIERNO
El Presidente del Gobierno
Excmo. Sr. D. José Luis Rodríguez Zapatero

POR LA CONFEDERACIÓN ESPAÑOLA DE
ORGANIZACIONES EMPRESARIALES
(CEOE)
El Presidente
D. José María Cuevas Salvador

POR LA CONFEDERACIÓN ESPAÑOLA DE
LA PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA
(CEPYME)
El Presidente
D. Jesús Bárcenas López

POR LA UNIÓN GENERAL DE
TRABAJADORES (UGT)
El Secretario General
D. Cándido Méndez Rodríguez

POR COMISIONES OBRERAS (CCOO)
El Secretario General
D. José María Fidalgo Velilla

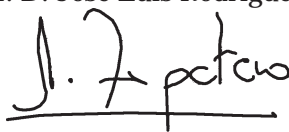
En Madrid, a 8 de julio de 2004, en el Palacio de la Moncloa, y siendo las 18 horas, se reúnen las partes que suscriben la presente Declaración para el diálogo social 2004: Competitividad, empleo estable y cohesión social, cuyos representantes se relacionan al margen y unánimemente

ACUERDAN

PRIMERO. Que examinado en toda su integridad el texto de la Declaración para el diálogo social 2004: Competitividad, empleo estable y cohesión social, que consta de... páginas y se adjunta a la presente Acta, dichas representaciones consideran plenamente conforme el mismo con las conversaciones llevadas a efecto.

SEGUNDO. Que, en prueba de conformidad, las expresadas representaciones firman cinco ejemplares de la presente Acta y del texto de la mencionada Declaración para el diálogo social de 2004.

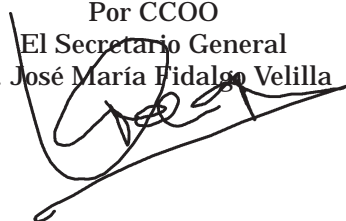
Por el GOBIERNO
El Presidente del Gobierno
Excmo. Sr. D. José Luis Rodríguez Zapatero



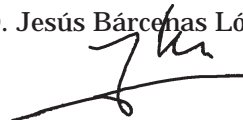
Por CEOE
El Presidente
D. José María Cuevas Salvador



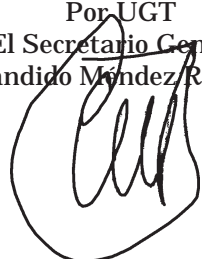
Por CCOO
El Secretario General
D. José María Fidalgo Velilla



Por CEPYME
El Presidente
D. Jesús Bárcenas López



Por UGT
El Secretario General
D. Cándido Méndez Rodríguez



COMPETITIVIDAD, EMPLEO ESTABLE Y COHESIÓN SOCIAL DECLARACIÓN PARA EL DIALOGO SOCIAL 2004

I. Preámbulo

El diálogo social constituye uno de los activos más importantes en el proceso de construcción y consolidación de España como un Estado social y democrático de derecho.

Mediante el diálogo social, las organizaciones sindicales, las organizaciones empresariales y los poderes públicos han logrado alcanzar numerosos acuerdos sociales sobre materias de indiscutida trascendencia socioeconómica.

Como expresión de una voluntad compartida de fortalecer el diálogo social así como de transmitir a la sociedad en su conjunto un inequívoco mensaje de confianza institucional, el gobierno, la Confederación Sindical de Comisiones Obreras, la Unión General de Trabajadores, la Confederación Española de Organizaciones Empresariales y la Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa, han convenido en suscribir la presente Declaración, que define las materias, objetivos y orientaciones generales conforme a las que ha de desarrollarse una nueva etapa de diálogo social en España, ordenada, de manera inmediata, a la consecución de acuerdos para favorecer la competitividad, el empleo estable y la cohesión social.

II. Crecimiento económico, desarrollo y competitividad

El gobierno, las organizaciones sindicales y las organizaciones empresariales firmantes de la presente Declaración manifiestan que es su objetivo común el que la sociedad española alcance unos mayores niveles de desarrollo económico, de calidad en el empleo, de bienestar social, de cohesión territorial y de sostenibilidad ambiental. Para el logro de ese objetivo es preciso apostar por un modelo de crecimiento económico equilibrado y duradero basado en la mejora de la competitividad de las empresas y en el incremento de la productividad.

Los aumentos de productividad y de ahorro no son, sin embargo, garantía suficiente para conseguir, en un horizonte a medio y largo plazo, un modelo de crecimiento económico estable y sostenido. Es preciso, adicionalmente, adoptar políticas capaces de dar respuestas a los retos que, en ese mismo horizonte, plantean la globaliza-

ción de la economía, la preservación del medio ambiente, de la ampliación de la Unión Europea, la sociedad del conocimiento, los desequilibrios territoriales, la demografía y los flujos migratorios, entre otros.

En este sentido los firmantes manifiestan su firme compromiso de que el sector público desempeñe un papel activo al servicio de la consecución de este modelo de crecimiento económico.

El gobierno se propone reorientar el gasto público para que se consolide el sistema de bienestar social y se favorezca la inversión productiva en capital físico, tecnológico y humano y utilizar de manera escrupulosa los instrumentos regulatorios a fin de asegurar una mayor transparencia del mercado y una más efectiva libertad económica.

Y también manifiesta el gobierno su decidido compromiso de ofrecer más y mejores servicios públicos, adecuados y eficientes. La administración del Estado debe ordenar sus actividades en función de un doble criterio, objetivos perseguidos y resultados alcanzados, buscando en todo momento la excelencia en la calidad de los servicios que presta a los ciudadanos.

El gobierno y las organizaciones sindicales acuerdan propiciar reformas en el marco normativo que incidan en dos ámbitos esenciales: por un lado, el reforzamiento de los derechos de participación y negociación colectiva en las administraciones públicas y, por otro lado, la dignificación y profesionalización de la figura del empleado público y sus condiciones de trabajo, lo que ayudará a mejorar la calidad de los servicios públicos. Asimismo se debe fomentar la estabilidad laboral reduciendo las altas tasas de temporalidad existentes en el empleo público.

Para la consecución de este gran objetivo, inscripto en la estrategia definida por la Unión Europea en Lisboa, consistente en orientar la economía española hacia un modelo de crecimiento estable y sostenido basado en la competitividad de las empresas, el gobierno y los interlocutores sociales entienden que, además de las políticas laborales y de empleo, las políticas públicas han de actuar de manera prioritaria sobre los siguientes grandes ejes o pilares:

- a) educación y formación;
- b) infraestructuras e inversión pública;
- c) investigación, desarrollo e innovación, y

d) política industrial y de medio ambiente.

Una educación de calidad constituye la base del crecimiento económico, pero también del acceso y permanencia en el mercado de trabajo y de la igualdad de oportunidades.

La inversión en infraestructuras es básica para aumentar la dotación del capital físico en nuestra economía. Por su parte, la política de vivienda debe seguir contribuyendo al crecimiento económico de nuestro país, favoreciendo su accesibilidad, en especial para los jóvenes, y la movilidad geográfica.

La innovación es un factor de creación de empleo, al permitir que las empresas sean más competitivas y la economía más productiva.

Los procesos de investigación y desarrollo e innovación deben ser impulsados tanto por el sector privado como por el sector público al que compete, de un lado, crear un entorno que favorezca esos procesos y, de otro, fortalecer y coordinar la red de instituciones públicas que actúan en la producción y difusión de tecnología e innovaciones así como destinar los recursos necesarios para la inversión en proyectos innovadores.

III. Ámbitos del diálogo social

El gobierno y las organizaciones empresariales y sindicales expresan su voluntad de abordar en el proceso de diálogo social las materias que a continuación se mencionan.

1) El mercado de trabajo español tiene un doble problema: insuficiente volumen de empleo y alto nivel de temporalidad.

Las partes firmantes valoran positivamente la contribución del Acuerdo Interconfederal para la Estabilidad en el Empleo de 1997 a la mejora del volumen y la estabilidad en el empleo en los últimos años y expresan su voluntad de profundizar en estos objetivos.

Para ello se comprometen, desde una perspectiva en conjunto, a analizar los diferentes elementos que inciden en la creación de empleo, en su estabilidad y la utilización no justificada de la contratación temporal, teniendo presentes las nuevas formas de organización empresarial del trabajo. A la vista de este análisis, las partes firmantes se comprometen a consensuar modificaciones legales y de otra naturaleza que se estimen oportunas, buscando aquellos compromisos que logren aunar seguridad para los trabajadores y flexibilidad para las empresas.

2) El cumplimiento de la Estrategia Europea de Empleo define como una prioridad absoluta de las políticas sociales y laborales el aumento del empleo y de la participación en el mercado de trabajo. Y, junto a ello, deben promoverse con similar intensidad acciones dirigidas a favorecer el empleo de los jóvenes, de los trabajadores de edad avanzada, de las personas con discapacidad y de otros colectivos con mayores dificultades de inserción laboral.

Asimismo, el gobierno y los interlocutores sociales, mediante los instrumentos a su alcance, buscarán de manera concertada soluciones que promuevan la integración laboral de las mujeres y mejoren sus condiciones de trabajo. Igualmente, procurarán la conciliación de la vida familiar y la laboral. Y todo ello, en un sentido en todo conforme con el principio de igualdad de oportunidades y no discriminación.

3) La inmigración laboral en España es un fenómeno relativamente nuevo e intenso que presenta oportunidades y retos en materia sociolaboral.

En este ámbito, el gobierno y los interlocutores sociales desarrollarán al respecto una interlocución específica y que abordará, en primer lugar, el futuro Reglamento de la Ley de Extranjería estableciendo los procedimientos necesarios para lograr la vinculación de todas las actuaciones en esta materia.

4) La apuesta por una economía del conocimiento requiere favorecer la formación permanente a lo largo de la vida laboral. Ella es la mejor vía para asegurar la cualificación profesional que demanda el mercado de trabajo así como para garantizar la empleabilidad de toda la población en edad de trabajar.

Para la consecución de estos objetivos, las partes firmantes analizarán de manera conjunta las adaptaciones necesarias del actual modelo de formación de los trabajadores en un sentido acorde con las necesidades de formación que han de atenderse desde el ámbito estatal, preservando los ámbitos de participación de las organizaciones sindicales y empresariales y posibilitando la participación en la gestión por parte de las comunidades autónomas.

5) El impulso de las políticas activas de empleo y de los Servicios Públicos de Empleo (SPEs) es un objetivo imprescindible e inaplazable. El gobierno y los interlocutores sociales analizarán cuál

debe ser el diseño de las políticas de empleo y el papel de los SPE con vistas a asegurar la eficacia y eficiencia de sus funciones (información, intermediación, detección anticipada de las necesidades cuantitativas y cualitativas de empleo, programas de formación, aprendizaje y orientación, promoción del enfoque preventivo, entre otras), así como la adecuada protección ante la falta de empleo: prestaciones y políticas activas.

Desde la perspectiva de la armonización del nuevo modelo, surgido de la reciente Ley de Empleo, con la actual distribución de competencias constitucionales entre el Estado y las comunidades autónomas en materia de política de empleo, los objetivos deberían centrarse en asegurar la adecuada cooperación y coordinación entre las administraciones y entre los agentes, públicos y privados, implicados, movilizándolo y optimizando los recursos disponibles para lograr mayores niveles de eficiencia en las políticas de empleo.

6) Las partes firmantes se comprometen a estudiar la revalorización de algunas instituciones laborales mejorando su funcionamiento y la participación de los interlocutores sociales.

En este sentido se abordarán, en sus correspondientes ámbitos, las competencias de la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos y el papel de la Comisión Nacional de Salud y Seguridad en el Trabajo y, de manera específica, el funcionamiento de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

7) La potenciación de nuevos instrumentos activos de la política industrial y el análisis de las consecuencias derivadas de las necesidades de sostenimiento medioambiental constituyen retos para consolidar el crecimiento y la creación de empleo y riqueza en un mundo globalizado.

El gobierno y los interlocutores sociales comparten la necesidad de diseñar políticas industriales y de medio ambiente que favorezcan inversiones de mayor nivel tecnológico, contemplando medidas que con-

tribuyan a evitar deslocalizaciones, así como reestructuraciones injustificadas. Para ello, es necesario propiciar la participación de los interlocutores sociales en las políticas horizontales e impulsar análisis detallados de los sectores industriales mediante observatorios específicos. Y, junto a ello, se propone abordar el desarrollo de los compromisos y las consecuencias sobre la actividad productiva y el empleo del protocolo de Kioto.

8) El Salario Mínimo Interprofesional (SMI) se ha situado, como consecuencia de su evolución en los últimos años, en unos niveles que cada vez se alejan más de la proporción que con respecto del salario medio (60%) se recomienda por la Carta Social Europea.

El gobierno ya ha iniciado el proceso de recuperación escalonada del SMI hasta alcanzar, al final de la presente legislatura, la cuantía de 600 euros mensuales. Y, junto a ello, ha abordado el proceso de desvinculación del SMI de la definición de políticas de transferencias de rentas sociales que incluyen al sistema de protección por desempleo. Queda pendiente abordar, con las partes sociales que han sido consultadas, el proceso de revisión futura del SMI a lo largo de los próximos años, los criterios que podrían tenerse en cuenta para la revisión del IPREM y los cambios que deben producirse en la regulación sustantiva del SMI.

9) Uno de los pilares del modelo social europeo, tal y como éste fuera definido en la Agenda Social, es el derecho de información, consulta y/o participación de los representantes, electivos o sindicales, de los trabajadores en las decisiones con relevancia sociolaboral de las empresas, como pueden ser, a título de ejemplo, los procesos de reestructuración y reorganización o los aspectos relativos a la productividad.

Por otra parte, el gobierno se compromete a analizar, junto con las organizaciones sindicales y empresariales, la trasposición de la directiva que acompaña el Estatuto de la Sociedad Anónima Europea.

Las partes firmantes convienen en analizar la ordenación del actual tratamiento normativo de los derechos colectivos a las nuevas realidades empresariales y societarias, y la trasposición de la Directiva 2002/14 CE por la que establece un Marco General relativo a la Información y Consulta de los trabajadores en la Comunidad Europea.

10) Nuestro ordenamiento jurídico cuenta actualmente, en sintonía con los ordenamientos de los países de la Unión Europea, con una legislación en materia de prevención de riesgos laborales bien definida. Sin embargo, los datos estadísticos indican que España tiene una de las tasas más elevadas de siniestralidad laboral. El gobierno se ha comprometido de manera decidida a combatir este problema con la elaboración y puesta en marcha de potentes políticas activas, dirigidas al análisis, detección y eliminación de las

causas de la siniestralidad, a la promoción de una adecuada cultura de la prevención entre empresas y trabajadores, y al cumplimiento riguroso de la normativa en vigor sobre prevención de riesgos laborales y su desarrollo pendiente. Esa misma preocupación y objetivos son compartidos por los agentes sociales, que deben participar en el diseño, ejecución y control, en el marco de sus competencias, de todas aquellas medidas que se estimen pertinentes para garantizar a los trabajadores unas condiciones de salud y seguridad en el trabajo acordes a los relevantes intereses y derechos que se encuentran en juego.

11) Los interlocutores sociales consideran que la negociación colectiva es el espacio natural del ejercicio de la autonomía de los agentes sociales, a la que la ley debe garantizar la capacidad de regulación mediante un adecuado marco jurídico. El desarrollo de la capacidad de regulación de la negociación colectiva y de su cobertura laboral precisa acciones de los interlocutores sociales, que pueden y deben contar con apoyos públicos en el terreno de la racionalización de la estructura de la negociación colectiva en la línea marcada por el AINC 97 o el enriquecimiento de los contenidos negociables.

Es éste otro relevante capítulo de esta nueva etapa del diálogo social, de claro componente bipartito, a través del cual las partes sociales han de buscar las fórmulas más convenientes para propiciar la capacidad de adaptación de la negociación colectiva a las necesidades de empresas y sectores productivos así como para mejorar la productividad. El diálogo social también debería definir mecanismos de articulación de la negociación colectiva en sus diferentes ámbitos de acuerdo con los principios de eficacia y transparencia y afirmar el papel central de la propia negociación colectiva como procedimiento no sólo de fijación de las condiciones laborales sino, además, de determinación de políticas de empleo (formación profesional, fomento del empleo o estímulos a la estabilidad laboral, entre otras).

Las organizaciones sociales y empresariales se comprometen a continuar impulsando los sistemas extrajudiciales de solución de conflictos mediante el diálogo social. El gobierno, por su parte, manifiesta la voluntad de apoyar su mantenimiento y consolidación.

12) El artículo 7 de la Constitución española consagra la figura de los sindicatos y de las organizaciones empresariales como unas instituciones de derecho privado portadoras de intereses dig-

nos de tutela y, bajo esa cualidad, las dota de relevancia constitucional. Con amparo en este mandato constitucional, es un deber de los poderes públicos reconocer a dichas organizaciones los espacios institucionales necesarios a fin de que puedan cumplir con la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que les son propios, poniendo al tiempo a su disposición los medios e instrumentos necesarios para el logro de los altos fines constitucionalmente atribuidos.

Es voluntad del gobierno reforzar la función de los interlocutores sociales. Por ello, en el marco del diálogo social, los firmantes de la Declaración se proponen revisar los instrumentos de participación institucional, mediante las reformas que se estimen adecuadas y que sean razonables, objetivas y proporcionadas.

13) Desde la firma del Pacto de Toledo en 1995, la Seguridad Social española ha alcanzado un gran consenso entre interlocutores sociales y políticos que constituye uno de sus principales activos, y que debe ser el marco para abordar sus problemas. Su situación financiera actual se ha visto favorecida además tanto por circunstancias estructurales (el incremento de la actividad económica y la incorporación creciente de las mujeres españolas a la población activa ocupada) como otras más coyunturales (la incorporación de más de un millón de inmigrantes como cotizantes, el menor número de jubilaciones derivado de la reducción de nacimientos como consecuencia de la guerra civil y la posguerra).

Las previsiones demográficas advierten, no obstante, que en el futuro esta situación de nuestro sistema de protección social puede verse afectada por el envejecimiento de la población si disminuye la relación entre cotizantes y pensionistas.

Los próximos años deben servir para que el sistema pueda encarar los retos pendientes, ya enunciados en el Pacto de Toledo. El reforzamiento de la contributividad debe conseguirse a partir de una mayor correspondencia paulatina entre aportaciones y prestaciones. La asunción por parte del Estado de la plena financiación de las prestaciones no contributivas podrá permitir una mejora en las pensiones más bajas. El incremento constante del Fondo de Reserva ha de consolidarlo como un estabilizador relevante del sistema. Las cotizaciones sociales deben compaginar el equilibrio del sistema con la generación de un entorno adecuado para continuar creando empleo y riqueza. Y nuestra protección social debe adaptarse a las

nuevas realidades, que configuran nuevas necesidades, siendo prioritaria la atención a las situaciones de dependencia, uno de los principales problemas tanto de los jubilados y discapacitados como de sus familias, y la mejora de la protección familiar.

En la misma línea de desarrollo de las recomendaciones del Pacto de Toledo, los firmantes consideran conveniente potenciar los sistemas de previsión social complementaria y analizar los problemas que dificultan el desarrollo de los específicamente derivados de la negociación colectiva destacando, asimismo, que interesa incentivar estos importantes instrumentos de ahorro y previsión a largo plazo.

El proceso de diálogo sobre las reformas debe acompañarse de los correspondientes estudios y proyecciones actuariales objetivos e independientes y acometerse con horizontes temporales adecuados. Por ello, las partes firmantes reafirman su voluntad de acometer las reformas y perfeccionamientos necesarios para conseguir un sistema de protección social más justo, solidario y eficiente, que pueda seguir ayudando a la creación de empleo, riqueza y bienestar social en España.

IV. Metodología

a) Las partes firmantes acuerdan la creación de una Comisión de Seguimiento y Evaluación con el fin de establecer las prioridades, el calendario y el método de trabajo para abordar los asuntos contenidos en los distintos ámbitos del Diálogo Social

anteriormente señalados. Asimismo, dicha Comisión tendrá a su cargo la evaluación de las medidas que se adopten como consecuencia del resultado del diálogo en los distintos ámbitos específicos, valorando su adecuación y proponiendo, en su caso, las revisiones pertinentes.

b) Con el objetivo de evaluar el funcionamiento de las políticas de empleo desde las reformas laborales acometidas en el período 1992-1994 hasta la actualidad (sus instrumentos legales, la estrategia de estímulos a la contratación, el comportamiento del sistema de protección a los desempleados, etc.), las partes firmantes acuerdan la creación de una Comisión de Expertos integrada por ocho miembros que serán consensuados por los firmantes. Las conclusiones del trabajo de la Comisión se pondrán a disposición de los firmantes para las actuaciones y reformas que los mismos consideren necesarias.

