

REVISTA de TRABAJO

Año 1 - Número 1 - Nueva Época - 2005



El Empleo en el debate de las Américas

Directora

Marta Novick

Secretaría de Redacción

Beatriz Cappelletti

Consejo de Asesores

Lais Abramo

Carlos Aldao Zapiola

Antonio Baylos Grau

Juan José Castillo

Carlos Custer

María Ester Feres

Jacques Freyssinet

María Antonia Gallart

Lucio Garzón Maceda

Julio F. Godio

Mercedes Marcó del Pont

Julio César Neffa

José Nun

Héctor Recalde

Jorge Rodríguez Mancini

Umberto Romagnoli

Juan Carlos Torre

Oscar Ermida Uriarte

Oscar Valdovinos



La *Revista de Trabajo* es el órgano oficial del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Av. Leandro N. Alem 650, 2º piso, Ciudad Autónoma de Buenos Aires (1001), República Argentina.

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

Se solicita enviar los comentarios por vía e-mail a ssptyel@trabajo.gov.ar

Índice

Carlos Alfonso Tomada
Presentación

Marta Novick
Editorial

Juan Somavia
Saludo para la *Revista de Trabajo*

El empleo en el debate de las Américas

El empleo en el foco de la globalización

Daniel Martínez
La generación de empleo de calidad y los procesos de integración regional

Jacques Freyssinet
La estrategia europea para el empleo: un compromiso inestable

Gerry Rodgers
Por el fortalecimiento de la dimensión social de la globalización

Jorge Notaro
Las políticas de empleo en los países del Mercosur

Desarrollo y empleo de calidad

Roberto Frenkel
Una política macroeconómica enfocada en el empleo y el crecimiento

Laís Abramo
Incorporación de la dimensión de género en las políticas de empleo. Experiencias y desafíos.

Julio Godio
El paradigma de la “sociedad de trabajo”

María Antonia Gallart
Empleo, informalidad y formación. Segmentación de oportunidades laborales y formación

Emilia Roca
Mercado de trabajo y cobertura de la seguridad social

Flavio Fuertes, María Lara Goyburu y Bernardo Kosacoff
La responsabilidad social empresaria: ¿sólo un discurso?

Entrevista

Entrevista a Jorge Taiana por Beatriz Cappelletti
El proceso de cumbres de las Américas

Publicaciones

OIT. Generando trabajo decente en el Mercosur. Empleo y estrategia de crecimiento

Documentos

Plan de Acción de México

Discurso del ministro de Trabajo, Empleo y Seguridad Social en la XIV Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo de la OEA, México D.F., 27 de septiembre de 2005

Declaración tripartita para el fomento del empleo y el trabajo decente en Centroamérica y República Dominicana, Tegucigalpa, 30 de junio de 2005

Declaración de los ministros de Trabajo del Mercosur en la Conferencia Regional de Empleo, Buenos Aires, 16 de abril de 2004

Estadísticas

Índice temático

Aclaraciones metodológicas

PRESENTACIÓN

Carlos Alfonso Tomada*

La decisión de volver a publicar la *Revista de Trabajo* se orienta a poner los temas del empleo, el trabajo y las relaciones laborales nuevamente en el debate público. Decimos *nuevamente* porque estas temáticas ya fueron tratadas en ella desde el punto de vista del paradigma sociolaboral que regía en la primera etapa de su publicación, a mediados de los 90, cuando la desprotección del trabajo y el tipo de vínculo precario entre trabajadores y empleadores constituyeron, respecto del empleo, el rasgo característico en la Argentina y en nuestra región.

Fue aquél un período en el cual las políticas macroeconómicas se definían flexibilizando y ajustando lo laboral para que ese campo resultase funcional al libre juego del mercado. Fue una década en la cual, simultáneamente a esos ajustes, la gran mayoría de la población veía disminuir día a día su capacidad de apropiarse de la riqueza que se generaba. Fue una época, finalmente, en la que la baja de los costos laborales no se tradujo –como lo prometía la gestión económica– en aumentos del empleo. La pobreza, el desempleo, la precariedad y la informalidad laboral se generalizaron y alcanzaron a millones de personas.

La historia vivida durante esos años golpeó fuertemente a la sociedad en su conjunto. Produjo un impacto de tal magnitud que estamos en presencia de cambios fundamentales en la configuración de los actores del mundo del trabajo, actualmente debilitados y con una agenda poco clara respecto de su papel social. También estamos en presencia de la búsqueda de cambios esenciales en el rol del Estado.

El Estado necesita hoy recuperar su rol institucional y reconstruir su identidad, ya no desde un papel interventor y regulador como lo hizo en

las etapas de producción sustitutiva y de mercados cerrados. Tampoco desde la ambigüedad de un Estado dotado de una naturaleza prescindente y provista, al mismo tiempo, de parcialidad, tal como caracterizó a la gestión imperante en los 90. Se trata, desde esta perspectiva, de comenzar a recorrer una etapa fundacional de un nuevo rol que será, posiblemente, inaugural de nuevas relaciones laborales.

A la búsqueda de una redefinición institucional se suman, además, imperativos para dar respuestas a los cambios. Respuestas, por un lado, al cambio de paradigma en el mundo de las relaciones del trabajo y a las exigencias de transformaciones tecnológicas, organizativas y de los modelos productivos. Por otro lado, respuestas al auge sin precedentes de las tecnologías de la información y la comunicación que paulatinamente nos transforman en sociedades basadas en el conocimiento. ¿Cómo articular, entonces, las sociedades del trabajo con las del conocimiento?

Pretendemos nutrirnos de aquello que transcurre en el ámbito internacional en el marco de los debates intelectuales. Aspiramos a conocer los aportes concretos que realizan los organismos multilaterales en sus intentos por redefinir sus agendas de actuación pública incorporando –en el centro de sus políticas– las necesidades y aspiraciones de la gente. Creemos que esto significa, sin dudas, una contribución a la recuperación de la ética y la equidad. Contribución fundamental porque es en el contexto de los valores donde surge la certeza de que el trabajo –no cualquier trabajo sino el *trabajo decente*– representa un puente sólido que es necesario establecer entre la justicia social y el mercado, que debería hacer posible un desarrollo económico inclusivo para todos. De allí la importancia de abogar por *un modelo de*

* Ministro de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

desarrollo centrado en el empleo de calidad puesto que sin trabajo –o con la mayoría de los trabajadores privados de empleo decente– no habrá posibilidades de establecer relaciones laborales modernas ni será factible reducir las brechas de equidad y de ingresos.

Para este gobierno, *el empleo está en el centro de las políticas públicas*. Esto implica no sólo el ejercicio de un rol activo por parte del Estado en el mercado de trabajo, sino la articulación y la integración de políticas económicas y sociales destinadas a conformar un círculo virtuoso (*empleo-consumo-inversión y producción-empleo*) capaz de lograr la derrota de la pobreza extrema y el comienzo de la recuperación. Con este propósito, el gobierno del presidente Néstor Kirchner en estos dos años de gestión estableció políticas centradas en el *trabajo decente* como factor clave de integración social y de dignidad de las personas.

Con esta orientación, se realizaron acciones concretas vinculadas con la política de ingresos, con la formación de trabajadores ocupados y desocupados, con el fortalecimiento institucional. Entre ellas, los incrementos del salario mínimo, vital y móvil, el aumento de las asignaciones familiares y de las jubilaciones y pensiones, la promoción de la negociación colectiva, el combate al trabajo no registrado, el establecimiento de acuerdos sectoriales y territoriales para capacitación, formación profesional, terminalidad educativa, orientación laboral y apoyo a la búsqueda de empleo, el reordenamiento de la temática laboral a través de la sanción de la ley 25.877 en marzo de 2004, con el objetivo de mejorar la protección de los trabajadores.

Estas medidas impactaron en el mercado descen-
so en los niveles de desocupación (de 20,7% a 12%), en el aumento sostenido en la tasa de empleo, en la recuperación de la generación de empleo de mejor calidad (registrado), en el aumento de la capacidad adquisitiva de sectores postergados, en la mejora de las condiciones de empleabilidad de trabajadores desocupados y ocupados, y de beneficiarios de planes sociales.

La aplicación de estas políticas hizo necesario el establecimiento de articulaciones eficientes entre distintas áreas del Estado. Pero aún se necesitan mayores correlatos institucionales. Esto implica no sólo el fortalecimiento de un diálogo profundo y fructífero entre actores y organismos de gobierno sino también promover y consolidar el diálogo entre el Estado y la sociedad. También cabe a las organizaciones sociales, particularmente al sector empresarial y al

trabajador, producir alianzas estratégicas orientadas a un desarrollo económico integral, generador de inclusión social.

El desafío es ambicioso: concebir y aplicar una economía competitiva, de innovación no sólo tecnológica sino también social, capaz de incrementar la productividad de sus agentes económicos, de asumirse como participante de un desarrollo integral e inclusivo y de mejorar las condiciones de vida de los pueblos. En esta línea de política se sustentó la propuesta del gobierno argentino –apoyada por países vecinos– que dio lugar al lema que hoy sostiene la IV Cumbre de las Américas: “Crear trabajo para erradicar la pobreza y garantizar la gobernabilidad democrática”.

Acorde con la línea expuesta, el primer número de la *Revista del Trabajo* en esta segunda etapa está dedicado al empleo en el debate de las Américas. Se trata de una centralidad temática que se explica por la importancia que este debate reviste, por la necesidad de que trascienda las fronteras nacionales y porque su tratamiento resulta perentorio debido a la situación de la región. En efecto, según la CEPAL, América Latina se encuentra entre los ámbitos más inequitativos del mundo: el 40% de la población percibe menos del 14% de los ingresos, mientras el 10% más rico de los habitantes capta el 36% de aquéllos. Sólo la generación de empleo decente –a través del fortalecimiento del vínculo entre crecimiento económico y empleo formal en el marco de estrategias comerciales orientadas a metas de desarrollo agrícolas e industriales– podría comenzar a paliar la fuerte inequidad regional.

La creación de empleo, en este número de la *Revista de Trabajo*, es analizada no sólo desde una perspectiva multidisciplinaria. Incluye, además, dimensiones vinculadas con aspectos sociales de la globalización, con procesos de integración regional y con componentes de políticas económicas. La condición de género, la formación laboral –particularmente la de los sectores más desfavorecidos del mercado de trabajo–, la relación entre empleo y protección social, y la temática de la responsabilidad social empresarial, son cuestiones tratadas en esta publicación.

Este número presenta, además, tres importantes documentos suscriptos por ministros de Trabajo de América Latina: la Declaración de Buenos Aires de los Ministros de Trabajo del Mercosur (abril de 2004) y la Declaración de Tegucigalpa de los ministros de Trabajo de América Central. La reciente Declaración de la XIV reunión de los ministros de Trabajo reunidos en septiembre de 2005 en ciudad de México y su plan de

acción cierra el grupo de documentos. Ambos documentos evidencian la preocupación regional por alcanzar un desarrollo con equidad, por la generación de empleos de calidad y por la necesidad de promover la inversión, la innovación y el desarrollo de redes productivas como forma de in-

tegración de las pequeñas empresas en la economía formal y competitiva.

Esperamos que esta nueva etapa de la *Revista de Trabajo* se constituya en un hito en la historia del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y de las buenas prácticas, así como en un verdadero aporte a la comunidad.

EDITORIAL

Marta Novick

La *Revista de Trabajo* inicia con este número una nueva época, hecho auspicioso en un contexto signado por la recuperación de las instituciones del trabajo en la Argentina. La convocatoria para dirigirla constituye para mí un compromiso debido al prestigio de esta publicación. Con la colaboración del equipo de redacción, buscamos continuarla y consolidarla, preservando los rasgos de calidad de su trayectoria previa.

Entre estos rasgos, en primer lugar, se destaca la universalidad reflejada en la convocatoria a personalidades de todo el mundo para colaborar en estas páginas, lo cual expresa la convicción de que la comprensión y la explicación en los temas del trabajo sólo emerge de la confrontación de experiencias, enfoques y conceptos diversos.

En segundo lugar, esta vocación de universalidad no es ajena a nuestra identidad latinoamericana, un modo de ser en el mundo que reclama –además de un horizonte conceptual propio– el derecho a una intervención específica en los debates contemporáneos sobre el trabajo. Tanto más cuando no dejamos de advertir, con cierta perplejidad sin duda, que en los debates sobre la cuestión laboral emergen cada vez con más fuerza temas y problemas que antaño parecían patrimonio exclusivo de nuestros países. Si en la década de los 60 los latinoamericanos discutíamos sobre las posibilidades de convergencia con los países industrializados a través de la profundización de la sociedad salarial, debemos advertir que en varios de los debates actuales se alude a una efectiva convergencia pero de signo opuesto al imaginado hace cuarenta años.

En este campo debe señalarse la contribución decisiva de la OIT en el relevamiento de temas que, además de aportar a la construcción de instituciones laborales locales e internacionales, promueve la difusión de enfoques y problemáticas comunes que facilitan el diálogo entre países, regiones y culturas. Esta búsqueda de denominadores comunes a través de la diversidad

es una orientación permanente de nuestra publicación.

En tercer lugar, pero no el menor en orden de méritos, se trata de la rigurosidad académica, científica e institucional de las contribuciones, que surge de la convicción de que sólo un debate informado y de alto nivel y responsabilidad intelectual puede volver a colocar el trabajo y el empleo en el centro de las reflexiones sobre nuestras sociedades. Esta vocación de la *Revista de Trabajo* es sostenida por su consejo asesor, cuyos miembros se destacan por una extensa trayectoria local e internacional en la generación de ideas e iniciativas institucionales.

Por último, y tal vez lo principal, esta publicación pretende –como en el pasado– relevar los principales temas del debate local e internacional sobre el mundo del trabajo, a través de una actualización permanente. Por eso este primer número de la nueva época de la *Revista de Trabajo* está dedicado precisamente al tema central de la Cumbre de las Américas que se desarrollará en la ciudad de Mar del Plata, Argentina, los días 3 y 4 de noviembre de 2005, y que tiene como lema “Crear empleo para combatir la pobreza y garantizar la gobernabilidad democrática”.

La elección de “El empleo en el debate de las Américas” para iniciar esta nueva etapa resulta a la vez de la problemática emergente de nuestros principales problemas y de su proyección continental a través de una iniciativa institucional. Esa iniciativa se vincula con nuestra firme convicción en que el empleo debe ser colocado en el centro de las políticas económicas y sociales. Sólo de esta manera puede garantizarse un crecimiento económico sostenido y una más justa distribución del ingreso, una enseñanza aprendida duramente por los argentinos, luego de largos años de recesión y crisis económica y social.

Este lugar central del empleo lo convierte en un eje para la reflexión sobre un conjunto de problemas que son los que trata el presente número.

Debe destacarse que no se trata de un logro a alcanzar a cualquier costo, sino de generar empleo de calidad en el marco de una estrategia de desarrollo. Como lo muestran los enfoques europeos y latinoamericanos, las estrategias para la generación de empleos de calidad requieren compromisos sociales e institucionales no sólo en el plano nacional sino también en marcos de integración regional, que resultan indispensables para promover y fortalecer la dimensión social de la globalización. Sólo un marco tal permitirá afianzar políticas macroeconómicas enfocadas simultáneamente sobre el crecimiento y el empleo. Pero además de estas dimensiones sistémicas, el debate sobre el empleo resulta central para el fortalecimiento y la cohesión social, lo cual se revela al analizar las consecuencias negativas de las carencias de empleo de calidad sobre la seguridad social, la segmentación de las oportunidades ocupacionales y la discriminación de género. Este enfoque complejo de las diferentes dimensiones de la problemática del empleo es el que queremos destacar en el presente número, por lo cual se eligió una visión que integra una multiplicidad de dimensiones y disciplinas convergentes. El empleo como centro de las políticas requiere, primero, de una concepción basada en la ética y en la equidad, de una articulación entre estrategias macroeconómicas, procesos de globalización e integración regional, y también incorpora dimensiones como la protección social, la formación permanente o la equidad de género, que constituyen factores de ciudadanía. Las empresas tienen una responsabilidad importante en este abor-

daje y la problemática de “responsabilidad social empresarial” requiere una mirada también hacia el mundo interno de las empresas y de sus trabajadores.

La *Revista de Trabajo* presenta un conjunto importante de estadísticas laborales del país de carácter sistemático que será actualizado y ampliado regularmente en los próximos números. La información que se presenta proviene de estudios propios del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, como de otras fuentes del Sistema Estadístico Nacional.

Decía al principio que la convocatoria a dirigir esta revista es para mí un compromiso, pero es también y ante todo un honor, por lo que implica como culminación de una trayectoria que hasta ahora había sido, sobre todo, académica, por lo que agradezco a las autoridades del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social esta designación. Es seguramente uno de los modos posibles en que pueden aunarse la vocación por el conocimiento y la voluntad de participar en los asuntos públicos, de manera de trascender los dilemas entre conocimiento y acción.

El conocimiento y la acción constituyen, asimismo, los ejes de construcción y recuperación de las instituciones del trabajo, tema central del próximo número de esta revista

Esperamos que esta nueva época de la *Revista de Trabajo* vuelva a interesar a los lectores y proporcione un ámbito de debate y difusión de todos los aspectos del mundo del trabajo.

La directora

SALUDO PARA LA REVISTA DE TRABAJO

La reaparición de la *Revista de Trabajo* es oportuna. Se produce en un momento en el cual es más urgente que nunca profundizar en el abordaje de nuevas ideas y argumentos técnicos para las estrategias de trabajo decente en los ámbitos nacionales, destinadas a generar empleos dignos para mujeres y hombres que aspiran a mejorar sus condiciones de vida. Sabemos que en el pasado esta revista ya demostró la importancia de contar con la información especializada y las herramientas teóricas apropiadas para enfrentar problemas sociolaborales comunes a todos los países de la región, teniendo como referencia la experiencia de la Argentina. Quiero felicitar al ministro Tomada por la iniciativa de darle un nuevo impulso a esta *Revista de Trabajo*, le ofrecemos nuestro apoyo y entusiasmo para que tenga la continuidad que se merece.

Juan Somavia
Director de la OIT

El empleo en el debate de las Américas

LA GENERACIÓN DE EMPLEO DE CALIDAD Y LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN REGIONAL

*Daniel Martínez**

1. Introducción: la generación de empleo, un desafío nacional y regional

En los últimos años la generación de empleo ha recobrado su prioridad en la agenda tanto pública como privada. No sólo los gobiernos y los agentes económicos buscan fórmulas para generar empleos suficientes y de calidad, sino que las propias instituciones de integración se preguntan cómo pueden favorecer el objetivo de generación de empleo. Los recientes foros de empleo en el Mercosur, la CAN en el área andina y el SICA en Centroamérica son buena prueba de ello.

Si la generación de empleo depende del crecimiento económico, como efectivamente ocurre, entonces la política de generación de empleo por excelencia es la política económica. Las políticas activas de mercado de trabajo tienen un papel importante en materia de empleo, pero son sólo complementarias de la política económica.

Sin embargo, aun cuando se produzca crecimiento económico, puede ocurrir que no haya un aumento neto del empleo o que, aun habiéndolo, la tasa de desempleo no se reduzca. Hay dos razones por las cuales esto puede ocurrir. La primera consiste en que el crecimiento se base en el desempeño de un sector económico poco demandante de empleo (es decir, con una baja elasticidad empleo-producto), de forma que aun cuando en ese sector se creen nuevos puestos de trabajo como resultado del crecimiento, éstos sean menos numerosos que los que se habrían perdido en otro sector. Éste es un caso que se observa en países cuya economía depende fundamentalmente de recursos mineros explotados por grandes compañías con una altísima dotación de capital

por puesto de trabajo. La segunda razón que explica por qué la tasa de desempleo puede aumentar, aun en presencia de crecimiento económico, es que el incremento del número de empleos resulte inferior al crecimiento de la oferta laboral.¹

En consecuencia, estos posibles comportamientos del empleo y del desempleo dependerán de los cambios en la oferta y la demanda de mano de obra a nivel nacional. Pero esta última dependerá no sólo del crecimiento económico sino también de la distribución sectorial de ese crecimiento o, lo que es lo mismo, de la distribución sectorial de la inversión.

Lo anterior nos muestra no sólo que las mejores políticas de empleo son la política económica, que influye sobre la demanda de empleo, y la demográfica (si la hubiera), que influye sobre la oferta laboral, sino que, además, la responsabilidad de lograr el objetivo de generar suficiente empleo de buena calidad es del gobierno y de los agentes económicos y sociales nacionales. Muestra también que el crecimiento económico, aun siendo necesario para generar empleo de calidad y para reducir el desempleo, no es suficiente por sí mismo, sino que requiere además de políticas públicas que orienten la inversión hacia sectores altamente demandantes de mano de obra y que establezcan condiciones que garanticen la buena calidad de los empleos que se creen.

Aunque la generación de empleo de buena calidad es un objetivo y una responsabilidad nacional, nos preguntamos frecuentemente si los procesos de integración pueden, y cómo, ayudar a la generación de empleo en los países. Obviamente la respuesta es afirmativa, ya que uno de los objetivos principales de estos procesos es contribuir

* Director Regional a.i. de la OIT para América Latina y el Caribe.

1. También se puede dar el caso, como ocurrió en Colombia y El Salvador en 2004, de que la economía crezca y el desempleo se reduzca, pero esa reducción se deba no a un aumento de la ocupación, que no ocurrió, sino a que la caída de la oferta laboral fue mayor que la contracción de la demanda de trabajo.

al crecimiento económico mediante la ampliación del mercado y un tratamiento común a ciertas variables como la inversión, el comercio intrarregional, el arancel externo común, etcétera.

El problema es, más bien, cómo operacionalizar ese aporte de los procesos de integración al crecimiento económico y a la generación de empleo de buena calidad en los países que en él intervienen.

En las siguientes secciones analizaré los diferentes enfoques sobre la relación entre la política económica y la generación de empleo de calidad a nivel nacional, así como sobre la relación entre legislación laboral y generación de empleo, y formularé algunas propuestas generales sobre una política general de empleo en el ámbito nacional, así como la contribución que el proceso de integración podría hacer en este campo.

Cuando me refiero a los procesos de integración estoy pensando en esquemas como los del Mercosur, la CAN, SICA, etc. Sin embargo, el análisis que se efectúa en la última sección de este artículo toma en cuenta no sólo el tipo de procesos sino que se refiere a la integración en un sentido más amplio, ya que se toma en consideración la posibilidad, como parte de un proceso de integración, de tratados de libre comercio entre bloques de países, con un explícito contenido sociolaboral, e incluso experiencias como la de la APEC.

Debo aclarar que el contenido del artículo se basa en mi observación personal de lo que ocurre y ha ocurrido en los últimos veinte años en América Latina y el Caribe,² y no tanto en otras regiones en las que los ciclos económicos y la evolución del empleo han tenido un comportamiento diferente del de la región, como resultado bien de la aplicación de políticas económicas de otro signo o bien de condiciones históricas y características culturales diferentes.

Como es lógico, mis opiniones y las recomendaciones que formulo son responsabilidad personal y en modo alguno comprometen ni a la Organización Internacional del Trabajo ni, por supuesto, al Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Argentina.

2. Principales enfoques actuales de las políticas para generar empleo

Sobre las políticas para generar empleo (requisito básico del trabajo decente, como lo define la OIT)³ hay, al menos, tres enfoques diferentes.⁴

Un primer enfoque es el utilizado durante prácticamente toda la década pasada (hasta 1997) en la mayor parte de los países latinoamericanos, en especial en la Argentina, Brasil, Colombia y Perú, así como en países de otras regiones. Su principal objetivo fue la estabilidad de precios. Se argumentó que si esta estabilidad se lograba, entonces los mercados funcionarían de manera libre y duradera, asignando eficientemente recursos (inversión y trabajo) a aquellos sectores y actividades que ofrecen ventajas comparativas, lo que induciría un crecimiento económico competitivo, adecuadamente inserto en las corrientes más dinámicas del comercio internacional. En esta perspectiva, el crecimiento en sectores y actividades identificadas por el propio mercado tendría un efecto dinamizador sobre el resto de los sectores económicos si se eliminan los obstáculos (generalmente de carácter administrativo y generados por políticas públicas equivocadas, o de carácter ético-económico, como la corrupción, el contrabando y otros) que, supuestamente, dificultan el desarrollo de esos sectores con menores ventajas, permitiendo así generar el empleo de buena calidad que los países necesitan, siempre que, además, se eliminen las regulaciones que, se dice, distorsionan el funcionamiento del mercado de trabajo.

Si éstos son los objetivos, entonces la política macroeconómica, orientada a defender prioritariamente la estabilidad de los precios, será el corazón de la política económica, y las restantes políticas tendrán que articularse y ser subsidiarias de ésta. En este enfoque, la política monetaria es el núcleo de la política macroeconómica. Ella desempeña un doble papel. Por una parte, ayuda a controlar la inflación. Por otra, promueve bajas tasas de interés, lo que facilitará la inversión y, por tanto, el crecimiento. Sin embargo, las bajas tasas de interés pueden provocar dos efectos de naturaleza distinta. Uno,

2. Reconozco y agradezco los valiosos comentarios de Fabio Bertranou, Pedro Galín, Ricardo Infante, Andrés Marinakis, Alfredo Monza, Ana Lía Piñeyrúa y Francisco Verdara.

3. La OIT define al *trabajo decente* como el trabajo productivo en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana. Véase Juan Somavía (director general de la OIT), *Trabajo decente*, Memoria a la Conferencia Internacional del Trabajo, 2002.

4. Esta sección reproduce, en parte, recientes artículos míos sobre política de empleo.

que se dinamice la inversión en sectores que, como la construcción, generan mucho empleo. Otro, que la inversión en sectores transables se dirija a la adquisición de bienes de equipo, con un efecto de sustitución de mano de obra. En el primer caso aumenta el empleo. En el segundo, se destruye empleo y se aumenta la productividad del trabajo.

En este enfoque, las políticas mesoeconómicas casi no existen, ya que se asume que el mercado asigna recursos productivos eficientemente. Las políticas microeconómicas –como las que inciden, por ejemplo, sobre la capacitación y el acceso a innovaciones– poseen escasa valoración, por razones similares.

La política laboral, por su parte, se orienta a la reducción de los costos laborales absolutos (no a la reducción del costo unitario resultante de aumentos de productividad), vía flexibilización de los regímenes de contratación y despido, a la formación profesional tanto pública como privada, a programas focalizados en apoyo a micro y pequeñas empresas con potencial exportador y a políticas activas focalizadas hacia los grupos especialmente vulnerables.

El tema normativo-laboral (legislación del trabajo) no sólo no es desarrollado sino que, aun más, en cierta forma es considerado en este enfoque como restrictivo de la capacidad de crecimiento económico. Si bien se acepta la necesidad de una legislación laboral, se trata de una legislación de mínimos en materia de derechos fundamentales en el trabajo, prestaciones sociales básicas, etc., dejando librados los diferentes aspectos de la relación laboral y salarial al contenido del contrato individual de trabajo. En la siguiente sección me detendré en el análisis de este tema.

La extensión de la cobertura y la mejora de la calidad de los sistemas de protección social, más allá de las funciones del sistema de salud pública, son objetivos que, en la perspectiva de este enfoque, deben ser alcanzados por los propios agentes económicos y sociales en el marco de un mercado de libre concurrencia en el que el sector privado desempeña un papel determinante, especialmente en aquellos países en los que los sistemas de protección han pasado a ser financiados por los propios trabajadores y su administración ha sido privatizada.

En cuanto al diálogo social, sea a nivel de empresa, a nivel de sector económico o rama de actividad, o a nivel nacional, en este enfoque se considera que si bien puede ser útil en determinadas circunstancias, en general constituye un obstáculo corporativista al crecimiento, especialmente el

diálogo a nivel de empresa; esto es, la negociación colectiva.

La evolución del mercado de trabajo durante los últimos diez o doce años nos releva de mayores comentarios sobre la insuficiencia de la estrategia basada en este enfoque. Si bien se logró la estabilidad de precios, el aumento de la inversión y la eliminación de gran número de rigideces, que ciertamente sí existían en el funcionamiento de los mercados, ello no fue acompañado de un buen desempeño laboral, ya que el desempleo, la informalidad y la precariedad laboral aumentaron, la cobertura de la protección social disminuyó y si bien los salarios reales se recuperaron debido a las bajas tasas de inflación, el modesto aumento de la productividad ha hecho que esa recuperación haya sido leve, permitiendo sólo recuperar los niveles de salario real de hace quince años.

En realidad, en este enfoque se considera la generación de empleo como un efecto secundario del logro del objetivo principal, que es la estabilidad de precios. Que sea o no un empleo de calidad dependerá de que, como se argumenta frecuentemente, se eliminen los obstáculos al buen funcionamiento de los mercados, incluidos los obstáculos normativos que impiden el adecuado funcionamiento del mercado de trabajo.

Otro enfoque alternativo sobre cómo generar empleos de buena calidad es aquel que, si bien asume como una condición necesaria la estabilidad de precios y el rol fundamental del mercado como asignador de recursos productivos, reclama la intervención del Estado mediante políticas públicas para regular el funcionamiento de esos mercados, dado que éstos no garantizan por sí solos la equidad, así como para promover la demanda interna, aumentando los niveles de consumo, público y privado, lo que actuará como motor del crecimiento económico y de la mayor demanda de trabajo. En este enfoque, cuyo ejemplo más notorio fue Perú en la segunda mitad de la década del 80, es principalmente, aunque no exclusivamente, la demanda interna la que promueve la creación de buenos empleos, y para dinamizar esa demanda se dispone de dos vías.

La primera consiste en un aumento del consumo privado a partir de la periódica elevación de los salarios reales. Sin embargo, es una vía muy poco socorrida, por cuanto si ese aumento no está respaldado por incrementos sostenidos de la productividad, el resultado puede ser una presión sobre precios que podría provocar un aumento, aunque sea menor, de la inflación, con la consiguiente erosión del poder adquisitivo de los

salarios, lo que obligaría a un nuevo reajuste de estos, y así sucesivamente. Por tanto, cuando resulte imposible sustentar con aumentos de productividad el aumento sostenido de los salarios reales, entonces, en un gran número de países, la expansión del consumo privado dependerá casi exclusivamente del incremento de las remesas de los emigrantes, como se observa en Ecuador, Perú y algunos países centroamericanos.

Otra vía para dinamizar la demanda interna es la del aumento del consumo vía un mayor gasto público. Para ello, en este enfoque se considera fundamental la política tributaria que se aplica a las utilidades de las empresas y a la renta de las personas naturales de los tramos más altos de la distribución del ingreso, ya que es por esta vía por la que se obtienen los recursos necesarios para financiar más inversión pública, incluidas las políticas activas de empleo.

Sin embargo, dadas las limitaciones de la administración tributaria y los altos niveles de evasión y de elusión así como las diversas exoneraciones impositivas, el mayor gasto fiscal acaba siendo financiado, generalmente, bien con crédito externo, bien con endeudamiento interno y mayores impuestos a la actividad productiva, bien con ambos. Aunado esto a las altas tasas de interés activas existentes en países con mercados financieros poco desarrollados, el resultado suele ser, en muchas ocasiones, que el ahorro y la inversión privada se retraen y que el Estado debe dedicar cada vez más y más recursos a pagar sus deudas (internas y externas), reduciendo su margen de maniobra para la inversión pública.

En este enfoque no hay políticas mesoeconómicas, pero sí macroeconómicas, orientadas principalmente a la capacitación y al apoyo a la micro y pequeña empresa.

En materia de política laboral, este enfoque sí considera la dimensión normativa y la dimensión de protección y de participación sociales (además del empleo) pero, al no plantearse políticas explícitas y sistémicas en materia de productividad, pronto se encuentra con el obstáculo insalvable de no disponer de recursos ni para financiar el aumento de salarios, ni para la expansión de los sistemas de protección. En este marco, el diálogo social suele ser recurrido no como un instrumento de crecimiento económico y de gobernabilidad democrática sino más bien como un mecanismo para administrar las tensiones sociales, muchas de ellas agravadas, además, por los intereses corporativos de sectores sociales que no ven que el crecimiento basado en inversión pública los esté beneficiando.

Ni en este ni en el anterior enfoque existe una explícita política con relación a la oferta de trabajo.

La principal virtud de este enfoque es que recupera la importancia que le corresponde a las políticas públicas. Sin embargo, sus limitaciones son evidentes y existen amargas experiencias que dan cuenta de ellas. Señalaré las principales. Primero, un enfoque de este tipo no modifica la estructura productiva del país lo que, en un contexto en el que la mayoría de los países de la región están insertos en las corrientes menos dinámicas del mercado global, es grave, pues no sólo no soluciona los problemas sino que se corre el riesgo de que los agrave. Segundo, tampoco incorpora políticas agresivas para lograr aumentos altos y sostenidos de la productividad total en las empresas y de su competitividad. Tercero, la estrategia de crecimiento basada en este enfoque puede acabar enfrentando restricciones difíciles de superar, ya que, tarde o temprano, la aceleración del crecimiento podría enfrentar una restricción de divisas, la inversión se desaceleraría y el crecimiento a mediano plazo del producto potencial y del empleo sería menor.

Lo anterior no quiere decir que la expansión de la demanda interna como motor del crecimiento no sea importante. Sí lo es, y mucho (Argentina, Brasil y México son evidencia de ello). Lo que ocurre es que un enfoque de este tipo, si no va acompañado de políticas precisas para alentar las exportaciones en el corto plazo –otro motor del crecimiento–, de políticas fiscales contracíclicas, de políticas tributarias más transparentes y progresivas, y de políticas agresivas para lograr aumentos sostenidos de productividad y competitividad en el mediano y largo plazo, pronto tendrá que enfrentar las restricciones que he señalado en el párrafo anterior. Es decir, el principal problema de este enfoque es su propia limitación para remover los obstáculos estructurales que impiden el crecimiento económico sostenido y, por tanto, la generación de empleo.

Si bien las diferencias entre ambos enfoques son claras, tienen, sin embargo, dos elementos en común. En el primero se asume que la curva del crecimiento tiene forma de “j”, donde el nivel más bajo de la curva representa la situación que se deberá enfrentar tras la aplicación de un necesario ajuste y refleja la situación en la que se encuentra la economía en un momento determinado. Esto lleva a la necesidad de expandir la demanda interna como la solución (segundo enfoque) y, tras superar esa fase, la curva debería adoptar una tendencia fuertemente creciente, lo

que no ha ocurrido, al menos en lo que al empleo se refiere, en ninguna de las estrategias aplicadas con uno u otro enfoque.

El segundo elemento común, y que explica en gran parte los problemas de crecimiento y del empleo señalados en el párrafo anterior, es que en ambos enfoques se supone que la estructura ocupacional es homogénea y que, por tanto, las políticas que se apliquen benefician a todos por igual, o casi por igual. Como esto no es así, entonces el comportamiento del empleo como resultado de la aplicación de esas políticas no es el esperado por los diseñadores de éstas.

El cuadro 1 muestra, si bien de forma muy sintética, la heterogeneidad de la estructura ocupacional. No sólo se pueden identificar cuatro segmentos de muy baja productividad e ingreso (servicio doméstico, agricultura de subsistencia, cuenta propia informales y microempresas informales), sino que incluso entre los segmentos de más alta productividad e ingreso (que corresponden al sector formal) existen diferenciales notorios entre las microempresas formales, las pequeñas, las medianas y las grandes empresas.

Como se observa en el cuadro 1, las políticas aplicadas sobre la base de cualquiera de los dos enfoques señalados no llegan en modo alguno al conjunto de la estructura. De ahí que el comportamiento del empleo no haya sido el esperado por los diseñadores de esas políticas.

El tercer enfoque, que es el que se propone en este artículo y que desarrollaré más adelante, descansa en asumir que el libre juego de los mercados no conduce automáticamente al pleno empleo de los recursos, ni a la plena adaptación de la economía a un contexto externo cambiante, y en tomar en cuenta que la estructura ocupacional no es homogénea sino que, como acabo de señalar, en ella hay diferentes segmentos con apreciables diferenciales de productividad, ingresos y articulación con el mercado.

3. ¿Hay un exceso de regulaciones, incluidas las laborales, que obstaculiza el libre funcionamiento de los mercados y la generación de empleo de calidad?

Como señalé en la sección anterior, el enfoque predominante en la década de los 90, y que aún condiciona fuertemente la orientación de las políticas en muchos países, considera la legislación en materia económica y laboral como un obstáculo al crecimiento y a la generación de empleo de calidad, ya que esta última impone excesivas regulaciones legales y administrativas, que im-

piden el adecuado funcionamiento de los mercados, alientan la informalidad (entendido esto como una estrategia para evadir esas regulaciones excesivas), encarecen los costos de producción y restan competitividad.

El argumento de que existe una excesiva regulación pone especial énfasis en la legislación tributaria, la fiscal y la laboral, así como en las regulaciones administrativas para constituir empresas, importar, exportar, etc. Como explicaré a continuación, el argumento tiene sustento sólo en parte, y no me parece aceptable recurrir a la existencia de regulaciones para, por una parte, cuestionar derechos individuales y colectivos de los trabajadores y, por otra, obviar las verdaderas causas de la situación que enfrenta la región en materia de crecimiento, empleo y equidad social, y defender políticas ya aplicadas que, sin duda, requieren una revisión.

Con relación a las normas de carácter administrativo, es evidente que, a pesar de los avances en materia de simplificación administrativa en el último decenio o más, la administración pública aún exige a las personas y a las empresas excesivos trámites, muchos de ellos duplicados y otros de una muy dudosa utilidad en lo que al control estatal se refiere.

La tributación es, sin duda, una de las áreas en las que las reformas de la década pasada menos han incidido. Básicamente, hay tres aspectos de la política tributaria que no han sido adecuados o suficientemente afrontados. Primero, los altos niveles de evasión y elusión, con los negativos efectos que esto tiene en materia fiscal. Por ello, más las múltiples exoneraciones existentes, la presión tributaria es baja con relación al PBI, por lo que no encuentro razones fundadas para argumentar que la actual política tributaria (salvo en algunos pocos países) eleva los costos y afecta negativamente la competitividad. En este aspecto, la meta a alcanzar debería ser una presión tributaria de, cuanto menos, el 15% del PBI (algunos países de la región, como es el caso de Chile, tienen ya una presión mayor).

Segundo, la complejidad del sistema de recaudación. Ello es cierto en muchos países. Un ejemplo, muy conocido por cierto, es el de los países en los que la empresa paga al Estado por adelantado los impuestos al valor agregado, sobre la base de un presunto nivel de ventas u operaciones, parte de los cuales le será reintegrada posteriormente, una vez que se determine el monto efectivo de los impuestos a pagar. Sin embargo, en muchos casos esta devolución es tan tardía que genera a la empresa (en especial a la pequeña) pro-

Cuadro 1
Estructura del empleo

			Sector informal			Sector formal					
	Servicios domésticos	Agricultura subsistencia	Cuenta propia	Familiares no remunerados	Micro-empresa	Cuenta propia	Micro-empresa	Pequeña empresa	Mediana empresa	Gran empresa	Sector público
Primer enfoque											
Política macro											
Política meso											
Política micro											
Política laboral											
Legislación											
Políticas activas											
Segundo enfoque											
Política macro											
Política meso											
Política micro											
Política laboral											
Legislación											
Políticas activas											

Segmentos de la estructura sobre los que inciden las políticas

blemas de liquidez y de disponibilidad de capital de trabajo.

Tercero, y quizá el más importante, la orientación general de la política tributaria: ¿qué gravar? ¿El consumo? ¿La renta de las personas físicas? ¿Las utilidades de las empresas? ¿Las transacciones financieras? ¿Todo ello? La respuesta a estas preguntas por parte de los tributaristas es que la política tributaria debe combinar todos estos tipos de impuestos (al consumo y a la renta de las personas y de las empresas), pero cuidando de, por una parte, no afectar excesivamente al consumo (un IVA o IGV demasiado elevado) y, por otra, no perjudicar la inversión (un excesivo impuesto a las utilidades de las empresas), tratando, además, de establecer cargas impositivas diferenciadas por tramos de renta en el caso de los impuestos directos. Sin embargo, debemos reconocer que esta combinación no siempre es fácil de efectuar, en especial en aquellos países con un régimen político federativo en el que los Estados o las provincias tienen facultades para crear impuestos, así como en los casos en los que las municipalidades o intendencias también tienen amplias facultades en esa materia.

En lo que se refiere a política fiscal, su utilización por parte de los gobiernos de los países desarrollados ha ido perdiendo importancia paulatinamente debido a, por una parte, la creación de fondos de estabilización que compensan la contracción de recursos fiscales cuando esto ocurre y, por otra, al aumento del endeudamiento público, interno y externo, que reduce el grado de libertad en el manejo de tal política.

En América Latina sólo en Colombia, Chile, México y Venezuela se pusieron en marcha fondos de estabilización durante la década de los 90. No ocurrió lo mismo con el endeudamiento, ya que en mayor o menor medida todos los países recurrieron a él, especialmente a partir del momento en el que los mercados financieros internacionales se abrieron para el financiamiento del sector público. El recurso a la colocación de bonos por parte de los Estados es algo normal hoy en día. En este contexto, una de las más importantes responsabilidades en materia fiscal es el pago de esa deuda, lo que lleva a organismos como el FMI a requerir de los gobiernos un superávit fiscal primario que asegure que se está en condiciones de efectuar ese pago. Sin embargo, si el

superávit exigido es muy alto, ello afecta la utilización de la política fiscal como un instrumento de expansión del gasto con el consiguiente efecto sobre el crecimiento y el empleo.

Por ello en materia fiscal el manejo del presupuesto público debería sustentarse en tres criterios básicos ("reglas fiscales"). Uno, garantizar la sostenibilidad de la deuda pública. Es decir, evitar una elevación de la *ratio* deuda/PBI cuando ésta sea ya muy elevada. Otro, actuar de manera contracíclica, mediante la creación de fondos automáticos de estabilización, que pueden desempeñar, además, un rol redistributivo. Finalmente, independizar el gasto de inversión de la contabilidad del déficit público.

En lo que a la legislación laboral se refiere, tema más cercano a la finalidad de este artículo, el debate sobre los altos costos laborales resultantes de la aplicación de esa legislación ha sido muy intenso. Mientras que la OIT ha sostenido que los costos laborales deben ser analizados y evaluados en su relación con la productividad y que, por tanto, el indicador a considerar es el del costo laboral unitario,⁵ otras instituciones como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) han insistido y continúan insistiendo en que determinadas regulaciones como la indemnización por despido constituyen un costo excesivo que desalienta la contratación de mano de obra y que promueve la precariedad, el trabajo no registrado y la informalidad.⁶ Muchos empresarios y académicos comparten, sin duda, esta última argumentación.

La pregunta es, por tanto, la siguiente: ¿la legislación laboral vigente eleva los costos a un nivel tal que hace que esa legislación se convierta en un obstáculo importante para la generación de empleo?

Si bien considero que la normativa laboral no obstaculiza la generación de empleo, como trataré de demostrar en las siguientes líneas, quiero hacer la salvedad de que determinados rasgos de esa legislación en ciertos países sí podrían ser un obstáculo. En este aspecto, como en otros muchos, no es conveniente generalizar.

Así, por ejemplo, una legislación laboral que impone un sistema diversificado de salarios mínimos (por región, por sector de actividad económica, por categoría ocupacional) y que, precisamente por su diversidad, no puede relacionar los

5. D. Martínez y V. Tokman, *Flexibilización en el margen. La reforma del contrato de trabajo*, Lima, OIT, 1999.

6. *Se buscan buenos empleos. Los mercados laborales en América Latina*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, 2004, pp. 225-268.

reajustes periódicos de esos salarios con la productividad media, con el ingreso promedio en el sector informal o con otros parámetros similares, podría efectivamente convertirse en un obstáculo al aumento de contrataciones, especialmente de jóvenes, además de que pronto acaba (el sistema) siendo extremadamente rígido y desvinculado de las señales que envía el mercado.

De igual modo, me parece evidente que todo proyecto de ley en materia laboral (y también en materia económica) debiera ser acompañado para su trámite parlamentario de un estudio serio sobre sus efectos en el empleo. En muchos proyectos, luego aprobados, se argumentó, en un solo párrafo, que contribuirían a generar empleo. Una vez en vigencia, se comprobó que, como ocurrió con las leyes de flexibilidad laboral, no sólo no generaron empleo sino que más bien precarizaron gran parte del empleo ya existente.

Sin embargo, y hechas estas salvedades que considero importantes, el análisis global del efecto de la legislación laboral sobre los costos laborales, la competitividad y la generación de empleo me lleva a pensar que, en el largo plazo, no existe un efecto perjudicial.

La perspectiva del largo plazo es importante para el análisis. Dado el acortamiento de la duración de los ciclos económicos (volatilidad del crecimiento), la cada vez mayor competencia en mercados abiertos y el permanente cambio tecnológico, las estrategias de corto plazo no resuelven el problema ni de la productividad ni de la competitividad. A lo sumo permiten enfrentar dificultades coyunturales o inmediatas, como ocurrió cuando las empresas tuvieron que adaptarse rápidamente a las nuevas condiciones de mercado generadas por la rápida y fuerte reducción de aranceles.

Regresando a la pregunta anterior acerca del efecto de la legislación laboral sobre el empleo, la primera observación que se desprende de los estudios más conocidos⁷ es que los mayores costos resultantes de aplicar la normativa se compensan, en el mediano y el largo plazo, con una mayor productividad, por lo que, como ya señalé, el costo laboral por unidad producida se reduce y la competitividad aumenta. Además, en el corto plazo los empresarios suelen compensar los mayores costos laborales con un salario menor, por lo

que, en esos casos, el costo total se mantiene constante o incluso puede disminuir.⁸

Ahora bien, ¿es posible aumentar la productividad, reducir el costo laboral unitario y obtener ganancias de competitividad con una legislación laboral de mínimos, limitada a los derechos fundamentales de los trabajadores, como sostiene la economía ortodoxa predominante? En mi opinión, la respuesta es que no, que ello no es posible, por las tres razones siguientes.

La primera es que no se puede aplicar una legislación limitada a los derechos fundamentales sin que ello conduzca inexorablemente al desarrollo de una regulación (quizá no heterónoma pero sí autónoma) de los diferentes aspectos de la relación laboral y de las condiciones de trabajo. Si un derecho fundamental de los trabajadores es la libertad sindical, ella no tendría sentido si no se concreta en la existencia de sindicatos y éstos necesariamente se orientan a la negociación de la relación y las condiciones de trabajo o a la aplicación de medidas de presión en caso de que la negociación no tenga éxito y surja el conflicto. La misma conclusión podría establecerse si nos refiriésemos al derecho fundamental de la no discriminación en el trabajo y en el empleo. En última instancia, la única modalidad de trabajo (si así se puede llamar) que no conduce a una regulación o autorregulación de la relación laboral es el trabajo forzoso o esclavo.

La segunda razón es que el aumento sostenido de la productividad y de la competitividad requiere de una combinación de medidas empresariales en materia de adecuación de los sistemas de gestión a una realidad cambiante, de innovación y adaptación tecnológica, de desarrollo de estrategias comerciales, de modernización de la organización del trabajo, de inversión en la formación de los trabajadores de la empresa y de un clima de relaciones laborales en el que el conflicto no sea la regla sino la excepción y en el que existan sistemas bipartitamente acordados para solucionar el eventual conflicto.

Esta estrategia, consistente en una combinación de políticas en el interior de la empresa, no es posible ni viable con una legislación laboral de mínimos. Como varias investigaciones han demostrado,⁹ una normativa laboral en extremo flexible alienta altas tasas de rotación de los tra-

7. Véase W. Sengerberger, *Globalización y progreso social. La función de las normas internacionales del trabajo*, Venezuela, Fundación Ebert-Nueva Sociedad-Programa Sindical Regional, 2004.

8. Véase C. Pissarides, "Employment Protection", *Labour Economics*, 8, N° 2, 2001, pp. 131-159.

9. Véase N. García y J. Chacaltana, "Reforma laboral, capacitación y productividad", documento de trabajo N° 139, Lima, OIT, 2001.

bajadores en la empresa, lo que desincentiva la inversión en formación y ralentiza (o incluso impide) el aumento de la productividad y la competitividad. La cuestión es, por tanto, si existe o puede existir un nivel de regulación óptima, con un adecuado equilibrio entre flexibilidad y protección. La respuesta tradicional de la OIT es afirmativa. A partir de una legislación laboral que garantice el respeto de los derechos laborales y que asuma las obligaciones contraídas mediante la ratificación de los convenios internacionales de trabajo, es posible avanzar, vía negociación colectiva, hacia modelos de autorregulación que combinen flexibilidad con protección.

Un argumento en contra de lo que he señalado en el párrafo anterior, y que es frecuentemente utilizado, consiste en señalar que debido precisamente a una legislación laboral más allá de los derechos fundamentales en el trabajo es que existe el sector informal y que éste se ha convertido en el sector más dinámico en términos de generación de empleo.

Este argumento oculta una realidad y se sustenta en una falacia teórica. Oculta el hecho de la muy baja productividad (estancada, además) del sector y, por tanto, de la baja competitividad de éste. Si el objetivo gira en torno de la productividad, el sector informal no puede ser considerado, en absoluto, como modelo. La falacia teórica consiste en atribuir a la excesiva legislación laboral la existencia misma de la informalidad. Numerosos estudios e investigaciones¹⁰ demuestran que el sector informal es resultado de la existencia de un excedente estructural de mano de obra, resultado, a su vez, de la carencia de políticas de oferta, tan poco tomada en consideración por los académicos y los formuladores de políticas, y de la no aplicación de la legislación laboral.

Explicaré este último punto porque quizá haya sorprendido al lector. ¿Cómo es que la no aplicación plena de la legislación laboral puede explicar la propia existencia de la informalidad, cuando la argumentación en boga es la contraria?

Siempre hablando en términos de largo plazo, el aumento de las inversiones, y por tanto el crecimiento y el empleo, están condicionados por la existencia de mercados abiertos que deman-

dan altos niveles de productividad y competitividad de las empresas si ellas quieren sobrevivir. Sin embargo, y como señalé en párrafos anteriores, los aumentos de productividad no se pueden sostener en el tiempo si se carece de una estrategia empresarial en la que la normativa laboral, no sólo de mínimos, es un componente clave. La carencia o la no aplicación de esa normativa desincentiva e incluso impide el aumento sostenido de la productividad y la competitividad, pone en riesgo la viabilidad de las empresas y afecta a la inversión. El resultado son bajas tasas de crecimiento en el sector de bienes transables no primarios, bajas tasas de generación de empleo de calidad con relación a la tasa de aumento de la oferta laboral y surgimiento de un excedente de mano de obra al que, en ausencia de mecanismos de protección social como los seguros de desempleo, sólo le queda la opción bien de la informalidad bien de la emigración.¹¹

Debo aclarar aquí, sin embargo, que la informalidad a la que me estoy refiriendo no es aquella que muchos empresarios y analistas denominan como informalidad, cuando de lo que en realidad se trata es de ilegalidad. Es decir, no me refiero a esas empresas que se constituyen como tales no para enfrentar un problema de falta de empleo sino para competir deslealmente con empresas formales, operando con costos más bajos que éstas precisamente por evadir las normas tributarias, laborales y demás. En el caso de estas empresas que operan en la ilegalidad, la solución es clara (aunque no sencilla): identificarlas, sancionarlas e imponerles el cumplimiento de la ley.

Ahora bien, el hecho de que, siempre en términos de largo plazo, la legislación laboral no eleve el costo laboral unitario ni puede ser considerada como una causa de la existencia de informalidad no quiere decir que determinados aspectos de la legislación laboral (altas indemnizaciones, salarios extraordinarios, alto costo de las horas extras, largos períodos de vacaciones, etc.) no induzcan un cambio en la estructura ocupacional. En cierta medida, son estos aspectos los que han impulsado en muchos países la contratación en "negro" de trabajadores, la proliferación de contratos de trabajo de índole comercial,

10. Véanse las publicaciones del Programa Mundial del Empleo y, para el caso de América Latina y el Caribe, del PREALC, ambos de la OIT.

11. La comparación entre la tasa de informalidad y la ratificación de convenios internacionales de trabajo (*Panorama Laboral 2003*, Lima, OIT) muestra que no existe ninguna relación entre ellos. Es decir, el aumento o la reducción del porcentaje de la PEA urbana ocupada en la informalidad es independiente del aumento o no del número de convenios ratificados.

la subcontratación de mano de obra, entre otros efectos. La defensa de la legislación laboral planteada en esta sección no quiere decir, por tanto – y como ya hice la salvedad oportunamente –, que no haya aspectos de la legislación que deban ser revisados y negociados en búsqueda de una regulación, en lo posible pactada, que equilibre de manera adecuada la flexibilidad y la protección.

La tercera razón por la que considero que una legislación laboral no sólo de mínimos, ni eleva en el largo plazo los costos unitarios, ni constituye un obstáculo a la generación de empleo es que, en el marco de mercados abiertos que exigen a las empresas ser competitivas, la protección social establecida por la ley constituye una inversión para lograr una estabilidad social que defiende a la economía y a la sociedad de las tensiones que generan mercados abiertos. La mejor prueba de ello es la deslocalización de empresas en Estados Unidos de América y en los países de la Unión Europea. ¿Cómo habrían resistido algunas regiones de Europa (Cataluña, el sur de Francia, el oeste alemán) o algunos estados norteamericanos esta deslocalización de empresas si no hubieran dispuesto de los actuales sistemas de protección social? En última instancia, la cuestión es preguntarse qué es más rentable: ¿proteger a los trabajadores o proteger a las mercancías? Sin duda es rentable proteger a las mercancías, pero a la larga no habrá tal rentabilidad si no está asociada a la protección de las personas, incluidas las que producen esas mercancías (o prestan servicios). Estamos, sin embargo, ante una versión del “dilema del prisionero”. La protección social es una rentable inversión en estabilidad social siempre que todos respeten y apliquen la legislación al respecto. De no ser así, se tendrá una estructura en la que las empresas que no cumplan con esas obligaciones tendrán ventajas espurias y la estabilidad social estará muy lejos de ser una realidad. Es éste uno de los campos en los que la administración del trabajo desempeña un papel fundamental.

Estas tres razones –podría haber muchas más– justifican mi opinión en contra del argumento que concluye que la normativa laboral encarece los costos, obstaculiza el funcionamiento de las empresas e impide la generación de suficiente empleo de calidad. En última instancia, y si se comparte mi razonamiento, la argumentación neoclásica acaba poniendo en cuestión su propio enfoque con relación a la productividad y la competitividad. Llevada al extremo, la argumentación de que la no existencia de una normativa laboral favorecería la creación de empleo,

además de no ser socialmente viable, privaría a los países y a las empresas de uno de los principales medios para aplicar estrategias empresariales de medio y largo plazo para lograr aumentos sostenidos de la productividad y de la competitividad.

Lo anterior no quiere decir, como ya hice la salvedad al inicio de esta sección, que la legislación laboral no sea perfectible y que algunos de sus aspectos no deban ser modificados o hasta eliminados. Sin embargo, incluso en este punto se debe ser muy cuidadoso. La crítica a algunos aspectos de la legislación no debiera llevarnos a una crítica a la existencia de la legislación laboral en sí. Éste es el motivo de mis frecuentes, pero amistosas, discrepancias con algunos colegas del BID. Es posible que la legislación relativa a indemnización por despido *arbitrario* deba ser revisada en ciertos países de la región, como sostiene el BID, pero de ahí a afirmar que es el costo indemnizatorio la razón por la cual no se genera suficiente empleo de calidad hay un paso demasiado grande, un reduccionismo analítico que no puede menos que sorprendernos a muchos.

La normativa laboral a que se refieren los párrafos anteriores se vincula, generalmente, a las relaciones individuales y colectivas de trabajo, así como a los costos de la protección social de los trabajadores, y no tanto a la política salarial, excepción hecha de las normas en materia de fijación de los salarios mínimos. Sobre estas últimas, sin embargo, también se critica el hecho de que su sola existencia impide que, en el enfoque neoclásico, el mercado fije un salario de equilibrio entre la oferta y la demanda de mano de obra. Se argumenta también que la existencia de sindicatos y su acción corporativa impulsa artificialmente al alza los salarios que, sin intervención sindical, el mercado establecería. Ambos factores –salario mínimo y acción sindical– harían que el nivel salarial, y por tanto los costos laborales, sea más elevado que el nivel en el que debiera estar si los salarios fueran establecidos por el mercado.

El argumento tampoco es sostenible en ninguno de los dos casos. En algunos países se observa que si bien el salario mínimo ha aumentado en los últimos años, no ocurrió así hasta 1996 o 1997, en gran medida debido a que al estar las cargas laborales vinculadas al salario mínimo, el Estado fue reacio a ajustar éste para evitar un mayor gasto fiscal (Uruguay). Asimismo, hay suficientes evidencias de que un aumento del salario mínimo no impulsa al alza a la estructura salarial en su conjunto sino más bien, y cuando

ello ocurre, sólo los tramos más bajos de la estructura. Es decir, un aumento del salario mínimo mejora los ingresos laborales y su distribución.

En cuanto al efecto de la acción sindical sobre el nivel salarial, la información estadística disponible muestra, primero, que la evolución del salario real en el mediano y el largo plazo está asociada al comportamiento de la productividad (es decir, los salarios aumentan sólo cuando se eleva la productividad) y, segundo, que el aumento del primero suele ser menor al de la segunda. No ocurre así, sin embargo, en un contexto de hiperinflación, ya que en esos casos los salarios reales se contraen a pesar de (magros) aumentos de productividad. Es por ello que se sostiene que parte de las mejoras salariales deben provenir de mecanismos redistributivos, en cuya aplicación desempeñan un papel central los sindicatos.

Nada indica por tanto que la acción sindical en materia de reajuste salarial perjudique a la productividad, sino más bien, y por el contrario, que tal acción podría favorecer aumentos de productividad, de competitividad y de equidad, si es que se produce un reparto equitativo de los beneficios de esos aumentos.

En materia salarial existe también evidencia de que altos niveles de desempleo a nivel regional provocan, en el mediano y largo plazo, caídas del salario real regional. Un reciente estudio publicado por el Banco Central de Chile¹² presenta evidencias de que el salario y la tasa de desempleo regionales están negativamente correlacionados (es decir, se comprueba la existencia de una “curva de salario”). El mismo estudio presenta evidencias similares halladas por otros estudios, en Estados Unidos de América, Europa occidental, países europeos con economías en transición, la Argentina y México.

En suma, mientras que, por un lado, las variaciones del salario real están positivamente correlacionadas, en el mediano y el largo plazo, con las variaciones de la productividad, por otro, están negativamente correlacionadas con las variaciones de la tasa de desempleo, al menos a nivel regional o sectorial.

Concluyo esta sección con una breve nota acer-

ca de la fuerte competencia de los bienes de origen asiático en el mercado internacional, incluidos los propios mercados nacionales de los países de América Latina y el Caribe, así como el rol de las normas laborales en esta competencia con los países de Asia.

Es conocido que los costos laborales en muchos de estos países son bajos, producto en gran parte de una legislación laboral bastante laxa. Más aún, como señala Senberberger,¹³ existe en esa región el criterio de que incluso los derechos fundamentales de los trabajadores no serían aplicables por no responder a la historia y a la cultura de los países y de las sociedades orientales.

Debido a esos bajos costos (aunque no sólo laborales), la penetración de bienes asiáticos en los mercados europeos y americanos es muy fuerte y agresiva, lo que lleva a algunos gobiernos y a un gran número de empresarios a plantear, por una parte, la aplicación de cláusulas de salvaguarda comercial (en el marco de los acuerdos de la OMC)¹⁴ y, por otra, la revisión a la baja de la legislación nacional en busca de una mayor flexibilidad y de costos laborales más bajos, competitivos con los asiáticos.

La situación es ciertamente difícil y el argumento en pro de una rebaja de costos laborales para enfrentarla no deja de ser un argumento poderoso, al menos para el corto plazo. Sin embargo, aun así la pregunta que debemos hacernos es si en el largo plazo la región debe competir en los mercados internacionales sobre la base de bajos costos laborales absolutos o de mayor productividad y, por tanto, de menores costos laborales unitarios.

Los argumentos desarrollados en los párrafos anteriores sustentarían, al menos en mi opinión, una respuesta por el lado de la productividad. Sin embargo, en el más corto plazo la situación deber ser enfrentada de alguna forma, en tanto las estrategias para un aumento de la productividad surtan efecto.

Una estrategia de corto plazo puede ser la política cambiaria, ligada a una política fiscal prudente. El BID incluye entre sus propuestas para enfrentar la competencia china¹⁵ “evitar episodios de apreciación del tipo de cambio, ya

12. P. García y P. Granados, “La curva de salarios en Chile”, documento de trabajo N° 320, Banco Central de Chile, mayo de 2005.

13. Véase W. Sengerberger, *Globalización y progreso social...*

14. Recientemente China se ha autoimpuesto límites para la exportación de productos textiles a la Unión Europea y ha procedido, tras apreciar ligeramente el yuan, a establecer una administración flexible del tipo de cambio, vinculándolo con una canasta de monedas (dólar, euro, yen y otras).

15. “Hacia el futuro: cómo enfrentar la competencia china. Ideas para el desarrollo en las Américas”, BID, enero-abril de 2005.

que una política de tipo de cambio real competitivo facilita el descubrimiento de nuevas exportaciones y puede atraer Inversión Extranjera Directa (IED) al sector de exportación”. Sin embargo, la experiencia ha mostrado que el manejo proexportador del tipo de cambio no es algo fácil. No sólo se dificulta establecer cuál debería ser el nivel del tipo de cambio sino también, y sobre todo, mantenerlo. Cualquier entrada de capitales en montos significativos (inversión extranjera, directa, remesas de los emigrantes e incluso dinero del narcotráfico) altera significativamente el nivel cambiario previo, y los instrumentos disponibles para recuperar ese nivel son escasos y de difícil utilización y eficacia.

Por ello, la estrategia más adecuada (sin olvidar la política cambiaria, aun con las dificultades para administrarla) es potenciar una estrategia regional en el marco de los procesos de integración. Como el propio BID señala: “La integración ofrece un camino para que las empresas latinoamericanas atenúen sus desventajas de escala y de aglomeración, al tiempo que aprovechen la posibilidad de acceder a mercados regionales de mayor dimensión. Socios regionales pueden también colaborar en materias que fortalezcan la competitividad, tales como las instituciones de enseñanza superior, la investigación y el desarrollo, la generación de cadenas productivas y de centros geográficos especializados, el desarrollo de infraestructura regional, la promoción de exportaciones e inversiones y la cooperación en materia de política macroeconómica”.¹⁶

4. Un enfoque diferente: la integración de la política económica y la sociolaboral¹⁷

El tercer enfoque que orienta la política de crecimiento económico con empleo de calidad pone el énfasis en orientar y guiar el funcionamiento de los mercados hacia los objetivos que la sociedad considera prioritarios: la adaptación a los cambios en el entorno externo, el trabajo decente con empleo de calidad, la satisfacción de las necesidades básicas, la justicia, la equidad y la libertad.

La diferencia entre este enfoque y los dos anteriores consiste, en primer lugar, en que éste parte de reconocer que la estructura ocupacional

de la región es extremadamente heterogénea con grandes diferenciales en materia de productividad e ingresos, así como muy distintos modos de inserción en el mercado de trabajo y, en segundo lugar, que la existencia de esta heterogeneidad obliga a una combinación de políticas que hagan que la estrategia general aplicada llegue –aunque con distinta intensidad– a los diferentes segmentos de esa estructura.

Al identificar al empleo de buena calidad como objetivo explícito de la política económica y social, y al no descansar en el ajuste espontáneo de los mercados para lograrlo, el enfoque y la articulación de las políticas que integran una estrategia de crecimiento con buenos empleos cambian sustantivamente. En este enfoque, la estrategia suele estar articulada en cuatro niveles: política macroeconómica, política mesoeconómica, política microeconómica y política laboral, incluidas en esta última las políticas activas hacia el mercado laboral y de gasto social focalizado.¹⁸

Si bien detallaré a continuación lo que considero serían las principales políticas a aplicar en estos cuatro niveles, debe advertirse que el contenido específico de las mismas dependerá de las características de cada país, en especial de su estructura económica, del balance existente entre mercado externo e interno como destino de la producción, del nivel de dolarización de la economía y del grado de inclusión-exclusión social existente, entre otras particularidades.

En el primer nivel, la política macro se basa, esencialmente, en una adecuada combinación de política monetaria (cuidadosa del comportamiento de las tasas de interés), tributaria (transparente, equilibrada y proporcional a los tramos de renta), cambiaria (tipo de cambio real competitivo) y fiscal (contracíclica, redistributiva y cuidadosa del nivel de endeudamiento público). Es decir, a diferencia del primer enfoque, el énfasis no está puesto exclusivamente en la política monetaria o, a diferencia del segundo, en la política tributaria y fiscal. En este caso se trata de articular adecuadamente los cuatro ámbitos de la política macroeconómica, revalorizando el papel de la política cambiaria para promover el esfuerzo exportador, y de la política fiscal para promover la equidad y la inclusión social, hasta que las políticas de mediano y largo plazo logren su obje-

16. *Ibidem*.

17. Esta sección reproduce, en parte, recientes artículos míos sobre política de empleo.

18. Véase Norberto García, “Empleo y estrategia de crecimiento en el Mercosur: el enfoque de la OIT”, en *Generando trabajo decente en el Mercosur: Empleo y estrategia de crecimiento*, Buenos Aires, OIT, 2005, pp. 31-118.

tivo de aumentar de manera significativa y sostenida la productividad total de factores y la competitividad de los sectores comerciables o transables.

La política monetaria debería orientarse a prevenir que los auges coyunturales de financiamiento externo se traduzcan en aumentos demasiado rápidos del crédito externo e interno y a evitar que las entradas de capitales distorsionen los niveles de la tasa de interés compatibles con equilibrios internos y externos. Es importante disponer de instrumentos para el manejo prudente de los flujos de capitales, dotando la política monetaria de mayor eficacia y libertad para influir sobre la tasa de interés e impulsar políticas para mejorar el perfil de la deuda pública y privada, interna y externa.

De igual forma, la mayor transparencia de la política tributaria y la modernización de su administración resultan fundamentales para liberar recursos que se requieren para financiar un gasto público que sustente el aumento de la productividad total de factores; esto es, recursos que resultan necesarios para financiar o cofinanciar la inversión pública requerida para el desarrollo de infraestructura productiva que cree las condiciones para incrementar la inversión privada en transables y para aumentar la productividad y la competitividad.

Como señalé anteriormente, hay tres aspectos de la política tributaria que no han sido adecuada o suficientemente afrontados: los altos niveles de evasión y elusión y las múltiples exoneraciones, con los negativos efectos que ello tiene en materia fiscal, la complejidad del sistema de recaudación, la orientación general de la política tributaria sobre qué gravar: ¿el consumo, la renta de las personas naturales y jurídicas, las transacciones financieras o todo ello? La respuesta a estas preguntas por parte de los tributaristas es que la política tributaria debe combinar todos estos tipos de impuestos (al consumo y a la renta de las personas y de las empresas), pero cuidando de, por una parte, no afectar excesivamente el consumo (un IVA o IGV demasiado elevado) y, por otra, no perjudicar la inversión (un excesivo impuesto a las utilidades de las empresas), tratando, además, de establecer cargas impositivas diferenciadas por tramos de renta en el caso de los impuestos directos, con una perspectiva redistributiva.

Asociada con la política tributaria, la política fiscal debiera sustentarse en tres criterios básicos, como trataré de justificar más adelante: garantizar la sostenibilidad de la deuda pública, operar contracíclicamente e independizar el gasto de inversión de la contabilidad del déficit público.

El haber señalado que es necesario aumentar la productividad total y la competitividad de los sectores transables no quiere decir que la política macroeconómica deba olvidarse de los sectores no comerciables o no transables, limitándose a esperar que los efectos del crecimiento de los sectores transables se trasladen al de no transables. Todo lo contrario. La cuestión aquí, que ciertamente no es fácil, es cómo promover el crecimiento y la modernización de los sectores no transables, especialmente los servicios. La experiencia europea reciente de abrir a la competencia externa el sector de los servicios (transporte aéreo, ferroviario, vial, telecomunicaciones, etc.) debería ser evaluada a efectos de ver sus virtudes y defectos y sus posibilidades de adaptación.

El manejo de la política macroeconómica debe, además de lo señalado, cuidar especialmente el comportamiento equilibrado de los precios relativos. Como es sabido, una tasa de interés muy alta puede alentar el ahorro, pero desalienta la inversión, mientras que ajustes salariales excesivamente elevados presionan por un aumento de los precios y éstos actúan sobre las tasas de interés. Los desajustes de los precios relativos durante los pasados períodos de hiperinflación nos han enseñado a todos sobre la necesidad de mantener el equilibrio de los mismos, por lo que no creo que sean necesarios argumentos adicionales para convencer de algo de lo que ya todos estamos convencidos.

En el segundo nivel, la política mesoeconómica desarrolla acciones para facilitar la inversión, particularmente en sectores comerciables o transables; por ejemplo, políticas para desarrollar la infraestructura productiva,¹⁹ establecer un marco de seguridad jurídica, lograr un funcionamiento eficaz del sistema financiero y del mercado de capitales, desarrollar acciones específicas hacia las redes productivas, cadenas y conglomerados; establecer una política de promoción de exportaciones y de convenios comerciales, simplificar las exigencias administrativas para la constitución de empresas, etcétera.

19. Se estima que la región requeriría destinar anualmente el 3% del PBI por un período de quince años para desarrollar la infraestructura productiva (80% en inversiones nuevas y 20% en reposición y mantenimiento); porcentaje que en el caso del Mercosur sería de entre el 1% y el 2% anual.