Firmantes:

- Presidente del Gobierno (Excmo. Sr. D. José Luis Rodríguez Zapatero).
- Presidente de la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (D. José María Cuevas Salvador).
- Presidente de la Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa (D. Jesús Bárcenas López).
- Secretario General de la Confederación Sindical de Comisiones Obreras (D. José María Fidalgo Velilla).
- Secretario General de la Unión General de Trabajadores (D. Cándido Méndez Rodríguez).



ublicaciones del MTEySS

Argentina 2003-2004 Crecimiento económico y empleo

Sumario

La salida argentina • Argentina 2003-2004 • De dónde venimos • Política laboral • Impacto de las políticas • Políticas activas • Plan Nacional de Trabajo Decente • Programa Global de Empleo • Un punto de inflexión



Principales logros laborales de la gestión del Presidente Néstor Kirchner 2003/2005

209

Sumario

Punto de inflexión • Objetivos • Datos comparativos de empleo y salarios • Nueva ley laboral y negociación colectiva • Planes de empleo • Políticas de seguridad social • Organismos descentralizados • Otros logros



Trabajo, ocupación y empleo Estudios 2004

Serie Estudios / 1
Abril 2005



Argentina

Sumario

• *Presentación de la publicación • Introducción • Encuesta de indicadores laborales: dos años de crecimiento del empleo (octubre 2002-octubre 2004) • Negociación colectiva en el año 2004 • Segunda evaluación del Programa Jefes de Hogar Resultados de la encuesta a beneficiarios • Diagnóstico del empleo no registrado • El impacto de la nueva fase de crecimiento en el empleo y en las empresas (2003-2004) • Empleo y patrón de crecimiento económico*

Trabajo, ocupación y empleo Trayectorias, negociación colectiva e ingresos

Serie Estudios / 2
Agosto 2005



Argentina

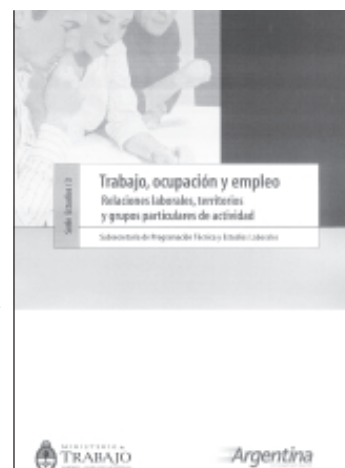
210

Sumario

Presentación de la publicación • Introducción • Trayectorias laborales y rotación del empleo. 1996-2004 • Contenidos de la negociación colectiva durante 2004 • Los salarios del sector privado en 2004 • Productividad, costo laboral y excedente en la Argentina durante 2003 y 2004 • Distribución del ingreso, pobreza y crecimiento en la Argentina • Diagnóstico del desempleo juvenil

Trabajo, ocupación y empleo Relaciones laborales, territorios y grupos particulares de actividad

Serie Estudios/3
Diciembre 2005



Sumario

Presentación de la publicación • Introducción • Actividades económicas de niños, niñas y adolescentes en la Argentina • Las relaciones laborales en las empresas • Diversidad productiva en las áreas económicas locales de la región pampeana • Trabajo decente: significados y alcances del concepto • Indicadores propuestos para su medición • Diagnóstico sobre la situación laboral de las mujeres Segundo trimestre de 2005 • Situación laboral del servicio doméstico en la Argentina



Trabajo, ocupación y empleo Especialización productiva, tramas y negociación colectiva

Serie Estudios/4
Abril 2006

211

Sumario

Presentación de la publicación • Introducción • La negociación colectiva en 2005 • El complejo automotor: empleo, trayectorias y negociación colectiva • Tramas productivas de alta tecnología y ocupación: el caso de la soja transgénica en la Argentina • Especialización industrial y empleo registrado en el Gran Buenos Aires • La heterogeneidad del cuentapropismo de la Argentina. Una propuesta de análisis y clasificación



Diseño curricular

Basado en normas de competencia laboral
Conceptos y orientaciones metodológicas

Sumario

Agradecimientos • Presentación I • Presentación II • Introducción • La formación profesional • Las competencias laborales • La utilidad de las normas de competencia laboral como referenciales en los procesos de formación y de evaluación • Diseño curricular basado en competencias • El módulo • Los componentes del módulo • Cómo se elabora un módulo • Planeamiento didáctico • Cómo hacer el planeamiento didáctico • Glosario • Bibliografía

La dinámica institucional del trabajo infantil

212



Sumario

¿Por qué es importante analizar la dinámica institucional? • ¿En qué pensamos cuando hablamos de instituciones? • ¿Cuáles fueron las dimensiones abordadas en la exploración? • ¿Cómo lo hicimos? • Principales resultados • Los programas • Las percepciones sobre el trabajo infantil • La tipología del trabajo infantil • Cuestiones a seguir pensando

Trabajo infantil y adolescente en cifras

Síntesis de la primera encuesta y resultados de la subregión NEA, Chaco y Formosa



Sumario

Introducción • Características generales de la EANNA • Incidencia del trabajo infantil y otras actividades económicas (todas las regiones) • Perfil ocupacional (todas las regiones) • Características educativas (todas las regiones) • Incidencia del trabajo adolescente y otras actividades económicas (todas las regiones) • Perfil ocupacional (todas las regiones) • Características educativas (todas las regiones) • Incidencia y perfil ocupacional en las subregiones • Incidencia del trabajo infantil y otras actividades económicas (subregión NEA, Chaco y Formosa) • Perfil ocupacional (subregión NEA, Chaco y Formosa) • Características educativas (subregión NEA, Chaco y Formosa) • Niños y adolescentes respondientes (subregión NEA, Chaco y Formosa) • Anexo metodológico



Trabajo infantil y adolescente en cifras

Síntesis de la primera encuesta y resultados de la provincia de Mendoza

213

Sumario

Síntesis de la primera encuesta y resultados de la provincia de Mendoza • ¿Por qué es introducción? • Características generales de la EANNA • Incidencia del trabajo infantil y otras actividades económicas (todas las regiones) • Perfil ocupacional (todas las regiones) • Características educativas (todas las regiones) • Incidencia del trabajo adolescente y otras actividades económicas (todas las regiones) • Perfil ocupacional (todas las regiones) • Características educativas (todas las regiones) • Incidencia y perfil ocupacional en las subregiones • Incidencia del trabajo infantil y otras actividades económicas (provincia de Mendoza) • Perfil ocupacional (provincia de Mendoza) • Características educativas (provincia de Mendoza) • Niños y adolescentes respondientes (provincia de Mendoza) • Anexo metodológico



Trabajo infantil y adolescente en cifras

Síntesis de la primera encuesta y resultados de la subregión NOA. Tucumán, Salta y Jujuy

Sumario

Introducción • Características generales de la EANNA • Incidencia del trabajo infantil y otras actividades económicas (todas las regiones) • Perfil ocupacional (todas las regiones) • Características educativas (todas las regiones) • Incidencia del trabajo adolescente y otras actividades económicas (todas las regiones) • Perfil ocupacional (todas las regiones) • Características educativas (todas las regiones) • Incidencia y perfil ocupacional en las subregiones • Incidencia del trabajo infantil y otras actividades económicas (subregión NOA, Tucumán, Salta y Jujuy) • Perfil ocupacional (subregión NOA, Tucumán, Salta y Jujuy) • Características educativas (subregión NOA, Tucumán, Salta y Jujuy) • Niños y adolescentes respondientes (subregión NOA, Tucumán, Salta y Jujuy) • Anexo metodológico

Trabajo infantil y adolescente en cifras

Síntesis de la primera encuesta y resultados del Área Metropolitana de Buenos Aires

214



Sumario

Introducción • Características generales de la EANNA • Incidencia del trabajo infantil y otras actividades económicas (todas las regiones) • Perfil ocupacional (todas las regiones) • Características educativas (todas las regiones) • Incidencia del trabajo adolescente y otras actividades económicas (todas las regiones) • Perfil ocupacional (todas las regiones) • Características educativas (todas las regiones) • Incidencia y perfil ocupacional en las subregiones • Incidencia del trabajo infantil y otras actividades económicas (AMBA) • Perfil ocupacional (AMBA) • Características educativas (AMBA) • Niños y adolescentes respondientes (AMBA) • Anexo metodológico

Por una niñez sin trabajo infantil

Material teórico operativo sobre la problemática del trabajo infantil



Sumario

Prólogo • Presentación • Módulo 1. El trabajo infantil como problemática social compleja • Módulo 2. Fortalecimiento actitudinal ante el trabajo infantil • Módulo 3. Redes sociales para la prevención y erradicación del trabajo infantil • Apéndice. Herramientas para la intervención en el trabajo infantil • Anexos • Bibliografía consultada



Prospectiva de la Previsión Social

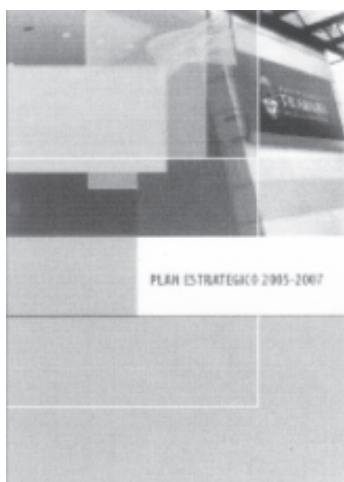
Valuación financiera actuarial del SIJP

Junio de 2005

215

Sumario

Metodología y supuestos de la proyección • Supuestos demográficos • Supuestos macroeconómicos y laborales • Resultados de la proyección • Análisis de cobertura • Haber medio y tasa de sustitución • Análisis financiero • Régimen de reparto • Régimen de capitalización • Escenarios alternativos • Alternativa A. Permanencia de la tasa de aportes al régimen de capitalización en 7% • Alternativa B. Incorporación de la prestación proporcional • Alternativa C. Asignación de los indecisos al régimen de reparto • Conclusiones • Anexo estadístico • Acrónimos • Bibliografía



Plan Estratégico 2005-2007

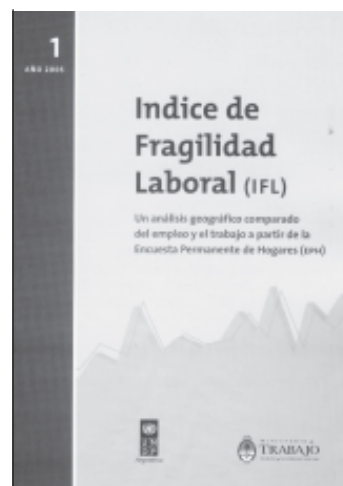
Sumario

Presentación del Plan • Apéndice metodológico • Visión • Plan • Resoluciones

Índice de Fragilidad Laboral (IFL)

Un análisis geográfico comparado del empleo y el trabajo a partir de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH)

216



Sumario

Introducción • Presentación • Índice de Fragilidad Laboral. Principales resultados • 1. Introducción • 2. La fragilidad laboral en Argentina. Principales resultados • 3. Conclusiones • Anexo 1. Datos de variables originales 2º Semestre 2003 y 2º Semestre 2004 • Anexo 2. Gráfico de Diamante - Variaciones en la Fragilidad Laboral • Índice de Fragilidad Laboral. Marco conceptual y desarrollo metodológico • 4. Presentación del Índice de Fragilidad Laboral • 5. IFL versus tasa de desempleo • 6. Incidencia de cada indicador: déficit de empleo, precariedad y pobreza a ingresos en el IFL • Anexo 1. Formulación matemática • Anexo 2. Análisis de consistencia del IFL • Anexo 3. Distribución del Índice de Fragilidad Laboral • Anexo 4. Análisis de componentes principales



estadísticas

En la sección siguiente se compila un amplio conjunto de indicadores provenientes de distintas fuentes de información desarrolladas por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) y por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). Este esfuerzo de sistematización responde a una creciente demanda, tanto pública como privada, de información integrada y suficientemente actualizada de las diversas dimensiones de la realidad sociolaboral del país, que refleja los avances alcanzados por parte de los organismos oficiales en el desarrollo de fuentes estadísticas destinadas al análisis del mundo del trabajo y al seguimiento de las políticas implementadas por el Estado para la resolución progresiva de las principales problemáticas laborales.

Los tabulados expuestos se organizan en siete secciones principales según la temática considerada: 1) mercado de trabajo; 2) programas de empleo y capacitación laboral; 3) negociación colectiva; 4) plan nacional para la regularización del trabajo; 5) seguridad social; 6) riesgos del trabajo, y 7) trabajo infantil. La metodología empleada para la construcción de los indicadores seleccionados se detalla luego de la presentación de los cuadros.

La sección dedicada al mercado de trabajo contiene indicadores útiles para la identificación y caracterización de problemáticas laborales centrales, como el desempleo y la precariedad laboral (empleo no registrado y subempleo). Los indicadores de estas temáticas en particular se construyen a partir de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) relevada por el INDEC. Otro de los contenidos de esta sección es la situación del empleo registrado privado evaluada conforme a los resultados de la Encuesta de Indicadores Laborales (EIL) que aplica mensualmente el MTEySS en importantes centros urbanos. A diferencia de la EPH, la EIL es un relevamiento a empresas que permite, entre otros usos, establecer la evolución del nivel de empleo registrado privado según la rama de actividad y el tamaño del establecimiento económico. De manera complementaria, el estudio del dinamismo del empleo registrado con relación al comportamiento de las empresas (demografía de empresas) es abordado según un grupo de indicadores elaborados por el Observatorio de Empleo y Dinámica

Empresarial con datos provenientes del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP).

Además, en esta sección se incluye en primer lugar una batería de indicadores con información sobre la evolución de los ingresos laborales y los salarios de los trabajadores en relación de dependencia. En particular, para el análisis de la remuneración promedio de los trabajadores registrados privados, se ha desarrollado una metodología que posibilita el seguimiento de ese indicador, considerando sólo el comportamiento tendencial. Asimismo, la dinamización de la negociación colectiva verificada en los últimos dos años plantea la necesidad de contar con información sobre el comportamiento de los salarios establecidos en los distintos convenios homologados, indicadores que se han producido en el marco de un estudio permanente por parte del MTEySS acerca del ritmo negocial.

En segundo lugar se incorpora una serie de indicadores referida a la implementación de programas de empleo y capacitación laboral desarrollados por este MTEySS. Se brinda información respecto de la evolución de beneficiarios de los programas de capacitación, de empleo y del seguro de desempleo.

En tercer lugar, se adiciona información relevante sobre el estado de la negociación colectiva, en particular sobre su ritmo y características. Con ese fin, se cuantifica la cantidad de negociaciones colectivas celebradas por rama de actividad económica, así como la magnitud del personal comprendido por las mismas.

Por su parte, la información proveniente del Plan Nacional de Regularización del Trabajo constituye también una fuente de datos importante, puesto que permite conocer los avances logrados en esta área de intervención estratégica. Se presentan los principales resultados de las fiscalizaciones llevadas a cabo por el MTEySS en las distintas provincias del país y se detallan en cada caso la cantidad de establecimientos y de trabajadores relevados.

Ya dentro del apartado de seguridad social, se incluye un conjunto de indicadores relativos a la cantidad de afiliados y beneficios del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, junto con datos correspondientes al régimen de asignaciones familiares. Esta información es completada,

a su vez, con estadísticas suministradas por la Superintendencia de Riesgos del Trabajo relativas a la cobertura lograda por ese sistema según sector económico.

Por último, se incorporan resultados de la

Encuesta de Actividades de Niños, Niñas y Adolescentes aplicada conjuntamente por el MTEySS y el INDEC durante el último cuatrimestre de 2004, cuyos resultados se presentaron recientemente.

ÍNDICE TEMÁTICO

Mercado de trabajo

Encuesta Permanente de Hogares (EPH)

Diagrama. Situación ocupacional de la población urbana total. Cuarto trimestre de 2005.

Tabla 1. Evolución de la situación ocupacional. Primer trimestre de 2003-cuarto trimestre de 2005.

Tabla 2. Principales indicadores por aglomerado. Segundo semestre de 2005.

Tabla 3. Tasa de actividad según sexo, edad, posición en el hogar y nivel educativo. Primer trimestre de 2003-cuarto trimestre de 2005.

Tabla 4. Población económicamente activa (PEA) según sexo, grupo de edad, posición en el hogar y nivel educativo. Primer trimestre de 2003-cuarto trimestre de 2005.

Tabla 5. Tasa de empleo según sexo, edad, posición en el hogar y nivel educativo. Primer trimestre de 2003-cuarto trimestre de 2005.

Tabla 6. Población ocupada, según sexo, grupo de edad, posición en el hogar, nivel educativo, categoría ocupacional, rama de actividad, tamaño del establecimiento, calificación de la tarea y horas trabajadas. Primer trimestre de 2003-cuarto trimestre de 2005.

Tabla 7. Tasa de desempleo según sexo, edad, posición en el hogar y nivel educativo. Primer trimestre de 2003-cuarto trimestre de 2005.

Tabla 8. Población desocupada según sexo, grupo de edad, posición en el hogar, nivel educativo, intensidad, tipo de desempleo. Primer trimestre de 2003-cuarto trimestre de 2005.

Tabla 9. Población desocupada con experiencia laboral según categoría ocupacional, rama de actividad, tamaño del establecimiento y calificación de la tarea. Primer trimestre de 2003-cuarto trimestre de 2005.

Tabla 10. Tasa de subempleo según sexo, edad, posición en el hogar y nivel educativo. Cuarto trimestre de 2003-cuarto trimestre de 2005.

Tabla 11. Población subocupada según sexo, grupo de edad, posición en el hogar, nivel educativo, categoría ocupacional, rama de actividad y calificación de la tarea. Cuarto trimestre de 2003-cuarto trimestre de 2005.

Tabla 12. Tasa de empleo no registrado excluyendo beneficiarios de planes de empleo según sexo, edad, posición en el hogar, nivel educativo, rama de actividad, tamaño del establecimiento y calificación laboral. Primer trimestre de 2003-cuarto trimestre de 2005.

Encuesta de Indicadores Laborales (EIL)

Tabla 13. Evolución del nivel de empleo registrado privado. Total de aglomerados relevados. Agosto de 2001-marzo de 2006.

Tabla 14. Evolución del empleo registrado privado, por aglomerado relevado. Enero de 2005-marzo de 2006.

Tabla 15. Razones del movimiento de personal. Febrero de 2005-marzo de 2006.

Tabla 16. Puestos vacantes. Febrero de 2005-marzo de 2006.

Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial (OEDE)

Tabla 17. Evolución del empleo registrado y empresas. Tercer trimestre de 2000-tercer trimestre de 2005.

Tabla 18. Dinámica del empleo y rotación de empresas. Tercer trimestre de 2000-tercer trimestre de 2005.

Tabla 19. Dinámica del empleo y rotación de empresas por sector económico y tamaño de empresa. Tercer trimestre de 2000-tercer trimestre de 2005.

Ingresos, salarios y costo laboral

Tabla 20. Ingreso medio de los ocupados plenos según variables seleccionadas. Primer trimestre de 2004-Cuarto trimestre de 2005.

Tabla 21. Remuneración promedio de los asalariados registrados del sector privado. 1995-2005.

Tabla 22. Salario conformado promedio de convenio. Diciembre de 2001-diciembre de 2005.

Tabla 23. Salario básico de convenio. Diciembre de 2001-diciembre de 2005.

Tabla 24. Evolución del salario mínimo, vital y móvil. Agosto de 1993-julio de 2005.

Tabla 25. Costo laboral por ocupado y por unidad de producto en la industria manufacturera. Primer trimestre de 2000-cuarto trimestre de 2005.

Programas de empleo y capacitación

Tabla 26. Ejecución de programas de empleo y seguro de desempleo. 2001-2006.

Tabla 27. Ejecución de programas de capacitación. 2005.

Negociación colectiva

Tabla 28. Ritmo negocial y características. 2004-primer trimestre de 2006.

Plan Nacional para la Regularización del Trabajo (PNRT)

Tabla 29. Empresas y trabajadores relevados por provincia. 2005.

Tabla 30. Empresas y trabajadores relevados por rama de actividad. 2005.

Tabla 31. Situación registral de los trabajadores al momento de la inspección, por provincia. 2005.

Tabla 32. Situación registral de los trabajadores al momento de la inspección, por rama de actividad. 2005.

Tabla 33. Tasa de regularización, por provincia. 2005.

Tabla 34. Tasa de regularización, por rama de actividad. 2005.

Tabla 35. Caracterización de los trabajadores relevados. 2005.

Seguridad social

Tabla 36. Afiliados y cotizantes totales al Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP), según régimen previsional. 2000-2005.

Tabla 37. Beneficios en vigor del régimen de reparto y beneficiarios del régimen de capitalización. 2001-2005.

Tabla 38. Asignaciones familiares del sector activo. Trabajadores dependientes del sector privado y beneficiarios de desempleo. Diciembre de 2005.

Riesgos del trabajo

Tabla 39. Trabajadores cubiertos por el sistema de riesgos del trabajo según sector económico. 2000-2005.

Tabla 40. Casos notificados según tipo de accidente ocurrido y rama de actividad. 2002-2004.

Tabla 41. Evolución de los indicadores de accidentabilidad para accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. 2002-2004.

Tabla 42. Indicadores de accidentabilidad para accidentes de trabajo y enfermedades profesionales según rama de actividad y tamaño del empleador. 2004.

Trabajo infantil

Tabla 43. Tasa de actividad laboral de niños de 5 a 13 años y adolescentes de 14 a 17 años según área, región y sexo. 2004.

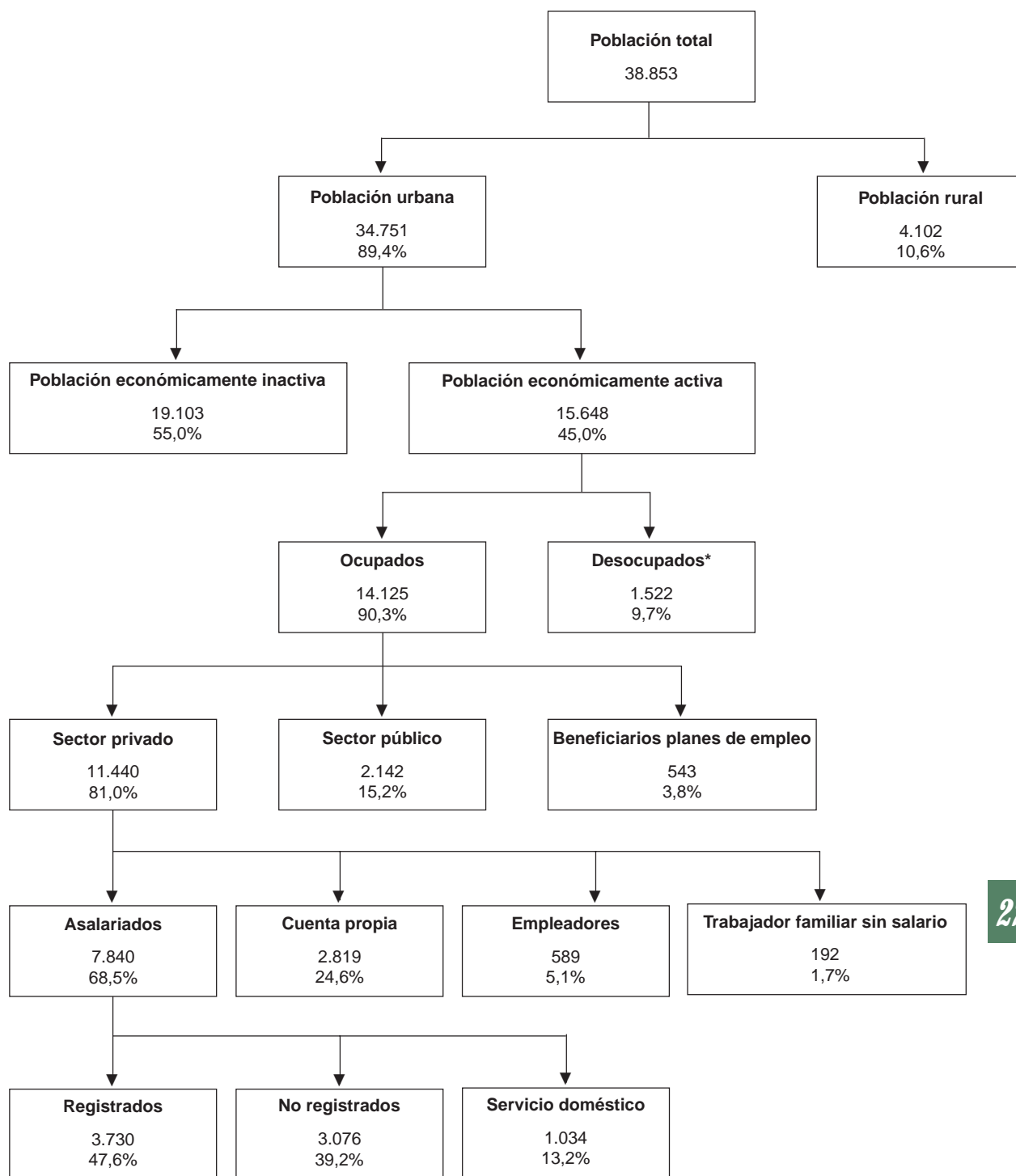
Tabla 44. Niños de 5 a 13 años y adolescentes de 14 a 17 años que trabajan según principales tipos de actividad laboral. 2004.

Tabla 45. Niños de 5 a 13 años y adolescentes de 14 a 17 años que trabajan por área de residencia según situación en la ocupación. 2004.

Tabla 46. Niños de 5 a 13 años y adolescentes de 14 a 17 años que trabajan por asistencia a la escuela y repitencia de grado o año escolar. 2004.

MERCADO DE TRABAJO

Diagrama
Mercado de trabajo - EPH
Situación ocupacional de la población urbana total
IV Trimestre de 2005 - En miles de personas



* La cantidad de desocupados se encuentra aquí expandida al total urbano, por ello el porcentaje no es representativo de la tasa de desocupación.
 Fuente: MTEySS - Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales - Dirección General de Estadísticas y Estudios Laborales, en base a EPH (INDEC).