En el tercer nivel, las políticas microeconómicas inciden en facilitar decisiones en las empresas para aumentar la productividad total (de todos los recursos, incluyendo la mano de obra). Entre ellas las políticas de formación y capacitación, la de acceso a innovaciones,²⁰ la articulación de la pequeña y microempresa y el acceso a recursos para éstas, la institucionalidad laboral compatible con un aumento de la productividad total, la difusión de estrategias de aumento de la productividad a nivel de la empresa, etc. En este nivel es especialmente relevante el desarrollo de un sistema nacional, o de sistemas sectoriales, de promoción de la innovación y adaptación tecnológica, pues se trata de uno de los campos en los que menos se ha avanzado en América Latina, a pesar de que, como lo muestra una reciente investigación de la OIT,²¹ es una de las variables más determinantes para el aumento de la productividad y la competitividad de las empresas. El tema del empleo en las zonas rurales merece un énfasis especial, ya que son las áreas de mayor incidencia de pobreza en la región.

En el cuarto nivel se definen las políticas laborales y sociales. La mencionada combinación de políticas económicas en sus diferentes niveles, y con el enfoque que aquí se propone, debería llevar a un aumento sostenido del empleo de calidad. Sin embargo, esta combinación no garantiza por sí misma ni el adecuado respeto de los derechos laborales ni la ampliación de la cobertura y mejoría de la calidad de la protección social ni, tampoco, el fortalecimiento de los mecanismos de participación democrática de trabajadores y empleadores. Por ello, en este enfoque, la política laboral asume un rol importante, proactivo y vinculado e integrado con el conjunto de la política económica si se quiere avanzar hacia el logro del objetivo de crecimiento económico con trabajo decente.

Una política laboral así planteada debiera estructurarse en torno de los siguientes siete ejes u objetivos estratégicos.

Primero, la adecuación de la legislación nacional a las normas internacionales de trabajo, en especial las referidas a derechos fundamentales en el sector, y el fortalecimiento de las insti-

tuciones de la administración laboral con vistas a lograr que esa legislación se aplique efectiva y eficazmente. En este campo, especial atención debe darse a la lucha contra la discriminación, en especial por razones de género, así como contra el trabajo infantil.

Segundo, la promoción de la regulación de las relaciones laborales vía negociación colectiva, lo que a su vez exige eliminar todo tipo de obstáculos al pleno ejercicio del derecho a la libertad sindical y de agremiación. La negociación colectiva, sin embargo, no debiera ser vista solamente desde el prisma de la regulación de la relación de trabajo, de las condiciones en el lugar de labor y del ajuste salarial. La negociación colectiva debería desempeñar, además, un papel importante para el desarrollo de estrategias compartidas entre trabajadores y empresarios para lograr aumentos altos y sostenidos de productividad así como para una equitativa distribución de los beneficios resultantes de ese aumento, incluido el ajuste al alza de los salarios vinculado a la evolución de la productividad; ajuste que, junto con el aumento del empleo, se convierte en un elemento dinamizador de la demanda interna. La negociación colectiva es, además, un excelente instrumento para enfrentar las situaciones de crisis en las que el nivel de empleo resulte afectado. Hay experiencias sumamente exitosas (Dinamarca, Irlanda, entre otras) en las que la negociación ha permitido efectuar “ajustes compartidos” que han permitido mantener el empleo a cambio de sacrificios temporales en materia de salarios o de ciertas prestaciones laborales.

A diferencia del primer enfoque, en éste se considera que la libertad sindical y la negociación colectiva no sólo no son un obstáculo al crecimiento y a la generación de empleo sino que, por el contrario, pueden favorecer el logro de ambos objetivos. Como he señalado en la sección anterior, si bien no hay estudios que muestren de manera concluyente esta positiva relación de causalidad, sí hay evidencias²² que muestran que la existencia de sindicatos y la negociación colectiva pueden contribuir significativamente a generar condiciones que favorezcan el aumento de la productividad, de los ingresos del trabajo, de la competitividad y, por tanto, de la inversión re-

20. La OEA estima que en la región se invierte, en promedio, un 0,5% del PBI en materia de innovaciones, porcentaje que se eleva entre 2 y 3% en el promedio de los países desarrollados.

21. Véase Juan Chacaltana (ed.), *El reto de elevar la productividad del trabajo en América Latina: resultado de un estudio en cuatro países*, Lima, OIT, 2005.

22. Véanse al respecto los estudios del Banco Mundial y de la OCDE de 2004.

querida para el crecimiento económico con empleo de calidad.

Tercero, y asociado al anterior objetivo estratégico, la política laboral debería dar un especial impulso al desarrollo de los sistemas de calificación, capacitación, entrenamiento y formación profesional. En este punto es particularmente urgente diseñar y aplicar fórmulas para elevar el nivel de formación de la mano de obra que se ocupa en el sector rural y en el sector informal.

Cuarto, se requiere de una política específica con relación a la oferta laboral. Debo confesar que mis conocimientos en este campo no sólo son escasos sino casi nulos, de manera que no puedo hacer recomendaciones ni propuestas, salvo la ya conocida de alentar la permanencia de los niños y jóvenes en el sistema educativo y de retrasar, por esta vía, su ingreso al mercado de trabajo. Este punto me permite insistir en la urgente necesidad de reformar en muchos países la educación tanto básica o primaria como la secundaria o bachillerato. Debemos reconocerlo: en general el nivel educativo es muy bajo, y por mucho que se haga en otros campos para mejorar los niveles de competitividad, necesarios para un crecimiento sostenido con empleo de calidad (política económica y laboral), de nada servirán si no se mejora la educación.

Quinto, es necesario diseñar y aplicar políticas que favorezcan la inserción de las micro y pequeñas empresas en conglomerados, *clusters*, etc., existentes o por crearse. De igual modo, las experiencias, bastante desarrolladas ya, de centros de servicios a las micro y pequeñas empresas (crédito, capacitación, tecnología, información de mercados, etc.) deberían ser fomentadas y ampliadas. Un aspecto crucial en este campo es desarrollar mecanismos de financiamiento de las pequeñas y microempresas. Propuestas como constituir consorcios de este tipo de empresas, que coloquen bonos en el mercado, con garantía del sistema financiero y con el respaldo de un fideicomiso que garantice el pago del servicio de esa deuda, facilitarían el financiamiento a tasas de interés más asequibles que las actuales y, por tanto, deberían ser evaluadas y, cuando corresponda, promovidas.

En el caso de la pequeña y la microempresa, trabajar en el nivel local es importante. Dadas las disparidades y especificidades existentes en materia de estructura productiva en el interior de cada país, la política a adoptarse y aplicarse debería considerar esa situación si se quiere que sea adecuada y efectiva.

Sexto, se requieren políticas específicas que,

como ocurre en materia de formación profesional, amplíen la cobertura de la protección social, especialmente en materia de seguridad y salud en el trabajo, de prestaciones de salud y de pensiones o jubilaciones, hacia sectores actualmente desprotegidos, la mayor parte de ellos concentrados en el sector informal y en el rural.

Séptimo, son necesarias políticas de gasto social focalizado, orientadas a transferir ingresos (mejorando la actual estructura distributiva) y a asegurar el acceso a nutrición, salud, educación, vivienda, etc., para los más necesitados. En este campo el nivel local también es especialmente importante, pues uno de los objetivos del gasto social focalizado debería ser, además de mejorar la distribución del ingreso y reducir la pobreza, promover el desarrollo local para reducir las asimetrías internas de los países, en ocasiones mayores que las asimetrías externas. Estas políticas, además de constituir un objetivo en sí mismo, contribuyen a dinamizar en algo el consumo de los sectores más pobres.

En este cuarto nivel sobre las políticas de gasto social focalizado también se incluyen las políticas activas de empleo orientadas a promover un mejor funcionamiento del mercado laboral y a establecer programas de empleo en diversas áreas prioritarias. Los tipos de intervenciones en este campo suelen comprender: servicio público de intermediación de mano de obra y orientación al mercado de trabajo, sistema nacional de capacitación y entrenamiento, desarrollo de pequeñas y microempresas y de actividades por cuenta propia, generación directa de empleos temporales y medidas de apoyo a los jóvenes y a las mujeres con problemas de inserción laboral, en especial jefas de hogares pobres.

Este tipo de programas ha sido exhaustivamente analizado y evaluado, por lo que no me detendré en ellos. Sin embargo, el amplio, y en ocasiones enfrentado, debate sobre la utilidad de los programas de generación directa de empleo me lleva a hacer algunos comentarios sobre el particular.

Los programas de creación de empleo se presentan bajo dos modalidades. La primera tiene el objetivo de incentivar a las empresas a crear o mantener empleos, subsidiando los salarios de forma directa o indirecta a través de menor contribución de las empresas para la seguridad social pública. La segunda tiene como objetivo la creación de empleos temporales en programas directos ejecutados por el sector público o a través de terceros. Tiene la particularidad de constituirse en una red de protección social que es

implementada en períodos de recesión económica o en localidades con altas tasas de desempleo.

Los programas de subsidio a la contratación han mostrado, en mi opinión, resultados poco alentadores. En muchos casos, quizá la mayoría, lo que se produce no es un aumento del empleo sino la sustitución de trabajadores de más edad, y más “caros”, por jóvenes, más “baratos” en términos de costo laboral.

Los programas de generación de empleo siguen plenamente vigentes como instrumento de combate al desempleo y la pobreza. Sin embargo, hasta el momento los programas recientes han tenido problemas similares a los programas de primera generación de los años 80. Entre estos problemas, uno de los más importantes es la focalización de los programas. En un contexto laboral donde las tasas de desempleo abierto muchas veces son relativamente bajas mientras que las tasas de subempleo y de informalidad son elevadas, claramente es difícil restringir el grupo de beneficiarios a desocupados en un sentido estricto. Además, en muchos de estos programas se ha incorporado un elevado porcentaje de beneficiarias mujeres, por encima de su participación en el mercado laboral, sin que esto sea el resultado de una focalización explícita.

Otro tema importante es la opción entre programas temporales o permanentes. Generalmente, los programas temporales introducidos en situaciones de crisis tienen menores posibilidades de lograr una focalización óptima que aquellos introducidos con menor urgencia. Un programa temporal implementado en emergencias sociales de extrema gravedad, como el Plan Jefas y Jefes de Hogar de la Argentina, siempre tendrá algunas características no deseadas debidas al apremio de tiempo en el momento de su introducción. El desafío en estos casos es definir bien los cambios necesarios una vez que la emergencia pasó, eliminar las deficiencias de la primera fase y readecuar los programas. Otro punto importante es la decisión sobre cómo y cuándo disminuir el volumen de los programas o eliminarlos totalmente.

En materia de políticas activas de empleo, un campo poco explotado en la región es el que tiene que ver con la prestación de nuevos servicios sociales para determinados sectores de la población.²³ La masiva incorporación de la mujer al mercado de trabajo, por una parte, y el proceso

de envejecimiento de la población, por otra, plantean a los gobiernos la urgencia de desarrollar servicios sociales en el campo de la atención a la niñez (en especial en zonas de mayor concentración de la pobreza), como guarderías y jardines de infancia, así como de centros de atención y recreación para personas de la tercera edad. Servicios de este tipo, muy desarrollados en los países del norte, además de cumplir una evidente función social pueden contribuir de manera importante a la generación de nuevos empleos.

La propuesta de articular la política económica, en sus tres niveles, con la política social y la laboral se verá sin duda facilitada por la puesta en marcha de procesos de diálogo y concertación social. Es por ello que se deben promover mecanismos permanentes y estables que sustenten la participación de trabajadores y empleadores en un diálogo tripartito que permita avanzar desde el reducido ámbito de las políticas gubernamentales hacia propuestas de políticas de Estado de largo plazo, socialmente legitimadas, para su posterior debate y legitimación política y jurídica en las correspondientes instancias parlamentarias.

La viabilidad del diálogo social y la propia sostenibilidad de las políticas en materia laboral exige como requisito la existencia de organizaciones de empleadores y de trabajadores sólidas y representativas (lo que, a su vez, está asociado al respeto al derecho de sindicalización, agremiación y negociación), así como una administración del trabajo moderna, eficiente y eficaz.

No plantearé aquí las medidas que se requieren adoptar para modernizar y mejorar la administración del trabajo, ya que muy posiblemente la mayor parte de los lectores de este artículo conozcan mucho más que yo sobre este tema, sino que me limitaré a plantear un punto que provoca especial preocupación a quienes tenemos algunas responsabilidades en el campo laboral. En muchos países de la región (no en la Argentina) el principal enemigo de la administración del trabajo no es sólo el bajo presupuesto con el que se cuenta sino también la propia inestabilidad laboral del funcionariado público. Los funcionarios y las funcionarias de muy distintos niveles técnicos y directivos no sólo suelen ser removidos cada vez que se produce un cambio de gobierno sino incluso cada vez que se produce un cambio de ministro dentro de una misma administración.

23. Sobre este tema, véase Ricardo Infante, “Chile 21”, Santiago de Chile, marzo de 2005.

Cada remoción implica, en buena medida, comenzar de nuevo no sólo en lo que a la aplicación de las políticas se refiere sino incluso en el diseño de nuevas políticas.

Es por ello que resulta imprescindible establecer, allí donde no existe, la carrera del servicio o del servidor público, a efectos de que el Estado seleccione al mejor personal posible y le dé a éste la estabilidad laboral necesaria, basada en sus méritos, para actuar al margen de presiones e intereses políticos y para contribuir con mayor eficacia con el diseño de las políticas y a su ejecución.

Las medidas propuestas tanto en materia de política económica, en sus diferentes niveles, como laboral, deben ser, sin duda, combinadas y adaptadas a las particularidades de cada país (véase cuadro 2). A diferencia del primer enfoque analizado, que se caracterizó, entre otras cosas, por ser presentado como de validez general y universal, este diferente enfoque reconoce que, al igual que la estructura del empleo es heterogénea, la realidad de cada país es también diferente, de ahí la necesidad de la adaptación de las propuestas. En países como Brasil y México, el mercado interno desempeña un papel fundamental en materia de crecimiento económico (en el caso de México, también el vecino mercado estadounidense). Por el contrario, en economías pequeñas como, por ejemplo, Paraguay, Honduras e incluso Chile, el mercado externo es el principal motor del crecimiento. Esto, al igual que el diferente desarrollo de la infraestructura económica y el tipo de especialización productiva, debe ser tomado en cuenta en el momento de formular políticas integradas, con el empleo como objetivo central.

¿Cómo financiar las diferentes políticas que se desarrollen en el marco de un enfoque como el propuesto? Además de lo que los países puedan hacer en materia de reestructuración de su deuda externa, la clave para el financiamiento de una estrategia integrada como la propuesta es, como se ha señalado anteriormente, el aumento sostenido de la productividad total de factores y de la competitividad de los sectores transables y, asociados a éstos, de los no transables. Sólo por la vía de aumentos sostenidos de la productividad se podrá financiar la mayor inversión, pública y privada, así como el aumento de los salarios reales, necesario, junto con las remesas de los emigrantes en muchos países, para dinamizar la demanda interna. Sin embargo, al ser éste un proceso cuyos resultados se observarán sólo en el mediano o el largo plazo, la propuesta plantea

una administración más proactiva del tipo de cambio y de la política tributaria y fiscal como vía para, en el corto plazo, rentabilizar las inversiones orientadas tanto a la producción de exportables como a la producción competitiva con importaciones.

En suma, este enfoque pone el énfasis en la combinación de políticas macro, meso y microeconómicas, y en la articulación de éstas con las políticas laborales y sociales, con el objetivo final de lograr aumentos sostenidos de las exportaciones, la inversión, la productividad total de factores, la competitividad y el empleo de calidad con mayores salarios e ingresos reales –lo que dinamizará la demanda interna–, más protección social y mayor garantía de derechos. Es decir, con el objetivo de lograr un crecimiento económico sostenido con empleo de calidad, como base para que todos tengan un trabajo decente, tal como lo define la OIT.

5. ¿Cómo pueden contribuir los procesos de integración a la generación de empleo de calidad?

La integración contribuye a la generación de empleo en los países participantes en el esquema integracionista en la medida en que, por una parte, facilita a cada país el acceso a un mercado más amplio y, por otra, establece reglas de juego comunes con relación a ciertas variables económicas, así como al comercio. También puede contribuir, como explicaré más adelante, a homogeneizar las estructuras de empleo existentes en los diferentes países. En realidad, una de las mayores contribuciones que pueden hacer los procesos de integración es a superar la heterogeneidad (productiva, de estructura de empleo, etc.) de los países que intervienen en esos procesos. La experiencia de la propia Unión Europea muestra que países como España, Grecia y Portugal –y en los próximos años Polonia, Hungría, etc.– acortaron su distancia con la media europea de desarrollo (productividad, ingreso, infraestructuras) gracias al apoyo que recibieron de los demás países miembros de la Unión.

Pero más allá del efecto empleo del proceso de integración, se pueden adoptar medidas específicas en ciertas áreas a efectos de potenciar la generación de empleos, así como de garantizar (en la medida de lo posible) que éstos sean de buena calidad. En lo que sigue plantearé, con este objetivo, algunas sugerencias tanto en materia de política económica como de política laboral propiamente dicha.

Cuadro 2
Estructura del empleo

			Sector informal			Sector formal						
		Servicios domésticos	Agricultura subsistencia	Cuenta propia	Familiares no remunerados	Micro-empresa	Cuenta propia	Micro-empresa	Pequeña empresa	Mediana empresa	Gran empresa	Sector público
<i>Tercer enfoque</i>												
Política macro												
Política meso												
Política micro												
Política laboral												
Legislación												
Políticas activas												

Segmentos de la estructura sobre los que inciden las políticas.

La sociedad y las empresas no tienen, en principio, intereses contrarios.²⁴ A los miembros de la sociedad les interesa poder consumir los bienes y servicios producidos por las empresas, que éstos tengan la mayor calidad posible y a un precio acorde con la capacidad adquisitiva de la gente. A las empresas les interesa que los bienes y servicios que producen sean consumidos, lo que supone que todas las personas en edad activa, o la mayor parte de ellas, tengan un ingreso (por tanto, un trabajo) que les permita financiar ese consumo.

Sin embargo, es en este último punto donde surgen intereses en ocasiones contradictorios. Para la empresa, los miembros de la sociedad son consumidores pero también son trabajadores. En cuanto consumidores, es importante que dispongan de los mayores ingresos posibles para financiar el consumo de los miembros de la familia. En cuanto trabajadores, a las empresas les interesa que el “precio” de su trabajo se adecue a las condiciones del mercado laboral (en el que, en el caso de la región, siempre suele haber un alto excedente de mano de obra) y no eleve significativamente los costos laborales absolutos. A los trabajadores, por su parte, les interesan salarios lo más altos posible, buenas condiciones de trabajo y protección frente a los riesgos, incluido un ingreso para su vejez.

En la relación que se establece entre las empresas, por una parte, y los miembros de la sociedad, en cuanto trabajadores, por otra, es donde surgen, por tanto, intereses contrarios que obligan a la negociación (cuando no a la imposición unilateral de condiciones por una de las partes). Es la normativa laboral la que establece las condiciones que deben guiar la relación laboral, tanto individual como colectiva, a efectos de compensar el diferente poder negociador de las partes. Las normas internacionales de trabajo, por su parte, establecen criterios de validez universal que orientan y guían el contenido de las legislaciones laborales nacionales. En este sentido las normas internacionales de trabajo son bienes públicos internacionales, ya que median entre los intereses de las empresas y los de la sociedad.

En este marco, los procesos de integración pueden contribuir a la calidad de los empleos que se generen en los países socios mediante el establecimiento de un piso común a esos países en lo que a las normas internacionales de trabajo se refiere. Ya hubo en el caso del Mercosur un com-

promiso de que todos los Estados miembros ratificasen determinados convenios de la OIT. Esta experiencia debería ser evaluada y replicada.

En materia de política económica, los procesos de integración pueden avanzar hacia una cierta armonización de ésta en los países miembros. En el caso de la política macroeconómica, cuatro son las áreas en las que cierta armonización sería posible y deseable. Una es la política cambiaria, mediante su coordinación por parte de las autoridades de los bancos centrales, a efectos de evitar que la devaluación de la moneda de un país afecte gravemente la capacidad exportadora de otro país socio hacia el país que devaluó. Ciertamente este problema se evitaría con una moneda común. Sin embargo, no parecen existir las condiciones para una decisión de este tipo. Más bien podría examinarse la experiencia europea con el ECU, fijando bandas cambiarias de referencia sobre la base del comportamiento de una canasta de monedas.

Una segunda área posible de armonización a nivel regional es la relacionada con el movimiento de capitales. Si bien cada país tiene sus propias normas en la materia, nada impide reglas básicas comunes a efectos de evitar, mediante una acción conjunta, la excesiva volatilidad de los capitales; volatilidad que, como se comprobó en el segundo quinquenio de la década pasada, afecta severamente el crecimiento económico y el empleo.

Una tercera área es la de la política tributaria. Se requieren normas básicas comunes para evitar la aparición y la existencia de paraísos fiscales en la región.

Una cuarta área de la política macroeconómica en la que podría avanzarse en materia de armonización es la política fiscal. Ya señalé tres criterios básicos de esta política, los que podrían ser adoptados por los diferentes países que participan en el esquema de integración.

En el caso de la política mesoeconómica, un aspecto de especial importancia y en el que debería avanzarse hacia una mayor coordinación entre países es el relacionado con los incentivos a la inversión en determinados sectores económicos. Si bien, y como señalé en la sección anterior, se requieren políticas públicas que orienten la inversión hacia sectores transables con alto potencial de empleo, debe evitarse que la aplicación de una política de este tipo por parte de un país afecte negativamente a otro país socio del

24. Asumiendo que existe un régimen de libre competencia, sin monopolios u oligopolios.

esquema integracionista. Conocemos casos en los que, por ejemplo, los incentivos para el establecimiento de la industria automotriz en un país afectaron gravemente el desarrollo de industrias automotrices que ya estaban establecidas en el país vecino. En ese caso se generó empleo en un país, pero a costa de la destrucción de empleo en el país socio.

Un aspecto que también debería ser examinado con relación a las políticas económicas es el de la posibilidad de establecer fondos estructurales con los que financiar inversiones que requieren los países menos desarrollados y que son miembros del esquema de integración, cualquiera éste sea. Es sabido que en todos los procesos de integración en la región hay países con niveles de productividad y competitividad muy inferiores a los de los demás. Es el caso de Paraguay en el Mercosur, Bolivia en la Comunidad Andina, Nicaragua en Centroamérica, por citar a algunos. Estos fondos, si se adoptase el modelo de la Unión Europea, estarían destinados a financiar principalmente inversiones en infraestructura de transportes y comunicaciones e infraestructura social (hospitales, redes de agua y desagüe, etc.), así como al desarrollo de sistemas de incentivos a la innovación y adaptación tecnológica.

En materia de política comercial, la negociación de acuerdos y la búsqueda de nuevos mercados externos son palancas para apoyar la expansión de exportaciones y atraer inversiones, con el consiguiente aumento de la capacidad productiva y la aceleración de la creación de empleo de calidad.²⁵ En estos procesos es importante incorporar acuerdos específicos mediante los cuales se reconoce la importancia de respetar las normas laborales, incluyendo los derechos fundamentales en el trabajo así como los derechos de los trabajadores migrantes.

En materia de política laboral, además de la armonización normativa a la que he hecho referencia en párrafos anteriores, tres son las áreas en las cuales el proceso de integración podría tener una incidencia beneficiosa. La primera es la de la acreditación de competencias técnicas y profesionales de los trabajadores de los países socios.

La segunda, relacionada con la anterior, es la de las migraciones laborales, estableciendo acuer-

dos que faciliten la libre circulación de trabajadores de un país a otro bajo ciertos requisitos, por ejemplo, acreditar competencias, no tener antecedentes penales, poder restringir temporalmente los flujos migratorios laborales cuando se presenten determinadas circunstancias (altas tasas de desempleo, recesión económica, convulsión social, grave inestabilidad política, etcétera).

Un buen instrumento en materia de migraciones laborales, y en general de empleo, son los observatorios regionales de empleo, a efectos de evaluar de forma permanente y sistemática la evolución del mercado de trabajo de los diferentes países. Estos observatorios siempre necesarios, lo serán más aún si se avanza en acuerdos sobre la libre movilidad de trabajadores de un país a otro. Con relación a los observatorios de empleo debe tenerse en cuenta, sin embargo, que, a diferencia de lo que en ocasiones se sugiere, no es su función diseñar políticas sino sólo proporcionar la información que los diseñadores de políticas requieren.

La tercera área es la de la seguridad social. Ya se ha avanzado en la suscripción de acuerdos bilaterales que posibilitan que nacionales de un país, residiendo en otro, puedan recibir atención de salud en este último e incluso puedan ser reconocidos por el sistema de pensiones del país receptor los aportes previsionales que se han hecho en el país de origen. Continuar promoviendo nuevos acuerdos, multilaterales incluso, y perfeccionando los ya existentes es algo a lo que los procesos de integración pueden contribuir de manera importante.

Finalmente, todas las medidas que se adopten (las aquí sugeridas u otras) deberían conformar una estrategia regional de empleo. Es decir, una estrategia acordada entre los países socios en el proceso de integración, con mecanismos de seguimiento y con formas precisas de evaluación periódica de sus resultados. Lo que debiera evitarse son las iniciativas unilaterales, no coordinadas e incluso a contracorriente de lo que pueda estar haciendo otro país socio.

En lo que a mecanismos de seguimiento y evaluación de resultados se refiere, y para el caso específico del Mercosur, durante la Conferencia Regional de Empleo de abril de 2004 la OIT propuso la creación de un Consejo de Empleo del Mercosur, el que asumiría la responsabilidad

25. Según la CEPAL, en 2004 casi dos tercios de las exportaciones regionales se generaron en el marco de acuerdos preferenciales de diversa índole. Destacan los casos de México (más del 95% de las exportaciones se realizan de conformidad con acuerdos multilaterales extrarregionales) y Chile (el 70% de las exportaciones están amparadas por acuerdos preferenciales).

deldiseño, el seguimiento y la evaluación de la estrategia regional de empleo, mientras que la coordinadora sindical propuso la creación de una Comisión de Desarrollo Productivo y Empleo, con características similares a la propuesta de la OIT, pero con funciones más amplias.²⁶ Cualquiera sea la propuesta que se adopte, o una tercera, lo cierto es que el Mercosur debiera tener una institución regional responsable de la estrategia de empleo, institución de la que debería depender el actual observatorio regional de empleo.

Por último, y en lo que a la institucionalidad se refiere, el principal aporte que se debe esperar de los procesos de integración es la consolidación y el perfeccionamiento del sistema democrático y de las instituciones de la democracia. Como mencioné en varias oportunidades a lo largo de este artículo, la democracia es la mejor garantía de la estabilidad política y social y ésta es, a su vez, la mayor atracción para las inversiones, internas y externas, que se requieren para financiar un crecimiento sostenido con empleo de calidad.

26. *Generando trabajo decente en el Mercosur: Empleo y estrategia de crecimiento*, vol. II, pp. 633 y ss.

LA ESTRATEGIA EUROPEA PARA EL EMPLEO: UN COMPROMISO INESTABLE*

Jacques Freyssinet**

Las experiencias de uniones económicas regionales que agrupan varios Estados independientes son antiguas, pero durante mucho tiempo sus competencias estuvieron limitadas a la circulación de las mercancías, a veces a la de capitales, más rara vez a la coordinación de las políticas monetarias. El análisis teórico de las uniones económicas regionales contiene, debido a esto, pocos elementos sobre los factores que pueden favorecer o volver necesaria la emergencia, en este marco, de una política común de empleo. Por estas razones, es interesante analizar el caso de la Unión Europea.¹ Proporciona un período de observación suficientemente largo (medio siglo) como para comprender las dificultades y seguir las etapas de la emergencia de lo que hoy se presenta como una “estrategia” común de empleo.

Es importante de todas maneras precisar lo que se entiende por política de empleo. *En sentido amplio*, designa el conjunto de intervenciones del Estado que apuntan a actuar cuanti y cualitativamente sobre el empleo. Todos los instrumentos de la política económica y social (política presupuestaria y monetaria, política industrial, política de formación...) pueden movilizarse para ejercer efectos en el ámbito del empleo. La cuestión es la del peso acordado a los objetivos de empleo en los diferentes ámbitos de la intervención pública. *En sentido estricto*, la política de empleo agrupa un conjunto de acciones que apuntan a mejorar los procesos de adaptación dinámi-

ca entre la oferta y la demanda de trabajo así como a favorecer la inserción profesional de la población activa potencial.

En el caso de la Unión Europea, es posible distinguir dos fases principales. Estudiaremos en primer lugar (primera parte) las características de la etapa inicial, la más larga, que va desde el tratado fundador de Roma (1957) al de Maastricht (1992). La integración se construye sobre la base de una ficción: el corte entre una esfera “económica”, a la que se limitan las competencias comunitarias, y una esfera “social” que permanece como competencia de los Estados miembros únicamente. La política de empleo se sitúa, por naturaleza, en la intersección de estas dos esferas; jurídicamente, corresponde a la competencia de los Estados, pero de manera parcial y segmentada, las autoridades comunitarias se dotan progresivamente de ciertos medios de acción.

En una segunda parte, veremos cómo, con el tratado de Amsterdam (1997), el empleo fue reconocido como una “cuestión de interés común”. Desde entonces, las autoridades comunitarias² tienen competencia para coordinar las políticas nacionales. Un conjunto de dispositivos nuevos se implementaron sucesivamente. Se reagruparon bajo los términos de “estrategia europea de empleo”, expresión tan vaga como ambiciosa de la que mostraremos las ambigüedades.

Sobre la base de este diagnóstico, intentaremos (tercera parte) explorar las perspectivas que

* “La stratégie européenne pour l'emploi: un compromis instable”. Artículo presentado en el seminario internacional “Empleo, desempleo y políticas de empleo en el Mercosur y en la Unión Europea”, MTEySS-CEIL-PIETTE-CONICET, Buenos Aires, 18-20 de agosto de 2004. Traducción de Irene Brousse.

** Profesor emérito de la Universidad de París I, investigador asociado del Centre d'Études de l'Emploi (CEE) de París, ex director del Institut de Recherches Economiques et Sociales (IRES).

1. En el origen se trata de la Comunidad Económica Europea (1957) que posteriormente se transformó en Unión Europea (1992). Para resumir, utilizaremos en adelante el calificativo “europeo” para designar a este conjunto, de geometría variable al ritmo de las ampliaciones sucesivas (de seis Estados miembros en su origen a veinticinco hoy).

2. Para simplificar, no mencionaremos en este texto más que el papel de las dos principales autoridades comunitarias: el Consejo de Jefes de Estado y de Gobierno es el órgano político de decisión; la Comisión Europea es el órgano ejecutivo.

se ofrecen hoy cuando la ampliación a diez nuevos países debe, en principio, acompañarse con la adopción de una Constitución europea.

1. Del tratado de Roma al tratado de Maastricht: el dualismo de lo económico y de lo social como obstáculo a una política europea de empleo

Nuestro objetivo no es retrazar la historia de la construcción europea desde el punto de vista de la política de empleo³ sino comprender cómo se introdujeron lógicas aún hoy poderosas. El tratado de Roma instituye la separación de lo económico y lo social. En el curso de los siguientes treinta y cinco años no será cuestionado en su principio, sino atenuado según las necesidades del momento con la ayuda de técnicas jurídicas variadas.

1.1. El compromiso fundador

El tratado de Roma constituye un compromiso entre los seis Estados involucrados en ese momento⁴ y entre las fuerzas políticas y económicas que se enfrentaban acerca del proyecto. Por un lado, se manifiesta una estrategia federalista que anteriormente había obtenido con la CEEA⁵ la creación, en escala sectorial, de una autoridad supranacional que combinara competencias en materia económica y social. En el otro campo, se encuentran tanto los defensores de la soberanía de los Estados-nación como los grandes empresarios, partidarios de la creación de un mercado unificado pero preocupados por impedir la aparición de un nivel extra de intervención pública.

La ficción de un corte entre la esfera económica y la esfera social vuelve el acuerdo posible. Las autoridades europeas conciben atribuir competencias necesarias a la construcción de un mercado común, es decir, un espacio en el que progresivamente se asegure la libre circulación de las mercancías, los capitales y los trabajadores. Los Estados conservan plena competencia para las políticas sociales esenciales al establecimiento de su legitimidad (Leibfried y Pierson, 1998). Esta solución satisface a las organizaciones patronales y tranquiliza a las fuerzas nacionalistas. Es aceptada por las corrientes federalistas porque apues-

tan a que el movimiento de integración económica volverá ineluctable la ampliación de las competencias comunitarias a otros ámbitos y la emergencia de una autoridad supranacional.

Una de las consecuencias de este compromiso es imponer una concepción segmentada del problema del empleo:

- 1) por una parte, la creación de un espacio multinacional económico unificado se considera un factor de aceleración del crecimiento y de reducción de las desigualdades entre países miembros; la integración económica europea ejercería entonces automáticamente efectos positivos sobre el empleo sin que en este nivel sea necesaria una política activa del empleo, y
- 2) por otra, la intervención de las autoridades europeas en el ámbito del empleo se reduce a la creación de las condiciones necesarias para la integración económica: libre circulación de los trabajadores entre países miembros, igualdad de tratamiento para los trabajadores inmigrantes, lucha contra las formas de discriminación susceptibles de generar una competencia desleal ("dumping social").

Subrayemos que esta elección es coherente con la concepción dominante en la época en materia de política nacional del empleo. Se observa el mismo dualismo. En una lógica keynesiana, la determinación del volumen global del empleo corresponde a una política macroeconómica que apunta a regular tendencialmente el nivel de actividad cerca del pleno empleo. En este marco, que escapa a su competencia, las políticas de empleo, en el sentido estricto del término, tienen como función reducir y/o volver socialmente tolerables los desequilibrios que aparecen en el mercado de trabajo. Se trata principalmente de enfrentar la escasez, cuantitativa y cualitativa, de mano de obra, y luego administrar las reconversiones profesionales vueltas necesarias por las transformaciones del tejido industrial.

En el contexto de pleno empleo que conocen los países de Europa occidental en las décadas de 1950 y 1960, la frontera establecida por el tratado de Roma entre lo económico y lo social, así como la segmentación resultante en la gestión de los problemas de empleo, pueden parecer bien

3. Para una síntesis reciente, véase por ejemplo Pakaslati y Pochet (2003), con una abundante bibliografía.

4. Alemania Occidental, Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo, Países Bajos.

5. La Comunidad Europea del Carbón y el Acero, creada en 1951 por los seis mismos países, tenía competencias limitadas a estos dos sectores de actividad, considerados estratégicos en ese momento.

adaptadas al contexto económico y a las restricciones políticas. Sin embargo, su carácter artificial generará tensiones crecientes.

1.2. Una yuxtaposición de dispositivos parciales

Del tratado de Roma al tratado de Amsterdam, no existe base jurídica para la aplicación de una política europea del empleo. El impacto de la construcción europea sobre el empleo se contempla desde dos lógicas distintas.

En la esfera económica, el discurso dominante afirma los efectos globalmente positivos sobre el empleo de la plena realización de un mercado unificado. El abandono de las políticas keynesianas por los diferentes Estados miembros durante la década de 1980 y su adhesión, más o menos radical, a las virtudes del liberalismo económico refuerzan la confianza que otorgan a los efectos de la liberalización de los movimientos de mercancías, trabajadores y capitales y a las economías de escala generadas por las ampliaciones sucesivas. De la misma manera, la realización de la unión monetaria se presenta como la garantía de un crecimiento duradero no inflacionista. Solo la recesión de comienzos de la década de 1990 cuestionará provisoriamente esta fe inquebrantable.

En el ámbito de la política social, una evolución compleja y contradictoria permite el aumento y la diversificación de la intervención comunitaria solicitando de manera extensiva las escasas bases jurídicas ofrecidas por los tratados (Leibfreid y Pierson, 1998). El impacto en materia de empleo será fragmentado:

- 3) un conjunto de medidas apuntan a asegurar la igualdad de tratamiento de los trabajadores migrantes pertenecientes a los países miembros;
- 4) muchas directivas⁶ establecen una base mínima de derechos en materia de condiciones de empleo y de trabajo;
- 5) las desigualdades regionales en las tasas de desempleo y las grandes olas de reestructuraciones industriales favorecen una utilización ampliada de los fondos estructurales, en particular del Fondo Social Europeo.

El corte institucional entre las competencias

y los modos de acción en materia económica y social tornan imposible una política coherente de empleo. Sin inconveniente fundamental durante el período de pleno empleo, esta laguna se vuelve peligrosa para la legitimidad de la construcción europea cuando, en la mayoría de los Estados miembros, el desempleo llega a ser masivo y persistente. A partir de 1993, la situación del mercado de trabajo crea las condiciones de una ruptura cualitativa en el dispositivo institucional de tratamiento de los problemas de empleo a nivel comunitario.

2. Después el tratado de Amsterdam: génesis y ambigüedad de la Estrategia Europea de Empleo

La Estrategia Europea de Empleo es el producto del contexto histórico particular que caracteriza la negociación del tratado de Amsterdam. Aplicada en el marco de un dispositivo institucional específico (el “proceso de Luxemburgo”), plantea evidentes problemas de coordinación con otros dispositivos y otras esferas de la política comunitaria, en particular la política macroeconómica y la de protección social. Basada en la cooperación entre autoridades comunitarias y gobiernos nacionales, deja un espacio mal definido a los actores sociales más directamente involucrados en los problemas de empleo. Si bien el empleo está indiscutiblemente presente hoy en la agenda, la puesta en coherencia de las políticas de las diferentes instituciones pertinentes sigue siendo, directa o indirectamente, un problema mal resuelto.

2.1. Un contexto histórico específico

El primer semestre de 1997 constituye un período bisagra en la historia de las políticas europeas del empleo. Por quinto año consecutivo, la tasa de desempleo promedio, para el total de los países de la Comunidad, es superior a 10%. Equivocadamente o no, fracciones crecientes de la opinión pública asocian esta situación a la aplicación de un tratado de Maastricht dominado por el objetivo de restauración de los equilibrios presupuestarios y monetarios. Ahora bien, en tres grandes países miembros (Italia en abril de 1996, Reino Unido y Francia en mayo 1997)⁷ las elec-

6. Las “directivas” son textos imperativos adoptados en el nivel europeo. Cada Estado miembro debe transponer el contenido a su propia legislación. La Corte de Justicia de las Comunidades Europeas sanciona el no respeto de estas obligaciones.

7. El turno de Alemania fue en septiembre de 1998.

ciones legislativas reemplazaron mayorías de derecha por mayorías de izquierda o centroizquierda. Existe entonces a la vez una presión social fuerte para una consideración prioritaria de los problemas de empleo y una mayoría de gobiernos nacionales que están convencidos de la necesidad de una política europea activa en este ámbito.

Desde 1997, la evolución se realizó en tres momentos.⁸ En primer lugar, la introducción en el tratado de Amsterdam de un “capítulo sobre el empleo” amplía las competencias de las autoridades europeas. Después, un mecanismo de coordinación de las políticas macroeconómicas y de las políticas de empleo se creó en 1999 en la cumbre de Colonia. Finalmente, bajo el nombre de “método abierto de coordinación”, la cumbre de Lisboa (2000) comienza la integración de las políticas sociales en la estrategia europea. Antes de examinar las consecuencias institucionales de estas etapas, se imponen dos observaciones previas:

- 6) en primer lugar, para mayor claridad, analizamos sucesivamente tres procesos progresivamente imbricados sin dar nacimiento a un sistema unificado. La dificultad central es apreciar la naturaleza de las relaciones que se establecen entre tres subsistemas parcialmente independientes, y
- 7) en segundo lugar, la lógica dominante fue modificada progresivamente bajo la influencia de dos factores. Una sucesión de elecciones llevaron a la llegada al poder de mayorías de derecha en varios países. La extensión del campo de las competencias comunitarias fue acompañada con un refuerzo progresivo de una orientación económica liberal. Ahora bien, este movimiento coincide con la ruptura del fuerte crecimiento conocido por Europa de 1997 a 2000. Nacida en la urgencia de un contexto de desempleo masivo, la política europea de empleo se exhibió después como estrategia de largo plazo en Lisboa (abril de 2000) en la euforia de una vuelta anunciada al pleno empleo; desde entonces, se la aplica en un

contexto de desaceleración económica de duración indeterminada, acompañada por una recuperación del crecimiento del desempleo.

2.2. Los instrumentos de la política de empleo

Retomemos el examen de las tres etapas que llevaron al edificio actual (véase Anexo).

EL PROCESO DE LUXEMBURGO

Inmediatamente luego de la firma del tratado de Amsterdam, una reunión especial del Consejo (Luxemburgo, noviembre de 1997) creó un dispositivo institucional específico para la aplicación del capítulo sobre el empleo.⁹ Resulta un progreso significativo, ya que el “plan de acción para el empleo” adoptado en la cumbre de Essen (diciembre de 1994) había sido letra muerta a falta de dispositivos de aplicación. En adelante, la coordinación de políticas nacionales se basa en cuatro “pilares”¹⁰ que las “líneas directrices” expresan, cada año, en objetivos y medios de acción, a veces cuantificados. Por ejemplo, los Estados se comprometieron a ofrecer a toda persona privada de empleo una formación, una experiencia profesional o un empleo antes de que su duración de desempleo alcance los doce meses (o seis meses para los jóvenes). Las autoridades de la Unión examinan los “planes de acción nacionales”, y luego evalúan su grado de realización. No tienen poder de sanción,¹¹ pero pueden formular recomendaciones a los Estados que se hacen públicas.

La evaluación de este procedimiento, luego de cinco años de experiencia, dio resultados mitigados. Según algunos, los gobiernos se limitaron a retraducir su política de empleo para hacerla entrar en el lenguaje de las líneas directrices. Para otros, el trabajo sistemático de comparación y de evaluación de las políticas nacionales engendró un efecto de convergencia; es difícil para un gobierno nacional aparecer, tanto respecto de otros países como de su opinión pública, como un “mal alumno” en materia de acción para el empleo. Más profundamente, la exhibición de obje-

8. Se puede encontrar información muy completa en el *Balance de la Unión Europea*, publicado cada año por el Instituto Sindical Europeo y el Observatorio Social Europeo (Barbier y Pochet, 2000; Degryse y Pochet, 2001, 2002, 2003).

9. Además del *Balance social*, ya mencionado, y las publicaciones de la Comisión, se encontrarán síntesis de la implementación y de la evaluación de este dispositivo en Goetschy (1999) y Watt (2004).

10. Los cuatro pilares hasta 2003 (véase más adelante las modificaciones intervenidas) eran los siguientes: empleabilidad (o capacidad de inserción profesional), espíritu de empresa, capacidad de adaptación de las empresas y de sus asalariados, igualdad entre hombres y mujeres.

11. A diferencia del procedimiento elegido para el Pacto de Estabilidad y de Crecimiento (véase más adelante).

tivos comunes y la adopción de un vocabulario unificado forjaría tendencialmente las representaciones de los actores proporcionando una fuente de legitimación a las elecciones de los gobiernos. Los problemas metodológicos vuelven muy difícil la identificación de un efecto propio sobre las políticas nacionales imputable a las líneas directrices y al procedimiento de seguimiento y evaluación. Sin embargo, la cumbre de Barcelona (marzo de 2002) estableció un balance globalmente positivo de la experiencia y la perennizó bajo una forma modificada.

Se le hicieron dos críticas importantes, sobre las que volveremos más adelante. La primera se refiere al contenido: las líneas directrices comportan, en lo esencial, acciones de transformación de la oferta de trabajo, pero sólo conciernen marginalmente a la demanda de trabajo. Esto plantea el problema de la coordinación de la política de empleo con la política económica. La segunda crítica concierne al bajo grado de intervención activa de los “interlocutores sociales”, incluso si están formalmente asociados en todas las etapas. Esto plantea la cuestión de las relaciones entre los procesos consultativos y el “diálogo social europeo”.

POLÍTICA ECONÓMICA Y EMPLEO

La década de 1990 permite observar, a diferencia de la década precedente, una fuerte correlación entre los desempeños nacionales en materia de crecimiento económico y de creación de empleos (Husson, 2000). La acción por el empleo no puede disociarse de las elecciones de política económica. Esta preocupación era central en el informe *Crecimiento, competitividad, empleo*, presentado en 1993 por Jacques Delors. Una estrecha articulación se establecía entre crecimiento de la producción, de la productividad, del empleo y de los salarios; las proposiciones se referían tanto a reformas del mercado de trabajo y de los sistemas de protección social como a programas masivos de inversión (Comisión de las Comunidades Europeas, 1993). El Consejo aprobó el informe, y lo olvidó enseguida.

Una vez más, la creación de dispositivos institucionales será necesaria para superar el estado de las declaraciones de intención. La cumbre

de Dublín (diciembre de 1996) adoptó el Pacto de Estabilidad y Crecimiento; la realización del segundo objetivo contenido en su título (crecimiento) aparece condicionada a aquella, previa, del primero (estabilidad). El elemento nuevo es la creación de un mecanismo de sanciones financieras para los Estados que no respeten la disciplina presupuestaria (tasa de déficit de las finanzas públicas superior a 3%).¹² La lógica del Pacto se expresa cada año en la adopción de “Grandes orientaciones de política económica” (GOPE) que los Estados miembros se comprometen a respetar. Finalmente, la creación del Banco Central Europeo por el tratado de Amsterdam reforzó el peso de las restricciones de estabilidad: el Banco Central, en efecto, se fijó como primera prioridad la estabilidad de precios.¹³

En esta perspectiva, hoy dominante, la creación de empleos se espera como el subproducto del respeto de los “grandes equilibrios” que aseguran las condiciones de un crecimiento “sano y duradero” y de las reformas estructurales del mercado de trabajo que aumentan la flexibilidad. Una lógica diferente se había propuesto, a iniciativa de Oskar Lafontaine, ministro de Economía, luego de la llegada al poder de la izquierda en Alemania. Inspirándose en la experiencia de los “pactos sociales” nacionales (Fajertag y Pochet, 2001), el proyecto de “Pacto europeo para el empleo” se basaba en la coordinación de las políticas de apoyo al crecimiento económico y de las políticas de empleo, al mismo tiempo que se buscaba evitar la vuelta de la inflación (Dufresne, 2002). A pesar del apoyo de Francia y de Italia, la resistencia de otros países, y luego la renuncia de Oskar Lafontaine hicieron que el Pacto, adoptado en la cumbre de Colonia (junio de 1999) quedara prácticamente vacío de sustancia. La única disposición concreta es la creación de una instancia de “diálogo macroeconómico” que reúne a los representantes del Consejo, de la Comisión, del Banco Central y de las organizaciones patronales y sindicales. La idea subyacente era, como pasaba en Alemania, establecer una coherencia entre tres esferas de regulación interdependientes: las políticas presupuestarias de los Estados, definidas por los gobiernos y coordinadas por el Consejo y la Comisión; la política monetaria que corresponde al Banco Central Europeo; la políti-

12. La decisión tomada por el Consejo de Ministros, en noviembre de 2003, de suspender el procedimiento comenzado para sancionar los déficits presupuestarios excesivos de Alemania y Francia creó una incertidumbre sobre el porvenir del Pacto de Estabilidad y de Crecimiento. Esta decisión fue modificada posteriormente como se indica en el “Post-scriptum” de este artículo.

13. El Banco Central Europeo se puso como objetivo una tasa anual de inflación que no supere el 2%.

ca salarial que resulta de negociaciones colectivas nacionales. El vocabulario empleado (“diálogo”) significa que la instancia no tiene poder; su funcionamiento parece haber tenido un carácter en gran medida formal.

La cumbre de Lisboa (marzo de 2000) se desarrolló en una coyuntura económica eufórica. Los países de la Unión Europea acababan de conocer tres años de crecimiento económico, con un claro retroceso del desempleo. Los gobiernos están convencidos de que este crecimiento puede mantenerse duraderamente en una tasa de 3% y llegar al pleno empleo. Adoptan, para los siguientes diez años, la estrategia de Lisboa con un objetivo ambicioso: “Volverse la economía del conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de un crecimiento económico duradero acompañado con una mejora cuantitativa y cualitativa del empleo y una mayor cohesión social”.¹⁴ Los temores en cuanto a una escasez futura de mano de obra producen un cambio del objetivo prioritario en materia de empleo: ya no se trata de disminuir la tasa de desempleo, sino de aumentar la tasa de empleo.¹⁵ La tasa de empleo debe pasar de 61 a 70% en 2010, lo que implica un esfuerzo particular para aumentar el empleo de las mujeres y de los trabajadores de más de cincuenta y cinco años. Simultáneamente se adopta un programa de formación “vitalicia” para responder a las necesidades de la “economía del conocimiento”.

La política de empleo tiene como prioridad movilizar cuantitativamente y adaptar cualitativamente los recursos de mano de obra requeridos para un crecimiento comandado por la revolución tecnológica, en una economía de mercado en la que se intensifican las exigencias de competitividad. Esta nueva orientación, que se combina con las restricciones de respeto de los equilibrios monetarios y presupuestarios, lleva en un mismo movimiento a reforzar el papel de la política de empleo en el nivel europeo y a someter su contenido a las prioridades de la política económica.

La última modificación viene de la cumbre de Barcelona (marzo de 2002). Hasta entonces, estaba previsto que el contenido de las líneas directrices sobre el empleo debía definirse en el marco de los GOPE; el desfase de los calendarios

(cumbres de primavera y de otoño) podía dar un cierto grado de autonomía a las primeras. En Barcelona se decidió, por razones de coherencia, unificar los dos calendarios: en adelante, las GOPE y las líneas directrices se preparan y adoptan simultáneamente.¹⁶

Se puede considerar hoy que si la integración de las políticas económicas y de las políticas de empleo se realiza en el plan institucional, es con el precio de una sumisión de las segundas a las primeras, cuya orientación vimos.

ECONOMÍA, EMPLEO Y COHESIÓN SOCIAL

Si el empleo se sitúa en la intersección de la esfera llamada económica y de la esfera llamada social, la puesta en coherencia de las políticas económicas y de las políticas de empleo no regula más que uno de los dos aspectos del problema. Es en el segundo ámbito donde la cumbre de Lisboa introduce una innovación institucional. Al inspirarse en el proceso de Luxemburgo, decide aplicar en diferentes ámbitos de la política social un “método abierto de coordinación” (MAC) que, en ausencia de toda base en el tratado, se basa en el libre compromiso de los Estados.

El método está calcado del utilizado para la coordinación de las políticas de empleo: definición de objetivos e indicadores comunes, planes de acción nacionales, *benchmarking*, seguimiento y evaluación en escala comunitaria. Los dos principales ámbitos de puesta en aplicación del MAC fueron los regímenes de jubilaciones y la inclusión social. Es interesante observar que, en ambos casos, la cuestión de la coordinación con la política de empleo se plantea de entrada y que la puesta en coherencia está fuertemente restringida por prioridades económicas.

La reforma de los *sistemas de jubilaciones* se colocó bajo una doble influencia (Math, 2001-2002; De la Porte, 2003). En primer lugar, es el Comité de Política Económica el que desde 1997, en nombre de los riesgos de aumento de los déficits públicos y de los aportes obligatorios, se apodera del dossier a nivel europeo. Lógicamente, pone el acento sobre la viabilidad financiera de los regímenes y, con esta meta, sobre el objetivo del “envejecimiento activo”. De manera complementaria, el desarrollo de las jubilaciones por

14. Consejo Europeo de Lisboa, “Conclusiones de la presidencia”.

15. Es decir, la relación entre el empleo y la población económicamente activa.

16. Además, estos documentos ya no se adoptan cada año, sino por un período de tres años. Diez líneas directrices se adoptaron para el período 2003-2005.

capitalización se presenta como un medio de financiar la inversión. En segundo lugar, en el marco de la estrategia europea por el empleo, la tendencia al envejecimiento de la población está en el origen de la adopción del objetivo de aumento de la tasa de empleo de los trabajadores de edad, y después del objetivo de alargamiento de cinco años de la vida activa. La aplicación del MAC a este dossier, a partir de 2001, constituyó un medio para presentar, cuatro años después de su lanzamiento, una visión menos desequilibrada, en particular agregando un objetivo de mantenimiento de un nivel de vida satisfactorio para los jubilados.

Una segunda ilustración de las lógicas de interdependencia jerarquizada en el marco del MAC está dada por el programa de *lucha contra la pobreza y la exclusión social*.¹⁷ El principal objetivo declarado es el de justicia y cohesión social, pero se acompaña con la afirmación de que el empleo constituye la mejor protección contra la pobreza y la exclusión. Se da así la prioridad a la inserción o a la reinserción profesional. El aspecto positivo es privilegiar que las políticas activas de empleo se hagan cargo de las categorías sociales con mayores dificultades. El aspecto inquietante es el acento puesto sobre el efecto “desestimulante del trabajo” que sería ejercido por los ingresos de sustitución (seguros de desempleo, prestaciones de asistencia, ingresos mínimos garantizados); ellos provocarían la creación de “trampas de desempleo” o de “trampas de inactividad” para las personas que no encontraran una ganancia financiera suficiente como para justificar un empleo. El objetivo de “hacer que el trabajo pague” (*making work pay*) lleva a preconizar un reexamen del nivel, la duración y las condiciones de atribución de los ingresos de sustitución. Las preocupaciones por la reducción de los gastos públicos no están, evidentemente, ausentes de este enfoque.

3. Perspectivas de la política de empleo en una Unión Europea ampliada

La entrada en 2004 de diez nuevos Estados miembros¹⁸ en la Unión Europea modifica su equilibrio y, en particular, las condiciones en las que

se plantea el problema de una estrategia europea de empleo:

- 1) luego de la desaparición de la planificación central, los mercados de los PECO (ex países comunistas) estuvieron desorganizados y fragmentados; los instrumentos de la política de empleo son aún embrionarios;
- 2) la desigualdad de los niveles de desarrollo crea serios obstáculos a una perspectiva de convergencia; se decidió un rediseño de los Fondos Estructurales europeos en beneficio de los nuevos miembros, pero sin aumento del presupuesto global, de donde proviene la inquietud de los países que hasta el momento eran los principales beneficiarios (países del sur e Irlanda), y
- 3) la debilidad de los salarios en los PECO hace temer a los sindicatos una política de *dumping* social, atizada por las deslocalizaciones de actividad.

Para tener en cuenta las transformaciones institucionales ocurridas desde el tratado de Amsterdam y las consecuencias de la ampliación, se llevó a cabo una larga y difícil negociación para adoptar por primera vez una Constitución Europea.¹⁹ Nos servirá de referencia para examinar los desafíos actuales de la política de empleo a escala de una Unión de veinticinco miembros. En nuestra opinión, se desprenden dos exigencias principales:

- reequilibrar el peso acordado a las diferentes prioridades que interactuaban en la regulación del empleo, e
- insertar a los actores sociales actualmente marginados en estos procesos.

3.1. Reequilibrar los objetivos

Desde la desaceleración del crecimiento de la década de 1970, la historia de la construcción europea está marcada por la confrontación permanente de dos concepciones antagónicas del desarrollo económico y social y de la integración. Por supuesto, las políticas seguidas son siempre de compromiso, pero es útil partir de una visión

17. O para la “inclusión social”, según una nueva formulación de connotación más positiva.

18. Además de los dos mediterráneos de Chipre y Malta, los nuevos miembros son países de Europa central y oriental (PECO): Estonia, Letonia, Lituania, Polonia, República Checa, Eslovaquia, Hungría y Eslovenia.

19. El Consejo aprobó el 18 de junio de 2004 un proyecto de Constitución. Antes de entrar en vigor, este proyecto debe ser adoptado por cada uno de los Estados miembros.

simplificada de estas dos concepciones para apreciar el peso relativo que se les otorga.

Según la primera concepción, la Unión Europea es, antes que nada, un gran mercado unificado dentro del cual deben eliminarse todos los obstáculos a la libre circulación de los hombres, de las mercancías y de los capitales. La prioridad debe darse a las “reformas estructurales” que eliminan los obstáculos a la competencia en los mercados, en primer lugar, en los mercados de trabajo. El empleo, la duración del trabajo, los salarios, deben ser flexibles para asegurar una adaptación sin costos ni demoras a las variaciones de la oferta y la demanda de trabajo. La responsabilidad de las instituciones europeas y de los gobiernos de los Estados miembros es cooperar para realizar estas condiciones. El crecimiento es en primer lugar un problema de competitividad; para garantizarla a largo plazo, la lucha contra la inflación y los déficits públicos constituyen un imperativo, así como el control de los costos salariales (salario propiamente dicho y protección social).

Según la segunda concepción, la Unión Europea adquirió una dimensión y presenta un grado de integración económica²⁰ que le permiten tener una política macroeconómica activa de apoyo del crecimiento.²¹ Esta política sería a la vez una política de la oferta (grandes inversiones de infraestructura, investigación y desarrollo, formación vitalicia...) y una política de la demanda (crecimiento del salario real vinculado con el de la productividad, modernización, pero mantenimiento de sistemas de protección social...). Implica no solamente una coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros, sino también la asignación de medios de acción a las autoridades comunitarias (presupuesto global de intervención, armonización fiscal...). Finalmente, la cohesión social no se considera como un costo sino como una condición del crecimiento duradero.

¿Cuál es la naturaleza del compromiso actual? La Comisión Europea propone a menudo en sus documentos un esquema armonioso que articula las políticas combinadas que deben “crear un

círculo virtuoso de progreso económico y social”. Se establecen interacciones entre tres polos:²²

- 1) la política económica, guiada por objetivos de competitividad y dinamismo;
- 2) la política de empleo, con objetivos de calidad social y de cohesión social, y
- 3) finalmente, la política del empleo, orientada por objetivos de pleno empleo y de calidad del trabajo.

La presentación es seductora, pero la realidad es otra.

En primer lugar, si la unificación, decidida en la cumbre de Barcelona, de los calendarios de preparación y adopción de los GOPE y de las líneas directrices refuerza la coordinación de las políticas económicas y del empleo, nadie discute que refuerza al mismo tiempo la dominación de las primeras sobre las segundas. Asimismo, la independencia del Banco Central y la definición de sus prioridades acentúan el dominio de la ortodoxia económica.

En segundo lugar, se asegura de manera distintiva la coordinación de las políticas sociales y del empleo. La *Agenda para la coordinación social* (Comisión Europea, 2000) establece, para el período 2000-2005, la coherencia entre los dos ámbitos. Subrayemos que adopta “un principio director: reforzar el papel de la política social *en tanto factor productivo*” (idem: 7). La jerarquía de instancias es explícita.

Si el proyecto de Constitución confirma el principio de “coordinación de las políticas económicas y del empleo” con los GOPE y las líneas directrices, no menciona más que una posibilidad de iniciativa de la Unión para asegurar la coordinación de las políticas sociales de los Estados miembros.²³ No menciona ni el MAC ni una coordinación entre las políticas económicas y sociales comunitarias. Finalmente, el proyecto, al tratarse de órganos de decisión del Banco Central, confirma que “su objetivo principal es mantener la estabilidad de los precios”.

El compromiso privilegia claramente la primera concepción, haciendo al mismo tiempo al-

20. Actualmente, casi el 90% de los intercambios exteriores de los Estados miembros son intracomunitarios.

21. Siguiendo el ejemplo de Estados Unidos.

22. Véase, por ejemplo, Comisión Europea (2000: 8).

23. Uno de los elementos del compromiso final fue, bajo presión del Reino Unido, retirar la política social de los ámbitos en los que las decisiones pueden tomarse mediante un voto de mayoría calificada (por lo menos 55% de los Estados, que representan por lo menos 65% de la población de la Unión). Es la regla de la unanimidad la que se aplicará.

gunas concesiones a la segunda. Es el reflejo del estado actual de las relaciones de fuerza políticas, económicas y sociales.

3.2. Combatir la marginación de los actores sociales

En primer lugar, hay que disipar una ambigüedad. Habitualmente se designa con el término actores sociales (o “interlocutores sociales”) a las organizaciones patronales y sindicales. Ahora bien, las primeras, en tanto órganos de defensa de intereses económicos, en ningún momento fueron marginados del proceso de construcción europea; se puede considerar incluso que desempeñaron un papel central. Las organizaciones patronales no son actores sociales, frente a los sindicatos, más que en su función de representación de los empleadores. El problema de la marginación en el nivel europeo concierne entonces primero a los sindicatos; ahora bien, son los más directamente involucrados en las decisiones que determinan el nivel y la calidad del empleo. Su marginación resultó, por una parte, de su ausencia en los mecanismos de toma de decisiones comunitarias; por otra, del hecho de que, hasta 1991, la organización de empleadores dominante, la UNICE,²⁴ rechazó el principio mismo de una negociación colectiva europea.

En el primer ámbito, la evolución estuvo caracterizada por la *proliferación de los lugares de consulta o de concertación*. La CES²⁵ expresó sobre este punto a la vez una satisfacción de principio y una gran frustración, salvo quizá en la época de la presidencia de Jacques Delors, en cuanto al impacto concreto de los trabajos de estas múltiples instancias.

Un cambio cualitativo intervino cuando el tratado de Amsterdam integró las disposiciones del Protocolo Social²⁶ que había sido solamente anexo al tratado de Maastricht. Según la primera modalidad de negociación colectiva prevista,²⁷ los firmantes pueden llegar a un acuerdo que se transcribe en una directiva europea. Se vuelven entonces productores de normas obligatorias, cuya aplicación es controlada por la Corte de Justicia. Luego de algunos éxitos y fracasos, este

primer procedimiento de negociación parece hoy abandonado en beneficio del segundo, el que corresponde a la iniciativa de los actores sociales. En esta perspectiva, las organizaciones sindicales y patronales adoptaron, en noviembre de 2002, un programa de trabajo 2002-2003 en torno de tres prioridades: empleo, movilidad y ampliación.

El significado que debe acordarse a esta evolución es incierto. Por una parte, manifiesta una voluntad de autonomía de los actores sociales en la elección y programación de los temas abordados y en las modalidades de su tratamiento (acuerdos voluntarios, definición de marcos de acción, declaraciones comunes, etc.). Por otra, traduce la hostilidad del empresariado y la prudencia creciente de la Comisión en cuanto a la producción de una legislación social europea. Los acuerdos voluntarios no son aplicables más que en la medida en que se firman en cada uno de los Estados miembros acuerdos de aplicación. La mención frecuente de la *soft law* o de la trasposición de los métodos del MAC en el diálogo social europeo es significativa de este nuevo contexto.

En este ámbito, el proyecto de Constitución no aporta nada. Se limita a consagrar algunas líneas al “diálogo social autónomo” que la Unión se reduce a “facilitar”. La lógica es más la de un reparto de tareas limitadas a la esfera “social” que la de una integración de los actores sociales en las elecciones de política económica y social. La realización en marzo de 2003 de una primera cumbre social tripartita para el crecimiento y el empleo manifestó a la vez el reconocimiento de la necesidad de un debate tripartito sobre este tema y la voluntad de no ir más allá del estadio de la concertación.

En cambio, el proyecto de Constitución finalmente propuso un avance fundamental al integrar la *Carta de derechos sociales fundamentales*, adoptada en 2000, pero cuyo status jurídico había permanecido indeterminado.²⁸ La Carta reconoce explícitamente el derecho sindical, el derecho a la negociación colectiva y a la acción colectiva, incluso para la huelga. Quizá es más bien sobre esta base que los sindicatos podrán hacer oír su voz en el ámbito del empleo.

La experiencia de la construcción europea, y

24. La UNICE es la principal organización representativa del empresariado.

25. La Confederación Europea de Sindicatos es la organización representativa de los asalariados.

26. El Protocolo Social resultaba, en este punto, de un acuerdo entre la CES, la UNICE y el CEEP de octubre de 1991, sobre la creación de un mecanismo de negociación colectiva europeo (el CEEP representa a las empresas de servicios públicos).

27. Negociación comenzada a iniciativa de la Comisión.

28. Un punto fundamental es saber si la Corte de Justicia tiene competencia para asegurar su aplicación.

más particularmente de la “estrategia europea para el empleo”, es rica en enseñanzas. Si se la compara con otras experiencias de unión económica regional, por ejemplo el Mercosur o el NAFTA, presenta indiscutiblemente un grado más elevado de consideración de los problemas de empleo; las autoridades comunitarias tienen una competencia (limitada) para producir normas en materia de empleo y disponen de instrumentos de coordinación de las políticas nacionales de empleo. Cuando se examina el contenido de la estrategia, aparece como el resultado del apilamiento de una sucesión de compromisos que a veces reforzaron, a veces corrigieron, los efectos de una lógica económica liberal dominante. El papel de los sindicatos se reconoce, pero su peso se reduce.

4. La Estrategia Europea para el Empleo: un compromiso inestable (Post Scriptum, junio de 2005)

El texto del artículo que precede fue redactado en agosto de 2004. Ningún cambio de gran importancia se ha producido desde ese entonces que nos obligue a modificar el contenido de la Estrategia Europea del Empleo que habíamos presentado. Sin embargo es útil mencionar algunos acontecimientos recientes que confirman o refuerzan algunas tendencias que habían sido puestas en evidencia.

4.1. La interrupción de los procesos de ratificación del Tratado Constitucional

Los resultados negativos registrados en Francia, y después en Holanda, en ocasión del referéndum sobre el proyecto de Tratado Constitucional condujeron al Consejo Europeo, en junio de 2005, a suspender los procedimientos de ratificación en aquellos Estados miembros que todavía no se habían pronunciado. En espera de nuevas discusiones, los tratados anteriores continúan aplicándose.

Cualquiera sea la importancia de este fracaso en diversos dominios, no hay consecuencias directas sobre la Estrategia Europea para el Empleo pues no ha sido modificada por el Tratado. Una consecuencia indirecta resulta de la no integración, con un valor constitucional, de la Carta de los Derechos Sociales Fundamentales. Ésta conserva su estatuto de simple declaración aprobada por todos los Estados miembros en la reunión cumbre de Niza (2000); su cumplimiento

no está entonces sometido al control de la Corte de Justicia de las Comunidades Europeas.

4.2. Revisión del Pacto de Estabilidad y Crecimiento

Nosotros habíamos indicado (véase la nota 12 de nuestro artículo) que, estando confrotados a los déficit presupuestarios excesivos de Alemania y de Francia, el Consejo de Ministros había decidido en noviembre de 2003 suspender el procedimiento iniciado para sancionar a esos dos países. La existencia del Pacto se encontraba, por este hecho, puesta en cuestión. El Consejo Europeo de marzo de 2005 ha aprobado un proyecto de “mejoramiento” del Pacto, que debería hacer menos rígida su aplicación, especialmente por el hecho de tomar en consideración situaciones nacionales específicas y por la atención puesta, no solamente en los niveles del déficit y en una fecha dada (déficit presupuestario, deuda pública), sino también en los sentidos de las variaciones de esos niveles.

4.3. Líneas directrices integradas para el crecimiento y el empleo

Prosiguiendo el proceso de integración de las *Grandes orientaciones de políticas económicas* y de las *Líneas directrices para el empleo*, el Consejo las reunió en un documento único que cubre el período 2005-2008 modificando el listado inicial. Entre las veintitrés líneas directrices aprobadas, ocho de ellas se refieren al empleo:

- 1) Aplicar políticas de empleo que se orienten a alcanzar el pleno empleo, mejorar la calidad y la productividad del trabajo y fortalecer la cohesión social y territorial.
- 2) Favorecer un enfoque fundado sobre el ciclo de vida con respecto al trabajo.
- 3) Crear mercados de trabajo que favorezcan la inserción de los demandantes de empleo y de las personas desfavorecidas.
- 4) Mejorar las respuestas a las necesidades de los mercados de trabajo.
- 5) Favorecer la flexibilidad conciliándola con la seguridad del empleo y reducir la segmentación del mercado de trabajo.
- 6) Vigilar para que la evolución de los salarios y de los otros costos del trabajo sea favorable al empleo.
- 7) Incrementar y mejorar las inversiones en el capital humano.
- 8) Adaptar los sistemas de educación y de for-

mación a las nuevas necesidades en materia de competencias.

Se observa entonces un fortalecimiento de las evoluciones que habían aparecido en las fases anteriores.

4.4. Examen a medio camino de la Estrategia de Lisboa

Adoptada en 2000 por una duración de diez años, la Estrategia de Lisboa había sido concebida en la óptica de un período de crecimiento sostenido. La disminución prolongada del crecimiento, vigente desde 2001, ha hecho que la Unión Europea se encuentre muy en retraso, a “medio camino” con respecto a la realización de los objetivos que habían sido adoptados.

El Consejo Europeo de marzo de 2005 decidió volver a lanzar la Estrategia procediendo a recentrarla sobre “el crecimiento y el empleo”. Aun cuando mantiene un equilibrio formal entre los diferentes componentes de la Estrategia, el documento adoptado por el Consejo Europeo se ha interpretado generalmente como un acercamiento hacia políticas ortodoxas de estímulo al crecimiento (sin política macroeconómica de crecimiento concertado) y como una opción preferencial hacia la creación cuantitativa de empleos, especialmente gracias a las reformas llamadas “estructurales” de los mercados de trabajo, pero a costa de una menor atención acordada a la calidad del empleo.

5. El proyecto de *directiva sobre los servicios*

Con el propósito de generalizar la competencia, en el seno de la Unión, hacia las actividades de servicios, la Comisión ha presentado, en 2004, una propuesta de directiva (llamada “directiva Bolkestein”, por el nombre del comisario europeo que estuvo inicialmente a cargo de este asunto) que ha despertado muy vivas controversias. El texto preveía la aplicación a todas las actividades de servicio, incluso por ejemplo la salud, del principio de la libre circulación de los servicios, aun por medio de la puesta en comisión de trabajadores, en el seno de la Unión. El principal argumento sostenido por los partidarios del proyecto es que la intensificación de la competencia aseguraría un volumen considerable de creación de empleos. Las críticas se dirigieron sobre todo a los riesgos que podían resultar en cuanto al control de la calidad y de la seguridad de los servicios, y en cuanto a la condición de los trabajadores de esos sectores (riesgos de *dumping* social, a

partir de los países donde los costos salariales eran más débiles). En efecto, ningún dispositivo de armonización estaba previsto y las reglas que se aplicarían a los prestatarios de los servicios serían aquellas de los países de origen (de donde puede darse la emergencia de riesgos de deslocalización). El Consejo, que en un primer momento había aprobado el proyecto, decidió, bajo la presión de varios Estados miembros, someterlo a un reexamen. El asunto queda entonces abierto.