Tabla 1
Mercado de trabajo - EPH
Evolución de la situación ocupacional

Tasas (Total de aglomerados relevados)				
	Actividad	Empleo	Desocupación	Subocupación
I Trim 03	45,6	36,3	20,4	17,7
II Trim 03	45,6	37,4	17,8	17,8
III Trim 03	45,7	38,2	16,3	16,6
IV Trim 03	45,7	39,1	14,5	16,3
I Trim 04	45,4	38,9	14,4	15,7
II Trim 04	46,2	39,4	14,8	15,2
III Trim 04	46,2	40,1	13,2	15,2
IV Trim 04	45,9	40,4	12,1	14,3
I Trim 05	45,2	39,4	13,0	12,7
II Trim 05	45,6	40,1	12,1	12,8
III Trim 05	46,2	41,1	11,1	13,0
IV Trim 05	45,9	41,3	10,1	11,9
Var. IV Trim 05 / IV Trim 04				
Absoluta	0,0	0,9	-2,0	-2,4
Relativa	0,0%	2,2%	-16,5%	-16,8%

Población (Total urbano - en miles de personas)				
	Población total	PEA	Ocupados	Desocupados
I Trim 03	33.649	15.081	12.073	3.008
II Trim 03	33.745	15.065	12.439	2.627
III Trim 03	33.845	15.139	12.753	2.387
IV Trim 03	33.945	15.292	13.139	2.153
I Trim 04	34.045	15.261	13.076	2.185
II Trim 04	34.141	15.477	13.261	2.216
III Trim 04	34.242	15.494	13.506	1.988
IV Trim 04	34.343	15.456	13.650	1.806
I Trim 05	34.445	15.297	13.398	1.899
II Trim 05	34.544	15.457	13.678	1.780
III Trim 05	34.647	15.659	13.988	1.672
IV Trim 05	34.751	15.648	14.125	1.522
Var. IV Trim 05 / IV Trim 04				
Absoluta	407	192	475	-283
Relativa	1,2%	1,2%	3,5%	-15,7%

Fuente: MTEySS - Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales - Dirección General de Estadísticas y Estudios Laborales, sobre la base de EPH (INDEC).

Tabla 2
Mercado de trabajo - EPH
Principales indicadores por aglomerado
2° semestre de 2005

	Tasa de actividad	Tasa de empleo	Tasa de desempleo	Tasa de subempleo	Tasa de empleo no registrado	Tasa de desempleo sin Programa Jefes (Hip. A) ¹	Tasa de empleo no registrado excluyendo planes de empleo
Total	46,1	41,2	10,6	12,5	45,2	12,0	42,3
Gran Buenos Aires	48,5	42,9	11,5	13,7	44,4	12,9	42,3
Cdad. Buenos Aires	54,6	50,3	7,8	9,1	33,3	7,9	33,2
Partidos	46,7	40,7	12,9	15,3	48,8	14,7	46,1
Gran La Plata	48,9	43,4	11,3	12,5	41,0	12,8	38,4
Bahía Blanca	44,7	40,3	9,8	11,2	45,3	10,2	43,9
Gran Rosario	46,0	40,4	12,1	8,3	45,2	13,1	42,3
Santa Fe y Santo Tomé	40,6	36,6	9,7	11,4	42,6	11,4	38,0
Paraná	38,8	35,3	9,0	8,6	38,4	10,3	34,1
Posadas	38,7	37,0	4,4	12,5	49,9	5,3	46,5
Gran Resistencia	35,8	34,1	4,6	9,8	49,5	6,6	41,8
Comodoro Rivadavia	45,7	41,5	9,1	6,4	27,2	9,2	25,2
Gran Mendoza	42,9	39,7	7,4	13,7	44,9	8,4	43,3
Corrientes	37,3	34,3	7,9	7,9	55,1	9,4	49,4
Gran Córdoba	44,3	40,3	9,0	12,3	47,9	10,1	45,6
Concordia	40,6	36,1	11,1	12,1	52,5	14,7	47,1
Formosa	35,0	33,4	4,4	5,9	52,5	5,7	44,6
Neuquén y Plottier	42,2	39,2	6,9	3,4	34,5	7,0	31,5
Sgo. del Estero y La Banda	40,3	37,7	6,6	12,2	48,5	8,7	42,8
San S. de Jujuy y Palpalá	43,3	39,7	8,4	13,9	54,5	11,7	45,9
Río Gallegos	42,4	41,9	1,2	4,2	21,2	1,2	21,2
Gran Catamarca	42,8	38,1	11,0	7,3	51,5	14,0	45,6
Salta	43,3	37,5	13,4	9,4	53,4	14,9	50,6
La Rioja	42,5	39,6	7,0	7,5	53,3	9,5	46,9
San Luis y El Chorrillo	42,0	41,5	1,2	9,9	53,4	1,7	35,0
Gran San Juan	40,9	37,7	7,9	11,8	45,7	10,0	40,6
S. M. de Tucumán y Tafí Viejo	42,0	37,0	12,0	14,0	53,8	13,7	50,7
Santa Rosa y Toay	45,3	42,8	5,6	7,9	37,0	6,5	28,2
Ushuaia y Río Grande	45,6	42,0	7,8	4,9	20,0	7,8	18,8
Mar del Plata y Batán	49,5	43,2	12,7	13,7	44,6	13,9	42,3
Río Cuarto	43,3	40,7	5,9	9,1	51,2	6,1	50,1

1. Recálculo de la tasa de desempleo considerando como desocupados a los ocupados cuya ocupación principal proviene de un Programa Jefes de Hogar y que además buscan activamente trabajo.

Fuente: MTEySS - Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales - Dirección General de Estadísticas y Estudios Laborales, en base a EPH (INDEC).

Tabla 3
Mercado de trabajo - EPH
Tasa de actividad según sexo, edad, posición en el hogar y nivel educativo
Total de aglomerados relevados

	I trim 03	II trim 03	III trim 03	IV trim 03	I trim 04	II trim 04	III trim 04	IV trim 04	I trim 05	II trim 05	III trim 05	IV trim 05
Total	45,6	45,6	45,7	45,7	45,4	46,2	46,2	45,9	45,2	45,6	46,2	45,9
Sexo												
Varones	54,4	53,9	53,5	54,5	54,0	54,8	55,1	54,8	54,2	54,5	55,8	54,5
Mujeres	37,7	38,0	38,5	37,7	37,7	38,6	38,1	37,7	37,0	37,4	37,6	38,1
Edad												
Hasta 24 años	20,7	20,5	20,2	20,1	20,2	20,2	19,8	19,5	19,1	18,9	19,2	18,6
Entre 25 y 34 años	80,4	80,0	81,0	81,6	80,9	80,4	81,3	81,0	80,0	79,9	80,0	80,4
Entre 35 y 49 años	82,3	82,6	82,4	81,5	81,5	82,6	82,4	82,0	81,2	81,6	82,5	82,6
Entre 50 y 59 años	74,7	73,4	74,0	72,6	72,2	74,3	73,5	73,4	72,7	72,7	73,2	73,6
60 años y más	25,4	25,9	24,7	26,9	25,8	26,2	26,0	26,4	26,3	28,0	28,2	28,1
Posición en el hogar												
Jefe	74,1	73,7	72,2	73,7	73,1	73,8	73,8	73,8	73,6	73,5	73,9	73,5
Cónyuge	49,7	51,6	51,8	49,5	51,3	51,8	51,0	51,6	49,1	50,3	50,9	51,6
Hijo	27,9	28,2	28,9	28,2	27,9	28,3	28,3	28,0	28,0	27,9	27,7	27,7
Otros	29,8	27,9	25,9	28,2	27,1	28,7	28,4	27,6	26,5	27,8	30,1	28,5
Nivel educativo												
Hasta primario incompleto	13,4	11,9	12,2	11,6	12,3	11,8	11,2	11,4	11,3	11,0	11,1	11,7
Primario completo	54,8	55,5	53,0	54,1	53,8	54,6	54,3	54,5	53,8	53,9	58,0	56,6
Secundario incompleto	47,7	48,2	50,2	50,0	46,6	48,4	49,4	49,5	47,9	45,8	44,2	44,2
Secundario completo	69,7	71,3	69,9	69,5	71,2	72,0	71,2	69,9	70,2	71,4	71,8	70,0
Terc/univ incompleto	61,9	61,1	63,0	63,5	60,8	61,7	62,8	62,0	58,5	60,9	62,2	63,5
Terc/univ completo	84,5	85,8	84,6	83,5	83,4	84,5	84,5	83,3	82,6	84,0	84,5	85,8

Fuente: MTEySS - Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales - Dirección General de Estadísticas y Estudios Laborales, en base a EPH (INDEC).

Tabla 4
Mercado de trabajo - EPH
Población económicamente activa, según sexo, grupo de edad, posición en el hogar y nivel educativo
Total urbano (en miles de personas)

	I trim 03	II trim 03	III trim 03	IV trim 03	I trim 04	II trim 04	III trim 04	IV trim 04	I trim 05	II trim 05	III trim 05	IV trim 05
Total	15.106	15.065	15.139	15.292	15.261	15.477	15.494	15.456	15.297	15.457	15.658	15.648
Sexo												
Varones	8.509	8.462	8.491	8.652	8.600	8.691	8.786	8.810	8.735	8.827	8.937	8.829
Mujeres	6.597	6.603	6.649	6.640	6.661	6.786	6.708	6.645	6.562	6.631	6.721	6.818
Edad												
Hasta 24 años	3.045	3.024	2.949	2.936	3.002	2.918	2.891	2.860	2.780	2.760	2.782	2.725
Entre 25 y 34 años	3.813	3.790	3.845	3.972	3.968	4.086	4.127	4.132	4.052	4.074	4.191	4.264
Entre 35 y 49 años	4.807	4.816	4.791	4.794	4.791	4.784	4.837	4.840	4.800	4.784	4.887	4.887
Entre 50 y 59 años	2.296	2.295	2.419	2.356	2.345	2.490	2.463	2.433	2.455	2.506	2.484	2.455
60 años y más	1.144	1.141	1.135	1.235	1.154	1.199	1.176	1.191	1.210	1.334	1.314	1.317
Posición en el hogar												
Jefe	7.142	7.059	7.109	7.292	7.191	7.372	7.411	7.388	7.376	7.399	7.561	7.526
Cónyuge	3.064	3.071	3.119	3.100	3.143	3.188	3.166	3.182	3.056	3.158	3.174	3.192
Hijo	3.912	3.951	3.993	3.948	3.970	3.951	3.945	3.926	3.957	3.963	3.912	3.903
Otros	988	985	918	951	957	966	973	959	908	937	1.010	1.026
Nivel educativo												
Hasta primario incompleto	1.370	1.277	1.256	1.215	1.250	1.215	1.160	1.172	1.166	1.140	1.132	1.210
Primario completo	3.479	3.455	3.360	3.512	3.588	3.487	3.507	3.571	3.517	3.507	3.462	3.399
Secundario incompleto	2.836	2.816	2.955	2.969	2.769	2.873	2.901	2.855	2.847	2.660	2.812	2.831
Secundario completo	3.047	3.068	3.037	3.106	3.156	3.215	3.248	3.225	3.211	3.305	3.354	3.250
Terc/univ incompleto	2.069	2.082	2.108	2.076	2.152	2.213	2.164	2.163	2.048	2.276	2.195	2.220
Terc/univ completo	2.305	2.367	2.424	2.414	2.345	2.473	2.513	2.471	2.508	2.570	2.704	2.738

Fuente: MTEySS - Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales - Dirección General de Estadísticas y Estudios Laborales, en base a EPH (INDEC).

Tabla 5
Mercado de trabajo - EPH
Tasa de empleo según sexo, edad, posición en el hogar y nivel educativo
Total de aglomerados relevados

	I trim 03	II trim 03	III trim 03	IV trim 03	I trim 04	II trim 04	III trim 04	IV trim 04	I trim 05	II trim 05	III trim 05	IV trim 05
Total	36,3	37,4	38,2	39,1	38,9	39,4	40,1	40,4	39,4	40,1	41,1	41,3
Sexo												
Varones	44,5	45,2	45,4	47,7	47,6	47,5	48,8	48,9	48,1	48,8	50,3	49,9
Mujeres	28,9	30,5	31,6	31,2	31,1	32,2	32,3	32,5	31,3	32,1	32,8	33,5
Edad												
Hasta 24 años	12,4	13,1	13,5	13,9	14,1	14,0	14,1	14,4	13,5	14,2	14,5	14,3
Entre 25 y 34 años	66,4	66,8	69,3	71,0	70,3	69,7	71,6	72,4	71,3	71,1	71,4	73,2
Entre 35 y 49 años	71,4	73,4	74,1	74,6	75,0	74,4	75,6	76,4	75,2	75,3	77,3	77,9
Entre 50 y 59 años	64,0	65,2	64,9	65,5	64,7	67,3	67,4	66,8	65,6	65,8	67,7	68,3
60 años y más	20,4	21,9	20,9	23,5	22,8	23,1	23,2	23,7	23,6	25,6	25,8	25,8
Posición en el hogar												
Jefe	64,8	65,9	65,3	68,0	67,6	67,4	68,5	69,2	68,4	68,2	69,6	69,6
Cónyuge	40,9	43,3	44,5	43,0	44,7	45,6	45,0	45,6	44,0	45,3	46,0	47,2
Hijo	17,8	19,6	20,7	20,7	20,5	20,8	21,3	21,7	21,1	21,9	21,8	22,4
Otros	22,9	20,8	19,7	22,0	21,4	22,5	23,4	23,3	21,3	22,7	25,5	24,2
Nivel educativo												
Hasta primario incompleto	10,6	10,0	9,6	9,8	10,4	9,9	9,7	9,8	9,8	9,6	9,9	10,6
Primario completo	43,6	45,6	44,3	46,5	47,0	46,8	47,4	47,8	47,6	47,7	51,5	50,8
Secundario incompleto	35,5	37,3	41,1	40,6	38,8	39,7	41,1	41,3	39,7	38,6	37,7	37,5
Secundario completo	55,5	57,5	58,0	59,2	59,4	60,1	61,2	61,9	60,6	62,3	63,3	62,5
Terc/univ incompleto	46,2	47,9	49,8	52,4	48,8	50,6	52,0	53,6	49,0	52,2	53,7	56,7
Terc/univ completo	76,2	79,0	79,0	78,1	78,0	79,4	79,8	79,1	77,4	79,2	80,7	82,4

Fuente: MTEySS - Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales - Dirección General de Estadísticas y Estudios Laborales, en base a EPH (INDEC).

Tabla 6
Mercado de trabajo - EPH
Población ocupada según sexo, grupo de edad, posición en el hogar, nivel educativo, categoría ocupacional, rama de actividad, tamaño del establecimiento, calificación de la tarea y horas trabajadas
Total urbano (en miles de personas)

	I trim 03	II trim 03	III trim 03	IV trim 03	I trim 04	II trim 04	III trim 04	IV trim 04	I trim 05	II trim 05	III trim 05	IV trim 05
Total	12.073	12.439	12.753	13.139	13.076	13.261	13.506	13.650	13.398	13.678	13.987	14.125
Sexo												
Varones	6.973	7.102	7.251	7.589	7.573	7.570	7.787	7.887	7.786	7.941	8.081	8.108
Mujeres	5.100	5.337	5.502	5.549	5.503	5.691	5.718	5.763	5.612	5.737	5.905	6.018
Edad												
Hasta 24 años	1.819	1.948	2.000	2.059	2.093	2.037	2.091	2.129	2.004	2.080	2.116	2.112
Entre 25 y 34 años	3.150	3.182	3.309	3.467	3.447	3.561	3.637	3.697	3.609	3.641	3.767	3.896
Entre 35 y 49 años	4.195	4.294	4.325	4.396	4.398	4.332	4.453	4.521	4.457	4.441	4.591	4.611
Entre 50 y 59 años	1.981	2.039	2.142	2.130	2.115	2.261	2.265	2.227	2.237	2.288	2.305	2.291
60 años y más	928	975	977	1.087	1.022	1.070	1.060	1.076	1.090	1.227	1.208	1.216
Posición en el hogar												
Jefe	6.298	6.347	6.466	6.741	6.657	6.761	6.891	6.944	6.881	6.906	7.132	7.137
Cónyuge	2.517	2.597	2.704	2.715	2.748	2.820	2.818	2.835	2.759	2.865	2.887	2.941
Hijo	2.509	2.752	2.872	2.933	2.917	2.918	2.995	3.061	3.017	3.134	3.106	3.172
Otros	748	742	711	750	754	762	802	810	741	773	862	875
Nivel educativo												
Hasta primario incompleto	1.085	1.067	1.011	1.030	1.065	1.032	1.019	1.018	1.013	1.004	1.017	1.101
Primario completo	2.789	2.856	2.829	3.036	3.131	3.002	3.071	3.154	3.124	3.125	3.086	3.062
Secundario incompleto	2.125	2.199	2.424	2.435	2.306	2.371	2.436	2.403	2.380	2.253	2.412	2.427
Secundario completo	2.424	2.498	2.539	2.657	2.652	2.717	2.814	2.867	2.797	2.898	2.977	2.919
Terc/univ incompleto	1.565	1.636	1.677	1.721	1.727	1.813	1.793	1.862	1.727	1.964	1.905	1.984
Terc/univ completo	2.086	2.182	2.272	2.261	2.195	2.326	2.373	2.346	2.356	2.434	2.589	2.634
Categoría ocupacional												
Patrón	431	431	468	521	495	521	568	585	524	551	602	589
Cuenta propia	2.539	2.710	2.709	2.745	2.656	2.739	2.800	2.743	2.681	2.825	2.858	2.819
Obrero o empleado	8.892	9.074	9.331	9.634	9.702	9.815	9.947	10.116	10.004	10.165	10.349	10.525
Trabajador familiar	211	223	245	239	230	185	191	206	189	136	178	192

Tabla 6 (cont.)

	I trim 03	II trim 03	III trim 03	IV trim 03	I trim 04	II trim 04	III trim 04	IV trim 04	I trim 05	II trim 05	III trim 05	IV trim 05
Rama de actividad												
Actividades primarias	282	239	244	254	247	257	259	214	208	221	236	234
Industria manufacturera	1.513	1.534	1.655	1.703	1.681	1.796	1.763	1.877	1.853	1.812	1.850	1.837
Construcción	757	837	892	976	1.044	996	1.082	1.104	1.086	1.166	1.208	1.292
Comercio	2.450	2.562	2.641	2.742	2.687	2.684	2.749	2.867	2.693	2.643	2.872	2.896
Hoteles y restaurantes	356	347	323	390	453	418	477	415	474	455	448	468
Transporte, almacenaje y comunicaciones	787	814	785	828	827	821	899	897	869	885	911	906
Serv. financieros, inmobiliarios, alquileres y empresariales	984	1.052	1.042	1.118	1.161	1.108	1.058	1.192	1.244	1.236	1.255	1.235
Administración pública y defensa	1.192	1.132	1.179	1.260	1.216	1.217	1.229	1.177	1.159	1.196	1.189	1.130
Enseñanza	988	1.090	1.158	1.106	1.019	1.119	1.115	1.053	985	1.108	1.098	1.156
Servicios sociales y de salud	922	912	977	961	928	916	1.020	920	933	929	938	942
Servicio doméstico	929	965	985	960	936	1.010	1.033	1.028	1.020	1.048	1.063	1.096
Otros servicios comunitarios, sociales y personales	685	745	687	713	746	806	741	767	771	894	811	812
Otras ramas	74	59	87	69	63	75	69	72	74	66	83	81
Sin especificar	155	149	96	59	68	39	12	67	28	18	26	41
Tamaño del establecimiento												
Hasta 5 personas	5.724	6.149	6.155	6.378	6.243	6.335	6.521	6.555	6.382	6.472	6.635	6.548
De 6 a 40 personas	2.942	2.903	3.069	3.049	3.244	3.210	3.150	3.371	3.167	3.309	3.359	3.513
Más de 40 personas	2.644	2.609	2.639	2.819	2.822	2.845	2.937	2.885	3.018	3.023	3.181	3.276
Sin especificar	763	777	889	893	768	869	897	839	830	874	811	788
Calificación de la tarea												
Profesional	1.080	1.031	1.138	1.189	1.177	1.209	1.191	1.234	1.234	1.224	1.336	1.261
Técnica	1.906	1.967	2.204	2.221	2.088	2.233	2.228	2.219	2.008	2.180	2.392	2.372
Operativa	5.911	6.106	5.928	6.163	6.416	6.473	6.781	6.692	6.620	6.849	6.678	6.924
Sin calificación	3.176	3.335	3.483	3.565	3.395	3.345	3.306	3.506	3.535	3.425	3.580	3.568
Horas trabajadas												
Hasta 19 horas	1.840	2.095	1.942	1.930	1.697	1.960	1.886	1.862	1.653	1.755	1.821	1.870
De 20 a 34 horas	2.779	3.141	3.112	3.241	2.850	3.172	3.045	3.128	2.699	3.125	3.109	3.063
De 35 a 45 horas	2.637	2.962	3.059	3.256	2.945	3.316	3.448	3.624	3.227	3.723	3.691	3.714
De 46 a 60 horas	2.431	2.576	2.844	2.909	2.992	3.032	3.056	3.166	3.163	3.358	3.523	3.525
Más de 60 horas	1.317	1.345	1.379	1.427	1.497	1.374	1.349	1.461	1.409	1.390	1.403	1.525
No trabajó en la semana	1.069	321	417	376	1.097	407	722	408	1.248	326	439	428

Fuente: MTEySS - Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales - Dirección General de Estadísticas y Estudios Laborales, en base a EPH (INDEC).

Tabla 7
Mercado de trabajo - EPH
Tasa de desempleo según sexo, edad, posición en el hogar y nivel educativo
Total de aglomerados relevados

	I trim 03	II trim 03	III trim 03	IV trim 03	I trim 04	II trim 04	III trim 04	IV trim 04	I trim 05	II trim 05	III trim 05	IV trim 05
Total	20,4	17,8	16,3	14,5	14,4	14,8	13,2	12,1	13,0	12,1	11,1	10,1
Sexo												
Varones	18,2	16,3	15,1	12,5	11,8	13,4	11,6	10,8	11,2	10,4	9,8	8,6
Mujeres	23,3	19,8	17,9	17,1	17,7	16,6	15,3	13,7	15,4	14,2	12,8	12,1
Edad												
Hasta 24 años	40,3	35,9	33,0	30,9	30,3	30,6	28,5	26,2	29,3	25,0	24,3	23,4
Entre 25 y 34 años	17,5	16,5	14,4	13,0	13,2	13,3	11,9	10,6	10,9	11,0	10,8	8,9
Entre 35 y 49 años	13,2	11,2	10,0	8,5	8,0	9,9	8,2	6,9	7,4	7,7	6,3	5,7
Entre 50 y 59 años	14,3	11,2	12,3	9,8	10,4	9,5	8,3	9,0	9,9	9,6	7,5	7,2
60 años y más	19,5	15,4	15,3	12,5	11,9	11,6	10,7	10,4	10,6	8,6	8,4	8,2
Posición en el hogar												
Jefe	12,5	10,6	9,6	7,7	7,5	8,7	7,2	6,2	7,1	7,2	5,8	5,4
Cónyuge	17,8	16,0	14,1	13,1	12,8	12,0	11,8	11,7	10,2	9,8	9,7	8,4
Hijo	36,2	30,3	28,4	26,7	26,7	26,7	24,7	22,4	24,7	21,5	21,3	19,3
Otros	23,2	25,4	24,1	22,0	21,0	21,7	17,5	15,7	19,6	18,4	15,3	15,2
Nivel educativo												
Hasta primario incompleto	20,7	16,4	21,1	16,0	15,2	15,9	12,7	14,2	13,6	12,9	10,4	9,4
Primario completo	20,3	17,7	16,5	14,1	12,6	14,4	12,7	12,4	11,5	11,5	11,1	10,2
Secundario incompleto	25,6	22,6	18,2	18,7	16,7	17,9	16,8	16,5	17,3	15,8	14,7	15,2
Secundario completo	20,5	19,4	17,0	14,9	16,6	16,5	14,1	11,5	13,7	12,7	11,9	10,6
Terc/univ incompleto	25,4	21,6	21,0	17,4	19,7	17,9	17,1	13,5	16,3	14,3	13,6	10,6
Terc/univ completo	9,8	7,9	6,6	6,4	6,4	6,0	5,6	5,1	6,3	5,7	4,5	4,0

Fuente: MTE/SS - Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales - Dirección General de Estadísticas y Estudios Laborales, en base a EPH (INDEC).