Bibliografía

- Barbier, C. (2003), “La Convention européenne: mise en place et premiers résultats en matière économique et sociale”, en Degryse y Pochet, ob. cit.
- Barbier, C. y Ph. Pochet (coords.) (2000), *Bilan social de l'Union européenne 1999*, Bruselas, OSE-ETUI.
- Bosco, A. y M. Hutsebaut (eds.) (1997), *Social Protection in Europe*, Bruselas, European Trade Union Institute.
- Cecchini, P. (1988), *The European Challenge 1992. The Benefits of a Single Market*, Gower, Aldershot.
- Comisión de las Comunidades Europeas (1993), *Croissance, compétitivité et emploi*, Luxemburgo.
- Comisión Europea (2000), *Agenda pour la politique sociale*, Luxemburgo.
- Comisión Europea (2002), *Rapport conjoint sur l'inclusion sociale*, Luxemburgo.
- Degryse C. y C. Pochet (dirs.) (2001), *Bilan social de l'Union européenne 2000*, Bruselas, ISE-OSE.
- (2002), *Bilan social de l'Union européenne 2001*, Bruselas, ISE-OSE-SAL TSA.
- (2003), *Bilan social de l'Union européenne 2002*, Bruselas, ISE-OSE-SAL TSA.
- De la Porte, C. (2003), “L'application de la MOC en matière de pension: quelle pertinence pour la réforme des régimes de retraite dans les Etats membres de l'UE?”, en Degryse y Pochet, ob. cit.
- y Ph. Pochet (eds.) (2002), *Building Social Europe through the Open Method of Coordination*, Bruselas, PIE-Peter Lang.
- Dufresne, A. (2002), “Le rêve d'Oskar Lafontaine: une occasion pour la coordination des politiques économiques?”, en Degryse y Pochet, ob. cit.
- Emerson, M. (dir.) (1988), “1992: la nouvelle économie européenne. Une évaluation des effets économiques potentiels de l'achèvement du marché intérieur de la Communauté européenne”, *Economie européenne*, N° 35, marzo.
- Fajertag, G. y Ph. Pochet (dirs.) (2001), *La nouvelle dynamique des pactes sociaux en Europe*, Bruselas, PIE-Peter Lang.
- Fonda (2003), “Quelle Europe sociale pour demain?”, *La tribune Fonda*, N° 159-160, marzo.
- Freyssinet, J. (1996), “The Impact of the European Monetary Union on Pay Policy and Collective Bargaining”, en Jacoby y Pochet, ob. cit.
- (2002), “Amsterdam, Luxembourg, Cologne: An Iti-

- nerary towards the Convergence of Labour Markets or the Establishment of a Hierarchy?", en Magnusson y Ottosson, ob. cit.
- (2004a), "Taux de chômage ou taux d'emploi, retour sur les objectifs européens", *Travail, genre et sociétés*, N° 11.
 - (2004b), "Les conditions institutionnelles d'une politique de croissance et de création d'emplois en Europe", en *L'Europe en voie de Constitution*, Bruselas, Bruylant.
 - y H. Seifert (2001), *Negotiating Employment and Competitiveness*, Luxemburgo, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
- Goetschy, J. (1999), "The European Employment Strategy: Genesis and Development", *European Journal of Industrial Relations*, julio.
- (2003), "The European Employment Strategy and the open method of coordination; lessons and perspectives", *Transfer*, N° 2, verano.
- Gold, M., P. Cressey y C. Gill (2000), "Employment, employment, employment: is Europe working?", *Industrial Relations Journal*, octubre-noviembre.
- Héritier, P. (dir.) (1996), *Un pacte social pour l'Europe*, Paris, Editions de l'atelier.
- Husson, M. (2000), "Pourquoi les taux de chômage diffèrent en Europe?", *La Revue de l'IRES*, N° 32.
- IRES (1998), "Les acteurs sociaux nationaux face à la construction européenne", *Chronique internationale de l'IRES*, número extraordinario, octubre.
- (2002), "Retournement conjoncturel et emploi", *Chronique internationale de l'IRES*, N° 78, septembre.
- Jacoby, O. y Ph. Pochet (eds.) (1996), *A Common Currency Area - A Fragmented area for wages?*, Düsseldorf, Hans Böckler Stiftung.
- Kauppinen, T. (ed.) (1999), *The Impact of EMU on Industrial Relations in European Union*, Helsinki, Finnish Association of Industrial Relations.
- Kok, W. (Report of the Employment Taskforce chaired by) (2003), *Jobs, jobs, jobs. Creating more employment in Europe*, Bruselas, European Commission.
- Leibfried S., y Pierson P. (eds.) (1998), *Politiques sociales européennes. Entre intégration et fragmentation*, Paris, MIRE-L'Harmattan.
- Magnusson, L. y Th. Ottosson (eds.) (2002), *Europe. One Labour Market?*, Bruselas, PIE-Peter Lang.
- Math, A. (2001-2002), "Quel avenir pour les retraites par répartition en Europe?", *La Revue de l'IRES*, N° 36.
- Maurice, J. (Rapport du groupe présidé par) (1999), *Emploi, négociations collectives, protection sociale: vers quelle Europe sociale?*, Paris, Commissariat Général du Plan-La Documentation Française.
- Pakaslati, J. y Ph. Pochet (2003), *The Social Dimension of the Changing European Union*, Helsinki, SITRA.
- Sapir, A. (Chairman of the Group) (2003), *An Agenda for a Growing Europe. Making the EU Economic System Deliver*, Report of an Independent High Level Study Group established on the initiative of the President of the European Commission, Bruselas, European Commission.
- Schulten, Th. (2002), "A European solidaristic wage policy?", *European Journal of Industrial Relation*, N° 8-2.
- Solow, R.M. (presentación) (2001), *Institutions et croissance. Les chances d'un modèle économique européen*, Paris, Albin Michel.
- Visser, J. (2000), "From Keynesianism to the Third Way: Labour Relations and Social Policy in Post-war Western Europe", *Economic and Industrial Democracy*, N° 4, noviembre.
- Watt, A. (2004), "Reform of the European Employment Strategy after five years: a change of course or merely of presentation?", *European Journal of Industrial Relations*.

Anexo. Articulación de la política económica, de la política social y de la política de empleo: las etapas

Libro blanco "Crecimiento, competitividad, empleo" (Jacques Delors, 1993).

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

Consejo de Dublin (diciembre de 1996): "Pacto de estabilidad y de crecimiento", de ahí las "Grandes orientaciones de política económica" (GOPE).

Tratado de Amsterdam (junio de 1997).

Capítulo "Empleo": el empleo como "cuestión de interés común".

Integración del "Protocolo social" (anexado al tratado de Maastricht).

Consejo especial de Luxemburgo (noviembre de 1997): "Líneas directrices" (LD) y "Planes nacionales de acción para el empleo" (PNAE) anuales.

Consejo de Colonia (junio de 1999): "Pacto europeo para el empleo", con la instancia de "diálogo macroeconómico".

Consejo de Lisboa (marzo de 2000)

"Estrategia de Lisboa" al horizonte 2010: "volverse la economía del conocimiento más competitiva y más dinámica del mundo, capaz de un crecimiento económico duradero acompañado de una mejora cuantitativa y cualitativa del empleo y de una mayor cohesión social".

"Método abierto de coordinación" (MOC): exclusión social, jubilaciones...

Consejo de Niza (diciembre de 2000): "Agenda social europea" (2000-2005).

Consejo de la Unión Europea (diciembre de 2001): adopción de indicadores de calidad del empleo.

Consejo de Barcelona (marzo de 2002): fusión de los calendarios GOPE-LD.

Consejo de la Unión Europea (julio de 2003): adopción de LD para tres años (2003-2005).

POR EL FORTALECIMIENTO DE LA DIMENSIÓN SOCIAL DE LA GLOBALIZACIÓN*

Gerry Rodgers**

1. Introducción

El informe de la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización¹ ha sido muy bien recibido desde el momento de su publicación, a principios de 2004. Reaccionaron positivamente numerosos gobiernos, parlamentarios, organizaciones sindicales, empresarios, consejos económicos y sociales de diversos países, y organizaciones no gubernamentales. En Naciones Unidas, la Asamblea General adoptó una resolución que instaba a los países y a las organizaciones multilaterales a tomar en consideración el informe. El secretario general de Naciones Unidas, el presidente del Banco Mundial y los directores de otras organizaciones multilaterales también le han dado buena acogida. Sus recomendaciones han recibido el firme apoyo de la Comisión Europea y de la Unión Africana, así como también de un número importante de jefes de Estado y gobierno de todos los continentes.

La Comisión Mundial –iniciativa de la OIT– estaba compuesta por un grupo independiente de eminentes personalidades presidido por dos jefes de Estado en ejercicio, el presidente de Tanzania y la presidenta de Finlandia. Se trataba de un grupo deliberadamente compuesto por personas de distintos pareceres, en el que “estaban representados en términos generales”, como lo señalaron ellos mismos en el informe, “los distintos actores e intereses contrapuestos que existen en el mundo real [...] procedentes de países de distintas partes del mundo, en distintas etapas de desarrollo, y pertenecientes a muy diversos ámbitos: gobiernos, clase política, parlamentos,

empresas y compañías multinacionales, organizaciones de trabajadores, círculos universitarios y sociedad civil”.

El informe analiza las diferentes perspectivas de la globalización y resume las pruebas de sus efectos. No obstante, la mayor parte está dedicada a las diferentes formas en que podrían subsanarse las desigualdades y los desequilibrios de la globalización, en particular mediante la mejora de la gobernanza en todos los niveles. Considerando que se necesita una acción concertada en muchos ámbitos, la Comisión presenta cincuenta y siete recomendaciones destinadas a diferentes actores políticos y sociales. Van desde la necesidad de reforzar las capacidades del Estado con miras a promover el empleo y la protección social, y de asegurar que los países disponen del espacio político necesario para perseguir sus propios objetivos; hasta la necesidad de establecer fundamentos más sólidos para el imperio de la ley y la libertad de expresión y de asociación, así como de reglas más justas para los mercados internacionales de bienes, capitales y mano de obra, y de instituciones internacionales que asuman más eficazmente sus responsabilidades. La Comisión Mundial plantea en particular que el trabajo decente debería convertirse en un objetivo global y que habría que concebir políticas coherentes tendientes a ese objetivo.

¿Por qué el mensaje de la Comisión y su análisis tienen un impacto tan potente? Después de todo, ha habido muchos informes sobre la globalización. Evidentemente no hay una respuesta simple, así como tampoco una solución simple a los problemas de la globalización. Sin em-

* Este artículo, escrito a título personal, no refleja necesariamente la posición de la OIT. Se basa en el trabajo realizado por el equipo técnico que prestó apoyo a la labor de la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización.

** Director del Instituto Internacional de Estudios Laborales, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra.

1. OIT, *Por una globalización justa: crear oportunidades para todos*, informe de la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización, Ginebra, 2004.

bargo, al parecer varios elementos importantes concuerdan.

En primer lugar, la composición de la Comisión, que aunaba diversidad y equilibrio, contribuyó a establecer un consenso al que otros pueden adherir. Se buscó un terreno común mediante un diálogo entre, por ejemplo, la sociedad civil y las empresas internacionales, cosa que suele ser difícil de lograr. Como consecuencia, el análisis es equilibrado, crítico sin ser irritante, pues reconoce los aspectos positivos así como también los negativos. Además, las recomendaciones son realistas, ya que corresponden a los diversos objetivos y necesidades de diferentes actores de la sociedad.

En segundo lugar, la Comisión respondió a una necesidad urgente. Los distintos foros celebrados en el mundo no resolvieron las tensiones de la globalización y se fue generando una cierta fatiga ante un conflicto estéril junto con el sentimiento de que había llegado el momento de encontrar respuestas razonables.

En tercer lugar, la tesis de la Comisión se sustenta en la idea de que el potencial positivo de la globalización se está desaprovechando de una manera importante y se centra en las reformas necesarias para lograr un cambio en esta situación, idea de amplia aceptación.

En cuarto lugar, la Comisión Mundial instó a que se diera prioridad a los seres humanos, sus aspiraciones y sus motivos de inseguridad. Ello llevó a que subrayara la necesidad de que todos pudieran hacer oír su voz con más fuerza en el curso del proceso de globalización, de mejorar las instituciones de representación y diálogo, y de dar prioridad al trabajo, que para la gran mayoría es fuente tanto de ingresos como de integración social. El trabajo decente es un objetivo imperioso.

Por último, la Comisión insistió en que la globalización tiene que ser justa, lo que también está en sintonía con el sentir general. La equidad supone reglas justas, una mayor solidaridad y una mejor distribución; la globalización no puede estar basada en el lema “el ganador se lo lleva todo”.

2. ¿Cuál es la dimensión social de la globalización?

En el Preámbulo de la Constitución de la OIT figura la siguiente frase: “Si cualquier nación no adoptare un régimen de trabajo realmente humano, esta omisión constituiría un obstáculo a los esfuerzos de otras naciones que deseen mejorar la suerte de los trabajadores en sus propios países”.

En 1919, después de la Primera Guerra Mundial que marcó el final de la fase de la globalización –en buena parte de carácter colonial– del siglo XIX y de principios del siglo XX, resultó evidente para los fundadores de la OIT que la creciente interdependencia de los países se extendía a los objetivos sociales.

En un cierto nivel de análisis esto es lógico. Cuando las políticas nacionales deben adaptarse cada vez más a las fuerzas económicas globales, y las políticas económicas y sociales se interrelacionan, la interdependencia de las políticas económicas también debe implicar la interdependencia de las políticas sociales. El argumento según el cual debe existir una cláusula social en materia de comercio internacional, que lo subordine al respeto de ciertas normas sociales mínimas, se basa en este concepto.

Asimismo, durante las dos últimas décadas el debate sobre la cláusula social ha demostrado que la antedicha relación no es simple. Ha progresado la definición de una serie de principios y derechos fundamentales en el trabajo que pueden considerarse la base social de la economía global. La Declaración de la OIT de 1998 relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo proclama el valor universal del derecho a la libertad de asociación, a la abolición del trabajo infantil, y a la eliminación del trabajo forzoso y de la discriminación. Ahora bien, más allá de este nivel de análisis, existen grandes divergencias. Los países de normativa relativamente menos desarrollada consideran con gran desconfianza la idea de que una amplia gama de normas sociales pueda ser condición previa para acceder a los mercados globales. Argumentan que el progreso social depende igualmente del crecimiento económico, el cual no puede imponerse por una orden de fuera. Tampoco puede reducirse a un modelo único. Hay un amplio abanico de objetivos y prioridades sociales nacionales que responden a la historia, la cultura y al entorno político de los países considerados. Si bien hay objetivos que el mundo entero debe compartir, no se puede tener una visión uniforme del progreso social.

Paralelamente a este debate sobre la base social de la globalización, existe un debate igualmente intenso sobre los efectos sociales de la globalización. La palabra “social” cubre un vasto campo. La educación y la salud pertenecen al ámbito social, así como también los derechos políticos y la negociación colectiva. La dimensión social de la globalización comprende cuestiones relativas a la inclusión o a la exclusión social, la desigualdad y la discriminación, la cultura y la

identidad, los derechos y las responsabilidades. Son preocupaciones diarias de los pueblos y forman parte de las prioridades de las sociedades en las que viven. La globalización los favorece al abrir nuevos espacios, si bien también los perjudica al limitar las posibles opciones. La autonomía del Estado de perseguir objetivos sociales puede verse limitada por la necesidad de atraer inversores internacionales o por los efectos en los costos de producción de la reglamentación social. Comunidades enteras pueden repentinamente encontrarse con que los cambios de la economía global las priva de sus fuentes de subsistencia; al mismo tiempo, la expansión de las fuerzas del mercado puede devaluar los bienes y la identidad de grupos étnicos determinados y debilitar comunidades estables constituidas a partir de métodos de producción tradicionales. Sin embargo, la globalización también apoya a nuevas comunidades pujantes que se desarrollan gracias a la tecnología de la información y ofrece nuevas e importantes oportunidades económicas a aquellos que poseen la capacidad y los recursos para sacar provecho de ellas.

En el marco de la interacción compleja entre la globalización y los objetivos sociales, el trabajo y el empleo desempeñan un papel central. En el trabajo convergen las aspiraciones económicas y sociales de los seres humanos. El trabajo es el factor principal de la producción y de la remuneración. Dicho esto, es también un proceso de afirmación de identidad y de integración social. Muchas de las consecuencias sociales de la globalización provienen de los cambios geográficos y de calificaciones de la demanda de mano de obra; de los cambios en la organización del trabajo y de la producción, del impacto de los cambios en los mercados de bienes en el rendimiento de la fuerza de trabajo, y de los efectos en la seguridad y la protección de los trabajadores. En otros términos, el trabajo y el empleo, así como las condiciones en las que se realizan, son una de las principales formas a través de las cuales los efectos de la globalización, tanto positivos como negativos, inciden en la población. La dimensión social de la globalización está relacionada, en gran medida, directa o indirectamente con el trabajo y el empleo, junto con todo lo concerniente al empleo en cuanto a su contenido y valor, a los derechos del trabajo y a la protección y representación de los trabajadores.

3. Efectos de la globalización en el trabajo y el empleo

La dinámica de la integración internacional genera grandes diferencias entre los países en materia de posibilidades y capacidades de sacar provecho de estas oportunidades. Algunos países han logrado hacer de la globalización un motor de desarrollo. No pueden atribuirse únicamente a la globalización las altas tasas de crecimiento económico y de reducción de la pobreza de Asia oriental, en particular de China, y en menor grado de Asia del sur y de países de otras partes del mundo, dado que han influido muchos otros factores. Sin embargo, salta a la vista que la explotación exitosa de las oportunidades de la economía global ha desempeñado un papel importante. Mientras tanto, en otras partes del mundo, en particular, si bien no exclusivamente, en África, el crecimiento ha sido lento y ha aumentado el nivel de pobreza. América Latina ha oscilado entre esos extremos, con períodos de crecimiento intercalados entre períodos de estancamiento y aumento de la pobreza, con distintas situaciones según los países. Es difícil hacer generalizaciones a partir de estas pautas, pues las estructuras, las instituciones, las capacidades y las políticas regionales y nacionales tienen un efecto preponderante. Sin embargo, como en todas las circunstancias de la vida, de las nuevas oportunidades se aprovechan en forma desmedida los que poseen las capacidades, los medios y la energía para lograrlo. La globalización puede muy bien dar un saldo positivo; esto no significa que redunde en beneficio de todos.

Los efectos de la globalización en el trabajo y el empleo lo demuestran. La integración exitosa en la economía global puede resultar en el aumento del empleo y el incremento de los salarios. Fue lo que ocurrió en varios países de Asia oriental y sudoriental, al menos hasta la crisis financiera de fines de la década de 1990. Chile, Irlanda y varias otras pequeñas economías abiertas también han experimentado períodos de creación de empleo sostenida junto con una creciente integración internacional. Al mismo tiempo, hay aspectos de la globalización que provocan de diferentes maneras efectos desfavorables en el mercado de trabajo.

En primer lugar, el incremento de la volatilidad económica y financiera antes mencionado,

junto con la liberalización de los mercados financieros internacionales, ha sido la causa de crisis financieras más frecuentes, con consecuencias importantes en materia de desempleo.² En numerosos países se puede observar un efecto de trinquete, es decir, sin retroceso, pues al producirse la recuperación económica el desempleo no vuelve a los niveles que tenía antes de la crisis (véase el gráfico 14 del informe de la Comisión Mundial). Por consiguiente, en América Latina el desempleo declarado ha crecido en las décadas de 1980 y 1990 y alcanzado en 2003³ niveles máximos históricos de cerca de 10% para todo el continente.

En segundo lugar, en general se estima que el aumento generalizado de las presiones de la competencia en los mercados globales ha provocado una disminución de la protección de la fuerza de trabajo o la informalización de las relaciones laborales. Se denuncia con frecuencia la restricción de los derechos sindicales o demás exenciones a la legislación del trabajo, por ejemplo en las zonas francas industriales.⁴ Los trabajadores que en su mayoría están organizados en el plano nacional se encuentran con que, frente a la movilidad de las empresas, pierden poder de negociación.

En tercer lugar, por una parte, el aumento de la competencia internacional en materia de impuestos tiene como resultado la disminución de las tasas de imposición sobre la renta de las personas físicas de altos ingresos⁵ y de las ganancias de las empresas multinacionales (KPMG, Corporate Tax Rate Survey, 2003, citado en el informe de la Comisión Mundial); por otra parte, la liberalización del comercio reduce los ingresos de los gobiernos provenientes de aranceles, todo lo cual tiende a reducir los recursos disponibles de los gobiernos para gastos sociales y a comprimir el empleo en el sector público.

En cuarto lugar, la globalización provoca la aceleración de la reestructuración de la producción, lo que acarrea la deslocalización y la subcontratación, importantes pérdidas de puestos de trabajo en algunos países y la inestabilidad del

mercado de trabajo. Si bien los efectos negativos que sufren los países industrializados reciben amplia cobertura en los medios de comunicación globales, no por eso los países en desarrollo resultan siempre beneficiados. Por ejemplo, los cambios de las reglas del sistema de comercio internacional para los textiles y el vestido probablemente tengan como consecuencia una importante pérdida de puestos de trabajo en Bangladesh y en algunos otros países de bajos ingresos, en beneficio de China.

En quinto lugar, lógicamente la capacidad de los distintos países de sacar partido de las oportunidades que ofrece el mercado global está muy polarizada. Son muchos los países donde hay pocas posibilidades de crear empleos mediante la participación en los mercados globales. Por el contrario, la liberalización tiende a reducir el empleo existente debido a la competencia de las importaciones y a las presiones tendientes al incremento de la productividad. En los países de bajos ingresos, las industrias nacionales de baja productividad pueden desaparecer al estar enfrentadas a la competencia internacional, pues cierran empresas y desaparecen puestos de trabajo. Además, algunos países han sido capaces de sacar provecho de sus recursos naturales, de las calificaciones de su fuerza de trabajo y de la capacidad de sus empresarios para generar un crecimiento importante del empleo; el sector de programas informáticos de la India es un ejemplo conocido de la ventaja obtenida gracias al nivel de calificaciones de su fuerza de trabajo.

Todo lo que precede implica que la globalización puede agravar los déficits de trabajo decente. Sin embargo, ésta no es una consecuencia inevitable. Hay ejemplos de países que han utilizado exitosamente el espacio existente para la política nacional y así sacar provecho de las oportunidades que brinda la globalización. Sin embargo, hay una tendencia a la polarización que predomina sobre la convergencia, así como una tendencia a la creación simultánea de grupos de ganadores y perdedores.

2. Razonamiento desarrollado con cierta profundidad por Joseph Stiglitz. Véase por ejemplo su libro *El malestar en la globalización*, Madrid, Santillana, 2003.

3. Véase *Panorama Laboral 2003: América Latina y el Caribe*, Lima, OIT, 2003.

4. Véase, por ejemplo, OIT, Comisión de Empleo y Política Social, "Empleo y política social en relación con las zonas francas industriales (ZFI)", GB.285/ESP/5, Ginebra, noviembre de 2002.

5. Véase Raymond Torres, *Hacia una economía mundial socialmente sostenible: un análisis de los pilares sociales de la globalización*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2002.

4. El espacio para hacer del trabajo decente un objetivo global

Consiguientemente, en la búsqueda de instrumentos que pudieran fortalecer la dimensión social de la globalización, la Comisión Mundial se volcó naturalmente al trabajo y el empleo por ser éste el campo de acción decisivo. Lo que está en juego es en parte la cuestión del nivel general de empleo. Evidentemente una globalización sin puestos de trabajo no va a ofrecer una distribución justa y equilibrada de sus beneficios. Asimismo, una vez aceptado un concepto más amplio de la dimensión social, está claro también que no sólo se trata de la cantidad de puestos de trabajo. La globalización debe crear empleos productivos que generen ingresos adecuados y seguridad, respaldando así la integración social. Deben respetarse los derechos de los trabajadores y de las empresas, y tiene que oírse la voz de sus representantes. Hay que crear instituciones y políticas con miras a garantizar y proteger condiciones de trabajo decentes. En otras palabras, el objetivo global es el trabajo decente.

Claro que, con la tendencia actual de la globalización, esos objetivos casi no están en la mesa. La economía global es impulsada por la fuerza de la competencia, para la cual el empleo es un costo. Dado que la innovación se concentra en los países de altos costos de fuerza de trabajo y de elevados ingresos, las inversiones en tecnología avanzada tienden a hacerse con el objetivo de economizar fuerza de trabajo, extendiéndose a toda la economía global a través de las cadenas globales de producción. Las prescripciones dominantes de política macroeconómica apuntan a resolver los desequilibrios mediante medidas deflacionistas en los países deficitarios, en lugar de políticas de expansión económica en los países con superávit. Los cambios que ocurren en los mercados globales conducen a destruir el empleo en un sitio y a crearlo en otro, pero no hay instrumentos globales que promuevan la compensación de los perdedores por los ganadores. A nivel nacional existen mecanismos (de eficacia variable) con fines de distribución, solidaridad y protección, pero estos mecanismos no tienen contrapartidas reales en el plano global. En regla general, esto puede sintetizarse como una falta de coherencia entre las políticas económicas y sociales en el plano global. Por ejemplo, puede observarse que las estrategias de reducción de la pobreza promovidas por las instituciones de Bretton Woods no conceden suficiente importan-

cia al empleo, a pesar de que éste es el camino principal para salir de la pobreza.

La Comisión Mundial sostiene que es posible y necesario que el trabajo decente sea un objetivo global y formula recomendaciones en varios campos:

- Integrar los objetivos del empleo en la formulación de políticas económicas. La Comisión Mundial argumenta que el comercio internacional, las finanzas y otras políticas económicas deben integrar de manera más efectiva los objetivos de empleo. Cada vez es más difícil que los países por sí solos logren alcanzar los objetivos de empleo, por razones semejantes a las que figuran en el Preámbulo de la Constitución de la OIT, pero hay poca coordinación de la política de empleo en el plano internacional. Por ejemplo, en la economía global debería darse mayor prioridad a la política macroeconómica anticíclica y al mantenimiento de niveles adecuados de demanda; en otras palabras, tendría que haber una estrategia global de crecimiento. Del mismo modo, las políticas de comercio internacional deberían tomar en cuenta sus repercusiones en el empleo. Es una de las cuestiones esenciales en materia de coherencia política entre las organizaciones internacionales, que deberían "tratar las políticas económicas y laborales internacionales de un modo más integrado y coherente".
- Trabajo decente en las cadenas globales de producción. La Comisión Mundial considera que es necesario prestar más atención a los objetivos de empleo y de trabajo decente en los sistemas de producción globales que crecen rápidamente. Los problemas principales de la calidad del empleo suelen encontrarse no necesariamente en las empresas multinacionales mismas o incluso en sus proveedores inmediatos, sino más abajo en la cadena de subcontratación, donde los controles son escasos. La Comisión Mundial insta a que se hagan esfuerzos más enérgicos para aplicar las normas del trabajo en la base de las cadenas de producción y opina que el diálogo entre las organizaciones de trabajadores y de empleadores constituye un medio propicio para lograrlo. La Comisión Mundial observa que hay signos alentadores de un aumento de acuerdos globales entre sindicatos globales y empresas multinacionales en torno del respeto de los derechos fundamentales en el trabajo y otras cuestiones de gran importancia.

- Fortalecimiento de las políticas nacionales de trabajo decente. De conformidad con el argumento básico según el cual una dimensión social más marcada de la globalización requiere acciones en todos los niveles, desde el plano local hasta el plano global, la Comisión Mundial atribuye una gran importancia a las políticas locales y nacionales de trabajo decente. En primer lugar, sostiene que es importante preservar el espacio nacional para establecer políticas con miras a lograr los objetivos nacionales y que, por consiguiente, las reglas de la economía global deben tener esto en cuenta. En este marco, destaca la variedad de posibles políticas nacionales destinadas a promover la creación de empleo y la protección social, y señala en particular la importancia de un movimiento sindical libre e independiente, así como de las organizaciones de los pobres; de políticas para favorecer el crecimiento de las empresas, del compromiso de escoger el camino “alto” de la colaboración entre empleadores y trabajadores, así como también la necesidad de una mejor gobernanza de la economía informal. La Comisión Mundial aboga por la prioridad de la acción en el plano local, con miras a respetar y proteger las comunidades locales, pues la acción en el plano local también puede responder con mayor facilidad a las necesidades y aspiraciones específicas de las comunidades consideradas.
- La Comisión Mundial tiene la preocupación de encontrar un equilibrio entre, por un lado, la creación de oportunidades y, por otro, la necesidad de abordar el problema de la vulnerabilidad. Por ejemplo, respecto del movimiento transfronterizo de personas se pronuncia a favor de un marco multilateral basado en derechos que podría englobar tanto las oportunidades como la protección. Además, sugiere que se realicen más estudios para definir un “piso socioeconómico” que dé más seguridad económica y sea un instrumento más eficaz para la reducción de la pobreza.

Según la Comisión Mundial, los obstáculos a estas políticas se encuentran principalmente en la gobernanza y la voluntad política. Sostiene que el proceso de globalización ha avanzado más rápidamente que las instituciones económicas y sociales que son necesarias para que funcione de manera equitativa y sin tropiezos. Cabe citar entre las deficiencias los efectos asimétricos de las reglas de la economía global entre países po-

bres y países ricos, así como también el déficit democrático que existe en el establecimiento de esas reglas. En muchos países, el imperio de la ley y la representación de los intereses más importantes son frágiles, por lo cual es preciso reforzar la capacidad del Estado y los demás actores con el fin de gestionar el crecimiento económico y el progreso social en interés de todos. En el plano global, la Comisión sostiene que el sistema multilateral no asume todas las responsabilidades que debiera respecto de las personas, y que se observa un desequilibrio considerable de la representación y del poder de los actores interesados. Estas consideraciones, aunque sean de índole general, explican el fracaso de la elaboración de políticas adecuadas para promover el empleo y el trabajo decente.

5. Mejorar la gobernanza

¿Cuáles podrían ser, por consiguiente, las cuestiones clave de gobernanza que deben ser consideradas para hacer del trabajo decente un objetivo global? La Comisión Mundial ha examinado dos aspectos de esta cuestión. El primero se refiere a los actores clave, sus objetivos y capacidades, su comportamiento y su grado de responsabilidad. El segundo se refiere a los instrumentos mediante los cuales podría lograrse una mejor gobernanza.

5.1. Actores

El Estado: En el plano nacional, la Comisión Mundial aboga por un Estado eficaz y basado en valores democráticos que pueda sostener un alto crecimiento económico mediante políticas macroeconómicas adecuadas, suministrar bienes públicos y protección social, aumentar las capacidades de la población y las empresas, y tratar la cuestión de la vulnerabilidad. En contraposición con la tendencia dominante de reducción del Estado, la Comisión sostiene que el Estado dispone de muchas posibilidades de acción para promover el trabajo decente, reivindicación que se manifiesta ampliamente en el proceso democrático. El Estado debería, por ejemplo, establecer reglas de juego justas y aplicarlas a toda la economía y, en particular, proteger los derechos tanto de los trabajadores como de las empresas de la economía informal y rural, una cuestión capital en materia de trabajo decente. Mediante políticas específicas se podría apuntar a obtener la mayor tasa posible de crecimiento de nuevos pue-

tos de trabajo con ingresos por encima de la línea de pobreza y aumentar la productividad así como los ingresos de las personas empleadas en el sector informal.

Asimismo, las responsabilidades del Estado no se limitan al plano nacional. El Estado tiene la innegable responsabilidad de elaborar políticas globales que tomen en cuenta los intereses de los demás, en lugar de perseguir intereses nacionales limitados. Lograr una acción coordinada entre los Estados en materia de políticas sociales plantea muchas dificultades de orden práctico, entre las cuales se cuentan los problemas de observancia y vigilancia, las deficiencias del proceso democrático para llegar a acuerdos, y la tendencia evidente a que la agenda refleje tanto las relaciones de poder como las necesidades reales. Sin embargo, la interdependencia de los Estados implica que habría beneficios importantes de una mejor coordinación entre ellos en el campo social en general, y con respecto al trabajo decente en particular.

Principales actores privados: Por su naturaleza, muchos aspectos de la economía global escapan a la reglamentación del Estado o –debido a las insuficiencias de la coordinación internacional– no se ajustan adecuadamente a las políticas nacionales. Por esta razón, es aun más importante examinar el papel de los demás actores.

- *La empresa.* Habida cuenta de los límites de la normativa y la acción pública en el plano de la economía global, el comportamiento de carácter voluntario de las empresas desempeñará inevitablemente un papel importante en el logro de los objetivos sociales, como lo hace ya dentro de las fronteras nacionales. Debido a diferencias muy arraigadas de la cultura empresarial, es difícil establecer un modelo global común. Asimismo, existen diversos medios gracias a los cuales el trabajo decente y otros objetivos sociales se integran al comportamiento empresarial, según distintos enfoques de la responsabilidad social de las empresas, muchos de los cuales abarcan los derechos en el trabajo y las condiciones de trabajo; mediante sinergias entre los objetivos económicos y sociales, dado que muchos aspectos del trabajo decente contribuyen a la estabilidad y a la sostenibilidad de la economía global, y con frecuencia contribuyen directamente al aumento de la productividad de las empresas; y mediante el desarrollo de nuevas formas institucionales de la actividad eco-

nómica privada en el marco de la “economía social”. Esta última en especial puede ayudar a reforzar la capacidad de acción local en el contexto de la globalización.

- *Los sindicatos.* La globalización y la informalización han afectado notablemente la capacidad del movimiento sindical de promover los objetivos sociales nacionales. Sin embargo, en los últimos años ha crecido la acción sindical transfronteriza y se observan en ciertos sectores intentos de entablar un diálogo social regional o global sobre salarios y condiciones de trabajo. Las confederaciones sindicales mundiales luchan activamente por los objetivos sociales en los márgenes de los principales foros de negociación, como la OMC, y mantienen un diálogo con las instituciones de Bretton Woods. En algunos sectores, como el marítimo, hay claros avances en la negociación de acuerdos globales. Hay resistencias a estas tendencias, si bien el mantenimiento de un diálogo transfronterizo entre representantes de organizaciones de trabajadores y de empleadores parece cobrar fuerza.
- *La sociedad civil,* que adquiere cada vez más visibilidad y está compuesta por múltiples actores, puesto que este término abarca una amplia variedad de actividades de organización, de promoción y otras acciones de la ciudadanía. Las organizaciones de la sociedad civil son una gran fuente de ideas y de debates y movilizan eficazmente grupos minoritarios o intereses específicos, tanto en el plano nacional como en el internacional. En el marco de la economía de mercado, las ONG han liderado el movimiento que insta a inversores y consumidores a tener en cuenta criterios sociales al tomar decisiones. Actualmente, la inversión socialmente responsable se ha convertido en un gran negocio. Los consumidores, al menos en los países industrializados, también están dispuestos a pagar un sobreprecio por mercancías con certificado de que no ha intervenido el trabajo infantil en su producción o de que han sido producidas mediante el pago de un salario adecuado. Las principales organizaciones de la sociedad civil nacional siguen activamente la forma en que los gobiernos, las empresas y otras organizaciones cumplen sus compromisos y, de esta forma, hacen una contribución importante para garantizar la responsabilidad.

El sistema multilateral: Tratándose de globalización, las organizaciones del sistema multilate-

ral quizá sean los actores más notorios. Diferentes organismos del sistema de Naciones Unidas asumen responsabilidades en los principales campos de la acción social global –derechos humanos, normas internacionales del trabajo, educación, medio ambiente, desarrollo en general– que deben integrarse mejor en el proceso de la globalización. A este respecto se plantean dos importantes cuestiones relativas a la coherencia y la responsabilidad.

Los mecanismos de gobernanza de la economía global se concentran en las instituciones económicas y financieras internacionales –el FMI, el Banco Mundial y la OMC–, en los cuales los compromisos económicos y financieros tienen por lo general prioridad sobre los compromisos sociales.⁶ Esto forma parte de un problema mucho más amplio, pues las instituciones económicas y sociales del sistema multilateral tienden a operar con relativa independencia las unas de las otras, de modo que, por ejemplo, las negociaciones sobre comercio internacional no toman explícitamente en cuenta el empleo, entre otros objetivos sociales. Esta falta de coherencia no sólo es un problema de las propias instituciones sino que suele reflejar las diferentes posiciones de los ministerios nacionales que tienen la responsabilidad de la gobernanza de estas instituciones. Para que el sistema multilateral cumpla un papel más eficaz en la consecución de los objetivos sociales, es necesario lograr una mayor coherencia entre los diferentes campos de acción. El informe de la Comisión Mundial señala estos problemas instando a que se tomen iniciativas específicas con el fin de lograr una mayor coherencia y una mayor responsabilización mediante, por ejemplo, la supervisión de los parlamentos nacionales. La Comisión Mundial sostiene que, dado el papel central que tiene el empleo para alcanzar los objetivos económicos y sociales, en la gestión global de la economía debería prestarse más atención a la promoción del empleo.

5.2. Instrumentos

El informe de la Comisión Mundial destaca la responsabilidad que incumbe a los diferentes actores que intervienen en la dimensión social de la globalización. No obstante, la responsabilidad sólo puede ejercerse si los mecanismos de gobernanza son adecuados. El objetivo de la coheren-

cia de las políticas requiere instituciones y marcos de política convenidos con los cuales los actores puedan trabajar y mecanismos que les permitan ejercer influencia sobre los resultados económicos y sociales. La Comisión Mundial señala varios campos de reflexión muy importantes para determinar cuáles son los instrumentos existentes más eficaces o para diseñar nuevos instrumentos:

- La Comisión Mundial subraya la debilidad o la injusticia de los marcos multilaterales en ciertos sectores clave que tienen un gran impacto sobre los objetivos sociales. Señala en particular el desequilibrio que existe entre la solidez del régimen comercial internacional y la endeblez de los regímenes de circulación del capital, de los mercados financieros y de la migración internacional. La elaboración de nuevos instrumentos multilaterales en esos campos plantea dificultades inmensas debido a los grandes intereses en juego, si bien son muy importantes para la consecución de numerosos objetivos sociales.
- Como se ha mencionado anteriormente, es necesario seguir trabajando para elaborar instrumentos de coordinación de política macroeconómica que permitan integrar con mayor eficacia los objetivos del empleo.
- Se cuestiona a veces el papel de las normas internacionales del trabajo en un mercado de trabajo competitivo, si bien se reconoce que éstas tienen un alto grado de legitimidad. Los métodos de carácter voluntario que se utilizan desde hace muchos años para la aplicación de las normas de la OIT han demostrado su valor, si bien cabe explorar nuevas modalidades para lograr su cumplimiento efectivo, especialmente en lo que se refiere a las normas fundamentales de mayor alcance. Asimismo, es necesario reflexionar sobre la función de los diferentes tipos de instrumentos jurídicos que existen en este campo –tanto “flexibles” (*soft*) como “rigurosos” (*hard*)–, que podrían ampliar las posibilidades de acción. Los instrumentos como la declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo ofrecen un modelo que podría ser fuente de inspiración en otros campos.
- La existencia de mejores mecanismos e instituciones de apoyo a las iniciativas de los acto-

6. Por supuesto, el tema no es simple. Se sostiene en las instituciones financieras que el logro de los objetivos sociales depende del respecto de estos compromisos financieros.

res económicos clave, las empresas y los trabajadores, incidiría probablemente en la mejora de su actuación. Se trata de los marcos referentes a la responsabilidad social de las empresas, así como de los mecanismos de diálogo social en el plano internacional. Es preciso ahondar la investigación sobre estas cuestiones con el fin de analizar las reivindicaciones y los intereses de los actores considerados para lograr que sean realmente eficaces los distintos instrumentos existentes o proyectados que apuntan a la promoción del trabajo decente.

- En términos más generales, los instrumentos de política en materia de protección social y solidaridad en el plano global son muy débiles. Por consiguiente, es necesario diseñar marcos que puedan proporcionar recursos y métodos de redistribución con miras a ese objetivo.

En muchos aspectos, el espacio regional permite dar un primer paso importante en pos de estos propósitos. Evidentemente, las tentativas de establecer un conjunto de normas sociales comunes, una mejor coordinación macroeconómica y un cierto grado de redistribución mediante fondos sociales o de reestructuración son mucho más fáciles de emprender en el plano regional. La Unión Europea es el mejor ejemplo de lo que puede lograrse, pero también de los obstáculos que traban un avance rápido. Fuera de Europa, se observa una clara tendencia global hacia marcos regionales más sólidos en los que se presta cada vez más atención a la integración de los objetivos sociales. Este proceso es sobre todo notable en el continente americano, donde el Mercosur y más recientemente las experiencias de alcance continental han demostrado una amplia adhesión a

la inclusión del objetivo del trabajo decente en la agenda regional. Asimismo, se observan progresos en África y más lentamente en Asia. Los experimentos que se realizan en estas regiones servirán para diseñar las futuras políticas globales.

En todos estos campos, la propia experiencia de la Comisión Mundial en materia de diálogo y consenso ofrece un modelo para avanzar. La participación de una amplia gama de actores en la elaboración de estos marcos e instrumentos es una condición fundamental para su viabilidad, sea en el plano regional o global. Ésta es la lógica en la que se funda la idea de organizar un foro de políticas de globalización, que se está examinando en la OIT, y que podría reunir una gran variedad de redes de actores sociales importantes en torno del objetivo global del trabajo decente.

6. Conclusión

La Comisión Mundial sostiene que una globalización justa es posible, pues es esencial para la estabilidad global. Si bien es necesario llevar a cabo una amplia gama de acciones diferentes, la clave está en crear políticas e instituciones más fuertes y sistemáticas en materia de trabajo decente. Dar prioridad al trabajo ilustra un principio más general: una globalización más justa debe construirse a partir de una mejor integración de las políticas sociales y económicas. El desafío consiste en idear las políticas, las reglas y los mecanismos para coordinar en la economía global los objetivos económicos y sociales, sea por intermedio de la legislación social u otros métodos, en pos del interés común. Se trata de un programa a largo plazo. No obstante, resulta cada vez más evidente que este empeño es esencial para que el proceso de globalización responda a las esperanzas y aspiraciones de los pueblos.

LAS POLÍTICAS DE EMPLEO EN LOS PAÍSES DEL MERCOSUR (1990-2003)

*Jorge Notaro**

Introducción

Al comienzo del siglo XXI los países del Mercosur ingresaron en un período de cambios políticos que se reflejan en las estrategias de crecimiento y las políticas de empleo. Este documento analiza el estado de situación previo a los cambios, y revisa la experiencia de los países así como los requerimientos del proceso de integración.

El presente artículo es una versión corregida de otro anterior, resultado de la cooperación de la Oficina Regional de OIT en Buenos Aires, respondiendo a una solicitud de la Secretaría Técnico Ejecutiva del Observatorio del Mercado de Trabajo del Mercosur. En esa oportunidad se realizaron informes sobre la Argentina (María Estela Lanari), Brasil (Carlos Alberto Ramos), Paraguay (Ana Leticia Carosini) y Uruguay; las referencias a cada país surgen de esos estudios y, en caso contrario, se explicita la fuente. Se analizaron los problemas de empleo desde la década de los 90 así como las políticas de empleo implementadas. La pregunta central en todos los casos fue ¿los programas y las políticas de empleo dieron respuesta a los problemas de empleo? (véase www.observatorio.net/estudios).

En esta versión se presentan los perfiles de los mercados de trabajo (punto 1) y de las políticas de empleo (punto 2) de cada país y un balance regional; los requisitos del proceso de integración regional para las políticas de empleo (punto 3) y algunas consideraciones finales, explicitando las lecciones del pasado y los desafíos del presente (punto 4).

1. Los problemas de empleo

La pregunta central es ¿el nivel y la calidad del empleo mejoraron en el período analizado? En cada país se consideran los principales condicionantes y los resultados del mercado de trabajo.

1.1. La Argentina

Desde la segunda mitad de 1974 y hasta 1990, los cambios significativos en el empleo estuvieron dados por una menor demanda de trabajo en las actividades formales, el crecimiento del empleo no asalariado como proporción de la ocupación total, el desarrollo y la expansión del sector informal, el aumento del subempleo visible, del empleo asalariado no registrado y de la duración media del desempleo. Se redujeron las remuneraciones y la productividad del trabajo. Sin embargo, el desempleo no constituía un problema relevante, si bien inquietaba por su significación ética y social (Canitrot, 1995). La expansión económica favoreció la creación de puestos de trabajo en una economía que había permanecido estancada por un largo período, pero la reestructuración productiva ligada a la apertura tendió paralelamente a eliminar puestos de trabajo.

En el marco de los indicadores de “trabajo decente” –empleo, ingresos, protección social– la situación¹ ha empeorado a lo largo de la década. La calidad del empleo, medida por el crecimiento del sector informal y por la precariedad de la relación entre oferta y demanda de trabajo, se con-

* Economista uruguayo, investigador del Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración de la UDELAR y asesor del MTSS de la República Oriental del Uruguay.

1. Véase OIT, *Panorama Laboral*, 2001y 2002.

virtió en el espejo de la evolución macroeconómica. Al inicio del período de análisis el número de personas económicamente activas (PEA) era de 11.000.000 sobre una población total de 32.615.000, de las cuales 715.000 estaban desocupadas. Cuatro años después, sobre una PEA de 12.400.000 los desocupados eran 2.100.000 y con la caída del producto la población desocupada ascendió a 2.740.000.

La duración media de la desocupación continuó creciendo lentamente y contribuyó así a la consolidación de un núcleo duro de trabajadores desocupados menos educados. La desocupación también alcanzó a quienes poseen altos niveles formativos y, en muchos casos, sólo pudieron lograr posiciones laborales precarias e inadecuadas para sus calificaciones (Lanari, 2003).

La pobreza pasó del 29% de la población en 1995 al 52% en 2002. Una proporción importante de esta población es de “nuevos pobres” que han sido desplazados a esta condición por las transformaciones del mercado de trabajo. La magnitud y la intensidad de tales cambios han incidido en la estructura social del país, por lo que su recomposición demanda estrategias diferenciadas para el corto, mediano y largo plazo.

1.2. Brasil

El estilo de desarrollo de los años 90 combinó una mayor apertura de la economía y la privatización de actividades. Se implementó el Plan Real en 1994 con una nueva unidad de cuenta, la unidad real de valor (URV), moneda indexada diariamente y que podía ser parámetro para renegociar contratos (incluso salarios); se daba sustentabilidad a la estabilización mediante un “ancla nominal”.² Se explicaba el desempleo por el perfil de los desempleados que, al no tener la calificación adecuada para ocupar los puestos de trabajo que se abrían, tendrían un problema de “empleabilidad” que podría revertirse con educación y formación profesional.

En enero de 1999 se adopta el cambio flotante y metas de inflación. El impacto es casi inmediato y el año finaliza con un aumento del producto de 0,8%. En 2000 la variación del PBI alcanza 4,4% (el porcentaje de aumento más alto desde

1994) pero se desacelera durante los dos años siguientes (1,4 y 1,5%).

En el mercado de trabajo interactúan dos segmentos: uno regulado y otro al margen de cualquier regulación estatal. Ese tipo de interacción es muy importante tanto para entender el funcionamiento como para diseñar y evaluar las políticas de empleo. La fuerza de trabajo es de 83 millones de personas aproximadamente y los asalariados registrados son 22 millones.

La tasa de desempleo no registra niveles extremadamente elevados, incluso en el transcurso de coyunturas nada favorables. Durante 1998-2002 la tasa de desempleo fue de 7,1%. Entre 1993 y 1994, el PBI acumula un aumento de 10,2% y la tasa de desempleo cayó de 5,8% a 5,0%. ¿Por qué ese mayor nivel y la mayor resistencia a la baja? La respuesta puede estar correlacionada con la segmentación formal-informal y el marco de regulación.³ La tasa de los hombres (7,5%) es inferior que la observada en las mujeres (11,9%). Los negros (12,9%) registran, también, un porcentaje de desocupación superior que la de los no-negros (9,2%). Los jóvenes también verifican mayores tasas de desempleo que los adultos (17,8% y 6,4%, respectivamente).⁴

1.3. Paraguay

Desde 1989 las políticas económicas produjeron mayor apertura, liberalización y participación del sector privado. La coyuntura recesiva iniciada en 1995 con la intervención y el cierre de más del 50% de los bancos y financieras, la suspensión por tiempo indefinido de la venta de las empresas públicas y la recaudación menor que el gasto, han generado un déficit creciente y un aumento del endeudamiento externo.

Esta situación ha deteriorado el mercado laboral, influyendo en el aumento del desempleo y de la precarización del empleo, ya que se han creado empleos de baja productividad y de baja remuneración. Se observa un cambio en la participación sectorial ya que en 1972 la población activa trabajaba en un 51% en el sector primario y un 29% en el sector terciario, mientras que en 2002 estos porcentajes fueron revertidos, registrándose un 52% en el terciario y un 26% en el primario.

2. El tipo de cambio siempre fluctuó, administrado por el Banco Central.

3. ¿Podría estar aumentando el desempleo de segmentación por calificaciones, territorial o falta de información, como en Uruguay?

4. Los datos corresponden a 2001 y la fuente es la Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD). Definimos a los jóvenes como los individuos de dieciséis a veinticuatro años.

El crecimiento poblacional se ha mantenido relativamente constante (2,2%) en los últimos diez años, con un mayor crecimiento de la PEA (3,5%) principalmente en el área urbana. Ese crecimiento presiona a adoptar políticas tendientes a equilibrar la oferta laboral con la demanda, considerando también que la fuerza laboral paraguaya se caracteriza por ser joven, ya que dos tercios de la población es menor a treinta años y la población de quince a veintinueve años presenta una tasa de participación laboral del 65%.

Las proyecciones de la fuerza de trabajo realizadas por la Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEEC) estiman que se requiere crear 95.000 nuevos puestos por año para absorber la oferta creciente.

1.4. Uruguay

Los problemas de empleo acompañaron los cambios del contexto. Desde 1984 hasta 1998, el crecimiento con relativa estabilidad se reflejó en aumento del número de ocupados y de los salarios; quedó como problema una tasa de desempleo alta. En este período no se apreció un deterioro en la calidad del empleo, situación probablemente asociada al aumento de trabajadores asalariados privados y a la incorporación de jóvenes de mayor calificación; a diferencia del resto de América Latina, la mayor parte de los empleos generados hasta 1998 fueron en relación de dependencia en el sector formal urbano privado con un componente, moderado y estable, de empleo no registrado.

Desde 1999 hasta 2003, la recesión y los desequilibrios macroeconómicos se reflejaron en reducción del número de ocupados y de los salarios, deterioro de la calidad del empleo, aumento del desempleo, la emigración, la pobreza y la exclusión. A fines de 2003 comenzó a aumentar al PBI y el empleo empezó a recuperarse el año siguiente, sin cambios significativos en los niveles de salarios.

Entre 1998 y 2002 tanto el número de hogares como el de personas pobres aumentó un 50%; según los indicadores utilizados representan entre 25% y 33% de la población (INE, 2003). En los hogares pobres se observan menores tasas de empleo (44,7% en 2002) y mayores tasas de desempleo (29,9% en 2002).

1.5. Balance regional

La mayor parte de la década fue de crecimiento para los cuatro países y los primeros años fueron mejores que los últimos con relación al nivel de actividad económica y el empleo. Sobre el final de la década fueron entrando en recesión, la Argentina en 1999, Paraguay en 2000 y Uruguay en 1998; la Argentina y Uruguay registran una caída de casi 20% del PBI en estos años, en un contexto de importantes desequilibrios macroeconómicos. En Brasil el ritmo de crecimiento se lentificó, de un 2,5% promedio de la década de los 90 que se reduce a un 1,5% en 2001-2003, lo que implica una caída del producto por habitante.

Varios trabajos (Tokman y Martínez, 1999a, b, c; Ganuza *et al.*, 2001) analizan los impactos de la apertura examinando los cambios en los grandes agregados económicos, así como en la pobreza y en la desigualdad, y asumen que “el canal de transmisión de los efectos de la apertura sobre la pobreza y la desigualdad es el mercado laboral”.⁵

Con una perspectiva para toda la década de los 90 la situación laboral se considera estancada y en retroceso en los países de la región, con excepción de Brasil. En 2002 con relación a 2001 se consideró que el desempeño del mercado de trabajo de Brasil fue de calidad media mientras que en la Argentina, Paraguay y Uruguay fue de calidad baja.⁶

Los indicadores del mercado de trabajo muestran situaciones parcialmente distintas. En la Argentina el último quinquenio de crecimiento (1994-1999) genera un aumento del empleo menor que el de la oferta, lo que deriva en un persistente aumento de la tasa de desempleo que se acelera con la caída del nivel de actividad.⁷ El número de desempleados se acerca a los tres millones en 2002, con deterioro de la calidad del empleo ya que los ocupados plenos pasan del 65,9% del total de ocupados en 1991 al 57,3% en 2001. Los pobres eran el 29% al principio del período y son el 52% al final.

En Brasil la tasa de desempleo, que es relativamente baja para los niveles de América Latina, aumentó desde 4,8% en 1991 a 7,3% en 2002; la informalidad, alta y creciente, se elevó de 41% a 46%.

En Paraguay la tasa de desempleo aumentó

5. Se pueden tener en cuenta también los informes anuales de CEPAL y BID.

6. ETM-OIT, *Panorama Laboral*, anual desde 1996.

7. Durante 2003 se espera un crecimiento en torno del 4% y una reducción de la tasa de desempleo de 15%.

de 5,2% en 1990-1994 a 15,6% en 1999-2001, y la PEA creció a 3,5%.

En Uruguay desde 1984 hasta 1998 el crecimiento con relativa estabilidad se reflejó en aumento del número de ocupados y de los salarios; quedó como problema una tasa de desempleo alta. Desde 1999 hasta 2003 la recesión y los desequilibrios macroeconómicos se reflejaron en caída del número de ocupados y los salarios, deterioro de la calidad del empleo, aumento del desempleo y la pobreza.

El deterioro de la situación de empleo en el período analizado fue común a los cuatro países, con tasas de desempleo en aumento y pérdida de calidad del empleo, que medido por el sector informal se ubica cerca del 50% de los ocupados.

2. Las políticas de empleo

Las experiencias de más de una década de reformas laborales en América Latina han sido acompañadas por una literatura dirigida a evaluar los beneficios y los costos para las empresas y los trabajadores, así como los impactos en la inversión y el crecimiento. Una línea de investigación promovida por la OIT analiza el cambio en los contratos y los impactos en los costos laborales y el empleo, la relación entre flexibilidad y competitividad así como entre la primera y la productividad (por ejemplo, Tokman y Martínez, 1999 a, b, c; Amadeo *et al.*, 1997). Otra línea promovida por el Banco Mundial y el BID estima que la rigidez en los mercados laborales tiene impactos negativos sobre el empleo y fundamenta la necesidad de desregulaciones más profundas (por ejemplo, Banco Mundial, 1995; BID, 1998).

En el enfoque BID-Banco Mundial se espera que con mayor flexibilidad numérica, salarial y funcional, se reduzcan la magnitud y la duración del desempleo. Como ejemplo que ilustra este punto de vista se destaca que “el grado de protección al empleo tiene efectos significativos sobre el funcionamiento del mercado de trabajo: países con más alta protección tienen menores tasas de empleo y mayor participación del empleo no dependiente en el total” (BID, 1998). El indicador utilizado para medir la falta de flexibilidad tiene en cuenta el tiempo de trabajo necesario para tener derecho a indemnización por despido, las mayores o las menores posibilidades de despedir sin pago de indemnización y el costo del despido. Se podría considerar que los indicadores no son adecuados a la categoría que se quiere medir (ri-

gidez o flexibilidad) ya que no se tiene en cuenta, por ejemplo, que los seguros de desempleo, las políticas de capacitación o el tipo de cambio real son instrumentos de flexibilización (se verá más adelante).

Un enfoque más amplio incluye la flexibilidad del mercado de trabajo y la flexibilidad del trabajo como insumo (Amadeo y Horton, 1996: 17). La primera incluye los componentes tradicionales, el empleo, el salario real y la movilidad limitada por la segmentación que dificulta a los trabajadores con perfiles similares moverse de uno a otro segmento del mercado. La segunda agrega la capacidad del trabajo, como factor de producción, de adaptarse a cambios en el contexto, lo que a su vez depende del aumento del capital humano con políticas de formación y del crecimiento de la productividad que relativiza el papel de los salarios en los costos. La flexibilidad basada en los contratos de corta duración tendrá como resultado la reducción de la calificación de los trabajadores, de su productividad y de sus ingresos. Como resultado de las políticas de equilibrio fiscal mediante la reducción del gasto social, se agrega el deterioro de las condiciones de vida de los trabajadores (educación, salud, vivienda, nutrición), que reducen aun más las posibilidades de aumento sostenido de la productividad (Chacaltana y García, 2001).

En un análisis sobre la reforma laboral en América Latina se considera que en la Argentina fue profunda y con un carácter flexibilizador, en Brasil se introdujeron cambios menos profundos, en Paraguay los cambios no tuvieron un claro impacto flexibilizador y en Uruguay “no se podría hablar de reforma laboral *strictu sensu*” (Vega, 2001). Los incentivos legales para promover la contratación de trabajadores con nuevas modalidades de contratos tuvieron escasa aplicación y sus eventuales impactos en el aumento del empleo fueron anulados por la recesión.

Para el análisis de las políticas implementadas en los países de la región durante 1990-2003 se utiliza una clasificación que facilita la comparación, que se toma de tres trabajos recientes con objetivos similares (Andraus *et al.*, 1998; Martínez, 1996; Samaniego, 2003).

2.1. Los servicios públicos de colocación

Han sido exitosos en Brasil con un crecimiento exponencial del número de beneficiarios; se rediseñan en Paraguay y Uruguay. Fueron discontinuados en la Argentina,⁸ ya que su existen-

cia estuvo relacionada con las “modalidades promovidas” de contratación derogadas por la ley 25.013. En Brasil la intermediación fue implementada por el Sistema Nacional de Empleo (SINE), que a mediados de los 90 comienza a ocupar un lugar central para enfrentar los problemas del mercado de trabajo; el Fondo de Amparo al Trabajador (FAT) constituyó una fuente importante y regular de recursos, y propició que las estructuras en los Estados (tantos en aspectos físicos como en recursos humanos) fuesen modernizadas. Se consideraba que la intermediación era una actividad relevante para revertir los problemas del mercado de trabajo y fue uno de los pilares en la estrategia.

2.2. La formación profesional

Se expandió aceleradamente en la década.⁹ En la Argentina se capacitó entre el 3 y el 4% de la PEA con una asignación de 500 millones de dólares. Las funciones tradicionales, tanto educativas como de oficios, fueron asumidas por el MTEySS en 1994, que a través de un importante menú de programas de capacitación buscó salvar las restricciones de entrada y permanencia en el empleo. Al igual que los servicios públicos de empleo, los programas de formación, si bien tuvieron vigencia hasta 2001, sobre todo los que se centraron en la población joven, fueron dando espacio a los destinados a la creación de empleo transitorio.

En Brasil fue implementado en 1995 el Plan Nacional de Formación Profesional (PLANFOR), la política de empleo activa más importante a partir de los años 90, con el objetivo de formar anualmente el 20% de la PEA. Cubrió al 4% de la PEA en 2001 y llegó a 2002 muy desgastado por denuncias de desvío de recursos y corrupción y fue sustituido por el Plan Nacional de Calificación (PNQ). Las nuevas autoridades critican al PLANFOR en seis aspectos: 1) poca articulación con los segmentos de las políticas de empleo; 2) poca articulación con las políticas de educación; 3) fragilidades de las comisiones estaduais y municipales de empleo; 4) excesi-

va subcontratación de las tareas; 5) poca duración de los cursos, con énfasis en las habilidades específicas en lugar de las generales, y 6) fragilidades en las actividades de planeamiento, seguimiento y evaluación.

En Paraguay se capacitó el 2% de la PEA entre 1999 y 2003, con un 30% de inserción, y en Uruguay los programas de la Junta Nacional de Empleo (JUNAE) fueron la principal política activa, la asignación de recursos se ubicó entre 0,03 y 0,05% del PBI, y 27.943 personas participaron de los cursos.

2.3. Los seguros de desempleo

La reestructura de la economía generó nuevas inestabilidades y exigencias en la Argentina, Brasil y Uruguay. Los seguros no sólo tienen que atender a las fluctuaciones estacionales sino que reciben a trabajadores de actividades que están en decadencia o que están renovando su tecnología por lo que prescinden de parte de su personal. En la Argentina el Plan Jefas y Jefes de Hogar, con una cobertura del 12% de la PEA y del 66% de los desocupados, y un gasto diez veces mayor al del seguro de desempleo, cumplió una función complementaria con objetivos similares,¹⁰ de modo que su rediseño se asocia al del seguro (Monza, 2004). En Brasil se agregan las complejidades institucionales derivadas de las tres formas de pago de la compensación por desempleo (Ramos, 2003).

Los seguros de desempleo tradicionales son cuestionados desde diversos ángulos (Atkinson y Micklewright, 1991; Cortázar, 1993; Marshall, 1994; Rodríguez y Wurgaft, 1987) y desde principios de la década de los 90 están en revisión:

- a) el “riesgo moral” o los posibles abusos; el financiamiento como un aporte sobre el salario puede favorecer la informalización, por acuerdo entre empleador y empleado, ya que el trabajador agrega el seguro y un salario del trabajo informal sin contrato;
- b) las prestaciones pueden aumentar la duración del desempleo, ya que el trabajador protegido

8. En los países desarrollados se rediseñan los servicios públicos de empleo surgidos hace más de un siglo. Conservan sus cuatro funciones tradicionales, de intermediación entre oferta y demanda, información, administración de los programas de empleo y de los seguros de desempleo (Thuy *et al.*, 2001). Se identifican tres grandes líneas de cambio: la integración de los servicios prestados, la descentralización en la ejecución y la interacción con diversas instituciones y actores. Desarrollan la coordinación con el sistema educativo formal, la enseñanza técnica y la enseñanza superior.

9. Véase por ejemplo CINTERFOR, *Cuestiones actuales de la formación*, Montevideo, 1997, y *Boletín* (varios números, por ejemplo, N° 142 *Alianzas estratégicas para la formación* de 1998 y N° 146 *Formación y desarrollo de recursos humanos* de 1999).

10. Sea como programa de empleo o asistencial.

- no necesita aceptar un empleo si no se controla la disponibilidad para un nuevo empleo; disminuye el costo de perder el empleo y el beneficio de conseguir uno nuevo;
- c) aumentan el gasto público, y
 - d) otros analistas manejan el argumento opuesto, considerando que cubren a una parte menor de los afectados y por períodos inadecuados.

Predomina la opinión sobre la necesidad de una revisión y un rediseño, teniendo en cuenta los cambios en el mercado de trabajo, para brindarle al trabajador ingresos, capacitación y orientación para facilitar su reinserción.

La cobertura limitada a una parte de los trabajadores del sector formal y la financiación llevan a la discusión acerca de la implementación de un seguro o un subsidio. Si se opta por un seguro, debería coincidir financiación y cobertura, pagarán más las empresas y los trabajadores con mayor riesgo; si ocurre el “sinistro”, reciben un pago proporcional al monto contratado. Si se opta por un subsidio, se debe discutir cómo y quiénes lo financian, y delimitar sus potenciales beneficiarios. Una situación intermedia sería establecer un seguro para los que lo puedan pagar y un subsidio para los desempleados de menores ingresos. Tendría que coordinar con las políticas activas, redefinir plazos y montos de las prestaciones, promover la asistencia a cursos de capacitación que lo habiliten a desempeñar nuevas tareas.

2.4. Los programas públicos de generación de empleo

En la Argentina desde la promulgación de la Ley Nacional de Empleo Nº 24.013/91, en la que se establece la creación de programas de empleo para grupos de difícil inserción laboral, se dinamizaron programas de empleo como complemento del modelo económico vigente. La población objetivo sumaba a desocupados, jefes de hogares pobres y especialmente a aquellos que estaban radicados en regiones en crisis. Esta función la cumplieron diversos programas de empleo transitorio, entre los cuales los programas Trabajar y Jefas y Jefes de Hogar fueron los de mayor importancia. Se sostiene que el plan es una acción redistributiva donde la prestación laboral es puesta en discusión y se lo visualiza como un seguro de desempleo paralelo debido a las barreras que se imponen al ingreso a este “beneficio”, y están quienes afirman que los beneficios que asigna el plan no alcanzan para definir el reconocimiento

de un derecho social tal como se enuncia en sus objetivos, ya que tan sólo es una manera de transferir ingresos.

En Brasil los programas que tuvieron como objetivo elevar el empleo y la renta crecieron casi de forma exponencial. Con recursos del FAT, las iniciativas fueron el Pro Empleo I, Pro Empleo II, Pro Empleo III, Pro Trabajo, FAT-Habitación, FAT-Exportación, Financiadora de Estudios y Proyectos (FINEP). Los más importantes (Pro Empleo I, II e II) son administrados por el BNDES.

En Uruguay en 2002 comenzaron a implementarse programas de empleo transitorio coordinados por el MTEySS con la participación de otros ministerios e intendencias municipales; el objetivo era crear diez mil empleos con un ingreso de cuarenta dólares mensuales aproximadamente. En junio de 2003 la intendencia municipal de Montevideo inició el Programa de Jornales Solidarios como respuesta a la emergencia social en las zonas con mayores indicadores de pobreza. Comprende a 4.700 personas, para lo que se asigna un total de 20 millones de pesos que se financian con reducción de gastos.

2.5. El apoyo al sector informal

En la Argentina se ejecutaron desde el MTEySS programas de Apoyo a la Reconversión Productiva: Microempresas (1995-1999); Emprender (1996/1997) y Emergencia Laboral-Empleo Productivo Local (2000). Desde el Ministerio de Economía a través de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca y la Subsecretaría de la Pequeña y Mediana empresa, así como también desde la Secretaría de Desarrollo Social y el Consejo Federal de Inversiones, se desarrollaron acciones focalizadas a promover y asistir al sector informal.

En Brasil el Programa de Generación de Empleo y Renta (PROGER) consistió en utilizar recursos del FAT para líneas de crédito para las micro y pequeñas empresas administradas por bancos federales (Banco do Brasil, Caja Económica Federal, Banco del Nordeste). El programa también contemplaba la formación de recursos humanos, asistencia técnica y el monitoreo de los proyectos por el SINE.

2.6. Los incentivos legales para promover la contratación de trabajadores

Se incluyen aquí las acciones que se encuadran globalmente en la “reforma laboral”, como nuevas modalidades de contratos, condiciones de trabajo (tiempo, vacaciones y licencias), costo del

despido, costos salariales y otros de mano de obra, relaciones colectivas de trabajo, etcétera.

En la Argentina la Ley Nacional de Empleo de 1991 estableció que el Poder Ejecutivo diseñaría políticas con incidencia en el nivel y la composición del empleo. La promoción del empleo se implementó con nuevas formas de contratación, las denominadas “modalidades promovidas”, derogadas posteriormente por la ley 25.013. En 1994 se lanzaron los programas de promoción del empleo privado que tuvieron como objetivo amortiguar los efectos de la reconversión productiva, mediante un aporte al financiamiento del costo laboral, esencialmente a PyME y a sectores específicos como el agropecuario y la construcción. Algunos programas duraron hasta 2000 y demandaron la participación de diferentes entes estatales además del MTEySS.

En Brasil no hay tradición de utilizar la diferenciación de salarios para inducir empleo. En el caso del salario mínimo, por ejemplo, a partir de 1984 su valor fue unificado nacionalmente y sólo en 2000 se volvió a flexibilizar. La pregunta es: ¿la elevadísima tasa de desempleo está originada en costos elevados?¹¹ Como la mayoría de las políticas de empleo implementadas en Brasil, el PNPE no surgió de un diagnóstico previo. Las preguntas anteriores a la implementación de una política de combate al desempleo joven serían: ¿por qué la tasa de desempleo de los jóvenes es elevada?, ¿por qué ese fenómeno es más profundo en los hogares más pobres? A partir de la identificación de las variables que determinan esa particularidad se deberían diseñar las formas de intervención.

En Paraguay los incentivos legales para promover la contratación de trabajadores, e incluso la capacitación, se encuentran en la Ley de Reforma Tributaria, en la cual se establece que “los gastos y contribuciones realizados en favor del personal por asistencia sanitaria, escolar o cultural, siempre que sean de carácter general, así como la capacitación del personal en los términos y condiciones que establezca la reglamentación”, se admitirán como deducibles de la renta bruta para el pago del Impuesto a las Rentas de Actividades Comerciales, Industriales o de Servicios. En términos de contrato de aprendizaje,

el artículo 105 del Código Laboral establece que en el régimen de aprendizaje dual, el empleador podrá pagar un salario inferior al mínimo legal vigente, el cual no podrá ser inferior al 60% de ese salario.

En Uruguay se pueden mencionar dos medidas: la flexibilización de los contratos para jóvenes y la reducción del costo nominal de la mano de obra mediante la reducción de aportes a la seguridad social. La preocupación por la inserción laboral de los jóvenes tiene algo más de una década (Diez de Medina, 1992 a y b) y hace algunos años la legislación estableció estímulos para los empleadores reduciendo el costo de la mano de obra juvenil y autorizando contratos más flexibles para quienes aspiran a su primer empleo (ley 16.873, 3 de octubre de 1997, y decreto 318/98, 4 de noviembre de 1998).

2.7. El enfoque de género

Se presenta aquí una visión transversal de las políticas analizadas en los puntos anteriores, destacando los programas específicos o con prioridades explícitas para mujeres.

En la Argentina la focalización de los programas de género ha permitido capacitar a mujeres que como jefas de hogar, o integrantes del mismo, buscan complementar los ingresos del núcleo familiar. La participación de la mujer en la Argentina ha aumentado considerablemente en la última década; la tasa de actividad era en 1990 del 27,4% y en 2002 subió al 33,4%. Son más las ocupadas con altos niveles de educación, y en el decil más pobre se ubican las que tienen menos educación y más desempleo. No obstante, otras dimensiones que son inherentes a los estudios de género, como la segregación y la discriminación, muestran una mejor posición relativa del país en la región. Un indicador de ello es la brecha de ingresos que se ubica en el 14% para todos los trabajadores y en el 13% entre los asalariados (Actis, Di Pasquale y Atucha, 2003).