Tabla 8
Mercado de trabajo - EPH
Población desocupada según sexo, grupo de edad, posición en el hogar, nivel educativo, intensidad, tipo de desempleo
Total urbano (en miles de personas)

	I trim 03	II trim 03	III trim 03	IV trim 03	I trim 04	II trim 04	III trim 04	IV trim 04	I trim 05	II trim 05	III trim 05	IV trim 05
Total	3.008	2.627	2.387	2.153	2.185	2.216	1.988	1.806	1.899	1.780	1.671	1.522
Sexo												
Varones	1.523	1.361	1.240	1.062	1.027	1.121	998	924	949	886	856	722
Mujeres	1.485	1.266	1.147	1.090	1.158	1.095	990	882	950	894	816	801
Edad												
Hasta 24 años	1.216	1.076	950	877	909	881	800	731	776	680	666	613
Entre 25 y 34 años	658	608	536	504	521	525	491	435	443	433	424	368
Entre 35 y 49 años	608	522	466	397	393	452	384	319	342	343	296	276
Entre 50 y 59 años	312	255	277	226	230	229	198	206	218	217	179	164
60 años y más	213	166	158	148	132	129	115	115	120	107	106	101
Posición en el hogar												
Jeje	835	711	644	552	534	612	520	444	496	493	429	389
Cónyuge	542	473	415	385	396	368	348	348	297	293	287	252
Hijo	1.391	1.199	1.121	1.015	1.053	1.033	950	865	940	829	806	731
Otros	239	243	207	202	202	204	170	149	167	165	149	151
Nivel educativo												
Hasta primario incompleto	283	210	245	185	186	183	141	154	153	136	115	109
Primario completo	685	599	531	476	457	485	437	417	393	382	376	337
Secundario incompleto	706	618	531	535	463	502	466	453	467	407	399	404
Secundario completo	618	569	498	449	504	499	434	358	413	407	376	331
Terc/univ completo	499	446	431	355	425	400	371	301	321	312	290	236
Terc/univ completo	217	184	152	154	150	147	140	125	152	136	115	105
Intensidad (tiempo de búsqueda)												
Menos de 1 mes	612	513	508	473	468	485	438	455	442	408	409	402
De 1 a 3 meses	841	673	625	569	728	626	572	476	674	565	490	435
Más de 3 a 6 meses	375	419	289	253	251	333	322	231	245	258	238	196
Más de 6 a 12 meses	337	268	277	300	194	240	216	237	165	161	182	166
Más de un año	844	754	688	558	543	533	441	407	373	388	353	324
Tipo de desempleo												
Con experiencia en los últimos 3 años	2.226	1.912	1.758	1.593	1.598	1.661	1.491	1.333	1.418	1.362	1.308	1.166
Con experiencia laboral anterior a los últimos 3 años	337	312	304	233	245	224	217	201	189	190	168	154
Sin experiencia laboral	446	403	324	327	342	331	279	272	292	227	195	202

Fuente: MTEySS - Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales - Dirección General de Estadísticas y Estudios Laborales, en base a EPH (INDEC)

Tabla 9
Mercado de trabajo - EPH
Población desocupada con experiencia laboral¹ según categoría ocupacional, rama de actividad, tamaño del establecimiento y calificación de la tarea
Total urbano (en miles de personas)

	I trim 03	II trim 03	III trim 03	IV trim 03	I trim 04	II trim 04	III trim 04	IV trim 04	I trim 05	II trim 05	III trim 05	IV trim 05
Total	2.226	1.912	1.758	1.593	1.598	1.661	1.491	1.333	1.418	1.362	1.308	1.166
Categoría ocupacional												
Patrón	12	13	9	10	6	9	9	14	8	14	8	7
Cuenta propia	558	503	443	398	384	408	367	327	309	296	285	225
Obrero o empleado	1.637	1.389	1.299	1.161	1.202	1.241	1.114	986	1.100	1.044	1.008	930
Trabajador familiar	18	7	7	23	6	4	2	6	1	7	7	4
Ramas de actividad												
Actividades primarias	27	36	24	32	31	25	30	25	24	26	29	20
Industria manufacturera	246	240	211	220	173	220	211	165	176	170	165	160
Construcción	429	402	358	286	266	347	288	264	265	261	266	201
Comercio	391	360	318	267	298	284	264	247	276	269	229	212
Hoteles y restaurantes	123	91	91	70	85	85	92	67	79	92	72	55
Transporte, almacenaje y comunicaciones	156	107	103	115	92	94	101	87	74	74	83	72
Serv. financieros, inmobiliarios, alquileres y empresariales	184	150	156	161	180	134	114	111	124	100	112	97
Administración pública y defensa	28	27	31	17	29	29	20	19	23	19	21	14
Enseñanza	65	70	54	46	59	31	37	33	34	37	32	33
Servicios sociales y de salud	74	43	41	38	37	42	40	41	29	43	38	26
Servicio doméstico	365	275	254	257	245	270	230	206	224	178	205	214
Otros servicios comunitarios, sociales y personales	99	84	95	81	86	86	59	62	67	85	53	59
Otras ramas	3	5	6	1	4	4	4	4	2	4	2	0
Sin especificar	35	21	17	2	7	10	2	3	2	-	1	3
Tamaño del establecimiento												
Hasta 5 personas	1.508	1.295	1.194	1.075	1.086	1.102	989	875	924	868	850	759
De 6 a 40 personas	378	358	319	290	293	287	281	254	287	280	269	210
Más de 40 personas	199	141	139	117	133	141	111	117	123	103	127	120
Sin especificar	140	118	106	112	86	131	109	86	95	111	62	78
Calificación de la tarea												
Profesional	66	41	56	38	45	41	35	21	33	32	44	25
Técnica	179	177	163	140	143	137	110	115	116	113	85	86
Operativa	975	1.001	803	743	743	809	724	614	671	666	582	495
Sin calificación	1.005	693	736	673	665	674	621	584	598	551	597	560

Nota:

1. Experiencia laboral en los últimos tres años.

Fuente: MTEySS - Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales - Dirección General de Estadísticas y Estudios Laborales, en base a EPH (INDEC).

Tabla 10
Mercado de trabajo - EPH
Tasa de subempleo según sexo, edad, posición en el hogar y nivel educativo
Total de aglomerados relevados

	IV trim 03	I trim 04	II trim 04	III trim 04	IV trim 04	I trim 05	II trim 05	III trim 05	IV trim 05
Total	16,3	15,7	15,3	15,2	14,3	12,7	12,8	13,1	11,9
Sexo									
Varones	13,9	13,4	12,3	12,7	11,5	10,2	10,5	10,8	9,5
Mujeres	19,5	18,6	19,1	18,6	18,0	16,1	15,7	16,1	14,9
Edad									
Hasta 24 años	15,9	16,8	15,7	14,5	13,4	11,9	12,3	14,1	12,0
Entre 25 y 34 años	15,9	14,2	14,4	14,0	14,1	12,2	11,1	11,1	11,6
Entre 35 y 49 años	16,4	15,9	15,4	14,9	14,1	13,0	13,6	12,6	11,7
Entre 50 y 59 años	17,8	15,7	15,4	17,6	15,2	13,6	13,1	14,2	12,7
60 años y más	15,0	16,5	16,7	17,7	15,6	13,1	14,9	16,3	11,7
Posición en el hogar									
Jefe	15,5	14,6	14,2	14,3	12,6	11,7	12,1	12,0	10,7
Cónyuge	17,5	17,9	17,7	18,2	17,9	15,1	15,1	14,6	13,5
Hijo	16,4	16,0	15,1	15,0	14,1	12,3	12,0	13,4	13,0
Otros	18,0	14,8	16,9	13,6	16,1	14,8	13,6	14,4	11,4
Nivel educativo									
Hasta primario incompleto	22,4	25,3	23,5	22,6	21,1	18,3	20,4	20,9	21,9
Primario completo	20,4	19,1	19,5	19,8	19,5	16,9	16,4	17,5	15,5
Secundario incompleto	18,5	20,0	17,1	17,9	14,9	14,5	14,7	15,8	11,5
Secundario completo	12,9	10,7	11,6	11,9	11,1	10,3	9,6	9,9	9,4
Terc/univ incompleto	13,0	11,9	12,1	9,4	11,9	9,7	10,0	10,0	9,8
Terc/univ completo	11,7	10,2	11,0	11,7	8,7	7,7	8,8	7,4	7,8

Fuente: MTEySS - Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales - Dirección General de Estadísticas y Estudios Laborales, en base a EPH (INDEC).

Tabla 11
Mercado de trabajo - EPH
Población subocupada según sexo, grupo de edad, posición en el hogar, nivel educativo,
categoría ocupacional, rama de actividad y calificación de la tarea
Total urbano (en miles de personas)

	IV trim 03	I trim 04	II trim 04	III trim 04	IV trim 04	I trim 05	II trim 05	III trim 05	IV trim 05
Total	2.418	2.268	2.322	2.259	2.110	1.890	1.896	1.964	1.785
Sexo									
Varones	1.188	1.112	1.077	1.086	999	878	897	923	819
Mujeres	1.230	1.157	1.245	1.172	1.112	1.012	999	1.041	966
Edad									
Hasta 24 años	463	477	443	405	381	327	337	385	313
Entre 25 y 34 años	613	542	595	563	561	486	457	470	484
Entre 35 y 49 años	768	719	720	691	643	600	608	591	546
Entre 50 y 59 años	392	348	368	405	342	322	313	326	291
60 años y más	183	182	196	195	185	156	181	193	150
Posición en el hogar									
Jefe	1.089	1.004	1.022	1.018	884	845	849	859	781
Cónyuge	516	514	537	536	520	432	447	448	399
Hijo	646	610	602	568	557	487	479	519	489
Otros	168	140	160	136	148	126	122	138	116
Nivel educativo									
Hasta primario incompleto	274	304	270	252	238	209	221	224	249
Primario completo	695	659	669	663	660	581	555	575	505
Secundario incompleto	522	515	480	500	416	407	373	419	315
Secundario completo	388	325	364	364	341	322	301	324	296
Terc/univ incompleto	266	240	268	204	253	190	228	220	212
Terc/univ completo	273	226	271	275	203	181	219	203	208
Categoría ocupacional									
Patrón	15	18	14	24	19	12	10	6	16
Cuenta propia	731	693	719	693	659	619	608	639	563
Obrero o empleado	1.653	1.507	1.567	1.516	1.415	1.242	1.267	1.303	1.190
Trabajador familiar	19	50	21	25	17	17	11	16	16

Tabla 11 (cont.)

	IV trim 03	I trim 04	II trim 04	III trim 04	IV trim 04	I trim 05	II trim 05	III trim 05	IV trim 05
Rama de actividad									
Actividades primarias	37	47	42	46	29	23	35	28	27
Industria manufacturera	245	233	231	265	245	195	194	201	162
Construcción	285	261	280	253	271	218	214	248	221
Comercio	322	287	287	289	295	282	229	281	280
Hoteles y restaurantes	67	61	78	66	70	65	63	63	57
Transporte, almacenaje y comunicaciones	92	96	78	107	80	75	71	78	71
Serv. financieros, inmobiliarios, alquileres y empresariales	153	195	142	114	132	145	120	121	94
Administración pública y defensa	193	163	142	131	112	87	85	74	58
Enseñanza	264	196	240	217	183	142	198	189	178
Servicios sociales y de salud	194	195	180	188	130	114	139	130	116
Servicio doméstico	372	359	412	413	388	360	356	381	373
Otros servicios comunitarios, sociales y personales	188	163	204	168	165	175	191	167	144
Otras ramas	3	0	2	1	2	2	1	2	2
Sin especificar	6	13	4	0	9	5	0	1	2
Calificación de la tarea									
Profesional	98	106	100	104	87	74	81	66	65
Técnica	343	279	343	325	264	229	289	275	250
Operativa	1.049	1.019	1.022	1.000	910	804	807	779	740
Sin calificación	928	864	857	830	849	783	720	844	729

Fuente: MTEySS - Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales - Dirección General de Estadísticas y Estudios Laborales, en base a EPH (INDEC).

Tabla 12
Mercado de trabajo - EPH
Tasa de empleo no registrado excluyendo beneficiarios de planes de empleo según sexo, edad, posición en el hogar, nivel educativo, rama de actividad, tamaño del establecimiento y calificación laboral
Total de aglomerados relevados

	I trim 03	II trim 03	III trim 03	IV trim 03	I trim 04	II trim 04	III trim 04	IV trim 04	I trim 05	II trim 05	III trim 05	IV trim 05
Total	41,0	42,7	43,8	43,5	42,8	43,4	42,8	44,3	43,3	43,1	42,4	42,2
Sexo												
Varones	38,1	40,4	40,9	40,4	40,8	40,7	40,4	41,6	40,3	39,4	40,1	39,7
Mujeres	44,9	45,8	47,4	47,8	45,6	47,0	45,9	48,0	47,4	48,0	45,6	45,5
Edad												
Hasta 24 años	68,6	68,7	70,3	68,4	65,3	66,4	66,3	68,2	64,5	63,3	63,3	61,5
Entre 25 y 34 años	40,4	40,1	45,1	43,3	44,8	41,6	40,3	42,2	43,6	42,4	40,6	40,5
Entre 35 y 49 años	30,6	33,5	33,6	33,6	32,0	34,7	34,6	36,0	35,2	34,6	34,5	35,8
Entre 50 y 59 años	36,6	37,7	36,6	37,1	36,2	38,0	37,1	38,5	37,6	35,7	36,3	36,7
60 años y más	46,0	50,8	44,2	48,2	46,5	49,8	50,4	47,8	45,3	50,5	50,8	47,0
Posición en el hogar												
Jefe	35,2	36,4	36,1	36,5	35,1	37,3	35,2	36,5	36,7	36,1	35,9	36,2
Cónyuge	38,8	39,1	43,1	41,8	42,9	42,1	43,7	44,9	43,5	44,9	43,1	43,3
Hijo	51,5	54,9	56,9	55,3	54,6	53,9	53,5	55,6	53,2	51,7	51,3	49,5
Otros	56,8	58,2	57,2	61,8	59,9	56,3	57,4	60,1	58,9	56,4	56,7	56,5
Nivel educativo												
Hasta primario incompleto	55,1	64,8	72,1	67,1	62,7	69,3	71,8	69,4	70,3	65,5	69,6	72,1
Primario completo	54,1	55,9	58,8	56,6	55,0	55,3	58,0	59,2	58,0	57,8	57,5	58,4
Secundario incompleto	50,7	55,1	55,8	56,2	59,9	54,4	54,2	55,4	56,1	54,5	55,4	56,1
Secundario completo	34,8	37,4	38,1	40,2	36,0	40,2	38,2	38,9	35,3	38,4	37,1	35,6
Terc/univ completo	38,9	37,6	38,4	37,7	37,1	37,9	36,2	38,7	37,4	35,3	35,0	34,6
Terc/univ incompleto	21,0	20,5	18,4	19,6	18,5	20,6	17,9	19,4	18,4	21,8	19,8	17,3

Tabla 12 (cont.)

	I trim 03	II trim 03	III trim 03	IV trim 03	I trim 04	II trim 04	III trim 04	IV trim 04	I trim 05	II trim 05	III trim 05	IV trim 05
Rama de actividad												
Actividades primarias	44,1	34,7	30,6	51,6	39,4	35,4	33,4	40,1	43,3	43,3	39,5	43,8
Industria manufacturera	35,0	41,3	43,3	40,0	35,0	42,7	38,9	37,6	36,4	37,6	37,7	38,0
Construcción	68,7	80,8	78,5	76,6	75,9	76,3	75,4	78,0	79,3	73,4	74,7	68,5
Comercio	52,9	50,7	55,8	52,3	49,3	50,4	52,2	52,4	49,3	50,3	49,2	49,5
Hoteles y restaurantes	55,6	51,7	57,7	62,6	54,0	55,4	53,5	59,2	54,3	55,2	52,4	52,3
Transporte, almacenaje y comunicaciones	48,2	49,9	45,3	45,3	50,3	49,4	48,5	49,6	48,1	46,9	46,8	48,2
Serv financieros, inmobiliarios, alquileres y empresariales	28,8	31,0	34,3	31,7	36,6	36,8	35,7	37,9	34,9	33,6	32,1	30,3
Administración pública y defensa	14,3	10,3	8,5	13,8	12,5	10,5	9,9	10,3	11,1	14,4	12,1	9,2
Enseñanza	9,5	9,4	9,7	9,8	8,2	10,8	7,8	7,9	7,0	10,1	9,2	7,7
Servicios sociales y de salud	26,7	28,8	31,3	29,9	29,3	25,0	26,4	29,2	25,7	26,8	27,1	27,2
Servicio doméstico	91,5	94,2	95,3	95,1	93,9	95,0	96,2	94,8	95,2	96,1	94,7	96,2
Otros servicios comunitarios, sociales y personales	42,2	41,2	41,5	38,1	36,8	39,4	40,2	39,1	41,8	38,7	44,0	41,2
Tamaño del establecimiento												
Hasta 5 personas	77,7	79,0	80,3	81,3	80,2	79,8	81,0	81,8	79,3	79,2	79,3	81,6
Entre 6 y 40 personas	33,6	34,9	36,8	33,8	36,2	34,8	34,3	36,8	35,7	37,9	34,7	35,6
Más de 40 personas	13,2	10,9	12,8	13,1	11,3	11,8	12,3	12,5	12,9	12,2	13,7	11,3
Calificación laboral												
Profesional	24,4	21,5	21,6	23,8	23,6	22,7	21,9	24,5	22,0	24,6	24,5	22,1
Técnica	17,8	16,2	16,0	18,3	18,8	21,1	15,9	17,5	18,9	18,8	19,6	15,3
Operativa	35,1	37,3	40,5	38,8	37,7	38,4	38,0	38,9	36,3	37,1	36,8	37,3
Sin calificación	67,4	69,9	71,3	71,4	70,0	70,2	72,8	73,4	71,5	70,5	70,1	71,0

Fuente: MTEySS - Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales - Dirección General de Estadísticas y Estudios Laborales, en base a EPH (INDEC).

Tabla 13
Mercado de trabajo - EIL
Evolución del nivel de empleo registrado privado
Total de aglomerados relevados

	Evolución del empleo			Principales tasas		
	Índice base ago. 01=100	Variaciones relativas		Tasa de entrada	Tasa de salida	Tasa de rotación
		Mensual	Anual			
Ago-01	100,0	-1,2%	-	1,2	2,4	1,8
Sep-01	99,1	-0,9%	-	1,5	2,4	2,0
Oct-01	98,4	-0,7%	-	1,7	2,3	2,0
Nov-01	97,9	-0,5%	-	1,9	2,4	2,2
Dic-01	96,7	-1,2%	-	1,6	2,8	2,2
Ene-02	95,1	-1,7%	-	1,4	3,1	2,2
Feb-02	93,9	-1,3%	-	1,1	2,4	1,8
Mar-02	92,9	-1,0%	-	1,5	2,5	2,0
Abr-02	92,1	-0,8%	-	1,3	2,1	1,7
May-02	91,4	-0,8%	-	1,2	2,0	1,6
Jun-02	90,8	-0,6%	-	1,0	1,6	1,3
Jul-02	90,4	-0,4%	-	1,4	1,9	1,7
Ago-02	90,2	-0,2%	-9,8%	1,3	1,5	1,4
Sep-02	89,9	-0,3%	-9,2%	1,2	1,5	1,3
Oct-02	90,2	0,2%	-8,4%	1,5	1,3	1,4
Nov-02	90,4	0,3%	-7,7%	1,8	1,5	1,7
Dic-02	90,7	0,4%	-6,2%	2,0	1,6	1,8
Ene-03	90,8	0,1%	-4,5%	2,5	2,4	2,4
Feb-03	90,9	0,1%	-3,1%	1,9	1,7	1,8
Mar-03	91,3	0,4%	-1,7%	2,5	2,1	2,3
Abr-03	91,5	0,2%	-0,7%	2,0	1,8	1,9
May-03	91,7	0,2%	0,3%	2,2	2,0	2,1
Jun-03	91,8	0,2%	1,1%	2,9	2,7	2,8
Jul-03	92,6	0,8%	2,4%	2,4	1,6	2,0
Ago-03	93,0	0,4%	3,1%	2,0	1,6	1,8
Sep-03	93,8	0,9%	4,3%	2,5	1,6	2,0
Oct-03	94,4	0,6%	4,7%	2,5	1,8	2,2
Nov-03	95,2	0,9%	5,3%	2,2	1,3	1,8
Dic-03	96,0	0,8%	5,8%	2,6	1,8	2,2
Ene-04	96,3	0,3%	6,0%	2,3	2,0	2,1
Feb-04	96,8	0,6%	6,5%	2,5	1,9	2,2
Mar-04	97,5	0,6%	6,7%	3,2	2,5	2,9
Abr-04	97,6	0,2%	6,7%	2,4	2,3	2,4
May-04	97,9	0,3%	6,8%	2,3	1,9	2,1
Jun-04	98,5	0,6%	7,3%	2,6	2,0	2,3
Jul-04	98,9	0,4%	6,8%	2,5	2,1	2,3
Ago-04	99,5	0,6%	7,0%	2,6	2,0	2,3
Sep-04	100,1	0,6%	6,7%	2,4	1,8	2,1
Oct-04	100,8	0,7%	6,8%	2,6	1,9	2,2
Nov-04	101,8	1,0%	6,9%	3,0	2,0	2,5
Dic-04	102,5	0,7%	6,8%	3,1	2,4	2,8
Ene-05	102,8	0,2%	6,7%	2,9	2,7	2,8
Feb-05	103,4	0,7%	6,8%	2,9	2,2	2,6
Mar-05	104,9	1,4%	7,6%	4,3	2,9	3,6
Abr-05	106,0	1,0%	8,6%	3,5	2,4	2,9
May-05	106,8	0,8%	9,0%	3,3	2,5	2,9
Jun-05	107,2	0,4%	8,9%	2,9	2,5	2,7
Jul-05	107,8	0,5%	9,0%	3,0	2,5	2,7
Ago-05	109,0	1,1%	9,6%	3,7	2,6	3,2
Sep-05	110,3	1,2%	10,2%	3,6	2,4	3,0
Oct-05	110,9	0,5%	10,0%	3,4	2,8	3,1
Nov-05	112,4	1,3%	10,4%	4,1	2,8	3,5
Dic-05	112,6	0,2%	9,8%	3,8	3,6	3,7
Ene-06	113,0	0,4%	10,0%	4,0	3,6	3,8
Feb-06	113,5	0,5%	9,8%	3,8	3,4	3,6
Mar-06	114,3	0,7%	9,0%	4,4	3,7	4,1

Fuente: MTEySS - Encuesta de Indicadores Laborales.