En Paraguay se creó la Secretaría de la Mujer con la misión de introducir la perspectiva de género en las políticas públicas del Estado. Como estrategia para crear condiciones de equidad para la mujer, esa secretaría editó dos planes nacio-

11. Estamos analizando el Programa Nacional del Primer Empleo desde una perspectiva general. El público objetivo son los jóvenes que no tienen antecedentes laborales en el mercado formal. De esa forma, los potenciales beneficiarios son los desempleados, parte de los inactivos y los empleados informales que no tienen antecedentes en el mercado formal. Las tasas de desempleo son mayores entre las mujeres jóvenes, integrantes de familias pobres y con poca escolaridad, que en el caso de sus similares hombres. Cabe aquí una pregunta: por qué no se diferenció el subsidio siguiendo la misma lógica de la intermediación.

nales de igualdad de oportunidades y en el período 2003-2007 se incorporaron como objetivos una cultura de igualdad, acceso a los recursos económicos y al trabajo, equidad en la educación, salud integral, una vida sin violencia, entre otros.

En Uruguay se señala que “la inserción desfavorable en términos relativos de las mujeres se verifica a través de sus menores tasas de empleo y mayores tasas de desempleo cuando las comparamos con los hombres (en 2002, 56% de los desocupados eran mujeres). Sin embargo, la caída en la tasa de empleo durante los 90 obedece principalmente a lo sucedido en las tasas de ocupación masculina” (Amarante *et al.*, 2003). Se creó una Comisión Tripartita de Igualdad de Oportunidades que diseñó un Programa de Promoción de la Igualdad de Oportunidades para la Mujer en el empleo y la formación profesional (Proimujer), con el objetivo de mejorar la empleabilidad y las condiciones de inserción en el mercado de trabajo de quinientas mujeres de entre dieciocho y cuarenta años.

2.8. El rol del Estado y la participación de las organizaciones

Durante la década de los 90 en la Argentina la prevalencia del mercado limitó el rol productor, mediador y de control del Estado. Pese a que este retiro modificó muchas de las funciones básicas, fue el centro desde el que se implementaron las transformaciones características de la década. La opción de desarrollo de esos años afectó la magnitud y la calidad del empleo. Al mismo tiempo, se aplicaron programas que intentaron atenuar la insuficiente creación de empleos, sin que ello permitiera resolver lo que emergía como producto de la crisis de funcionamiento del sistema productivo.

En Brasil la Constitución Federal de 1988 instituyó un nuevo modelo de gestión en el cual los agentes y los beneficiarios de las políticas públicas ejercen el control. Se destaca que “el Estado asume su incapacidad para responder sólo a las demandas sociales, siendo imprescindible e insustituible en el financiamiento y la conducción de las políticas públicas” (Fausto, Pronko y Yannoulas, 2003). La sociedad civil organizada participa del diseño para garantizar que responda a las necesidades y especificidades de distintos gru-

pos sociales y en la evaluación, fiscalizando la acción del Estado. El FAT es administrado por consejos tripartitos a nivel federal, estadual y municipal. La participación de organizaciones de la sociedad civil en tareas de intermediación es una práctica adoptada en 1998 y acompaña las tendencias de articulación (en el diseño, la ejecución y el control) entre el Estado y las instituciones no estatales propuestas por las políticas sociales de la nueva generación.

En Paraguay compete al Ministerio de Justicia y Trabajo definir la política de empleo. Otras instituciones públicas ejecutan programas que inciden en el mercado de trabajo, entre las que se destaca la Secretaría de Acción Social y el Ministerio de Industria y Comercio en cuanto al apoyo a las micro, pequeñas y medianas empresas.

En Uruguay la JUNAE, de integración tripartita fue el escenario de participación de mayor importancia. El fondo se integra con aportes de trabajadores y empresarios sobre los salarios, fijados por el Poder Ejecutivo con un máximo del 0,25% establecido en la ley de creación. La Dirección Nacional del Empleo (DINAE)¹² es la unidad ejecutora del MTEySS responsable de la formulación y la ejecución de políticas activas de empleo y formación profesional; su director preside la JUNAE.

3. Los requisitos del proceso de integración

La estrategia de crecimiento y las políticas de empleo tienen una dimensión regional; ¿es posible coordinar, armonizar o integrarlas?, ¿cuáles serían los contenidos y los procedimientos?

En 2003 la suma de las dificultades económicas y los cambios de gobierno en la Argentina, Brasil y Paraguay han dado un nuevo impulso al proyecto de integración regional. Los avances en aspectos como el arancel externo común o la coordinación de las políticas macroeconómicas crearán mejores condiciones para la circulación libre de bienes y servicios, de trabajadores y capitales. Los SRRL, así como las estrategias y las políticas de empleo, deben participar de este proceso.

Este nuevo contexto es particularmente propicio para el diseño de una estrategia que permi-

12. Artículo 707 de la ley 16.736 del 5 de enero de 1996 y decretos 191/97, 33/000 del 26 de enero de 2000 y 224/00 de 2 de agosto de 2000. Documentos de DINAE (ver www.mtss.gub.uy/dinae), entrevistas al doctor Daniel Muracciole, director de Investigación de DINAE y exposición de los señores Sergio Echeverría, Juan Mailhos y José Balbo, integrantes de la Junta Nacional de Empleo, JUNAE. Comisión Especial con Fines Legislativos sobre las Situaciones de Pobreza, sesión del 13 de mayo de 2002.

ta avanzar hacia la armonización de las políticas de empleo, definiendo una imagen-objetivo así como una trayectoria para alcanzarla. Si se acepta la armonización de las políticas como objetivo prioritario de corto plazo, es necesario analizar el qué y el cómo, es decir, los contenidos y los procedimientos; se trata de promover el intercambio de experiencias nacionales. Se pueden diferenciar cuatro aspectos interrelacionados: los diagnósticos y la información necesaria; el diseño de las políticas; la evaluación y el fortalecimiento institucional, tanto en cada país como en la creación de las instituciones regionales.

Los recientes cambios en los países de la región son particularmente propicios para acuerdos estratégicos de inversión entre países y avanzar hacia la armonización de las estrategias. La preocupación por las asimetrías se ha incorporado a la agenda y en la reunión de presidentes de Montevideo en diciembre de 2003 se adoptaron las primeras resoluciones que tienen en cuenta la menor dimensión de las economías de Paraguay y Uruguay, estableciendo algunas medidas compensatorias como la extensión del plazo para importar bienes de capital extrazona con arancel cero y las importaciones en admisión temporaria para Uruguay.

Cabe mencionar como antecedente de particular interés la experiencia de la Unión Europea, que implementa una “Estrategia de cohesión económica y social” dirigida a eliminar las asimetrías. Se apoya en la creación de fondos estructurales que implementan transferencias de los países de mayor desarrollo hacia los de menor desarrollo y constituyen “un aspecto básico de las políticas de la Unión Europea destinadas a aumentar la tasa de crecimiento económico, promover el empleo y luchar contra la exclusión social en las regiones menos favorecidas de la Unión”.¹³ En el Mercosur, todas las economías son pobres, las asimetrías son más complejas y la financiación requerirá recursos externos a la región, que podrán provenir de organismos multilaterales de crédito, la Unión Europea o Estados Unidos.

Corresponde preguntarse si es posible intentar este camino o si se requiere, como precondition, un marco de estrategia de desarrollo y políticas macroeconómicas consensuado. Las interrogantes se multiplican cuando se considera la agenda para el futuro inmediato: ¿regular los impactos de la integración?, ¿promover la reduc-

ción de las asimetrías?, ¿qué instrumentos y qué políticas?, ¿relacionar los acuerdos comerciales con estándares laborales? (no parece tan importante en el Mercosur como en el NAFTA).

Desde 1991 hasta 1994 (Ouro Preto) se avanzó rápidamente hasta alcanzar una Unión Aduanera imperfecta en 1995, con arancel cero en el comercio intrarregional y un arancel externo común con algunas excepciones, cambios que tuvieron un impacto en la multiplicación del comercio en la región. En los años siguientes el proceso se estancó, probablemente por las profundas diferencias entre los gobiernos de la Argentina y Brasil, de las cuales las políticas cambiarias eran la punta del iceberg de los proyectos políticos divergentes. En una perspectiva optimista, los avances en algunos aspectos –como el arancel externo común o la coordinación de las políticas macroeconómicas– crearán mejores condiciones para la circulación libre de bienes y servicios, de trabajadores y capitales. La armonización debería verse como una primera etapa imprescindible, antes de plantear otros objetivos como la coordinación de las políticas o el diseño de una estrategia regional de empleo, que tienen como prerequisites un mayor grado de integración.

En los orígenes se esperaba que la liberalización del comercio regional tuviera como resultado un proceso de convergencia con la consiguiente reducción de las asimetrías. Dado un mercado regional, las inversiones se orientarían hacia las economías de menor desarrollo y en éstas aumentarían a mayor ritmo el nivel de actividad, el empleo y los salarios. Catorce años después de iniciada la transición hacia el mercado común del Cono Sur de América Latina, los resultados en este aspecto pueden considerarse pobres.

Las importantes asimetrías económicas se correlacionan parcialmente con asimetrías en los mercados de trabajo: los países de mayor y de menor PBI, Brasil y Paraguay, son los de menor producto por habitante y mayor pobreza. Las estrategias, además de tener en cuenta las asimetrías, deberán explorar las complementariedades. Por ejemplo, los objetivos de mejorar el consumo de alimentos en Brasil son complementarios de la capacidad de producir alimentos de la Argentina, Paraguay y Uruguay. El consumo más sofisticado de la población brasileña de mayores ingresos es complementario de la capacidad de producción de vestimenta y calzado de los otros

13. Dictamen del Comité Económico y Social sobre “Estrategia de cohesión económica y social de la Unión Europea”, Bruselas, 18 de julio de 2002.

tres países. El mayor desarrollo de algunas ramas de la industria manufacturera de Brasil puede proveer al resto de la región. El desarrollo del transporte, los servicios turísticos o las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones son particularmente aptos para el diseño de estrategias regionales basadas en la cooperación y la coordinación.

En la Unión Europea se considera el PBI por habitante como indicador de las disparidades económicas y la meta es acercar a los países más pobres (Grecia, Portugal y España) a la media de la región. Como principal indicador de las disparidades sociales se toman las tasas de desempleo. Para los países del Mercosur se pueden agregar algunos indicadores, que se presentan en el cuadro de pie de página con información de 2004.

Las dimensiones económicas medidas por el PBI muestran cuatro situaciones muy distintas: Brasil representa el 80% del producto regional, la Argentina es la cuarta parte que Brasil pero once veces Uruguay, que a su vez duplica a Paraguay. El orden de magnitud no se refleja en el nivel de producto por habitante y el país más grande sólo supera en este indicador a Paraguay. En una perspectiva dinámica, es necesario recordar que en tres de los cuatro países el PBI cae durante 1999-2002 y en ese período en Brasil el crecimiento se enlentece y disminuye el producto por habitante. Durante 2003 y 2004 la Argentina y Uruguay se recuperaron de la profunda crisis y en Brasil se aceleró el crecimiento, aumentó el empleo y se redujo el desempleo (CEPAL, 2005).

La percepción de asimetrías debe tener en cuenta regiones dentro de cada país y en una aproximación preliminar se pueden destacar las mejores condiciones de trabajo y de vida, la mayor integración física actual y proyectada, en la

zona comprendida por el sur de Brasil (desde São Paulo, incluyendo los estados de Paraná, Santa Catarina y Rio Grande do Sul); en Uruguay, los departamentos de Maldonado, Montevideo, San José y Colonia; en la Argentina la Región Metropolitana-Pampeana (provincias de Córdoba, Buenos Aires, Santa Fe, Entre Ríos y La Pampa) (Vallant y Terra, 2000).

Se identifican dos modelos que se corresponden con los niveles de producto por habitante, en la Argentina y Uruguay por una parte y, por otra, en Brasil y Paraguay.¹⁴ Estos dos países se aproximan a la segmentación e interrelaciones sectoriales identificadas por el PREALC¹⁵ con un sector tradicional rural que expulsa y un sector formal moderno que no genera suficientes empleos para estos trabajadores que se insertan en el sector informal urbano. En Brasil y Paraguay el desempleo va en ascenso pero es menor que en la Argentina y Uruguay, la informalidad cubre a la mitad de los ocupados urbanos y es mayor que en la Argentina y Uruguay.

En la Argentina y Uruguay, en cambio, el deterioro del nivel y la calidad del empleo es un resultado de la segunda mitad de la década de los 90 y las hipótesis explicativas se podrían asociar a la reestructura de las economías (hasta 1998) y a la recesión (1999-2002). Presentan tendencias paralelas de distinta intensidad en la relación entre la situación económica y los resultados en el mercado de trabajo. Al principio de la década de los 90 ambos países tienen bajas tasas de desempleo y de informalidad e ingresan a un período de crecimiento con aumento del empleo y también del desempleo. Desde fines de la década de los 90 y hasta la actualidad, cae el nivel de actividad y el número de ocupados; en la Argentina el número de desempleados se multiplicó por cuatro y en Uruguay por dos, con un componente de

Países	PBI mill. U\$S	PBI p.h. en U\$S	PEA millones	SIU*	Desempleo urbano %
Argentina	152,2	3.980	13,9	46,5	13,6
Brasil	604,6	3.284	83,0	44,6	11,5
Paraguay	6,0	1.150	2,2	61,7	10,0
Uruguay	13,2	4.084	1,2	39,1	13,1

* Porcentaje sobre total de ocupados urbanos. El sector informal urbano (SIU) comprende a los trabajadores pro cuenta propia (excepto administrativos, profesionales y técnicos), los trabajadores familiares no remunerados, el servicio doméstico y los ocupados en empresas hasta cinco trabajadores.
Fuentes: para PBI, CEPAL y Banco Mundial. Para PEA, SIU y desempleo, OIT, *Panorama Laboral*, 2004.

14. Así como también con la diferente importancia relativa de la población, la PEA y el empleo rural y urbano, con Brasil y Paraguay más rurales. La Argentina y Uruguay más urbanos, mayores niveles educativos y en relación de dependencia de los ocupados, desarrollo sindical y reconocimiento de derechos de los trabajadores más antiguos.

15. Véase por ejemplo PREALC (1976).

“segmentación” y otro de larga duración; el deterioro de la calidad del empleo es más acelerado en la Argentina. La economía argentina muestra una menor elasticidad producto-empleo en el crecimiento pero mayor en la recesión, lo que deriva en un mayor deterioro de la calidad del empleo.

Los avances en el proceso de integración regional fueron acompañados por la creación de diversos ámbitos para la consideración de los aspectos laborales de carácter tripartito, como el Sub Grupo de Trabajo 10 y la Comisión Sociolaboral para el seguimiento de la aplicación de la Declaración Sociolaboral, o reservado a los actores sociales como el Foro Social. La Comisión Sociolaboral tiene como cometidos la promoción de los derechos y el seguimiento de la Declaración Sociolaboral del Mercosur. Es un órgano de composición tripartita auxiliar del Grupo Mercado Común. El seguimiento se implementa mediante la consideración anual de memorias, elaboradas por los ministerios de Trabajo en consulta con los actores sociales, que informan sobre la situación laboral en general y, en particular, de los derechos contenidos en la declaración.

Las asimetrías en las situaciones económicas y el deterioro de la situación del empleo derivan en que la armonización o la coordinación de políticas resulte un problema muy complejo, y dado ese contexto, las regulaciones de carácter regional no han tenido prioridad en la agenda de las negociaciones.

Se ha señalado que “de hecho, las asimetrías entre las economías, las diferencias en los modelos de regulación y las estrategias de desarrollo seleccionadas son las que limitaron la posibilidad de construir regulaciones regionales más avanzadas” (Bensusán y Sánchez, 2003: 533-534). Cabe observar que las instituciones laborales son un componente de las supranacionales, de modo que si el proceso de integración económica se entelenece, las dificultades se reflejan también en el plano laboral.

Si se acepta la armonización de las políticas como objetivo prioritario de corto plazo, es necesario analizar el qué y el cómo, es decir, los contenidos y los procedimientos. El enfoque general es promover el intercambio regional de experiencias para apoyar el diseño de las políticas nacionales. Como punto de partida corresponde analizar la relación entre los avances en el proceso de integración y los particulares de la armonización de las políticas de empleo. La hipótesis que se propone es que estos últimos son un componente del primero y por lo tanto si el proceso de integración alcanza logros importantes y se fija nue-

vos objetivos, se crean una dinámica y un marco propicio para una evolución similar en el área laboral.

4. Consideraciones finales

Las preguntas centrales son: los programas y políticas de empleo, ¿dieron respuesta a los problemas de empleo? La estrategia de crecimiento y las políticas de empleo tienen una dimensión regional, ¿es posible coordinarlas, armonizarlas o integrarlas?, ¿cuáles serían los contenidos y los procedimientos? El nivel de empleo podría aumentar más rápido con un mayor ritmo de crecimiento del PBI o con un mismo ritmo si crecen las actividades o se utilizan tecnologías más intensivas en mano de obra; que es lo mismo que decir, las de mayor costo de mano de obra por unidad de producto, con el riesgo de perder competitividad y posiciones en los mercados en el mediano plazo, o estimular comportamientos dirigidos a un aumento “espurio” de la competitividad. Dadas estas restricciones contextuales, principalmente de demanda y requerimientos tecnológicos, la política de empleo puede aspirar a mejorar el nivel y la calidad del empleo.

4.1. Las lecciones del pasado

La revisión de la experiencia de los países del Mercosur entre 1990 y 2003 deja tres enseñanzas. En primer lugar, que no hay recetas para resolver los problemas de empleo en ningún lugar del mundo; se trata de analizar, priorizar, experimentar, evaluar y rediseñar para lograr mejores resultados. En segundo lugar, que los problemas no se resolvieron por la acción de los mercados; la aparente opción Estado o mercado admite un tercer camino: la mayor participación social en la gestión de las políticas, por la acción concertada de actores públicos y privados, políticos y sociales. Por último, se requerirán cambios de enfoque, incorporando el objetivo de empleo en las estrategias de crecimiento así como en las instituciones, para hacerlas aptas para las nuevas exigencias.

En la Argentina, suponiendo un crecimiento del PBI del 4,5%, los índices de desempleo serían similares a los actuales (Beccaria *et al.*, 2003; Monza, 2002). Proyecciones realizadas por el MTEySS estiman que en el contexto de una fase de recuperación con el actual patrón de crecimiento, con un crecimiento de 5% anual la tasa de empleo puede aumentar en 3,1% anual y, de

mantenerse la tasa de actividad, puede redundar en bajas de la desocupación en torno de 1,2% anuales.

Si se tiene en cuenta que en los 90 la creación de empleo fue del orden de 150.000 puestos de trabajo por año y que esa magnitud no respondió a las necesidades de la oferta, tal como indican las tasas de desocupación y subocupación, el desafío actual es mayor y de lenta resolución, ya que en sí es un reto para la coyuntura mantener esa tasa de creación de puestos de trabajo. Además, la gravedad actual y la futura están relacionadas con el aumento de la informalidad por la implicancia que ello tiene en la baja de aportes al sistema previsional.

Las “políticas de empleo” y las asistenciales fueron diseñadas para corregir las distorsiones en el encuentro de oferta y demanda, superar las fallas de información y mejorar las tasas de desempleo friccional. La capacitación buscó mejorar los atributos personales y actualizar las calificaciones. Se diseñó un nuevo esquema de regulación laboral cuyos objetivos eran moderar las fases recesivas del ciclo económico mediante acciones como la generación de empleo transitorio, la disminución de los costos laborales, el fomento de la inserción de grupos vulnerables y el apuntalamiento de pequeñas y medianas empresas. Con igual finalidad se buscó contener el desempleo legal a través de la creación del Fondo Nacional de Empleo y del Sistema Integral de Prestaciones por Desempleo.

Desde 2002, la crisis social aceleró la puesta en marcha de acciones de carácter universal ya que la presión sobre el mercado laboral y el aumento de la pobreza demandaron otros enfoques como el Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados. El desafío mayor es cómo superar la coyuntura, ya que si bien el crecimiento de la actividad económica puede contribuir a la creación de empleo genuino, como ha sucedido en el primer trimestre de 2003, no es el único factor que tiene implicancia en la recomposición del empleo.

Las acciones deberán contemplar niveles de intervención que no sólo actúen en el mercado detrabajo y se aboquen a la reconstrucción de la trama social, a superar las brechas de educación para garantizar mejores oportunidades, a recuperar las herramientas que garanticen seguridad social y a apuntalar la creación de trabajo decente como una meta que permita superar la precariedad actual de las relaciones laborales.

Para Brasil el gran avance fue, en menos de diez años, estructurar un sistema de políticas de empleo. Se puede relativizar su relevancia para

reducir el desempleo, pero Brasil cuenta hoy con una estructura institucional estable que permite implementar acciones de calificación, intermediación, ayuda a los pequeños proyectos, etc. Las fuentes de financiamiento fueron, dentro de las circunstancias, preservadas. En el caso del seguro de desempleo y el FGTS, la unificación de la asistencia financiera al trabajador despedido sin justa causa es un imperativo de racionalidad. Los intereses que en torno de ellos se agruparon requieren que cualquier cambio sea un proceso de ingeniería política, financiera y social complejo con baja probabilidad de éxito. El conocimiento acumulado en las estructuras estatales y en la sociedad civil constituye un capital que singulariza a Brasil, especialmente entre los países en desarrollo.

No existe un mercado de trabajo brasileño, existen problemas heterogéneos. Cada estado o región debería elaborar un diagnóstico con participación de los actores sociales; a partir de él se diseñarían en términos de proyecto integrado (acciones, metas físicas y financieras, valores requeridos, propuestas de evaluación, teniendo como referencia un núcleo común construido centralmente, etc.) y un documento que sería discutido con las instancias centrales.

En Paraguay, si bien el crecimiento poblacional se ha mantenido relativamente constante (2,7%) en los últimos diez años, con un mayor crecimiento de la población económicamente activa (5,1%), principalmente en el área urbana, implica una mayor potencialidad laboral. Ese mismo crecimiento presiona a adoptar políticas en el mercado laboral tendientes a equilibrar la oferta con la demanda, considerando también que la fuerza laboral paraguaya se caracteriza por ser joven, ya que dos tercios de la población es menor a treinta años y la población de quince a veintinueve años presenta un tasa de participación laboral del 65%.

Este ritmo de crecimiento incide en la necesidad de adoptar medidas de política laboral, considerando también que las proyecciones de la fuerza de trabajo realizadas por la Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEEC) estiman que se requieren 95.000 nuevos puestos de trabajo por año para absorber esa oferta creciente, a lo cual se suma el hecho de que también afecta la seguridad social, que necesita los aportes de 435.000 nuevos activos por año.

En Uruguay la población aspira a once mil puestos de trabajo adicionales cada año y si no se generan, aumentan el desempleo y la informalidad, el desaliento y la emigración. Si la estrate-

gia de desarrollo o las políticas de empleo no cambian, en diez años el número de desempleados urbanos puede variar entre un mínimo de 200.000 personas en un escenario de crecimiento optimista y un máximo de 250.000 en el pesimista.¹⁶ En un escenario optimista, que supone un crecimiento del PBI al 3,5% anual, retornar a una tasa de desempleo de un dígito llevaría aproximadamente veinte años.

El diseño de las políticas de empleo se implementó con la participación de una parte de los actores involucrados, que actúan con una reducida coordinación. En la JUNAE se limita a trabajadores sindicalizados y gremiales empresariales. En el sector público al MTEySS y, excepcionalmente, al MVOTMA y las intendencias municipales. Se necesita un ámbito de reflexión y coordinación que convoque a actores públicos y privados que desde distintos lugares condicionan la situación y las políticas de empleo.

4.2. Los desafíos del presente

En el contexto de globalización, de vertiginoso cambio tecnológico, de reestructura económica acelerada por la transición al Mercosur y de redefinición del rol del Estado, los Estados miembros deben enfrentar el desafío de aumentar la competitividad de la economía y crear empleos de buena calidad simultáneamente.

Cambió el mercado y las condiciones de trabajo y, en particular, el nivel y la calidad del empleo; cayeron los salarios y se multiplicó la pobreza. Este contexto genera mayores incertidumbres y fluctuaciones en los niveles de actividad y de precios de insumos y productos. Exige a las empresas, en el largo plazo, un permanente aumento de competitividad y en la coyuntura, flexibilidad para aprovechar las condiciones favorables de duración incierta y ajustar a la baja en la recesión. Las ventajas comparativas que permitieron exportar a los países del Mercosur durante la mayor parte del siglo XX –los recursos naturales y la mano de obra relativamente barata para el nivel de calificación– están jaqueadas por las biotecnologías, la microelectrónica y la informática. Es imprescindible invertir e incorporar tecnología, reducir costos, aumentar la calidad, diversificar la producción y los mercados.

Para mejorar el nivel y la calidad del empleo, así como para reducir la pobreza, es necesario

cambiar el enfoque estratégico incorporando objetivos de empleo en las estrategias de desarrollo y adaptar las instituciones para que puedan dar respuesta a las nuevas exigencias. Las políticas de empleo que se proponen comprimir los salarios o reducir los costos laborales por el deterioro de la calidad del empleo no tienen como resultado una mejora en el nivel de empleo y, al mismo tiempo, desestimulan la inversión al ofrecer un camino alternativo para reducir los costos laborales. La política de empleo debe promover la inversión y el cambio tecnológico para aumentar la competitividad y mejorar la calidad del empleo, ayudando a las empresas retrasadas, que en general son PyME, a participar de este proceso de cambio.

El crecimiento es condición necesaria pero no suficiente para generar empleo y, por lo tanto, la estrategia debe incorporar la instrumentación adecuada para lograr los objetivos de mayor nivel y mejor calidad del empleo. Un reciente informe (Edwards y Rigobon, 2005) presenta un enfoque que “no se limita, como ocurre frecuentemente, al campo de las políticas activas de empleo, sino que pone especial énfasis en los principales rasgos que debería tomar en cuenta una estrategia de crecimiento, para que pueda generarse trabajo decente con empleo de calidad en los sectores modernos y provocar una transformación en los sectores rezagados. Este enfoque abarca políticas del nivel macro, meso y microeconómico, orientadas a alcanzar objetivos intermedios que se identifican como imprescindibles para acelerar el crecimiento, elevar la creación de empleos de calidad y transformar las actividades informales”.

En la propuesta de la OIT la política macro se basa en un régimen de tipo de cambio real competitivo y estable, con objetivos de estabilidad de precios y de nivel de actividad económica, para promover un mejor nivel de empleo. La política meso desarrolla acciones para facilitar la inversión, particularmente en la producción de bienes y servicios transables, como la infraestructura, el marco de seguridad jurídica, el funcionamiento eficaz del sistema financiero y del mercado de capitales, una política de promoción de exportaciones y de convenios comerciales, etc. Las políticas microeconómicas facilitan decisiones en las empresas de aumento de la productividad total (de todos los recursos, incluyendo la mano de

16. Si se consideran los desempleados rurales dispersos y los de localidades de menos de 5.000 habitantes, el mínimo sería de 220.000 y el máximo de 280.000.

obra). En el cuarto nivel se definen las políticas de gasto social focalizado, orientadas a transferir ingresos y asegurar el acceso a nutrición, salud, educación, vivienda, etc., para los más necesitados.

Una de las claves es evitar el exceso de oferta y la volatilidad de los capitales, lo que “requiere imponer restricciones a los ingresos de capital, tendientes a permitir y facilitar el manejo de las políticas cambiaria y monetaria. Hay un menú de medidas que cumplen este propósito, por ejemplo, las experimentadas por los gobiernos de Chile y Colombia en la década de los 90” (Edwards y Rigobon, 2005) mientras que las experiencias de la Argentina, Brasil, México y Uruguay, con largos períodos de atraso cambiario, son el ejemplo opuesto.

La evaluación de la liberalización del movimiento internacional de capital se ha iniciado hace algunos años¹⁷ y se advierte sobre los riesgos y los daños de la liberalización financiera. Joseph Stiglitz (2002) señala que “si la prematura y mal manejada liberalización comercial fue perjudicial para los países subdesarrollados, en muchos sentidos la liberalización del mercado de capitales fue incluso peor”. También se ha subrayado que “la liberalización total de la cuenta capital puede desestabilizar la economía en economías que se encuentran en un grado intermedio de desarrollo financiero: fases de crecimiento con entrada de capital son seguidas por colapso con salida de capital. Por el contrario, las inversiones extranjeras directas no desestabilizan”¹⁸ (Aghion *et al.*, 2003). En los países del Mercosur las políticas de empleo empiezan en los bancos centrales.

Para aumentar la eficacia y la eficiencia de políticas y programas de empleo, dando una respuesta adecuada a los cambios en la coyuntura económica y el mercado de trabajo, se podría asignar una función de superintendencia a una institución pública, que debería tener una percepción global del mercado de trabajo y sus condicionantes, para cumplir un papel de supervisión, seguimiento, orientación y apoyo a la gestión de las instituciones que integran el sistema de empleo. Se trata principalmente de consultar durante el diseño, apoyar durante la ejecución y super-

visar la evaluación.

Los nuevos escenarios deberían promover la participación de los actores sociales como asesores en el diseño de algunos aspectos de las políticas públicas y de la gestión empresarial, como ejecutores en su condición de beneficiarios directos y coparticipar en el control. Estos escenarios deben ser compatibles con las instituciones de la democracia representativa así como de la gestión de la empresa, respetando las facultades de los gobiernos para decidir la política económica y de los empresarios de gestionar sus empresas. Pueden cumplir un papel fundamental como ámbitos de discusión, negociación, ejecución y control.

La inclusión de los actores sociales, en interacción con instituciones públicas, fortalece la democracia. Los cambios se proponen para contribuir a una sociedad equitativa y a una economía competitiva, sin pretender que la nueva realidad económica y social se ajuste a las viejas instituciones y legislación, sin nostalgia por un pasado que no volverá.

Bibliografía

- Actis, E., Di Pasquale y A.J. Atucha (2003), “Brechas salariales: discriminación o diferencia de productividad”, *Momento Económico*, N° 126, marzo-abril, pp. 23-33.
- Aghion, Ph., Ph. Bacchetta y A. Banerjee (2003), “Financial Development and the Instability of Open Economies”, <http://d.repec.org>.
- Amadeo, E., J. Camargo, G. Gonzaga, D. Martínez, A. Reyes, H. Szretter y V. Tokman (1997), *Costos laborales y competitividad industrial en América Latina*, Ginebra, OIT.
- Amadeo, E. y S. Horton (1996), “Labour Flexibility and Productivity: An Overview”, en S. Horton y E. Amadeo, *Labour Productivity and Flexibility*, Washington, World Bank.
- Amarante, D., M. Fernández, M. García y A. Salazar (2003), “Indicadores del mercado de trabajo”, Oficina de Apuntes del CECEA.
- Andraus, A., C. Giacometti, L. Golbert, J. Green, J. Nowalski, M.A. Pavez, N. Samaniego y V. Verdera (1998), *Programas de empleo e ingresos en América Latina y el Caribe*, Lima, BID-OIT.
- Atkinson, A.B. y J. Micklewright (1991), “Unemployment Compensation and Labor Market Transitions

17. Véase, por ejemplo, Caprio, Honohan y Stiglitz (2001), Stiglitz (2002, 2003), Aghion *et al.* (2003), Edwards y Rigobon (2005).

18. Traducción libre de “full capital account liberalization may destabilize the economy in economies at an intermediate level of financial development: phases of growth with capital inflows are followed by collapse with capital outflows. On the other hand, foreign direct investment does not destabilize”.