Tabla 14
Mercado de trabajo - EIL
Evolución del empleo registrado privado
Por aglomerado relevado

	Ene-05	Feb-05	Mar-05	Abr-05	May-05	Jun-05	Jul-05	Ago-05	Sep-05	Oct-05	Nov-05	Dic-05	Ene-06	Feb-06	Mar-06
Gran Buenos Aires															
Índice base Ago-01 = 100	102,1	102,8	104,3	105,5	106,4	107,0	107,5	108,9	110,2	110,7	112,2	112,5	112,9	113,5	114,3
Variación Mensual (%)	0,2	0,7	1,5	1,1	0,9	0,5	0,5	1,3	1,2	0,5	1,4	0,2	0,4	0,5	0,7
Variación Anual (%)	6,2	6,3	7,3	8,4	9,1	9,1	9,2	10,0	10,8	10,5	11,0	10,5	10,7	10,5	9,6
Tasa de Entrada ¹	3,0	2,9	4,5	3,5	3,3	2,9	3,0	3,8	3,5	3,3	4,3	4,0	4,1	3,9	4,4
Tasa de Salida ²	2,8	2,2	2,9	2,5	2,4	2,3	2,5	2,5	2,3	2,9	2,8	3,7	3,7	3,4	3,7
Tasa de Rotación ³	2,9	2,6	3,7	3,0	2,8	2,6	2,7	3,2	2,9	3,1	3,6	3,8	3,9	3,7	4,0
Gran Córdoba															
Índice base Ago-01 = 100	108,5	108,8	110,3	111,5	112,5	113,5	115,6	116,2	117,4	117,8	119,2	119,7	119,9	120,6	121,1
Variación Mensual (%)	0,2	0,3	1,4	1,0	0,9	1,0	1,8	0,5	1,1	0,3	1,2	0,4	0,1	0,7	0,4
Variación Anual (%)	14,2	13,6	13,2	13,3	12,1	11,7	12,7	12,3	11,9	11,5	11,0	10,5	10,5	10,9	9,8
Tasa de Entrada ¹	3,3	3,1	3,8	3,7	3,8	3,2	4,4	3,7	4,1	3,0	3,7	3,3	4,0	3,6	4,5
Tasa de Salida ²	3,2	2,8	2,4	2,7	2,9	2,3	2,6	3,2	3,1	2,7	2,5	2,9	3,8	2,9	4,1
Tasa de Rotación ³	3,2	2,9	3,1	3,2	3,4	2,7	3,5	3,5	3,6	2,8	3,1	3,1	3,9	3,3	4,3
Gran Rosario															
Índice base Ago-01 = 100	109,0	109,4	109,6	110,5	110,4	110,4	110,4	110,2	110,7	112,9	114,0	113,9	114,7	114,2	114,2
Variación Mensual (%)	0,4	0,4	0,2	0,8	-0,0	0,0	0,0	-0,2	0,5	2,0	1,0	-0,1	0,7	-0,4	0,1
Variación Anual (%)	6,2	6,3	5,4	6,1	5,7	5,2	5,1	4,6	4,1	5,7	6,6	4,9	5,2	4,4	4,2
Tasa de Entrada ¹	2,3	2,3	2,8	2,9	2,7	2,7	2,9	2,8	3,1	4,3	3,5	3,3	3,5	3,1	3,5
Tasa de Salida ²	1,9	2,0	2,6	2,1	2,7	2,7	2,9	3,0	2,6	2,3	2,5	3,4	2,9	3,5	3,4
Tasa de Rotación ³	2,1	2,2	2,7	2,5	2,7	2,7	2,9	2,9	2,8	3,3	3,0	3,4	3,2	3,3	3,5
Gran Mendoza															
Índice base Ago-01 = 100	107,3	108,4	109,3	109,5	108,3	107,9	107,7	109,1	111,5	111,8	112,3	112,2	112,4	112,9	115,3
Variación Mensual (%)	0,0	1,0	0,8	0,2	-1,1	-0,4	-0,2	1,4	2,2	0,3	0,4	-0,1	0,2	0,5	2,1
Variación Anual (%)	6,4	6,8	7,4	7,1	7,4	6,2	5,5	5,8	6,2	6,3	5,0	4,5	4,7	4,1	5,5
Tasa de Entrada ¹	2,1	2,8	3,5	2,3	2,4	2,6	2,0	3,4	5,3	3,3	3,4	2,3	3,3	3,3	5,6
Tasa de Salida ²	2,1	1,8	2,7	2,1	3,5	3,0	2,2	2,1	3,2	3,0	3,0	2,4	3,1	2,8	3,5
Tasa de Rotación ³	2,1	2,3	3,1	2,2	3,0	2,8	2,1	2,7	4,2	3,1	3,2	2,4	3,2	3,0	4,5

Notas:

1. Relación porcentual entre la cantidad de altas registradas durante el mes y la cantidad de ocupados a fin del mes anterior.

2. Relación porcentual entre la cantidad de bajas registradas durante el mes y la cantidad de ocupados a fin del mes anterior.

3. Promedio simple entre la tasa de entrada y la de salida.

Fuente: MTEySS - Encuesta de Indicadores Laborales.

Tabla 15
Mercado de trabajo - EIL
Razones del movimiento de personal
Total de aglomerados relevados (en porcentajes)

Motivo de altas y bajas	Feb-05	Mar-05	Abr-05	May-05	Jun-05	Jul-05	Ago-05	Sep-05	Oct-05	Nov-05	Dic-05	Ene-06	Feb-06	Mar-06
Altas	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Por razones de la demanda ¹	35,6	47,9	45,2	39,4	48,5	47,4	48,6	53,4	50,5	58,7	59,3	53,8	47,4	41,9
Por razones internas ²	61,6	50,0	52,4	58,1	49,3	51,2	50,6	45,2	48,9	38,1	36,9	43,0	50,7	55,8
<i>Cambios en la gestión y el proceso productivo</i>	33,4	24,6	26,2	29,2	19,7	26,2	24,9	17,5	18,4	13,8	15,1	14,0	17,5	19,6
<i>Adecuación de competencias laborales</i>	0,0	0,7	1,2	1,3	1,0	1,9	1,7	1,8	3,2	2,7	1,1	1,0	1,9	1,4
<i>Cubrir vacantes</i>	28,2	24,7	25,1	27,6	28,6	23,1	24,0	26,0	27,4	21,6	20,6	28,0	31,3	34,8
Otras	2,8	2,2	2,4	2,5	2,2	1,4	0,8	1,3	0,5	3,2	3,8	3,1	1,8	2,4
Bajas	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Bajas decididas por las empresas	36,5	54,0	50,7	50,3	53,5	54,0	55,3	54,2	57,7	50,3	56,4	61,6	52,1	51,5
Por razones de la demanda ³	14,9	21,5	25,1	25,3	25,4	28,2	31,0	25,7	32,5	33,7	40,7	45,4	28,4	22,1
<i>Por razones internas⁴</i>	21,6	32,4	25,5	25,0	28,1	25,7	24,3	28,5	25,1	16,6	15,7	16,2	23,7	29,4
<i>Cambios en la gestión y el proceso productivo</i>	19,6	18,0	15,3	11,1	15,2	11,7	10,2	15,7	12,5	4,7	6,7	4,6	7,9	10,0
<i>Razones disciplinarias / inadecuación de competencias laborales</i>	0,0	7,6	6,6	9,2	9,0	7,9	10,4	8,2	8,2	6,8	5,8	7,4	9,3	10,9
<i>Fin de reemplazo</i>	2,0	6,8	3,6	4,7	3,8	6,2	3,7	4,6	4,4	5,1	3,2	4,2	6,5	8,5
<i>Bajas decididas por las personas</i>	52,3	43,5	45,0	43,8	44,2	41,3	40,5	40,2	38,9	43,5	33,6	34,2	44,2	43,5
Otras	11,1	2,5	4,4	5,9	2,3	4,7	4,2	5,7	3,4	6,2	10,0	4,1	3,7	5,0

Notas

1. Incluye las incorporaciones de personal ocasionadas por aumento de la demanda de bienes y/o servicios que produce la empresa.
2. Hasta enero de 2005 incluye las incorporaciones de personal por "Reorganización funcional o productiva de la empresa". A partir de febrero de 2005 incluye las incorporaciones motivadas por "Reorganización del proceso productivo", "Incorporación de nuevas máquinas y/o equipos", "Cambios organizativos en la gestión de la empresa", "Subcontratación de otra empresa", "Adecuación de competencias laborales", "Cubrir vacantes" y "Razones disciplinarias".
3. Incluye las desvinculaciones de personal ocasionadas por disminución de la demanda de bienes y/o servicios que produce la empresa.
4. Hasta enero de 2005 incluye las desvinculaciones de personal por "Reorganización funcional o productiva de la empresa", "Despido sin causa", "Razones disciplinarias", "Finalización de contrato por tiempo determinado". A partir de febrero de 2005 incluye las desvinculaciones motivadas por "Reorganización del proceso productivo", "Incorporación de nuevas máquinas y/o equipos", "Cambios organizativos en la gestión de la empresa", "Subcontratación de otra empresa", "Inadecuación de competencias laborales", "Fin de reemplazo" y "Razones disciplinarias".

Fuente: MTEySS - Encuesta de Indicadores Laborales.

Tabla 16
Mercado de trabajo - EIL
Puestos vacantes¹
Total de aglomerados relevantes (en porcentajes)

Período	Puestos vacantes			Composición puestos vacantes según sexo				Composición puestos vacantes según calificación				
	Total	Empresas con puestos vacantes	Empresas sin puestos vacantes	Total	Mujeres	Varones	Indistinto	Total	Profesionales	Técnicos	Operativos	No calificados
Feb-05	100,0	13,8	86,2	100,0	16,2	37,2	46,6	100,0	26,2	25,9	35,7	12,2
Mar-05	100,0	14,3	85,7	100,0	13,2	53,4	33,4	100,0	18,3	17,1	50,8	13,8
Abr-05	100,0	14,6	85,4	100,0	12,2	40,8	47,0	100,0	19,7	19,1	44,4	16,9
May-05	100,0	11,8	88,2	100,0	11,7	36,8	51,5	100,0	14,1	18,2	47,3	20,4
Jun-05	100,0	12,6	87,4	100,0	10,4	34,0	55,5	100,0	14,6	14,0	35,2	36,2
Jul-05	100,0	10,4	89,6	100,0	5,7	39,3	54,9	100,0	36,3	13,8	34,6	15,3
Ago-05	100,0	12,7	87,3	100,0	14,6	44,4	41,0	100,0	22,3	16,6	42,2	18,8
Sep-05	100,0	9,4	90,6	100,0	17,6	31,3	51,1	100,0	20,3	20,6	43,1	15,9
Oct-05	100,0	9,6	90,4	100,0	12,5	33,9	53,6	100,0	21,2	23,2	44,5	11,1
Nov-05	100,0	10,2	89,8	100,0	12,1	34,9	53,0	100,0	21,8	24,7	30,2	23,3
Dic-05	100,0	10,2	89,8	100,0	5,7	12,0	82,3	100,0	13,7	8,3	72,0	6,0
Ene-06	100,0	11,7	88,3	100,0	13,4	35,6	51,0	100,0	18,8	26,0	36,6	18,6
Feb-06	100,0	12,2	87,8	100,0	9,1	35,1	55,9	100,0	19,0	25,3	39,9	15,9
Mar-06	100,0	13,0	87,0	100,0	9,5	42,7	47,9	100,0	15,9	20,6	51,8	11,7

Nota:
1. Puestos vacantes: puestos de trabajo que las empresas buscan activamente cubrir. La inclusión del tema de demanda laboral tiene por objetivo proveer información que contribuya al funcionamiento de los servicios de intermediación laboral.
Fuente: MTEySS - Encuesta de Indicadores Laborales.

Tabla 17
Mercado de trabajo - Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial
Evolución del empleo registrado y empresas
Industria, COmercio y SERVICIOS (INCOSE)

Empleo - Asalariados registrados del sector privado - En miles de personas						
	III Trim 00	III Trim 01	III Trim 02	III Trim 03	III Trim 04	III Trim 05
Industria	888	842	752	822	922	1.005
Grandes	434	412	381	395	423	446
Medianas	208	198	177	202	230	250
Pequeñas	184	174	149	172	203	228
Microempresas	62	57	46	53	67	81
Comercio	651	666	591	631	719	798
Grandes	211	232	210	210	225	241
Medianas	99	97	86	93	105	116
Pequeñas	201	200	177	196	222	247
Microempresas	140	137	118	133	166	194
Servicios	1.817	1.803	1.655	1.748	1.942	2.140
Grandes	901	881	807	835	896	965
Medianas	411	415	391	417	460	508
Pequeñas	318	319	291	317	362	409
Microempresas	188	187	166	178	223	257
Total INCOSE	3.355	3.310	2.998	3.201	3.582	3.943
Grandes	1.545	1.525	1.397	1.440	1.543	1.653
Medianas	718	710	653	712	795	874
Pequeñas	702	693	618	684	787	884
Microempresas	389	382	329	365	457	532
Empresas Privadas que declaran ocupados al Sistema de Seguridad Social - En miles de empresas						
	III Trim 00	III Trim 01	III Trim 02	III Trim 03	III Trim 04	III Trim 05
Industria	54	50	46	48	50	51
Grandes	1	1	1	1	1	1
Medianas	5	5	5	4	4	4
Pequeñas	18	17	16	17	17	17
Microempresas	29	27	24	25	27	28
Comercio	112	107	99	103	113	118
Grandes	1	1	1	1	1	1
Medianas	3	3	3	3	3	3
Pequeñas	23	22	21	22	23	23
Microempresas	84	80	74	77	87	91
Servicios	200	195	186	190	207	215
Grandes	3	3	3	3	3	3
Medianas	11	11	11	11	11	11
Pequeñas	47	46	44	45	47	48
Microempresas	139	135	128	131	146	153
Total INCOSE	365	352	331	340	371	384
Grandes	6	6	6	6	5	5
Medianas	19	19	18	18	18	18
Pequeñas	88	86	82	84	87	88
Microempresas	252	242	226	233	260	272

Fuente: MTEySS - Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales - Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial, en base a SIJP.

Tabla 18
Mercado de trabajo - Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial
Dinámica del empleo y rotación de empresas
Empleo asalariado registrado privado - Industria, Comercio y Servicios

	III Trim 01/00	III Trim 02/01	III Trim 03/02	III Trim 04/03	III Trim 05/04
Descomposición del cambio neto en el empleo - Tasas ¹					
Creación bruta de empleo	10,9	7,2	15,3	19,1	17,1
Empresas que abren	3,1	2,3	4,0	4,9	4,5
Empresas que expanden su empleo	7,8	4,9	11,2	14,1	12,6
Destrucción bruta	12,2	16,1	8,3	7,4	7,5
Empresas que cierran	3,8	4,1	2,8	3,1	3,5
Empresas que contraen su empleo	8,5	12,1	5,5	4,3	4,0
Cambio neto en el empleo²	-1,3	-9,9	6,6	11,2	9,6
Empresas privadas, según la dirección del cambio en el empleo Porcentaje del total de empresas en actividad en el período ¹					
Empresas que crean empleo	23,3	15,7	29,3	38,8	35,7
Empresas que abren	6,5	5,2	9,6	14,2	12,0
Empresas que expanden su empleo	16,8	10,5	19,8	24,6	23,7
Empresas que destruyen empleo	25,5	31,0	18,4	16,9	19,9
Empresas que cierran	9,5	10,4	7,0	6,9	9,1
Empresas que contraen su empleo	15,9	20,6	11,5	10,0	10,8
Empresas que cambian de CUIT- fusiones y adquisiciones³	1,5	1,4	0,7	0,0	0,0
Empresas sin cambio en el empleo	49,8	51,8	51,5	44,2	44,4
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Cambio neto en la cantidad de empresas ²	-3,0	-5,2	2,6	7,3	2,9

Notas:

1. El cambio anual del empleo se mide a partir de la diferencia en el empleo, a nivel de cada firma, entre el trimestre e igual trimestre del año anterior. Datos provisorios.

2. El cambio neto es la diferencia entre el número de empresas que abren y el número de empresas que cierran.

3. Empresas que atraviesan procesos de cambio en la propiedad que implican modificaciones en su Código de Identificación Tributaria: fusiones, adquisiciones, escisiones, cambios de sociedades.

Fuente: MTEySS - Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales - Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial, en base a SIJP.

Tabla 19
Mercado de trabajo - Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial
Dinámica del empleo y rotación de empresas por sector económico y tamaño de empresa
Empleo asalariado registrado privado - Industria, Comercio y Servicios - Tasas¹ interanuales²

	III Trim 01/00	III Trim 02/01	III Trim 03/02	III Trim 04/03	III Trim 05/04
Tasas por sector económico					
Industria					
Creación Bruta	7,5	5,5	15,2	17,0	14,5
Destrucción Bruta	12,3	15,7	5,9	5,3	6,0
Cambio Neto ³	-5,3	-11,2	8,8	11,5	8,6
Comercio					
Creación Bruta	13,2	7,5	17,3	22,2	19,0
Destrucción Bruta	13,9	18,9	10,3	8,5	8,6
Cambio Neto ³	2,4	-12,0	6,6	13,0	10,5
Servicios					
Creación Bruta	11,7	7,8	14,6	18,9	17,6
Destrucción Bruta	11,7	15,3	8,7	8,0	7,9
Cambio Neto ³	-0,8	-8,6	5,5	10,5	9,7
Tasas por tamaño de empresa					
Grandes					
Creación Bruta	6,1	3,9	9,2	12,2	10,8
Destrucción Bruta	8,1	11,6	5,9	4,6	4,2
Cambio Neto ³	-1,3	-8,8	3,0	6,9	6,9
Medianas					
Creación Bruta	11,6	8,2	16,4	17,8	16,2
Destrucción Bruta	12,0	15,5	7,2	6,3	6,5
Cambio Neto ³	-1,1	-8,4	8,6	11,0	9,5
Pequeñas					
Creación Bruta	15,7	10,3	21,8	24,4	22,1
Destrucción Bruta	16,3	20,9	11,1	10,4	10,5
Cambio Neto ³	-1,3	-11,4	10,2	13,9	11,6
Microempresas					
Creación Bruta	20,0	12,8	25,7	36,4	30,3
Destrucción Bruta	21,6	27,1	15,2	13,9	15,1
Cambio Neto ³	-2,0	-14,7	10,1	22,6	15,2

Notas

1. Tasas normalizadas: se calculan dividiendo por el promedio del empleo del trimestre e igual trimestre del año anterior. (Ver Nota Metodológica).

2. El cambio anual del empleo se mide a partir de la diferencia en el empleo, a nivel de cada firma, entre el trimestre e igual trimestre del año anterior. Datos provisionarios.

3. El cambio neto es la diferencia entre la creación bruta y la destrucción bruta de empleo.

Fuente: MTEySS - Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales - Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial, en base a SIJP.

INGRESOS, SALARIOS Y COSTO LABORAL

Tabla 20
Ingresos, salarios y costo laboral
Ingreso medio¹ de los ocupados plenos según variables seleccionadas²
En pesos corrientes - Total de aglomerados relevados

	I Trim 04	II Trim 04	III Trim 04	IV Trim 04	I Trim 05	II Trim 05	III Trim 05	IV Trim 05
Total	776	782	781	803	827	896	967	986
Sexo								
Varones	836	840	831	853	890	963	1029	1046
Mujeres	636	653	669	689	676	745	824	849
Edad								
Hasta 24 años	405	414	419	422	464	506	573	571
Entre 25 y 34 años	687	707	709	731	722	812	857	890
Entre 35 y 49 años	880	904	891	919	924	1.002	1.078	1.152
Entre 50 y 59 años	1.078	948	959	1.048	1.115	1.149	1.262	1.173
60 años y más	756	860	916	817	936	970	1.002	1.030
Posición en el hogar								
Jefe	930	915	929	949	984	1065	1131	1.150
Cónyuge	709	719	715	766	751	805	911	976
Hijo	466	508	480	492	532	605	637	652
Otros	520	524	524	557	556	553	618	615
Nivel educativo								
Hasta primario incompleto	422	432	397	441	440	482	493	535
Primario completo	514	528	544	555	591	629	648	682
Secundario incompleto	554	600	592	605	647	662	717	738
Secundario completo	724	769	738	795	799	824	899	969
Terc/univ incompleto	838	875	929	871	923	990	1099	1.101
Terc/univ completo	1.681	1.444	1.427	1.464	1.543	1.691	1.760	1.782
Categoría ocupacional								
Patrón	1.651	1.379	1.529	1.429	1.757	1.924	1.935	1.873
Cuenta propia	584	738	693	730	713	763	796	843
Asalariado	775	753	756	786	803	865	939	969
Registrado	985	924	928	958	1.000	1.058	1.122	1.182
No registrado	439	462	450	503	504	526	594	573
Rama de actividad								
Industria manufacturera	799	788	820	822	914	943	954	973
Construcción	505	517	500	584	546	637	619	657
Comercio	570	628	608	622	645	723	756	810
Hoteles y restaurantes	638	603	537	535	679	702	818	774
Transporte, almacenaje y comunicaciones	818	780	864	854	851	849	1.007	986
Serv. financieros, inmobiliarios, alquileres y empresariales	1.104	1.169	1.198	1.128	1.103	1.399	1.431	1.395
Administración pública y defensa	1.063	1.070	1.000	1.041	1.161	1.134	1.402	1.428
Enseñanza	776	777	850	925	845	904	1.090	1.110
Servicios sociales y de salud	917	944	867	1.060	1.100	1.042	1.089	1.219
Servicio doméstico	331	339	319	343	347	335	382	387
Otros servicios comunitarios, sociales y personales	767	808	855	888	861	821	925	1.021
Tamaño del establecimiento								
Hasta 5 personas	572	637	640	640	667	718	763	796
Entre 6 y 40 personas	909	789	799	830	850	919	1.009	1.007
Más de 40 personas	1.049	1.062	1.047	1.085	1.120	1.209	1.290	1.298
Calificación								
Profesional	2.152	1.787	1.728	1.776	1.973	2.058	2.301	2.212
Técnica	1.050	1.038	1.086	1.118	1.166	1.214	1.218	1.346
Operativa	623	652	667	681	703	772	805	839
Sin calificación	404	427	415	405	461	476	520	539

Notas

1. Ingreso de la ocupación principal de los ocupados.
2. Ocupados que trabajan 35 o más horas semanales.

Fuente: MTEySS - Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales - Dirección General de Estadísticas y Estudios Laborales, en base a EPH (INDEC).

Tabla 21
Ingresos, salarios y costo laboral
Remuneración¹ promedio de los asalariados registrados del sector privado
A valores corrientes y constantes²

	Remuneración promedio a valores corrientes				Remuneración promedio a valores constantes			
	Serie desestacionalizada		Tendencia ciclo		Serie desestacionalizada		Tendencia ciclo	
	Nivel (en pesos corrientes)	Variación porcentual	Nivel (en pesos corrientes)	Variación porcentual	Nivel (Índice base Ago-01=100)	Variación porcentual	Nivel (Índice base Ago-01=100)	Variación porcentual
1995	810		809		98		98	
1996	801	-1,2	802	-0,9	97	-1,4	97	-1,1
1997	795	-0,7	794	-0,9	95	-1,2	96	-1,4
1998	803	1,0	802	1,0	96	0,1	96	0,0
1999	808	0,6	808	0,7	97	1,8	98	1,9
2000	813	0,7	813	0,7	99	1,6	99	1,6
2001	809	-0,5	809	-0,6	99	0,6	100	0,4
2002	851	5,1	850	5,1	84	-15,8	84	-15,7
2003	962	13,1	964	13,4	83	-1,2	83	-1,0
2004	1.107	15,1	1.106	14,8	91	10,3	92	10,1
2005	1.289	16,4	1.288	16,4	97	6,1	97	6,1
Ene-05	1.180	3,0	1.159	1,4	93	1,4	92	0,5
Feb-05	1.169	-0,9	1.177	1,6	91	-1,5	93	0,7
Mar-05	1.201	2,7	1.197	1,7	93	1,9	94	0,9
Abr-05	1.226	2,1	1.218	1,8	95	2,0	94	1,0
May-05	1.242	1,3	1.241	1,9	95	0,7	95	1,0
Jun-05	1.256	1,1	1.266	2,0	95	-0,1	96	1,1
Jul-05	1.290	2,7	1.294	2,2	97	1,6	98	1,2
Ago-05	1.323	2,6	1.323	2,3	99	1,8	99	1,4
Sep-05	1.366	3,3	1.353	2,3	100	2,0	100	1,4
Oct-05	1.371	0,4	1.382	2,2	100	-0,5	101	1,0
Nov-05	1.415	3,2	1.408	1,9	102	1,9	102	0,6
Dic-05	1.430	1,0	1.432	1,7	102	-0,1	102	0,5

Notas:

1. Serie desestacionalizada - Excluye aguinaldo y otros conceptos estacionales de la remuneración.

2. Deflactada utilizando IPC.

Fuente: MTEySS, SPTyEL - Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial en base a SIJP.

Tabla 22
Ingresos, salarios y costo laboral
Salario conformado¹ promedio de convenio
En pesos corrientes

Actividad	Dic-01	May-03	Dic-04	Dic-05
Alimentación	352	552	874	1.271
Bancarios (banca privada extranjera)	456	656	1.123	1.664
Bancarios (banca privada nacional)	456	656	1.031	1.553
Calzado	395	595	823	1.159
Camioneros	715	954	1.259	1.574
Comercio	427	627	720	1.021
Construcción	261	461	587	1.056
Encargados de Edificio	514	714	844	1.081
Gráficos (diarios y revistas)	393	593	819	971
Metalúrgicos (aluminio)	399	599	764	1.058
Metalúrgicos (automotriz)	515	715	905	1.260
Metalúrgicos (electrónica)	398	598	678	1.088
Plásticos	447	647	973	1.144
Sanidad (clínicas)	412	612	731	1.198
Sanidad (institutos sin internación)	421	621	740	1.258
Subte	954	1.154	1.250	1.686
Transporte de pasajeros (UTA)	823	1.023	1.102	1.587
Vidrio (fabricación artesanal)	498	698	794	898

Nota:
1. El salario conformado está compuesto por los salarios básicos, los adicionales estipulados y los aumentos por decreto del Poder Ejecutivo, en caso de que no estuvieran incorporados a los salarios de convenio o ya hubieran sido absorbidos por aumento.
Fuente: MTEySS - Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales - Dirección de Estudios de Relaciones del Trabajo.

Tabla 23
Ingresos, salarios y costo laboral
Salario básico de convenio¹
En pesos corrientes

Actividad	Categoría	Dic-01	May-03	Dic-04	Dic-05
Comercio	Vendedor B	397	397	621	943
Metalúrgicos (aluminio)	Operario especializado	380	380	698	1.048
Metalúrgicos (electrónica)	Operario especializado	380	380	590	1.042
Construcción	Oficial	219	219	442	704
Camioneros	Conductor - Primera categoría	427	450	724	904
Alimentación	Operario calificado	284	284	720	1.040
Metalúrgicos (automotriz)	Operario especializado	492	492	818	1.210
Sanidad (clínicas)	Enfermera de piso	372	372	596	1.070
Sanidad (institutos sin internación)	Tercera	360	360	584	1.070
Bancarios (banca privada extranjera)	Auxiliar	200	200	446	446
Bancarios (banca privada nacional)	Auxiliar	200	200	424	424
Plásticos	Operario especializado	422	422	906	988
Calzado	Oficial especializado	380	380	756	1.100
Transporte de pasajeros (UTA)	Conductor de corta y media distancia	454	454	678	1.132
Subte (básico conformado)	Conductor (Nivel III)	1.284	1.284	1.530	1.921
Gráficos (diarios y revistas)	Categoría 6	362	362	705	898
Vidrio (fabricación artesanal)	Categoría 12	479	479	775	879
Encargados de edificio	Encargado permanente c/viv. (2da. cat.)	391	391	681	801

Nota:
1. Salario básico de convenio: es el salario mínimo que percibe un trabajador sin antigüedad que cumple una jornada normal de trabajo, según lo establece el convenio colectivo de trabajo, durante el mes considerado, sin contemplar los adicionales, para la categoría seleccionada.
Fuente: MTEySS - Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales - Dirección de Estudios de Relaciones del Trabajo.

Tabla 24
Ingresos, salarios y costo laboral
Evolución del salario mínimo, vital y móvil
En pesos corrientes

Períodos con el mismo valor de SMVM	SMVM (En pesos corrientes)	Variación	Índice base Ago-93 = 100
Ago-93 - Jun-03	200		100
Jul-03	250	25,0%	125
Ago-03	260	4,0%	130
Sep-03	270	3,8%	135
Oct-03	280	3,7%	140
Nov-03	290	3,6%	145
Dic-03	300	3,4%	150
Ene-04 - Ago-04	350	16,7%	175
Sep-04 - Abr-05	450	28,6%	225
May-05	510	13,3%	255
Jun-05	570	11,8%	285
Jul-05	630	10,5%	315

Fuente: MTEySS.

Tabla 25
Ingresos, salarios y costo laboral
Costo laboral por ocupado y por unidad de producto en la industria manufacturera¹
Índice base año 2000 = 100²

	Costo laboral por ocupado	Productividad por ocupado	Costo laboral por unidad producida
I Trim 2000	101,9	92,7	109,6
II Trim 2000	99,5	98,9	100,3
III Trim 2000	97,9	103,6	94,2
IV Trim 2000	100,7	104,8	95,9
I Trim 2001	99,5	91,5	108,4
II Trim 2001	98,0	98,2	99,5
III Trim 2001	97,9	96,4	101,2
IV Trim 2001	102,6	92,4	110,7
I Trim 2002	82,9	83,0	99,6
II Trim 2002	59,5	93,2	63,7
III Trim 2002	54,5	99,6	54,6
IV Trim 2002	57,5	100,8	56,9
I Trim 2003	57,6	97,2	59,1
II Trim 2003	59,9	102,1	58,5
III Trim 2003	62,8	109,3	57,4
IV Trim 2003	70,9	111,3	63,5
I Trim 2004	73,6	103,2	71,1
II Trim 2004	72,7	107,3	67,5
III Trim 2004	71,7	113,3	63,1
IV Trim 2004	71,1	111,3	63,7
I Trim 2005	75,4	103,3	72,8
II Trim 2005	78,4	110,4	70,8
III Trim 2005	82,1	114,7	71,4
IV Trim 2005	90,1	113,9	78,9

Notas:

1. La metodología se describe en las "Aclaraciones metodológicas".

2. Las cifras de 2005 son provisionales.

Fuente: MTEySS - Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales - Dirección de Estudios de Relaciones del Trabajo, en base a Encuesta Industrial Mensual, Índice de precios al productor (INDEC) y legislación vigente.

PROGRAMAS DE EMPLEO Y CAPACITACIÓN

Tabla 26
Programas de empleo y capacitación
Ejecución de programas de empleo y seguro de desempleo

Período	Programas de empleo ¹		Seguro de desempleo	
	Cantidad de beneficiarios promedio	Montos invertidos totales ² (en miles de pesos corrientes)	Cantidad de beneficiarios promedio	Montos invertidos totales ² (en miles de pesos corrientes)
2001	91.806	160.214	144.545	443.707
2002	1.126.387	2.029.862	200.200	601.790
2003	2.128.408	3.843.818	105.349	312.512
2004	1.919.919	3.473.118	62.478	214.103
2005	1.747.455	3.145.419	63.460	242.029
2004				
Enero	2.041.985	306.356	65.488	16.054
Febrero	2.029.314	304.397	66.916	23.126
Marzo	1.996.354	299.453	67.327	19.924
Abril	1.975.009	296.251	62.725	17.388
Mayo	1.965.354	294.803	60.944	16.760
Junio	1.931.783	289.767	59.145	16.180
Julio	1.919.104	287.866	60.212	16.651
Agosto	1.873.421	281.013	60.734	16.864
Septiembre	1.833.174	274.976	58.957	16.329
Octubre	1.831.940	274.791	60.047	16.773
Noviembre	1.819.460	272.909	58.149	16.518
Diciembre	1.822.129	290.536	69.089	21.537
2005				
Enero	1.800.241	270.036	58.767	18.060
Febrero	1.791.668	268.750	59.751	20.820
Marzo	1.786.771	268.016	65.081	19.740
Abril	1.759.408	263.911	60.135	19.247
Mayo	1.752.124	262.819	62.085	19.782
Junio	1.743.541	261.531	61.840	19.361
Julio	1.734.709	260.206	63.242	20.156
Agosto	1.726.884	259.033	64.111	19.982
Septiembre	1.720.734	258.110	65.434	20.445
Octubre	1.730.828	259.624	66.288	21.134
Noviembre	1.715.295	257.294	67.003	21.417
Diciembre	1.707.258	256.089	67.777	21.885
2006				
Enero	1.670.606	250.591	67.983	21.728
Febrero	1.639.632	245.945	66.824	24.022
Marzo	1.623.347	243.502	64.707	21.119

Notas

1. Entre los programas con mayor concentración de beneficiarios se destacan el Programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados y el Programa de Empleo Comunitario (PEC).

2. Son los montos transferidos en concepto de prestaciones liquidadas a los beneficiarios en cada programa.

Fuente: MTEySS - Secretaría de Empleo.

Tabla 27
Programas de empleo y capacitación
Ejecución de programas de capacitación
Evolución de beneficiarios de programas de capacitación durante 2005

	I trim 05	II trim 05	III trim 05	IV trim 05	Total 2005
Formación profesional Total de personas capacitadas ¹	30.227	35.331	14.241	19.909	99.708
Terminalidad educativa Promedio de personas incorporadas ²	33.500	73.218	75.067	62.103	60.972

Notas:

1. Personas capacitadas en Formación Profesional corresponde a personas que realizaron cursos en el marco del Programa Sectorial de Calificación, del Componente de Formación del Programa Jefes de Hogar y de Acuerdos Territoriales de nivel municipal. Personas incorporadas a Terminalidad Educativa, corresponde a acciones en el marco del Componente de Formación del Programa Jefes de Hogar Desocupados.

2. Los proyectos de Terminalidad Educativa se extienden a lo largo del año. Por este motivo se informa la cantidad de personas asignadas a este tipo de actividades al término de cada trimestre y el promedio de los cuatro trimestres como ejecución anual.

Fuente: MTEySS - Secretaría de Empleo - Dirección Nacional de Orientación y Formación Profesional.

NEGOCIACIÓN COLECTIVA

Tabla 28
Negociación colectiva
Ritmo negocial y características

	2004	2005	I Trim 05	II Trim 05	III Trim 05	IV Trim 05	I Trim 06
Cantidad de negociaciones	348	568	82	110	167	209	148
Personal comprendido en la negociación colectiva	1.222.000	2.117.000	400.000	1.090.000	360.000	840.000	786.000
Ámbito de la negociación							
Cantidad							
Empresa	236	365	57	68	114	126	106
Actividad	112	203	25	42	53	83	42
Distribución porcentual							
Empresa	67,8%	64,3%	69,5%	61,8%	68,3%	60,3%	71,6%
Actividad	32,2%	35,7%	30,5%	38,2%	31,7%	39,7%	28,4%
Negociaciones por rama de actividad							
Cantidad							
Agricultura	21	12	2	3	2	5	4
Minería	13	15	0	4	4	7	2
Industria	134	210	30	42	71	67	40
Electricidad, gas y agua	37	37	5	6	16	10	10
Construcción	2	4	1	0	1	2	2
Comercio	15	24	6	4	3	11	3
Transporte	67	146	19	23	34	70	46
Establecimientos financieros	23	32	5	8	13	6	14
Servicios	36	88	14	20	23	31	27
Distribución porcentual							
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Agricultura	6,0%	2,1%	2,4%	2,7%	1,2%	2,4%	2,7%
Minería	3,7%	2,6%	0,0%	3,6%	2,4%	3,3%	1,4%
Industria	38,5%	37,0%	36,6%	38,2%	42,5%	32,1%	27,0%
Electricidad, gas y agua	10,6%	6,5%	6,1%	5,5%	9,6%	4,8%	6,8%
Construcción	0,6%	0,7%	1,2%	0,0%	0,6%	1,0%	1,4%
Comercio	4,3%	4,2%	7,3%	3,6%	1,8%	5,3%	2,0%
Transporte	19,3%	25,7%	23,2%	20,9%	20,4%	33,5%	31,1%
Establecimientos financieros	6,6%	5,6%	6,1%	7,3%	7,8%	2,9%	9,5%
Servicios	10,3%	15,5%	17,1%	18,2%	13,8%	14,8%	18,2%

Fuente: MTEySS - Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales - Dirección de Estudios de Relaciones del Trabajo.

PLAN NACIONAL PARA LA REGULARIZACIÓN DEL TRABAJO (PNRT)

Tabla 29
Plan Nacional para la Regularización del Trabajo (PNRT)
Empresas y trabajadores relevados por provincia
2005¹

	Establecimientos relevados		Trabajadores relevados	
	Cantidad	Distribución porcentual	Cantidad	Distribución porcentual
Total país	97.875	100,0%	291.944	100,0%
Capital Federal	20.864	21,3%	63.461	21,7%
Buenos Aires	31.950	32,6%	86.824	29,7%
Catamarca	1.279	1,3%	3.249	1,1%
Córdoba	3.912	4,0%	17.041	5,8%
Corrientes	1.362	1,4%	6.881	2,4%
Chaco	867	0,9%	5.023	1,7%
Chubut	1.527	1,6%	4.780	1,6%
Entre Ríos	2.131	2,2%	8.819	3,0%
Formosa	1.216	1,2%	5.011	1,7%
Jujuy	1.906	1,9%	4.813	1,6%
La Pampa	1.675	1,7%	3.915	1,3%
La Rioja	1.102	1,1%	3.869	1,3%
Mendoza	4.814	4,9%	11.366	3,9%
Misiones	1.004	1,0%	3.683	1,3%
Neuquén	1.526	1,6%	3.264	1,1%
Río Negro	1.733	1,8%	4.734	1,6%
Salta	1.966	2,0%	5.943	2,0%
San Juan	1.810	1,8%	5.008	1,7%
San Luis	1.190	1,2%	3.364	1,2%
Santa Cruz	787	0,8%	1.826	0,6%
Santa Fe	7.687	7,9%	22.008	7,5%
Santiago del Estero	2.049	2,1%	6.522	2,2%
Tucumán	2.946	3,0%	8.681	3,0%
Tierra del Fuego	572	0,6%	1.859	0,6%

Nota:

1. Se incluye a los trabajadores relevados por el PNRT durante 2005 que fueron verificados ante las bases de registro hasta abril de 2006.

Fuente: MTEySS - Secretaría de Trabajo.

Tabla 30
Plan Nacional para la Regularización del Trabajo (PNRT)
Empresas y trabajadores relevados por rama de actividad
2005¹

	Establecimientos relevados		Trabajadores relevados	
	Cantidad	Distribución porcentual	Cantidad	Distribución porcentual
Total país	97.875	100,0%	291.944	100,0%
Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	767	0,8%	7.132	2,4%
Explotación de minas, canteras, carbón, petróleo y gas	96	0,1%	483	0,2%
Industria manufacturera	6.744	6,9%	37.491	12,8%
Construcción	2.207	2,3%	26.626	9,1%
Comercio, actividades inmobiliarias y de alquiler	61.869	63,2%	145.465	49,8%
Hoteles y restaurantes	6.215	6,3%	23.393	8,0%
Transporte y almacenamiento	1.965	2,0%	4.262	1,5%
Intermediación financiera, servicios empresariales y comunicaciones	3.097	3,2%	7.815	2,7%
Enseñanza	540	0,6%	3.229	1,1%
Servicios sociales, comunitarios y personales	14.375	14,7%	36.048	12,3%

Nota:

1. Se incluye a los trabajadores relevados por el PNRT durante 2005 que fueron verificados ante las bases de registro hasta abril de 2006.

Fuente: MTEySS - Secretaría de Trabajo.

Tabla 31
Plan Nacional para la Regularización del Trabajo (PNRT)
Situación registral de los trabajadores al momento de la inspección, por provincia
2005¹

	Cantidad de trabajadores			Distribución porcentual		
	No registrado	Registrado	Total	No registrado	Registrado	Total
Total país	64.213	220.227	284.440	22,6%	77,4%	100,0%
Capital Federal	9.543	49.144	58.687	16,3%	83,7%	100,0%
Buenos Aires	13.928	71.730	85.658	23,9%	76,1%	100,0%
Catamarca	528	2.721	3.249	29,7%	70,3%	100,0%
Córdoba	2.733	14.075	16.808	20,7%	79,3%	100,0%
Corrientes	1.119	5.762	6.881	44,0%	56,0%	100,0%
Chaco	817	4.206	5.023	23,1%	76,9%	100,0%
Chubut	777	4.004	4.781	9,6%	90,4%	100,0%
Entre Ríos	1.434	7.385	8.819	27,6%	72,4%	100,0%
Formosa	815	4.196	5.011	34,4%	65,6%	100,0%
Jujuy	774	3.985	4.759	42,9%	57,1%	100,0%
La Pampa	637	3.278	3.915	14,9%	85,1%	100,0%
La Rioja	629	3.240	3.869	26,6%	73,4%	100,0%
Mendoza	1.848	9.515	11.363	24,2%	75,8%	100,0%
Misiones	599	3.085	3.684	19,5%	80,5%	100,0%
Neuquén	529	2.725	3.254	27,1%	72,9%	100,0%
Río Negro	770	3.964	4.734	21,3%	78,7%	100,0%
Salta	966	4.974	5.940	28,9%	71,1%	100,0%
San Juan	814	4.194	5.008	19,6%	80,4%	100,0%
San Luis	547	2.817	3.364	40,7%	59,3%	100,0%
Santa Cruz	259	1.335	1.594	16,0%	84,0%	100,0%
Santa Fe	3.411	17.569	20.980	16,3%	83,7%	100,0%
Santiago del Estero	1.060	5.459	6.519	25,3%	74,7%	100,0%
Tucumán	1.412	7.269	8.681	31,2%	68,8%	100,0%
Tierra del Fuego	302	1.557	1.859	12,2%	87,8%	100,0%

Nota:

1. Se incluye a los trabajadores relevados por el PNRT durante 2005 que fueron verificados ante las bases de registro hasta abril de 2006.

Fuente: MTEySS - Secretaría de Trabajo.

Tabla 32
Plan Nacional para la Regularización del Trabajo (PNRT)
Situación registral de los trabajadores al momento de la inspección, por rama de actividad
2005¹

	Cantidad de trabajadores			Distribución porcentual		
	No registrado	Registrado	Total	No registrado	Registrado	Total
Total	64.173	220.267	284.440	22,6%	77,4%	100,0%
Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	2.853	4.177	7.030	40,6%	59,4%	100,0%
Explotación de minas, canteras, carbón, petróleo y gas	75	398	473	15,9%	84,1%	100,0%
Industria manufacturera	6.668	30.196	36.864	18,1%	81,9%	100,0%
Construcción	6.289	18.898	25.187	25,0%	75,0%	100,0%
Comercio, actividades inmobiliarias y de alquiler	31.468	110.847	142.315	22,1%	77,9%	100,0%
Hoteles y restaurantes	6.392	16.321	22.713	28,1%	71,9%	100,0%
Transporte y almacenamiento	985	3.173	4.158	23,7%	76,3%	100,0%
Intermediación financiera, servicios empresariales y comunicaciones	1.589	6.017	7.606	20,9%	79,1%	100,0%
Enseñanza	848	2.322	3.170	26,8%	73,2%	100,0%
Servicios sociales, comunitarios y personales	6.985	27.939	34.924	20,0%	80,0%	100,0%

Nota:

1. Se incluye a los trabajadores relevados por el PNRT durante 2005 que fueron verificados ante las bases de registro hasta abril de 2006.

Fuente: MTEySS - Secretaría de Trabajo.

Tabla 33
Plan Nacional para la Regularización del Trabajo (PNRT)
Tasa de regularización¹, por provincia
2005²

	Tasa de regularización
Total país	15,4%
Capital Federal	21,8%
Buenos Aires	14,1%
Catamarca	13,7%
Córdoba	8,1%
Corrientes	19,8%
Chaco	19,1%
Chubut	13,5%
Entre Ríos	22,1%
Formosa	27,4%
Jujuy	1,5%
La Pampa	38,8%
La Rioja	19,5%
Mendoza	11,1%
Misiones	6,6%
Neuquén	9,2%
Río Negro	18,8%
Salta	10,2%
San Juan	16,1%
San Luis	4,6%
Santa Cruz	28,7%
Santa Fe	24,3%
Santiago del Estero	2,7%
Tucumán	0,5%
Tierra del Fuego	25,8%

Nota:

1. Tasa de regularización: es el porcentaje de trabajadores que al momento de la fiscalización no contaban con la Clave de Alta Temprana y les regularizaron esta situación por efecto de la acción inspectiva, es decir, antes de la audiencia de descargo.

2. Se incluye a los trabajadores relevados por el PNRT durante el año 2005, que fueron verificados ante las bases de registro hasta abril de 2006.

Fuente: MTEySS - Secretaría de Trabajo.

Tabla 34
Plan Nacional para la Regularización del Trabajo (PNRT)
Tasa de regularización¹, por rama de actividad
2005²

	Tasa de regularización
Total	15,4%
Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	9,9%
Explotación de minas, canteras, carbón, petróleo y gas	5,2%
Industria manufacturera	15,1%
Construcción	22,8%
Comercio, actividades inmobiliarias y de alquiler	15,5%
Hoteles y restaurantes	15,9%
Transporte y almacenamiento	9,6%
Intermediación financiera, servicios empresariales y comunicaciones	9,1%
Enseñanza	6,6%
Servicios sociales, comunitarios y personales	12,5%

Nota:

1. Tasa de regularización: es el porcentaje de trabajadores que al momento de la fiscalización no contaban con la Clave de Alta Temprana y les regularizaron esta situación por efecto de la acción inspectiva, es decir, antes de la audiencia de descargo.

2. Se incluye a los trabajadores relevados por el PNRT durante el año 2005, que fueron verificados ante las bases de registro hasta abril de 2006.

Fuente: MTEySS - Secretaría de Trabajo.

Tabla 35
Plan Nacional para la Regularización del Trabajo (PNRT)
Caracterización de los trabajadores relevados
2005¹

	Cantidad de trabajadores			Distribución porcentual		
	No registrado	Registrado	Total	No registrado	Registrado	Total
Total	65.907	226.037	291.944	22,6%	77,4%	100,0%
Sexo						
Varones	39.079	139.574	178.653	21,8%	78,2%	100,0%
Mujeres	26.828	86.463	113.291	23,9%	76,1%	100,0%
Edad						
Hasta 22 años	16.808	26.051	42.859	39,2%	60,8%	100,0%
Entre 23 y 35 años	31.347	116.454	147.801	21,2%	78,8%	100,0%
Entre 36 y 55 años	14.622	69.833	84.455	17,3%	82,7%	100,0%
Más de 56 años	3.130	13.699	16.829	18,6%	81,4%	100,0%
Nivel educativo						
Hasta primario incompleto	3.337	7.406	10.743	31,1%	68,9%	100,0%
Primario completo	13.792	45.518	59.310	23,3%	76,7%	100,0%
Secundario incompleto	11.933	36.088	48.021	24,8%	75,2%	100,0%
Secundario completo	22.136	81.633	103.769	21,3%	78,7%	100,0%
Terc. / Univ. incompleto	7.816	29.336	37.152	21,0%	79,0%	100,0%
Terc. / Univ. completo	5.411	23.354	28.765	18,8%	81,2%	100,0%
Sin especificar	1.482	2.702	4.184	35,4%	64,6%	100,0%

Nota:

1. Se incluye a los trabajadores relevados por el PNRT durante 2005 que fueron verificados ante las bases de registro hasta abril de 2006.

Fuente: MTEySS - Secretaría de Trabajo.

SEGURIDAD SOCIAL

Tabla 36
Seguridad social
Afiliados y cotizantes totales al Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP), según régimen previsional

Período	Afiliados				Cotizantes totales¹				Cotizantes totales/ Afiliados
	Total	Reparto	AFJP	Indecisos	Total	Reparto	AFJP	Indecisos	
2000²	10.615.530	2.217.240	8.212.026	186.265	4.973.256	941.737	3.845.255	186.265	46,8
2001²	11.116.047	2.203.207	8.720.975	191.865	4.814.240	835.180	3.787.195	191.865	43,3
2002²	11.445.907	2.198.485	9.065.367	182.054	4.346.806	706.280	3.458.472	182.054	38,0
2003²	11.836.745	2.205.743	9.382.895	248.108	4.817.824	739.370	3.830.346	248.108	40,7
2004²	12.425.843	2.234.475	9.849.785	341.211	5.423.296	784.429	4.297.656	341.211	43,6
2005²	13.158.095	2.281.405	10.476.184	400.506	6.110.171	835.259	4.874.406	400.506	46,4
2004 Diciembre	12.751.485	2.254.605	10.119.948	376.932	5.609.068	793.683	4.438.453	376.932	44,0
2005 Enero	12.823.966	2.257.215	10.204.394	362.357	5.982.060	830.577	4.789.126	362.357	46,6
Febrero	12.850.148	2.260.370	10.217.760	372.018	5.931.742	837.519	4.722.205	372.018	46,2
Marzo	12.928.162	2.263.679	10.270.341	394.142	6.030.125	842.112	4.793.871	394.142	46,6
Abril	13.025.378	2.268.467	10.364.137	392.774	6.014.847	830.661	4.791.412	392.774	46,2
Mayo	13.041.562	2.272.800	10.375.745	393.017	6.033.789	829.596	4.811.176	393.017	46,3
Junio	13.157.742	2.278.449	10.471.754	407.539	5.994.354	812.505	4.774.310	407.539	45,6
Julio	13.169.159	2.281.271	10.480.234	407.654	6.061.860	827.558	4.826.648	407.654	46,0
Agosto	13.276.711	2.286.912	10.577.783	412.016	6.150.596	834.649	4.903.931	412.016	46,3
Septiembre	13.306.081	2.292.098	10.587.301	426.682	6.229.471	848.641	4.954.148	426.682	46,8
Octubre	13.409.262	2.298.703	10.683.884	426.675	6.309.393	849.427	5.033.291	426.675	47,1
Noviembre	13.443.686	2.305.241	10.734.108	404.337	6.321.945	845.574	5.072.034	404.337	47,0
Diciembre	13.465.278	2.311.654	10.746.763	406.861	6.261.873	834.294	5.020.718	406.861	46,5

Notas
1. Cotizantes totales: Incluye a los dependientes por los cuales se recepcionó un pago en el mes analizado, y a los contribuyentes autónomos que realizaron –como mínimo– un pago en dicho lapso.
2. Promedios.
Fuente: MTEySS - Secretaría de Seguridad Social, Dirección Nacional de Políticas de Seguridad Social, en base a datos suministrados por MEyP - AFIP.

Tabla 37
Seguridad social
Beneficios en vigor del régimen de reparto¹ y beneficiarios del régimen de capitalización

	Régimen de reparto			Régimen de capitalización			
	Total	Jubilaciones	Pensiones	Total	Jubilaciones ordinarias	Retiros por invalidez	Pensiones por fallecimiento
2001 ²	3.213.264	1.984.655	1.228.609	91.110	26.686	13.425	50.999
2002 ²	3.181.981	1.953.488	1.228.493	103.636	32.667	14.809	56.159
2003 ²	3.155.171	1.925.850	1.229.321	133.988	46.529	16.604	70.855
2004 ²	3.105.713	1.882.500	1.223.212	173.397	66.749	20.200	86.448
2005 ²	3.070.620	1.857.591	1.213.029	214.076	87.952	25.044	101.081
2004 Diciembre	3.081.321	1.863.059	1.218.262	193.716	76.487	22.881	94.348
2005 Enero	3.082.898	1.863.926	1.218.972	196.753	78.249	23.205	95.299
Febrero	3.078.480	1.860.580	1.217.900	199.887	80.397	23.529	95.961
Marzo	3.073.542	1.857.494	1.216.048	202.534	81.603	23.826	97.105
Abril	3.071.323	1.856.063	1.215.260	206.271	82.982	24.262	99.027
Mayo	3.071.040	1.856.098	1.214.942	209.093	84.520	24.509	100.064
Junio	3.066.615	1.853.651	1.212.964	212.759	86.727	24.929	101.103
Julio	3.063.768	1.852.646	1.211.122	215.966	88.778	25.223	101.965
Agosto	3.062.169	1.852.193	1.209.976	219.309	90.878	25.647	102.784
Septiembre	3.062.705	1.853.277	1.209.428	222.175	92.442	25.954	103.779
Octubre	3.061.251	1.852.658	1.208.593	225.099	94.289	26.255	104.555
Noviembre	3.068.647	1.859.174	1.209.473	228.017	96.212	26.535	105.270
Diciembre	3.084.997	1.873.328	1.211.669	231.053	98.346	26.651	106.056

Notas

1. Incluye jubilación ordinaria, por edad avanzada, pensión por fallecimiento, retiro por invalidez, las cajas provinciales de Catamarca, Jujuy, La Rioja, Mendoza, Río Negro, Salta, San Luis, San Juan, Santiago del Estero, Tucumán y las cajas municipales.

2. Promedios.

Fuente: MTEySS - Secretaría de Seguridad Social, Dirección Nacional de Políticas de Seguridad Social en base a datos de ANSES.

Tabla 38
Seguridad social
Asignaciones familiares del sector activo - Trabajadores dependientes del sector privado y
beneficiarios de desempleo
Cargas y montos - Diciembre de 2005

Intervalos de salario (en pesos)	Cargas (en miles de casos) ¹			
	Total	Hijo	Hijo discapacitado	Prenatal
Total	4.278	4.141	61	77
Hasta 724	672	655	8	10
725 a 1199	1.131	1.096	14	22
1200 a 1799	1.759	1.705	22	33
1800 a 2599	699	676	10	13
2600 y más	16	10	7	0
	Montos pagados por mes (en millones de pesos) ¹			
	Total	Hijo	Hijo discapacitado	Prenatal
Total	214,4	200,4	10,3	3,7
Hasta 724	43,9	41,4	1,9	0,6
725 a 1199	64,2	60,0	3,0	1,2
1200 a 1799	62,9	58,7	3,1	1,1
1800 a 2599	27,9	26,0	1,4	0,5
2600 y más	15,5	14,3	0,9	0,3

Nota:

1. Valores estimados provisorios. Promedio mensual.

Fuente: MTEySS - Secretaría de Seguridad Social, Dirección Nacional de Políticas de Seguridad Social, en base a datos del Fondo Compensador, SUAF y Seguro por Desempleo.

RIESGOS DEL TRABAJO

Tabla 39
Riesgos del trabajo
Trabajadores cubiertos¹ por el sistema de riesgos del trabajo según sector económico.
Promedio anual²

Sector económico	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Total	4.889.102	4.941.408	4.489.803	4.716.556	5.355.265	5.969.028
Agricultura, caza, silvicultura y pesca	234.374	234.341	218.116	249.980	282.352	310.426
Explotación de minas y canteras	24.358	25.902	23.956	26.569	29.970	34.309
Industrias manufactureras	839.806	792.736	691.146	752.157	862.406	956.715
Electricidad, gas y agua	63.229	63.407	63.311	60.917	62.438	60.394
Construcción	242.708	214.931	125.047	158.239	220.748	300.690
Comercio, restaurantes y hoteles	712.929	725.479	636.278	672.082	781.415	888.995
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	377.297	372.218	332.158	347.550	388.055	427.221
Servicios financieros, inmobiliarios y profesionales	502.385	521.098	469.801	473.834	527.687	608.495
Servicios comunales, sociales y personales	1.876.927	1.987.026	1.925.794	1.970.805	2.194.056	2.378.082
No clasificado	15.089	4.271	4.195	4.425	6.137	3.701

Notas:
1. Trabajadores cubiertos son todos aquellos trabajadores incluidos por los empleadores afiliados en las declaraciones juradas que presentan mensualmente a la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) cuando se encuentran dentro del Sistema Único.
2. La información proviene de sistemas administrativos de registración abierta en el tiempo y por lo tanto está sujeta a modificación a medida que se presentan declaraciones juradas rectificativas.
Fuente: MTEySS - Secretaría de Seguridad Social, Dirección Nacional de Políticas de Seguridad Social, en base a datos suministrados por la Superintendencia de Riesgos del Trabajo.

Tabla 40
Riesgos del trabajo
Casos notificados según tipo de accidente ocurrido y rama de actividad

	2002		2003		2004	
	Cantidad	Distribución	Cantidad	Distribución	Cantidad	Distribución
Total	344.045	100,0%	414.559	100,0%	494.847	100,0%
Tipo de accidente						
Accidente <i>in itinere</i>	43.039	12,5%	48.121	11,6%	54.715	11,1%
Enfermedad profesional	5.733	1,7%	5.630	1,4%	8.055	1,6%
Reagravación	13.363	3,9%	16.247	3,9%	19.116	3,9%
Accidente de trabajo	281.910	81,9%	344.561	83,1%	412.961	83,5%
Ramas de actividad						
Agricultura, silvicultura, ganadería y pesca	27.115	7,9%	32.421	7,8%	37.509	7,6%
Explotación de minas y canteras	1.638	0,5%	2.058	0,5%	2.506	0,5%
Industria manufacturera	86.873	25,3%	109.755	26,5%	130.179	26,3%
Electricidad, gas y agua	4.112	1,2%	4.136	1,0%	4.094	0,8%
Construcción	17.714	5,1%	28.503	6,9%	45.330	9,2%
Comercio, restaurantes y hoteles	54.298	15,8%	60.427	14,6%	70.521	14,3%
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	32.147	9,3%	35.324	8,5%	38.739	7,8%
Servicios financieros, inmobiliarios y profesionales	24.978	7,3%	31.996	7,7%	39.038	7,9%
Servicios comunales, sociales y personales	94.812	27,6%	109.227	26,3%	126.532	25,6%
Sin información	-	0,0%	363	0,1%	-	0,0%
Actividades no clasificadas en otra parte	360	0,1%	349	0,1%	399	0,1%

Fuente: MTEySS - Secretaría de Seguridad Social, Dirección Nacional de Políticas de Seguridad Social, en base a datos suministrados por la Superintendencia de Riesgos del Trabajo.

Tabla 41
Riesgos del trabajo
Evolución de los indicadores de accidentabilidad
para accidentes de trabajo y enfermedades profesionales¹. 2002-2004

Índices	2002	2003	2004
Índice de incidencia (por miles) ²	51,7	61,0	67,8
Índices de gravedad			
Índice de pérdida (por miles) ³	1.086,1	1.274,4	1.480,8
Duración media de las bajas (en días) ⁴	21,0	20,9	21,8
Índices de incidencia en fallecidos (por millón) ⁵	93,5	94,3	97,7
Jornadas no trabajadas	4.857.274	6.010.644	7.930.103

Notas:

1. Excluyendo *in itinere* y reagravaciones.

2. Expresa la cantidad de trabajadores damnificados por el hecho o en ocasión del trabajo en un período de 1 (un) año, por cada mil trabajadores cubiertos.

3. Expresa la cantidad de jornadas no trabajadas en el año, por cada mil trabajadores cubiertos.

4. Expresa la cantidad de jornadas no trabajadas en promedio, por cada trabajador damnificado, incluyendo solamente aquellos con baja laboral.

5. Expresa la cantidad de damnificados que fallecen por el hecho o en ocasión del trabajo en un período de un año, por cada un millón de trabajadores cubiertos.

Fuente: MTEySS - Secretaría de Seguridad Social, Dirección Nacional de Políticas de Seguridad Social, en base a datos suministrados por la Superintendencia de Riesgos del Trabajo.

Tabla 42
Riesgos del trabajo
Indicadores de accidentabilidad para accidentes de trabajo y enfermedades profesionales¹,
según rama de actividad y tamaño del empleador. 2004

	Índice de incidencia (por miles) ²	Índices de gravedad		Índices de incidencia en fallecidos (por millón) ⁵	Jornadas no trabajadas
		Índice de pérdida (por miles) ³	Duración media de las bajas (en días) ⁴		
Total	67,8	1.480,8	21,8	97,7	7.930.103
Rama de actividad					
Agricultura, caza, silvicultura y pesca	113,0	2.971,4	26,3	286,9	838.979
Explotación de minas y canteras	66,0	1.852,6	28,1	600,6	55.523
Industrias manufactureras	115,9	2.231,8	19,3	109,0	1.924.759
Electricidad, gas y agua	49,6	1.263,9	25,5	128,1	78.915
Construcción	167,4	3.352,2	20,0	317,1	739.997
Comercio al por mayor y menor y restaurantes y hoteles	68,2	1.300,2	19,1	55,0	1.015.959
Transportes, almacenamiento y comunicaciones	73,3	1.755,9	24,0	183,0	681.383
Servicios financieros, inmobiliarios y profesionales	50,7	1.032,4	20,4	73,9	544.762
Servicios comunales, sociales y personales	36,8	930,6	25,3	44,2	2.041.845
Actividades no bien especificadas	44,3	1.300,5	29,3	325,9	7.981
Tamaño del empleador					
1 empleado	48,1	1.322,6	27,5	119,9	176.474
2 empleados	48,6	1.277,8	26,3	149,4	171.004
3-5 empleados	57,5	1.430,4	24,9	126,5	406.991
6-10 empleados	72,0	1.641,9	22,8	153,1	503.906
11-25 empleados	87,3	1.800,7	20,6	191,7	882.905
26-40 empleados	95,1	1.831,6	19,3	121,2	529.140
41-50 empleados	93,8	1.789,5	19,1	137,6	260.102
51-100 empleados	86,2	1.727,5	20,0	95,2	816.696
101-500 empleados	82,1	1.664,8	20,3	86,3	1.602.000
501-1500 empleados	72,5	1.505,5	20,8	97,2	852.109
1501-2500 empleados	53,7	1.136,5	21,2	40,9	249.806
2501-5000 empleados	44,6	964,8	21,6	39,5	243.952
Más de 5000 empleados	33,9	968,0	28,6	38,2	1.063.194
No clasificados o sin información para la variable			24,9		171.825

Notas:

La lectura del registro de siniestralidad se efectuó el día 04/08/2005.

Las cifras presentadas pueden presentar diferencias de orden menor, ya que se construyen sobre la base de proyecciones de valores no fraccionarios como lo son los trabajadores o personas accidentadas

1. Excluyendo *in itinere* y reagravaciones.

2. Expresa la cantidad de trabajadores damnificados por el hecho o en ocasión del trabajo en un período de 1 (un) año, por cada mil trabajadores cubiertos

3. Expresa la cantidad de jornadas no trabajadas en el año, por cada mil trabajadores cubiertos.

4. Expresa la cantidad de jornadas no trabajadas en promedio, por cada trabajador damnificado, incluyendo solamente aquellos con baja laboral.

5. Expresa la cantidad de damnificados que fallecen por el hecho o en ocasión del trabajo en un período de un año, por cada un millón de trabajadores cubiertos.

Fuente: MTEySS - Secretaría de Seguridad Social, Dirección Nacional de Políticas de Seguridad Social, en base a datos suministrados por la Superintendencia de Riesgos del Trabajo.

TRABAJO INFANTIL

Tabla 43
Trabajo infantil
Tasa de actividad laboral¹ de niños de 5 a 13 años
y adolescentes de 14 a 17 años según área, región y sexo

	Total de niños de 5 a 13 años	Total de adolescentes de 14 a 17 años
Total regiones relevadas²	6,5	20,1
Por área		
Urbana	6,4	19,1
Rural	8,0	35,5
Por región		
Gran Buenos Aires	6,4	17,8
Subregión NEA ³	6,9	20,8
Subregión NOA ⁴	5,4	22,4
Provincia de Mendoza	8,8	29,8
Por sexo		
Varones	7,6	23,8
Mujeres	5,2	16,3

Notas:

1. Relación porcentual (%) entre aquellos que trabajaron al menos una hora en la semana y el total.
2. Total regiones: corresponde a GBA, subregión NEA, subregión NOA y provincia de Mendoza.
3. Subregión NEA: corresponde a las provincias de Chaco y Formosa.
4. Subregión NOA: corresponde a las provincias de Jujuy, Salta y Tucumán.

Fuente: EANNA, MTEySS/INDEC.

Tabla 44
Trabajo infantil
Niños de 5 a 13 años que trabajan¹ según principales tipos de actividad laboral

	Porcentaje
Total regiones²	100,0
Ayudó en un negocio, taller, oficina o finca	27,9
Cuidó niños, mayores o enfermos	5,9
Otras actividades	24,9
Adolescentes de 14 a 17 años que trabajan¹ según principales tipos de actividad laboral	
	Porcentaje
Total regiones²	100,0
Ayudó en un negocio, taller, oficina o finca	36,8
Cuidó niños, mayores o enfermos	9,3
Cortó el pasto, podó	4,9
Vendió en la vía pública	4,9
Recolectó papeles, cartones, etc.	4,6
Realizó trabajo doméstico	4,2
Preparó comidas	3,8
Repartió volantes	3,6
Ayudó en la construcción	3,5
Otras actividades	24,3

Notas:

1. Trabajaron al menos una hora en la semana.
2. Total regiones: corresponde a GBA, subregión NEA, subregión NOA y provincia de Mendoza.

Fuente: EANNA, MTEySS/INDEC.

Tabla 45
Trabajo infantil
Niños de 5 a 13 años y adolescentes de 14 a 17 años que trabajan,¹ por área de residencia según situación en la ocupación

	Total de niños de 5 a 13 años Porcentaje	Total de adolescentes de 14 a 17 años Porcentaje
Total regiones²	100,0	100,0
Otro	1,7	1,5
Área urbana	100,0	100,0
Ayudando a los padres u otros familiares	58,9	42,6
Por su propia cuenta	33,3	29,5
Para un patrón	5,9	26,3
Otro	1,9	1,6
Área rural	100,0	100,0
Ayudando a los padres u otros familiares	78,5	38,1
Por su propia cuenta	13,4	23,2
Para un patrón	8,0	38,5
Otro	0,0	0,3

Notas:
1. Trabajaron al menos una hora en la semana.
2. Total regiones: corresponde a GBA, subregión NEA, subregión NOA y provincia de Mendoza .
Fuente: EANNA, MTEySS/INDEC.

Tabla 46
Trabajo infantil
Niños de 5 a 13 años y adolescentes de 14 a 17 años que trabajan,¹ por asistencia a la escuela y repitencia de grado o año escolar

	Total de niños de 5 a 13 años		Total de adolescentes de 14 a 17 años	
	Trabajaron Porcentaje	No trabajaron Porcentaje	Trabajaron Porcentaje	No trabajaron Porcentaje
Total regiones²	100,0	100,0	100,0	100,0
No repitió	70,3	87,4	56,7	73,5
Repitió	29,7	12,6	43,3	26,5
Una vez	17,2	9,6	26,9	17,8
Dos o más	12,6	3,0	16,4	8,7

Notas:
1. Trabajaron al menos una hora en la semana.
2. Total regiones: corresponde a GBA, subregión NEA, subregión NOA y provincia de Mendoza.
Fuente: EANNA, MTEySS/INDEC.

ACLARACIONES METODOLÓGICAS

A continuación se describen las características metodológicas de las fuentes de información y de los indicadores utilizados en la presente selección de estadísticas laborales. Las fuentes y los indicadores se encuentran ordenados en acuerdo con las distintas temáticas seleccionadas (mercado de trabajo, programas de empleo y capacitación, negociación colectiva, Plan Nacional para la Regularización del Trabajo, seguridad social, riesgos del trabajo y trabajo infantil).

Mercado de trabajo

Encuesta Permanente de Hogares (EPH)

La EPH es un programa nacional de producción sistemática y permanente de indicadores sociales que lleva a cabo el INDEC, y que permite conocer las características socioeconómicas y demográficas de la población de los principales centros urbanos del país (veintiocho aglomerados urbanos). A partir de 2003 los indicadores de la EPH continua se publican de forma trimestral.

Debido a que un número significativo de las series elaboradas a partir de la EPH presentan un marcado comportamiento estacional (variaciones que se repiten cada año en la misma época con aproximadamente la misma magnitud y cuya causa pueda considerarse ajena a un cambio a la tendencia de la economía), para evitar cometer errores de interpretación se recomienda comparar los datos trimestrales únicamente con respecto a los mismos trimestres de años anteriores.

COBERTURA GEOGRÁFICA

Total de aglomerados relevados: hace referencia a los datos agrupados relevados por la EPH en los aglomerados urbanos del país considerados (veintiocho aglomerados). No se consideran aquí los aglomerados que comenzaron a relevarse en octubre de 2002 y que se relevan separadamente en mayo y octubre de cada año; éstos son: San Nicolás y Villa Constitución, Rawson y Trelew, y Viedma y Carmen de Patagones.

Total urbano: se refiere a cifras para el total de aglomerados urbanos del país. Debido a que la EPH comprende alrededor del 70% de la población urbana, las cifras referidas a las ciudades no cubiertas se estiman suponiendo que po-

seen una estructura similar a la de los aglomerados del interior considerados. Ello equivale a aplicar las proporciones y tasas de este último agregado a la población urbana total del interior. Estos resultados, sumados a los del Gran Buenos Aires, permiten obtener cifras nacionales de las diferentes categorías ocupacionales. Para obtener los datos en valores absolutos se utilizaron las estimaciones de población urbana proporcionadas por el INDEC.

PRINCIPALES INDICADORES

Población económicamente activa (PEA): la integran las personas que tienen una ocupación o que sin tenerla la están buscando activamente. Está compuesta por la población ocupada más la población desocupada.

Población ocupada: conjunto de personas que en la semana de referencia declara haber trabajado como mínimo una hora (en una actividad económica). El criterio de una hora trabajada, además de preservar la comparabilidad internacional, permite captar las múltiples ocupaciones informales y/o de baja intensidad que realiza la población.

Población desocupada: se refiere a personas que, no teniendo ocupación, buscan activamente trabajo en la semana de referencia de la encuesta.

Población subocupada (o subocupación horaria): se refiere a los ocupados que trabajan menos de treinta y cinco horas semanales, que desean trabajar más horas y se encuentran disponibles para hacerlo.

Tasa de actividad: relación entre la PEA y la población total.

Tasa de empleo: relación entre la población ocupada y la población total.

Tasa de desocupación: relación entre la población desocupada y la PEA.

Tasa de subocupación horaria: relación entre la población subocupada y la población económicamente activa.

Empleo no registrado: se refiere a los trabajadores en relación de dependencia a quienes no se les efectúan descuentos por aportes jubilatorios.

Tasa de empleo no registrado: relación entre el empleo no registrado y el total de los asalariados de dieciocho años y más.

Encuesta de Indicadores Laborales (EIL)

La EIL, llevada a cabo por el MTEySS, se releva en empresas privadas con diez o más trabajadores registrados en el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP). Comprende a todo el personal que trabaja en la empresa bajo cualquier modalidad de contratación y a personas empleadas a tiempo completo y a tiempo parcial; excluye a los propietarios que trabajan y a los trabajadores familiares no remunerados.

La cobertura sectorial de la encuesta comprende de todas las ramas de actividad, con excepción de las actividades primarias.

COBERTURA GEOGRÁFICA

La encuesta se releva en Gran Buenos Aires, Gran Córdoba, Gran Mendoza y Gran Rosario.

PRINCIPALES INDICADORES

Tasa de entrada: relación porcentual entre la cantidad de altas registradas durante el mes y la cantidad de ocupados a fin del mes anterior.

Tasa de salida: relación porcentual entre la cantidad de bajas registradas durante el mes y la cantidad de ocupados a fin del mes anterior.

Tasa de rotación: promedio simple entre la tasa de entrada y la de salida.

Puestos vacantes: puestos de trabajo que las empresas buscan activamente cubrir. La inclusión del tema de demanda laboral tiene por objetivo proveer información que contribuya al funcionamiento de los servicios de intermediación laboral.

Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial (OEDE)

270

Es un sistema de información que permite el monitoreo permanente de la demografía de empresas y del empleo asalariado registrado privado. El sistema es administrado por el MTEySS y desarrollado a partir de registros administrativos.

La fuente de datos del observatorio son las bases del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP), que exige a las empresas declarar mensualmente la totalidad del personal que tienen en relación de dependencia para el pago de los aportes y contribuciones patronales. La unidad de análisis es la empresa, definida como una unidad legal independiente e identificada por su Código Único de Identificación Tributaria (CUIT).

El grado de desagregación alcanzado y la frecuencia con que se actualiza la información permiten el tratamiento de series longitudinales que registran la evolución del empleo al nivel de cada empresa. La construcción de esta base longitudinal involucra varios procesos cuyo objetivo final es consolidar, a partir del registro administrativo, un sistema de información estadístico.

COBERTURA GEOGRÁFICA

El sistema contiene información de todo el país y la cobertura de la base incluye todas las ramas de la actividad económica privada. Quedan excluidos del registro los trabajadores del sector público, el servicio doméstico, los asalariados no registrados y los trabajadores por cuenta propia, patrones y trabajo familiar.

DEFINICIÓN DE TAMAÑO DE EMPRESAS

La estratificación por tamaño se realiza a partir del empleo promedio histórico de las empresas, medido en el período de análisis. Los rangos de empleo utilizados en cada estrato de tamaño varían según rama de actividad, atendiendo a diferencias sectoriales en la productividad media del trabajo y a las pautas establecidas por el país para la aplicación de políticas orientadas a la pequeña y mediana empresa. Estos tramos se determinaron a partir del nivel de ventas de las empresas definido por la SEPyme en la resolución 24/2001 que establece el nivel máximo de ventas para cada categoría de empresa (micro, pequeña, mediana y gran empresa) según el sector en el que desarrollan su actividad.

El tamaño es una característica de la empresa en su conjunto y no de cada local de cada empresa. Es decir que cada empresa, y por ende la cantidad de ocupados que emplea, es clasificada en los estratos de tamaño, según el empleo total de la firma.

Los rangos de empleo utilizados en cada estrato de tamaño varían según rama de actividad, atendiendo a diferencias sectoriales en la productividad media del trabajo y a las pautas establecidas por el país para la aplicación de políticas orientadas a la pequeña y mediana empresa. Para mayor información ver:

PRINCIPALES DEFINICIONES

Empresas que abren: son empresas que inician actividades durante el período de referencia. Se identifica el inicio de actividades de una firma a partir del ingreso al padrón de emplea-

dores de AFIP y de la fecha de las primeras declaraciones de personal ocupado de las nuevas firmas.

Empresas que expanden su dotación de empleo: son empresas que, habiendo iniciado actividades en un período anterior, presentan una variación positiva en el empleo entre el trimestre de referencia e igual trimestre del año anterior.

Empresas que cierran: se definen a partir de un criterio empírico, que considera cerradas (dadas de baja) a aquellas empresas que no declararon personal ocupado en los últimos seis meses. Para poder medir el impacto de los cierres en los flujos de empleo, se considera que el momento en que se produce el cierre de la empresa es el primer período de empleo nulo.

Empresas que contraen su dotación de empleo: son empresas que presentan una variación negativa en el empleo entre el trimestre de referencia e igual trimestre del año anterior y que no cierran en el período. En forma transitoria, algunas de estas empresas podrían registrar empleo nulo, sin que esto implique el cierre de la firma.

Empresas que mantienen su empleo estable: no todas las empresas cambian el nivel de empleo. Estas empresas se consideran en el momento de estimar el nivel de empleo total, pero no aportan a los niveles de creación y destrucción bruta de empleo.

Creación bruta de empleo: es la suma del aumento en el empleo originado en las empresas que abren y en las empresas que expanden sus dotaciones.

Destrucción bruta de empleo: incluye el empleo destruido tanto por las empresas que cierran como por las que contraen sus dotaciones de personal.

Cambio neto del empleo en las empresas que atraviesan cambios en la propiedad: es la variación del empleo que registra para el consolidado de empresas que atraviesan procesos de cambios en la propiedad. Como se ha mencionado, en estos casos no se pueden medir los flujos de creación y de destrucción neta de puestos (hay "transferencias" de puestos de trabajo).

Variación neta del empleo: es la diferencia entre la creación bruta y la destrucción bruta, más el cambio neto del empleo de las empresas que atraviesan cambios en la propiedad.

Cambio en el empleo en períodos anuales, medidos entre trimestres móviles: el cambio en el empleo se mide a partir de la diferencia del trimestre de referencia e igual trimestre

del año anterior. Esto responde a la necesidad de sortear el componente estacional que tienen las series de empleo trimestrales.

Costo laboral por ocupado y por unidad de producto en la industria manufacturera

La mayoría de los datos provienen de la Encuesta Industrial Mensual de INDEC, muestra de tres mil locales, de cobertura nacional, representativa de los que ocupan más de diez asalariados. Las contribuciones del empleador y otros costos se imputan de acuerdo con las alícuotas y normas legales, esto es, se tratan como de cumplimiento perfecto por parte de las empresas. Por último, se considera que los contratos son de duración indeterminada.

COSTO LABORAL POR OCUPADO (CLO)

Se obtiene por la suma de las siguientes cuatro variables:

Salario por ocupado: el salario de la encuesta corresponde a obreros del proceso productivo con categoría no superior a supervisor e incluye dos tipos de pagos: en tiempo trabajado y en tiempo no trabajado (feriados, vacaciones, licencias por diversas causales, suspensiones y similares). Al estar ya incluidos, no se efectúan ajustes por estos últimos pagos. Se computa el salario bruto, sin deducir el aporte legal del trabajador.

Otras remuneraciones diferidas: hay dos que se pagan en ciertas épocas del año: el plus de vacaciones y el aguinaldo (SAC). El primero está incluido en el salario del mes en que se gozan las vacaciones. Si se agrega el SAC el que, para evitar mayor estacionalidad en las series, se prorratea como el 8,33% del salario mensual.

Contribuciones del empleador: se aplican en porcentajes sobre todas las remuneraciones anteriores. Corresponden al régimen general, con una alícuota total que promedió entre 18 y 21% en la parte inicial del período, alcanzando a 23% desde mediados de 2002. Como se aplican también sobre remuneraciones diferidas, su incidencia sobre el salario mensual es más alta que lo que indica la respectiva alícuota legal.

Otros costos no salariales: En general, sobre ellos no recaen las contribuciones patronales. Habitualmente se incluyen dos costos: de riesgos del trabajo y de despido. El primero está representado por la cuota mensual que las empresas pagan a las ART por la que quedan aseguradas en caso de accidente o enfermedad laboral

(se ubicaron entre 1,8 y 2,7% en la industria). En cambio, no se consideró el costo del despido. Es un pago no periódico, que la empresa incurre sólo en casos de despido incausado, por razón económica o fuerza mayor. Aunque se puede prorratear su impacto mensual como una reserva contable, tiene implicancias diferentes de los otros, es difícil de actualizar y no hay indicadores sobre el grado de cumplimiento por parte de las empresas.

La suma de los anteriores conceptos determina el costo laboral en pesos corrientes del mes. Para la empresa un mismo costo laboral nominal será relativamente más alto o más bajo en función de los precios que reciba por la venta de su producción. Para reflejar este efecto, el CLO se deflactó en cada mes por el índice de precios internos al productor (IPP), del INDEC, y se promediaron los valores reales en el trimestre.

Productividad por ocupado: a la empresa le interesa el CLO pero en comparación con su rendimiento productivo. Un CLO alto con trabajadores de alta productividad puede generar mejores condiciones competitivas que un CLO bajo con productividad también baja u otras combinaciones. Para reflejar este aspecto económico clave, se incluye el índice de productividad por ocupado, el que se calcula dividiendo el índice de volumen físico con el índice de obreros ocupados, ambos de la misma encuesta industrial.

Costo laboral por unidad producida: el costo laboral por unidad de producto, o costo laboral unitario (CLU), es el indicador principal del desempeño del mercado de trabajo y de la competitividad de la industria. Es el cociente entre el CLO y el índice de productividad laboral. Con esta transformación el costo laboral deja de estar expresado por unidad de trabajo para pasar a estar expresado por unidad de producto, la forma en que las empresas juzgan su competitividad en el mercado.

272

Todas las variables fueron llevadas a valores índices, considerando el promedio de 2000 como año base de comparación. Con ellos se puede seguir la evolución en el tiempo de las respectivas variables. Los índices trimestrales (sobre todo en el primero y cuarto) presentan estacionalidad originada, principalmente, en pagos por vacaciones y en razones de producción.

Ingresos y salarios

Los cuadros presentados en esta sección han sido elaborados con datos de tres fuentes de in-

formación distintas: EPH, SIJP y convenios y acuerdos homologados.

PRINCIPALES DEFINICIONES

Ingreso medio de la ocupación principal (EPH): los datos corresponden a la declaración del total de ocupados sobre sus ingresos mensuales; se excluye a los beneficiarios de planes de empleo que realizan contraprestación laboral. En este caso, sólo se consideraron los ocupados plenos aquellos que trabajaron más de treinta y cinco horas en la semana de referencia.

Remuneración promedio de los asalariados registrados (SIJP): remuneración declarada por la empresa (previa a las deducciones por cargas sociales) para cada mes. No refleja la influencia del sueldo anual complementario ni de adicionales con periodicidad no mensual (bonificación por vacaciones, premios, becas). Para el cálculo de la remuneración normal y permanente se desestacionalizó la información original de remuneraciones utilizando el método X12-ARIMA, obteniendo una serie de remuneraciones con el componente estacional distribuido a lo largo del año. Posteriormente se neteó el valor de los componentes estacionales utilizando el factor de estacionalidad promedio de los meses de agosto. Se presentan dos series: 1) la desestacionalizada, y 2) la serie de tendencia ciclo que, además de excluir el componente estacional, excluye el componente irregular. Para el cálculo de la remuneración promedio a valores constantes, se deflacta la serie con el índice de precios al consumidor (IPC).

Salario conformado promedio de convenio (convenios y acuerdos homologados): está compuesto por los salarios básicos, los adicionales estipulados y los aumentos por decreto del Poder Ejecutivo, en caso de que no estuvieran incorporados a los salarios de convenio o ya hubieran sido absorbidos por aumento.

Salario básico de convenio (convenios y acuerdos homologados): es el salario mínimo que percibe un trabajador sin antigüedad que cumple una jornada normal de trabajo, según lo establece el convenio colectivo de trabajo, durante el mes considerado, sin contemplar los adicionales, para la categoría seleccionada.

Programas de empleo y capacitación

A continuación se explicitan los principales programas de empleo y capacitación incluidos en las tablas de la presente sección.

PROGRAMAS DE EMPLEO

En 2004 y 2005 fueron incluidos los beneficiarios del Programa Jefes de Hogar (PJH), Programa de Empleo Comunitario (PEC) y Recuperación Productiva. El PJH es el que tiene la mayor cantidad de beneficiarios, que representan aproximadamente el 90% del total de programas de empleo. Comenzó su ejecución en 2002 (decreto 565/02). Los beneficiarios reciben 150 pesos y deben realizar una contraprestación a cambio del beneficio, sea realizando tareas comunitarias, tareas productivas o bien actividades de formación.

PROGRAMAS DE CAPACITACIÓN

Las acciones de capacitación impulsados por el MTEySS se dividen en programas de formación profesional y de terminalidad educativa.

Los beneficiarios capacitados en formación profesional corresponden a personas que realizaron cursos en el marco del Programa Sectorial de Calificación, del Componente de Formación del Programa Jefes de Hogar y de Acuerdos Territoriales de nivel municipal.

Las personas incorporadas a terminalidad educativa corresponden a acciones en el marco del Componente de Formación del Programa Jefes de Hogar Desocupados. Este componente ofrece incentivos para la culminación de la formación general tendientes a mejorar la empleabilidad de los beneficiarios.

Negociación colectiva

PRINCIPALES DEFINICIONES

Ritmo negocial: la información de base utilizada proviene de los convenios y acuerdos homologados. La lista de los mismos fue facilitada por la Dirección Nacional de Relaciones del Trabajo y los antecedentes fueron consistidos con ella.

Personal comprendido: estimaciones basadas en un procesamiento especial de datos actualizados del SIJP, cruzando la información de rama de actividad y obra social, y otros antecedentes.

Plan nacional de regularización del trabajo

El Plan Nacional de Regularización del Trabajo es una acción conjunta entre el MTEySS, la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) y las autoridades laborales de los gobiernos provinciales con intervención del Consejo

Federal del Trabajo. Se trata de un plan sistemático y permanente con alcance en todo el territorio nacional, cuyas acciones están programadas hasta el 31 de diciembre de 2005 y a planificarse hasta igual fecha de 2007. Con el PNRT, el gobierno nacional procura combatir el trabajo no registrado, verificar el cumplimiento de la normativa en defensa de los derechos fundamentales del trabajo y la debida protección social, alcanzar una mayor eficiencia en la detección y corrección de los incumplimientos de la normativa laboral y la seguridad social, lograr que los empleadores regularicen en forma voluntaria su situación e incorporen a sus trabajadores al sistema de seguridad social e implementar una enfática acción concientizadora de los beneficios del trabajo decente y legal.

PRINCIPALES DEFINICIONES

Establecimientos relevados: cantidad de establecimientos relevados. La unidad de relevamiento es el local, no la empresa.

Trabajadores relevados: cantidad de trabajadores que se encontraban trabajando en el momento de la inspección y que pudieron ser relevados.

Trabajadores verificados en seguridad social: trabajadores relevados cuya situación registral fue contrastada mediante consulta a las bases de datos de la AFIP y de la ANSES.

Trabajadores no registrados en el momento de la inspección: trabajadores que no fueron declarados conforme a la legislación vigente en el momento de la inspección.

Porcentaje de trabajadores no registrados: es la relación entre la cantidad de trabajadores no registrados en el momento de la inspección y la cantidad de trabajadores verificados en seguridad social.

Trabajadores regularizados en el corto plazo: cantidad de trabajadores regularizados en el corto plazo como consecuencia de la acción inspectiva. No están incluidas regularizaciones posteriores luego de que las actuaciones del MTEySS fueron derivadas a la AFIP.

Tasa de regularización: es el porcentaje de trabajadores que en el momento de la fiscalización no contaban con la clave de alta temprana y les regularizaron esta situación por efecto de la acción inspectiva, es decir, antes de la audiencia de descargo.

Seguridad social

Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP)

Comprende a todas las personas físicas mayores de dieciocho años que se desempeñen en relación de dependencia en la actividad pública o privada, o ejerzan actividades en forma autónoma. Están excluidos del sistema el personal militar de las fuerzas armadas, las fuerzas de seguridad, personal policial y los menores de dieciocho años. En el momento en que la ley entró en vigencia, no quedaron incluidas en el SIJP las cajas de los empleados públicos provinciales y municipales, así como tampoco se incorporaron los convenios de corresponsabilidad gremial.

En la actualidad algunas cajas provinciales han efectivizado su pase al sistema nacional (Instituto Municipal de Previsión Social de la Ciudad de Buenos Aires y las provincias de Santiago del Estero, Catamarca, Salta, Mendoza, San Juan, La Rioja, Río Negro, Jujuy, San Luis y Tucumán).

PRINCIPALES DEFINICIONES

Régimen de capitalización: administrado por las AFJP, financiado mediante un mecanismo de capitalización individual, que consiste en la acumulación de los aportes del trabajador en actividad.

Régimen de reparto: administrado por el Estado; es un régimen de reparto asistido, basado en el principio de solidaridad, donde los aportes efectuados por los trabajadores y empleadores en actividad son distribuidos inmediatamente entre los trabajadores retirados, en forma de jubilaciones y pensiones.

Afiliados: son todos los sujetos incorporados al SIJP.

Aportantes: incluye a los trabajadores en relación de dependencia que están consignados en una declaración jurada procesada en el mes analizado y a los trabajadores autónomos que realizaron un pago en ese lapso.

Cotizantes: son los llamados aportantes regulares. Incluye a los trabajadores en relación de dependencia por los cuales se recibió un pago en el mes analizado, y a los trabajadores autónomos que realizaron –como mínimo– un pago en ese lapso. A partir de agosto de 1996 los cotizantes se cuentan con el siguiente criterio: si se detecta un CUIL con aporte a uno y otro régimen, se contabiliza sólo un cotizante.

Beneficios: son las prestaciones pagadas por ANSES en concepto de jubilación ordinaria, jubilación por edad avanzada, pensión por fallecimiento, subsidio a la pobreza (decretos 2.627/92 y 1.524/94), retiro por invalidez. También incluye las siguientes cajas provinciales: IMPS, Catamarca, Jujuy, La Rioja, Mendoza, Río Negro, Salta, San Juan, San Luis, Santiago del Estero, Tucumán y Municipalidad de Tucumán. No incluye repagos, pensiones no contributivas y pensiones coparticipables.

Riesgos del trabajo

PRINCIPALES DEFINICIONES

Empleadores asegurados-afiliados: son los empleadores que, identificados de forma unívoca por su CUIT, se encuentran cubiertos por el Sistema de la Ley sobre Riesgos del Trabajo (LRT) debido a que suscribieron un contrato con una Aseguradora de Riesgos del Trabajo (ART) o porque están incluidos en la opción del autoseguro.

Trabajadores cubiertos: se considera trabajadores cubiertos a aquellos enunciados por los empleadores afiliados en las declaraciones juradas que presentan mensualmente a la AFIP –cuando se encuentran dentro del Sistema Único de Seguridad Social (SUSS)– o en las declaraciones presentadas a las ART responsables o directamente a la Superintendencia de Riesgos del Trabajo (SRT), para los casos que se encuentran fuera del SUSS.

Accidente de trabajo: es un acontecimiento súbito y violento ocurrido por el hecho o en ocasión del trabajo, o en el trayecto entre el domicilio del trabajador y el lugar de trabajo –*in itinere*–.

Enfermedad profesional: son tipificadas como enfermedades profesionales (EP) aquellas donde el trabajo es la causa necesaria o es un factor que contribuye como causa de la enfermedad. También se considera como EP cuando el trabajo es el desencadenante de la aparición y/o agravante de una patología. A los fines del presente trabajo se consideran “enfermedades profesionales” las que están incluidas en el Listado de Enfermedades Profesionales.

Reagravación: a los fines del registro de accidentabilidad se consideran reagravación al reingreso de un accidente-enfermedad profesional previamente notificado.

Accidentabilidad: es la frecuencia o índice de accidentes laborales o enfermedades profesionales.

Trabajador damnificado: es todo trabajador asegurado que sufrió un accidente de trabajo o enfermedad profesional por el hecho o en ocasión del trabajo, incluyendo los accidentes de trabajo *in itinere*.

Jornadas no trabajadas: se consideran jornadas no trabajadas al período (días hábiles y no hábiles) transcurrido entre la fecha del accidente o la declaración de la primera manifestación invalidante de la enfermedad profesional, y la fecha de la finalización de la incapacidad laboral temporaria (ILT), sin considerarse estas dos fechas.

Días con baja laboral: se consideran días con baja laboral a las jornadas no trabajadas por el damnificado dentro del período de ILT.

Índices: se desarrollan los índices para establecer comparaciones de forma directa entre categorías de una misma variable. Los índices que se presentan son los recomendados e indicados por la XIII Conferencia Internacional de Estadígrafos del Trabajo.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) recomienda que el cálculo de los índices sólo considere los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales con baja laboral.

Índice de incidencia: expresa la cantidad de trabajadores damnificados por el hecho o en ocasión del trabajo en un período de un año por cada mil trabajadores cubiertos.

Índice de gravedad: los índices de gravedad calculados son dos, no excluyentes, pero sí complementarios.

Índice de pérdida: el índice de pérdida refleja la cantidad de jornadas no trabajadas en el año por cada mil trabajadores cubiertos.

Duración media de las bajas: la duración media de las bajas indica la cantidad de jornadas no trabajadas en promedio, por cada trabajador damnificado, incluyendo solamente aquellos con baja laboral.

Índice de incidencia en fallecidos: Expresa la cantidad de trabajadores damnificados que fallecen por el hecho o en ocasión del trabajo en un período de un año, por cada un millón de trabajadores cubiertos.

Trabajo infantil

Encuesta de Actividades de Niños, Niñas y Adolescentes (EANNA)

La EANNA es un emprendimiento que el MTEySS está desarrollando en forma conjunta con el INDEC en el marco del Programa Encues-

ta y Observatorio de Trabajo Infantil acordado entre el gobierno argentino y el Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC) de la OIT.

La información de la encuesta se recogió en el último cuatrimestre de 2004 y su área de cobertura abarcó el Gran Buenos Aires, la provincia de Mendoza y dos subregiones del país, una del noroeste, integrada por tres provincias: Jujuy, Salta y Tucumán, y la restante del noreste, por las provincias de Formosa y Chaco. En las provincias enumeradas se encuestó tanto a la población urbana como a la rural; ello significó utilizar, por primera vez, el marco de muestreo urbano rural diseñado por el INDEC para encuestas a hogares.

El total de niños y adolescentes encuestados representa aproximadamente a la mitad de los niños de cinco a diecisiete años residentes en el país. Si bien esta cobertura es importante, los resultados de la encuesta no pueden ser expandidos ni a otras regiones ni al conjunto del país. El MTEySS tiene la intención de ampliar en el futuro la cobertura de la EANNA a otras regiones para poder realizar una estimación lo más precisa y completa posible de la magnitud y del perfil de los niños que trabajan y/o realizan otras actividades económicas.

La metodología adoptada para medir la actividad de los niños y adolescentes consistió en la definición de tres categorías que expresan actividades que tienen un valor económico directo o indirecto:

1) El núcleo de la actividad económica o trabajo propiamente dicho, que se refiere a la realización de actividades productivas que generan bienes y servicios para el mercado. Es decir, una categoría equivalente a la comúnmente adoptada para definir el trabajo de los adultos.

2) Las actividades productivas de bienes primarios dirigidas al propio consumo del hogar (cultivo de productos agrícolas o de huerta, ordeño y cuidado de animales de granja o de campo), y la construcción y reparación de la propia vivienda. Dado que se privilegió la realización de actividades laborales sobre la producción para el autoconsumo, se excluyen de esta categoría los niños que realizan ambos tipos de actividad y que están clasificados como niños trabajadores. Así queda definido el "anillo1".

3) Las tareas domésticas "intensas" realizadas para el propio hogar, definidas en función de la duración o carga horaria que éstas insumen: diez horas o más, en el caso de los niños de cinco

a trece años, y quince horas o más en el de los adolescentes de catorce a diecisiete años. La intensidad del trabajo doméstico es un aspecto importante en tanto una carga horaria prolongada

obstaculiza el desarrollo que deben tener niños y adolescentes, dificulta la asistencia y el buen rendimiento en la escuela y quitan tiempo para el juego y el descanso.



Boda aldeana (1568)

Pieter Bruegel "El Viejo"

Óleo sobre tabla, 114 cm x 164 cm

Kunsthistorisches Museum, Vienna

Pieter Bruegel "El Viejo" (1530-1569) es uno de los artistas más interesantes y de mayor talento del siglo XVII. Perteneció a una de las más famosas dinastías de artistas flamencos. Se cree que nació en la ciudad de Breda, ubicada en Brabante (hoy Holanda).

A finales de la década de 1550 inició una serie de grandes paneles pintados con complejas composiciones que representaban diferentes aspectos de la vida rural flamenca entre la que se encuentra la presente obra.



Ministerio de Trabajo, Empleo y
Seguridad Social

R e p ú b l i c a A r g e n t i n a