- ns: A Critical Review", *Journal of Economic Literature*, vol. XXIX, diciembre, pp. 1679-1727.
- Azam, J.-P. (1994), "Recent Developments in the Developed Country Literature on Labor Markets and the Implications for Developing Countries", en S. Horton, Kanbur e Mazumdar (eds.), *Labor Markets in an Era of Adjustment*, Washington, Economic Development Institute of The World Bank.
- Banco Mundial (1995), *Informe sobre el desarrollo mundial*, Washington.
- Beccaria, L. et al. (2003), Documento de PNUD "Contribuciones al nuevo gobierno nacional", mimeo.
- Bensusán, G. y L. Sánchez (2003), "La dimensión laboral en los procesos de integración: TLCAN-Mercosur", en F.A. Pronko y S. Yannoulas, *Políticas públicas de trabalho e renda na America Latina e no Caribe*, FLACSO.
- BID (1998), *Mercado de trabajo: entre la solidaridad y la lealtad*, Montevideo, mayo.
- Canitrot, A. (1995), Introducción a *Libro Blanco sobre el empleo en la Argentina*, Buenos Aires, MTEySS.
- CEPAL (2005), "Invertir mejor para invertir más. Financiamiento y gestión de la educación en América Latina y el Caribe", Santiago de Chile, CEPAL-UNESCO, Serie Seminarios y Conferencias, 43.
- Cappelletti, B. (2000), *Actores sociales y formación en Argentina*, Montevideo, OIT-CINTERFOR.
- (2003), *Antecedentes de la Concertación Social en Argentina*, Buenos Aires, OIT-MTEySS.
- Cappelletti, B., M.E. Lanari y E. Rocca (coords.) (2003), *Exclusión social en el sistema de relaciones laborales. El caso argentino (1990-2002)*, Buenos Aires.
- Caprio, G., P. Honohan y J. Stiglitz (eds.) (2001), *Financial Liberalization: How Far, How Fast?*, Nueva York, Cambridge.
- Chacaltana, J. y N. García (2001), *Flexibilización laboral y productividad*, Lima, OIT.
- Comisión de la Comunidad Europea (1993), *Crecimiento, competitividad, empleo. Retos y pistas para entrar en el siglo XXI*, Libro Blanco, Luxemburgo.
- (2000a), *Estrategias para la creación de empleo en la sociedad de la información*, Bruselas.
- Conte-Grand, A. (1997), *Seguros de desempleo, formación profesional y servicios de empleo. Sus relaciones y posibilidades en el proceso de reconversión económica*, Santiago de Chile, OIT.
- Cortázar, J.C. (1993), *Políticas municipales para la juventud en Lima metropolitana. Diagnóstico y perspectivas de trabajo*, Lima, CISEPA-Pontificia Universidad Católica de Perú.
- Cortázar, R. et al. (1997), *Administración laboral y ministerios de Trabajo en el siglo XXI*, Lima, OIT.
- Díez de Medina, R. (1992a), *Los jóvenes y el trabajo en Uruguay: la búsqueda y la inserción*, s/d.
- (1992b), *El sesgo de selección en la actividad de jóvenes y mujeres*, s/d.
- Edwards, S. y R. Rigobon (2005), *Capital Controls, Exchange Rate Volatility and External Vulnerability*, National Bureau Research.
- Fausto, A., M. Pronko y S. Yannoulas (2003), *Políticas públicas de Trabalho e Renda na América Latina e no Caribe*, FLACSO Brasil.
- Ferreira, M.C. (2003), *La formación profesional en el Mercosur*, Montevideo, OIT-CINTERFOR Montevideo.
- Fuchs, D. y T. Straubhaar (2003), *Economic Integration in the Caribbean: The Development towards a Common Labour Market*, Ginebra.
- Ganuza, E., R. Paes de Barros, L. Taylor y R. Vos (eds.) (2001), *Liberalización, desigualdad y pobreza: América Latina y el Caribe en los 90*, Buenos Aires, Eudeba-PNUD-CEPAL.
- Garnier, Ph. y M. van Imschoot (2002), *Les fonds sociaux: réflexions et perspectives nouvelles*, Ginebra.
- Instituto Nacional de Estadística (INE) (2003), "Estimaciones de pobreza por el método del ingreso. Año 2002", www.ine.gub.uy/biblioteca/publicaciones.
- Lanari, M.E. (2003), *La política de empleo en los países del Mercosur (1990-2003). El caso de Argentina*, Buenos Aires, OIT.
- Márquez, G. (1998), "El desempleo en América Latina y el Caribe a mediados de los 90", en Círculo de Montevideo, *Mercado de trabajo: entre la solidaridad y la lealtad*, Montevideo, PNUD-BID.
- Marshall, A. (1994), "Consecuencias económicas de los regímenes de protección de los trabajadores en América Latina", *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 113, N° 1.
- Martínez, D. (1996), *Políticas de mercado de trabajo en la OCDE y en América Latina*, Lima, Oficina Regional de OIT.
- Monza, A. (2002), "Enfrentando los retos al trabajo decente en la crisis argentina", Conferencia Nacional Tripartita sobre el Empleo en Argentina, Proyecto OIT-MTEySS.
- (2004), "Esquema general para el análisis del mercado de trabajo", mimeo.
- Novick, M. (2001), *Reconversión segmentada en la Argentina: empresas, mercado de trabajo y relaciones laborales a fines de los 90*, Buenos Aires.
- y C. Tomada (2001), *Reforma laboral y crisis de la identidad sindical en la Argentina*, Caracas, CENDES.
- Observatorio del Mercado de Trabajo del Mercosur (2002), *Informe del Mercado de Trabajo del Mercosur*, año 2, N° 2, noviembre, Brasilia.
- OIT (1998), *Reestructuración, integración y mercado laboral. Crecimiento y calidad del empleo en economías abiertas*, Santiago de Chile.
- (2001a), *De la informalidad a la modernidad*, Santiago de Chile.
- (2001c), *Reducir el déficit de trabajo decente: un desafío global*, Memoria del director general, Conferencia Internacional del Trabajo, 89ª Reunión.
- (2002a), *Panorama Laboral 2002. América Latina y el Caribe*, Lima, diciembre.
- (2002b), *Informe sobre el empleo en el mundo 2001: la vida en el trabajo en la economía de la información*, Ginebra.
- (2003), *Políticas de empleo en Chile y América Lati-*

- na. Seminario en honor de Víctor E. Tokman, Santiago de Chile.
- OIT-MTE (1999), *Abertura e ajuste do mercado de trabalho no Brasil. Políticas para conciliar os desafios de emprego e competitividade*, s/d.
- PREALC (1974), *Políticas de empleo en América Latina*, Santiago de Chile.
- (1976), *El problema del empleo en América Latina. Situación, perspectivas y políticas*, Santiago de Chile.
 - (1978), *Sector informal. Funcionamiento y políticas*, s/d.
 - (1993), *Ajuste, reformas y mercado laboral*, Santiago de Chile.
- Raczynski, D. (1998), “Para combatir la pobreza en Chile”, en R. Cortázar y Vial, *Construyendo opciones. Propuestas económicas y sociales para el cambio de siglo*, Santiago de Chile.
- Ramos, C.A. (2002), *Las políticas de mercado de trabajo y su evaluación en Brasil*, Santiago de Chile, Serie Macroeconomía del Desarrollo, N° 16, CEPAL.
- (2003), *La política de empleo en los países del Mercosur (1990-2003). El caso de Brasil*, Buenos Aires, OIT.
- Rodgers, G. y G. Reinecke (1998), “La calidad del empleo: perspectivas y ejemplos de Chile y Brasil”, en OIT, *Reestructuración, integración y mercado laboral. Crecimiento y calidad del empleo en economías abiertas*, Santiago de Chile.
- Rodríguez y Wurgaft (1987), “The Recession and Workers in Latin America”, en *World Recession and Global Independence. Effects on Employment, Poverty and Policy. Formation in Developing Countries*, Ginebra, International Labour Organisation.
- Samaniego, N. (2003), *Las políticas de mercado de trabajo y su evaluación en América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL.
- Secretaría Permanente Sistema Económico Latinoamericano (SELA) (2003), *El comercio internacional en la actualidad y las pequeñas economías de América Latina y el Caribe. Asimetrías y trato especial y diferenciado*.
- Stallings, B. y W. Peres (2000), *Growth, Employment and Equity: The Impact of the Economic Reforms in Latin America and the Caribbean*, Brooking Institution Press-ECLAC, primavera.
- Stiglitz, J., (2002), *El malestar de la globalización*, Madrid.
- (2003), *Los felices 90. La semilla de la destrucción*, Buenos Aires, Taurus.
- Thuy, P., E. Hansen y D. Price (2001), *The Public Employment Service in a Changing Labour Market*, Ginebra.
- Tokman, V. y D. Martínez (eds.) (1999a), *Productividad y empleo en la apertura económica*, Lima.
- (1999b), *Flexibilización en el margen. La reforma del contrato de trabajo*, Lima.
 - (1999c), *Inseguridad laboral y competitividad: modalidades de contratación*, Lima.
- Vaillant, M. y M.I. Terra (2000), *Comercio, fronteras políticas y geografía: un enfoque regional de la integración económica*, Montevideo.
- Vega, M. L. (2001), *La reforma laboral en América Latina. Un análisis comparado*, Lima, OIT.
- Wurgaft, J. (1988), *Empleos de emergencia*, Santiago de Chile.
- (1993), *Fondos de inversión social en América Latina*, Santiago de Chile, PREALC.



Desarrollo y empleo de calidad

UNA POLÍTICA MACROECONÓMICA ENFOCADA EN EL EMPLEO Y EL CRECIMIENTO

Roberto Frenkel*

1. Introducción

En este trabajo presentamos una propuesta de política macroeconómica enfocada en el empleo y el crecimiento. En primer lugar exponemos una reflexión sobre la tradición de políticas macroeconómicas en América Latina. Contrastamos la tradición latinoamericana con la de los países desarrollados y resaltamos que las políticas macroeconómicas en la región raramente estuvieron enfocadas en el empleo. Como nuestra propuesta pone énfasis en la preservación de un tipo de cambio real competitivo y estable como eje de la política macroeconómica, en segundo lugar se presenta un análisis de las relaciones entre el tipo de cambio real, el empleo y el crecimiento. Finalmente se presenta el régimen de política, sus componentes de políticas monetarias y cambiarias, y se discuten las objeciones ortodoxas al régimen propuesto.

2. La tradición de políticas macroeconómicas en América Latina

Las políticas macroeconómicas se concibieron originalmente en países desarrollados para reactivar una economía sumida en la depresión y elevar rápidamente el empleo. La misma macroeconomía, como disciplina diferenciada dentro de la ciencia económica, tuvo nacimiento con John Maynard Keynes, en la búsqueda de fundamentos teóricos para las políticas públicas contra el desempleo.

Por largo tiempo las políticas fiscal y monetaria conservaron sus rasgos originales. Cuando se hicieron práctica permanente de los gobiernos de los países desarrollados, después de la Segunda Guerra Mundial, el objetivo de estas políticas era preservar la plena ocupación, evitando que las

economías entraran en recesión y aumentara el desempleo. Las políticas macroeconómicas tendieron a llamarse entonces políticas de estabilización, destacando la función anticíclica –amortiguadora del ciclo real de la actividad y el empleo– que debían cumplir.

La función antiinflacionaria de las políticas macroeconómicas se incorporó más adelante como nuevo objetivo, adicional al de la estabilización del empleo. En paralelo, la política monetaria fue ganando jerarquía como instrumento principal. Dos tendencias se manifiestan desde entonces: una en el plano de los objetivos y otra en el plano de los instrumentos. El objetivo antiinflacionario tiende a desplazar a un lugar subordinado el objetivo de empleo, mientras que la política monetaria tiende a constituirse en la política macroeconómica por excelencia. Ambas tendencias se verifican universalmente en los países desarrollados, aunque hay diferencias en los pesos relativos atribuidos a los distintos objetivos y los distintos instrumentos según países y circunstancias. En la versión actual de *inflation targeting* (IT), practicada por varios países desarrollados y en desarrollo, la política macroeconómica se circunscribe a un único objetivo antiinflacionario y se ejercita exclusivamente mediante la política monetaria. Sin embargo, cabe mencionar que Estados Unidos no adoptó el IT, ejercita una política monetaria de objetivos múltiples –inflación y nivel de empleo– y utiliza ocasionalmente la política fiscal para estimular la demanda.

En los países en desarrollo las políticas macroeconómicas tienen una historia diferente y en cierta forma más compleja. En primer lugar, porque por tratarse de economías relativamente pequeñas y abiertas –en comparación con la magnitud del “resto del mundo”– el balance de pagos y el mercado de cambios juegan papeles impor-

* Investigador titular del CEDES y profesor de la Universidad de Buenos Aires. Se agradece la colaboración de Martín Rapetti.

tantes entre los objetivos y entre los instrumentos. El balance de pagos ocupa un lugar de primer orden entre los objetivos macroeconómicos y la política cambiaria tiene tanta jerarquía como las políticas monetaria y fiscal.

Las circunstancias históricas en las que se instrumentan las políticas macroeconómicas en los países en desarrollo también contribuyen a diferenciarlas de sus homólogas en los países desarrollados. En los años que siguieron a la Gran Depresión, mientras estos últimos comenzaban a practicar las políticas fiscales y monetarias enfocadas en el empleo, en América Latina debía procederse a marcha forzada para generar instituciones y mercados que llenaran el vacío dejado por la crisis internacional, el aislamiento financiero y el debilitamiento de los flujos comerciales que le siguió. Por ejemplo, las políticas de control de cambios y la creación de mecanismos de financiamiento –de generación y canalización locales de ahorros– se entretejen con lo que podría denominarse más estrictamente política macroeconómica, haciendo indistinguible ésta de las políticas y estrategias de protección de ingresos y de desarrollo de nuevas actividades que se estaban aplicando.

En los años 50 y 60 las políticas macroeconómicas de los países desarrollados tenían como foco la preservación del pleno empleo mientras la inflación se incorporó como objetivo más tardíamente, como ya fue señalado. En tanto, en América Latina estas políticas se enfocaban en la estabilización del balance de pagos y la inflación. Éstos fueron generalmente los objetivos principales en la segunda mitad del siglo XX. Estos objetivos ocupaban el foco de las políticas macroeconómicas habitualmente en forma sucesiva. La inflación –que solía acelerarse por efecto de la devaluación de la moneda en las fases de ajuste del balance de pagos– se constituía en el objetivo principal en los momentos de alivio de la restricción externa. En uno u otro caso el objetivo de empleo de las políticas macroeconómicas resultaba subordinado al logro de otras metas más apremiantes.

Es innegable que en América Latina no hay tradición de políticas macroeconómicas enfocadas en el empleo. En los países desarrollados ese objetivo está en el propio origen de las políticas macroeconómicas, aunque esa orientación origi-

nal se fue desdibujando. En cambio, en América Latina la política macroeconómica raramente se enfocó prioritariamente en el empleo.

Ciertamente los problemas de balance de pagos y la inflación plantearon frecuentemente la mayor urgencia en la atención de las políticas macroeconómicas, relegando el empleo a un lugar de menor importancia en la atención de los gobiernos. No tenemos lugar aquí para adentrarnos en las causas de los comportamientos que dieron lugar a esas urgencias. Digamos solamente que esos comportamientos han provisto una base objetiva para que la tradición en políticas macroeconómicas se configure como lo hizo. Pero deben mencionarse también otros factores.

Debe considerarse que buena parte de las políticas macroeconómicas practicadas en la región fue definida en el contexto de programas acordados con el FMI, como contrapartida de la asistencia financiera del organismo y de su sello de aprobación. Los programas acordados con el FMI se enfocan prioritariamente en el balance de pagos y en segundo lugar en la inflación.¹ Siguen un patrón común de diagnóstico, objetivos e instrumentos de aplicación. La prolongada influencia del FMI ha introducido un sesgo en la orientación de las políticas macroeconómicas en América Latina. Es un sesgo derivado de la institucionalidad internacional, del rol que juega el FMI en ésta y de la visión y las modalidades de acción que ha asumido el organismo.

Esto no tendría que haber sido así necesariamente en otras circunstancias. Influyeron en el curso de los acontecimientos algunas decisiones políticas que se adoptaron en diferentes momentos con relación al sistema internacional. Las políticas macroeconómicas regionales y el rol del FMI se modelaron en el contexto de inexistencia de un mercado internacional de capitales, entre los años 40 y los 70. La inexistencia de financiamiento de largo plazo de mercado implicó un rol muy importante del FMI en el financiamiento externo de las economías en desarrollo. Pero aun en este mismo contexto la institución multilateral podría haber actuado de otra manera y cumplido otras funciones. En las ideas originales de John Maynard Keynes –uno de los fundadores de la institución– el FMI estaba destinado a cumplir el rol de proveedor de medios de pagos internacionales, precisamente para permitir que los

1. La caracterización se refiere especialmente a la práctica del FMI entre los años 50 y 80. El rol y la orientación del FMI tuvieron varios cambios en el período de auge de la globalización financiera de los años 90 y hasta la actualidad.

países² practicaran políticas macroeconómicas de pleno empleo sin enfrentar restricciones de financiamiento del balance de pagos. La orientación que acabó asumiendo el FMI se definió en parte con la derrota de las posiciones de Keynes en Bretton Woods, frente a las de la delegación de Estados Unidos. Más adelante, el papel del FMI con relación a las economías en desarrollo fue definido por las autoridades de los países desarrollados sobre la marcha, hacia finales de la década de los 50, con la suscripción de los primeros programas de estabilización convenidos con países de América Latina.³

Las políticas macroeconómicas enfocadas prioritariamente en el empleo no solamente carecen de tradición en América Latina sino también de legitimidad. Están desprestigiadas. Han contribuido originalmente a este desprestigio algunas experiencias que se propusieron explícitos objetivos de empleo y redistribución de ingresos pero acabaron en crisis inflacionarias y del balance de pagos, y que dieron lugar a duras políticas de ajuste posteriores. En la región ha sido frecuente el caso de políticas fiscales y monetarias expansivas que rinden frutos sobre la actividad y el empleo por algún tiempo, pero pierden el control sobre la evolución del sector externo y la inflación, desembocando en crisis.

Esas experiencias populistas proporcionaron una base objetiva para desprestigiar las políticas enfocadas en el empleo, pero sobre esa base se construyó un edificio retórico falaz, sumando a aquellas otras experiencias fracasadas que no tuvieron nada de populista ni estuvieron enfocadas en el empleo. Por ejemplo, ha sido sistemático, por parte del FMI y de analistas con perspectiva liberal, atribuir las frecuentes crisis del período de globalización financiera, comúnmente asociadas con apreciación cambiaria y grandes déficits externos, a políticas fiscales insuficientemente ortodoxas. A similar causa se atribuyeron también las dificultades para estabilizar las economías de América Latina durante el período de renegociación de la deuda externa y racionamento financiero de los años 80. De esta manera, todas las crisis son agrupadas por esa retórica en una sola categoría y se explican por la indisciplina, la impotencia o la irresponsabilidad de los gobiernos, populismo por acción o por omisión. De acuerdo con esta visión, todas las crisis

y perturbaciones macroeconómicas resultan en última instancia de que los gobiernos no aceptan o son incapaces de aplicar los ortodoxos y amargos remedios, esto es, más desempleo.

Hay también una interpretación simplista y errada de las políticas macroeconómicas –extendida entre formadores de opinión y políticos– que dificulta por su lado la formulación de políticas con foco en el empleo. Esta interpretación engarza bien con la retórica falaz ya mencionada. Las políticas macroeconómicas proempleo son vulgarmente asociadas exclusivamente con políticas monetarias y fiscales expansivas. Esto es falso. En primer lugar, porque se pasa por alto y se deja fuera de consideración la política cambiaria. Como fue señalado, los instrumentos macroeconómicos son las políticas fiscal, monetaria y cambiaria. Éstos interactúan entre sí y todos afectan el balance de pagos, los precios, el nivel de actividad y el empleo. En segundo lugar, porque una política consistente enfocada en el empleo no supone ignorar restricciones y objetivos con relación al balance de pagos y la inflación. Para esto, la política macroeconómica debe ser formulada integralmente en sus tres componentes y tomando en cuenta, obviamente, la coherencia de objetivos.

Entre las dificultades para formular una política enfocada en el empleo debe mencionarse también la influencia de la evolución de la teoría y la política macroeconómica en los países desarrollados. Esta influencia opera vía las concepciones que predominan en los organismos financieros internacionales y a través de las ideas económicas de los líderes políticos de los países desarrollados, que tienen un peso determinante en la orientación de esos organismos. Por su lado, la teoría también contribuye a definir la visión de los formadores de opinión económica internacional, tales como analistas del sector privado y periodistas especializados. Por último, no es menor la influencia directa que ejerce el prestigio de los centros académicos y organismos técnicos de los países desarrollados sobre las visiones de los economistas locales.

A modo de ejemplo de esa influencia citemos la moderna política de IT. Como ya indicamos, ésta supone extremar la reducción de la política macroeconómica –monetaria– a un único objetivo antiinflacionario. En el desarrollo de la políti-

2. En aquel momento la situación y las necesidades de los países en desarrollo no fueron consideradas para la definición del sistema que se estaba creando.

3. Desde entonces el FMI concentró y especializó su accionar en las economías en desarrollo.

ca monetaria el IT representa un paso adelante con relación a la política de metas de cantidad de dinero, porque esta última enfrenta dificultades de aplicación debidas a la emergencia de innovaciones monetarias imprevisibles que hacen impracticable la adopción de metas monetarias rígidas. El fundamento teórico más general de la política monetaria enfocada exclusivamente en la inflación, tanto del IT como de su precedente, es la hipótesis de que el mercado de trabajo tiende espontáneamente a la “tasa natural de desempleo”. Dificilmente podrían los bancos centrales de América Latina explicitar ese argumento para fundamentar la aplicación de esa política, porque en estas latitudes la hipótesis se evidencia falsa a simple vista. Sin embargo, se promueve de todas maneras el IT, aunque sus fundamentos no pueden siquiera mencionarse.

La suma de la falta de tradición, el desprestigio y la influencia de las modas teóricas y de política de los países desarrollados conforman una formidable barrera para darse una política macroeconómica con prioridad en el empleo. El logro de este propósito supone una gran convicción por parte de la autoridad política y la concentración en un punto de alto poder de la capacidad de análisis, formulación y control de las políticas cambiaria, monetaria y fiscal.

3. Los canales de influencia del tipo de cambio real sobre el empleo

En esta sección discutimos los mecanismos por los cuales el tipo de cambio real (TCR) afecta el empleo.⁴ Distinguimos tres canales. El primero es el macroeconómico. Se refiere al papel del TCR en la determinación de los niveles de actividad y empleo en el corto plazo. El segundo es el canal del desarrollo. Éste apunta a la influencia del tipo de cambio real en el crecimiento económico y, consecuentemente, en la velocidad de generación de nuevos empleos. El tercero es el canal de la intensidad laboral. Este canal apunta a la forma en que el TCR afecta la intensidad laboral de los procesos económicos; esto es, la influencia del TCR para generar empleo dados un cierto nivel de actividad o tasa de crecimiento del producto. Mientras el primer y el segundo canales han recibido cierto tratamiento en la literatura econó-

mica (modesto), el tercero ha sido mucho menos explorado.

3.1. El canal macroeconómico

Desde sus comienzos –en los años 30 y 40 del siglo XX– la teoría macroeconómica de las economías abiertas ha reconocido la relación entre el TCR y el empleo. Nos referimos a las versiones keynesianas que permiten la existencia de desempleo involuntario debido a que no asumen a priori pleno empleo. El argumento tradicional involucra la mejora de competitividad de las firmas locales resultante de la depreciación del tipo de cambio. Dados otros determinantes de la demanda agregada, un TCR depreciado conduce a mayores exportaciones netas y, consecuentemente, a mayor demanda para las actividades locales y mayores niveles de producto y empleo.

El argumento es un ejercicio de estática comparada que asume que los otros factores de la demanda agregada permanecen inalterados.⁵ Sin embargo, una devaluación real tiene muchos impactos complejos. El resultado neto puede cambiar en diferentes casos, según la estructura real y financiera de los países y también de la situación particular de la economía en el momento en que se devalúa. Se observará una expansión en los niveles de actividad y empleo sólo si no predominan otros efectos negativos simultáneos.

Una condición obvia para que los efectos expansivos tengan lugar es la existencia de capacidad ociosa y desempleo. Esta situación fue tomada como un dato en las primeras formulaciones de los análisis de devaluación, cuando la política se enfocaba más en el desempleo que en el balance de pagos. Más tarde, cuando la devaluación fue incluida como el principal instrumento de ajuste en los programas de estabilización del FMI, el foco fue puesto en el balance de pagos. En los programas de estabilización del FMI el déficit del balance de pagos era atribuido usualmente a una demanda excesiva y se suponía implícitamente una situación de pleno empleo. Consecuentemente, en estos programas el cambio en el gasto inducido por la devaluación era acompañado simultáneamente por políticas monetarias y fiscales contractivas, intentando compensar los efectos

4. Esta sección está basada en Frenkel (2004). Evidencia empírica sobre las relaciones expuestas se encuentra en Frenkel (2004) y Frenkel y Ros (2005).

5. Las condiciones en las elasticidades de importaciones y exportaciones son generalmente satisfechas en el comercio internacional de las economías de ingresos medios.

expansivos de la devaluación para evitar la intensificación de las presiones inflacionarias.

Los mecanismos contractivos potenciales de la devaluación son bien conocidos. Entre otros, la redistribución del ingreso hacia sectores con mayor propensión a ahorrar causada por la caída de los salarios reales; la caída en el valor real del stock de dinero, como consecuencia de los mayores precios y los efectos financieros negativos sobre los deudores en moneda extranjera, si son mayores que el efecto riqueza positivo sobre los tenedores de activos en moneda extranjera (Díaz Alejandro, 1963; Krugman y Taylor, 1978).

Es importante enfatizar que el potencial efecto contractivo de una devaluación no cuestiona la relación positiva entre el TCR y el empleo descrito por el argumento macroeconómico tradicional. El efecto contractivo se superpone con los efectos positivos del cambio en el gasto. Algunos de los efectos contractivos son impactos por una vez, por ejemplo, aquellos que afectan el valor de los stocks (monetarios, financieros y los efectos riqueza). En comparación, la contracción en el consumo causada por la redistribución del ingreso puede durar bastante tiempo. Sin embargo, el efecto expansivo en la demanda debido al aumento de la inversión en actividades transables también debe ser tenido en cuenta.

En cualquier caso, si existe capacidad ociosa y desempleo, y se puede predecir la dominancia de los efectos contractivos, la devaluación real debería ser implementada junto a políticas fiscales y monetarias expansivas (en lugar de las contractivas). Los análisis que destacaron los potenciales efectos contractivos de la devaluación apuntaban precisamente a las características que deberían tener las políticas que la complementan.

Más allá del efecto impacto, si persiste el tipo de cambio depreciado, el efecto en el cambio de composición de la demanda será permanente, induciendo mayores demandas doméstica y externa en las actividades locales.

3.2. El canal del desarrollo

Este canal señala la influencia del TCR sobre la tasa de crecimiento de la economía y, consecuentemente, sobre la tasa de generación de empleos. La teoría del desarrollo no ha enfatizado el rol de los regímenes y las políticas de tipo de cambio, sin embargo, la importancia del TCR en el desarrollo ha recibido más atención en los últimos años.

A modo de introducción a la discusión, mostramos en primer lugar la analogía entre el rol

jugado por el TCR competitivo y los mecanismos esenciales de algunas políticas industriales orientadas a estimular el desarrollo. Con este propósito seguimos un trabajo reciente de Wing Thye Woo (2005) que repasa el debate histórico de las políticas industriales. Woo describe los precios relativos domésticos de exportaciones e importaciones con la ecuación: $PI / PX = PWI (1 + t) / PWX * (1 + s)$, donde PI = precio doméstico de las importaciones; PX = precio doméstico de las exportaciones; t = tarifa efectiva del arancel; s = tasa efectiva de los subsidios; PWI = precio internacional de las importaciones y PWX = precio internacional de las exportaciones.

Woo caracteriza la estrategia de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) con $t > s$ y $t > 0$. Consecuentemente, $PI / PX > PWI / PWX$. La estrategia ISI distorsiona precios hacia la producción de importables.

Además, Woo llama industrialización por promoción de exportaciones (EPI) a aquellas políticas que distorsionan precios relativos hacia la producción de exportaciones. Destaca que las EPI no se caracterizan por un $s > t$ con $s > 0$ sino por $s = t$ con $t > 0$. Consecuentemente, en las estrategias EPI se observa $PI / PX = PWI / PWX$. Los precios domésticos relativos de exportaciones e importaciones igualan los precios internacionales relativos, debido a que los subsidios efectivos para exportaciones son similares a las tasas efectivas de protección en las importaciones.

La igualdad de precios relativos transables domésticos e internacionales caracteriza el marco de libre comercio, debido a que en este caso $s = t = 0$. Si el régimen de incentivos es neutral tanto en un marco de libre comercio como con EPI, ¿por qué deberíamos asumir los costos y las complicaciones administrativas de las políticas industriales? El rechazo a las políticas industriales y la promoción del libre comercio estarían así justificados.

Woo refuta estas conclusiones argumentando que el objetivo de las EPI es distorsionar los precios relativos domésticos hacia actividades transables en detrimento de las no transables. Esto es fácil de demostrar mediante la definición de precios domésticos e internacionales de bienes transables:

$$PT = a PI + (1 - a) PX;$$

precio doméstico de bienes transables,

$$PWT = a PWI + (1 - a) PWX,$$

precio internacional de los bienes transables

PN es el precio doméstico de los bienes no transables. En una estrategia EPI, el precio doméstico de los bienes transables es $PT = (1+t) PWT$. En consecuencia, los precios relativos transables/no transables en EPI son $PT / PN = (1 + t) PWT / PN$; mientras en un marco de libre comercio este precio es $PT / PN = PWT / PN$.

Como puede verse, Woo caracteriza las políticas industriales de las estrategias EPI por un patrón de incentivos que es similar al generado por un TCR competitivo. En verdad, el TCR determina los precios relativos de las exportaciones, las importaciones y los bienes no transables. Un TCR más depreciado es equivalente a una tarifa uniforme sobre las importaciones. Como en la estrategia EPI, un TCR depreciado no distorsiona los precios relativos en contra de las exportaciones porque implica simultáneamente un subsidio a las exportaciones del mismo importe (una transferencia de ingresos).⁶ Un TCR más depreciado implica la distorsión de los precios relativos domésticos transables/no transables a favor de las actividades transables: la combinación de mayor protección de actividades locales que compiten con las importaciones junto a mayor competitividad de actividades exportadoras.

A pesar del rol obvio del TCR ya comentado, la economía del desarrollo no se ha enfocado sobre los regímenes y las políticas cambiarias. Su discusión macroeconómica se ha concentrado en los problemas de corto plazo, mientras el análisis de largo plazo se enfoca más en la sostenibilidad financiera y externa que en el crecimiento y el empleo.

John Williamson (2003) señala esta omisión. Siguiendo a Max Corden, identifica tres aproximaciones con respecto a la elección del régimen de tipo de cambio en el pensamiento ortodoxo, ninguna de las cuales da lugar al TCR como herramienta del desarrollo. El “enfoque del ancla nominal” enfatiza el rol del tipo de cambio como ancla de las expectativas inflacionarias. Los programas de estabilización de América Latina basados en tipos de cambio nominales fijos son ejemplos de este enfoque. El “enfoque de objetivos reales” enfatiza el rol jugado por el tipo de cambio en el resultado del balance de pagos. Los seguidores de este enfoque alientan el régimen de flo-

tación pura, argumentando que garantiza los equilibrios externos y facilita el uso de la política monetaria para perseguir objetivos domésticos. Finalmente, el “enfoque de la estabilidad del tipo de cambio” enfatiza los efectos negativos de la volatilidad del tipo de cambio causada por cambios en los sentimientos del mercado. Este enfoque favorece una fijación del tipo de cambio permanente y creíble (como en la Unión Europea) capaz de coordinar expectativas y garantizar la estabilidad nominal.

En la búsqueda de una política de tipo de cambio con objetivos de desarrollo, Williamson reconsidera los argumentos expuestos por Bela Balassa (1971). Balassa creía que la política de tipo de cambio era clave para el desarrollo. Si el TCR es suficientemente competitivo para incentivar a los empresarios a vender en los mercados internacionales, entonces las firmas invertirán y contratarán fuerza laboral local y la economía crecerá. Basado en los argumentos de Balassa, Williamson sugiere un cuarto enfoque para elegir el régimen de tipo de cambio, éste es el “enfoque de la estrategia del desarrollo”. Este enfoque enfatiza la importancia de preservar un TCR competitivo para promover la rentabilidad de actividades transables e incentivar a las firmas a invertir y expandir la producción y el empleo.⁷ Tanto Balassa como Williamson, así como la mayoría de los exponentes del pensamiento del desarrollo, atribuyen a la expansión del sector transable la generación de externalidades que favorecen la modernización y el crecimiento en otros sectores de la economía.

Dani Rodrik (2003) ha enfatizado recientemente la importancia de un TCR competitivo en el proceso de desarrollo. La revisión de Rodrik de las estrategias del desarrollo sugiere que los senderos exitosos están basados en dos factores. El primero de ellos implica en el corto plazo la generación de condiciones iniciales necesarias para dar comienzo al proceso de crecimiento. Dadas estas condiciones iniciales, el segundo factor es la creación de instituciones y la aplicación de políticas capaces de sostener altas tasas de crecimiento en el largo plazo. Coincidentemente con la mayoría de las ideas del desarrollo, Rodrik afirma que las economías subdesarrolladas están

6. En los libros de texto de macroeconomía abierta se utilizaban ejercicios para demostrar la equivalencia entre una devaluación y la imposición de tarifas en importaciones y subsidios a las exportaciones.

7. La propuesta de Williamson reformula ideas sugeridas en diferentes formas por el autor en sus numerosos estudios de economía internacional y regímenes de tipo de cambio. Por ejemplo, un TCR competitivo como una política que incentiva la inversión en actividades transables es expuesta en Williamson (1983).

caracterizadas por muchas fallas de mercado (externalidades de aprendizaje y fallas de coordinación) en sectores no tradicionales que bloquean la iniciativa privada y reprimen la inversión y el crecimiento. El punto principal es que no existe una única fórmula universal capaz de compensar las fallas de mercado e incentivar a los empresarios a invertir. La política debería ser específica del país, dependiendo del contexto y la situación particular de cada uno de ellos. Sin embargo, en la búsqueda de un factor generador de condiciones iniciales más general, señala la efectividad de sostener el TCR depreciado para inducir la inversión y el crecimiento.⁸ Rodrik argumenta a favor de un TCR competitivo dándole importancia a su fácil implementación y a su cualidad *market-friendly*, porque es una forma de subsidiar todos los sectores no tradicionales (mayormente transables), sin costos administrativos y sin propiciar comportamientos de búsqueda de rentas y corrupción.

Un estudio reciente de Polterovich y Popov (2002) presenta regresiones entre países mostrando que la rápida acumulación de reservas en moneda extranjera (RME), asociada con políticas para sostener un tipo de cambio depreciado, conduce a crecimiento liderado por las exportaciones. Los países con altas tasas de crecimiento de la relación RME-PBI exhiben mayores relaciones inversión-PBI y comercio-PBI, así como también mayores productividades del capital y tasas de crecimiento.⁹ Los autores explican que estos resultados señalan los efectos positivos sobre la inversión de la mayor rentabilidad en sectores transables. El impacto de la inversión en el crecimiento es amplificado por la mayor productividad del capital invertido, principalmente en sectores sometidos a competencia internacional. El desarrollo de actividades transables genera economías especializadas y externalidades derivadas del aprendizaje que son capitalizadas por los sectores menos dinámicos. Al igual que Rodrik, Polterovich y Popov también destacan la fácil implementación de políticas de desarrollo vía TCR y sus ventajas en comparación con políticas que involucran costos de administración y riesgo de corrupción.

Una parte significativa de los trabajos mencionados de Williamson y de Polterovich y Popov está dedicada a la discusión de las dificultades y

posibilidades de aplicación de políticas de TCR en el actual contexto de globalización financiera. Los problemas de aplicación están relacionados con la discusión del régimen de tipo de cambio más apropiado, las políticas monetarias y la regulación de los flujos de capital. Estos problemas son también el foco principal del trabajo de otros economistas que adhieren al TCR competitivo como una herramienta del desarrollo.¹⁰ No comentamos estos temas aquí ya que discutiremos estos problemas más adelante. No obstante, hay un aspecto que debería ser mencionado.

Ricardo French-Davis (2003) señala que la política de tipo de cambio es uno de los instrumentos de política de desarrollo más apropiado debido a que el contexto internacional restringe fuertemente la utilización de políticas comerciales y otras políticas de incentivo tradicional.

Los argumentos a favor de la protección de la industria naciente han recibido recientemente un apoyo proveniente del trabajo histórico comparado desarrollado por Hang-Joon-Chang (2002), que demuestra convincentemente que las naciones industrializadas alcanzan su status de desarrollo actual luego de implementar políticas proteccionistas en sus primeras etapas del desarrollo. Las políticas de tipo de cambio no están entre el conjunto de instrumentos usados por las naciones desarrolladas porque sus fases proteccionistas tuvieron lugar bajo el régimen internacional del patrón oro. Las “reglas del juego” del patrón oro no permitían la utilización de políticas de tipo de cambio (McKinnon, 1993). La situación es precisamente la opuesta en el marco internacional actual: mientras el comercio y otros incentivos o políticas compensatorias no son permitidos, los países en desarrollo gozan de más grados de libertad con respecto a la elección del régimen cambiario y a las políticas de tipo de cambio.

3.3. El canal de la intensidad laboral

A través del canal macroeconómico, el TCR influye en el empleo en el corto plazo mediante su contribución en la determinación del nivel de actividad. A través del canal del desarrollo, el TCR afecta la tasa de crecimiento del empleo en el largo plazo, como consecuencia de su influencia en la tasa de crecimiento del producto vía el incenti-

8. Él cita como ejemplo las políticas de TCR depreciado y estable implementadas por Chile desde 1984 y por Uganda desde 1987.

9. Citan como ejemplo las estrategias de desarrollo llevadas a cabo por Japón, Corea, Singapur y más recientemente China.

10. Por ejemplo, el trabajo desarrollado por José Antonio Ocampo y Ricardo French-Davis en la CEPAL.

vo a la inversión en actividades transables. En ambos casos, los efectos del TCR en el empleo derivan de los efectos producidos en los niveles y las tasas de crecimiento del producto.

Como ya mencionamos, el tercer canal ha sido mucho menos explorado.¹¹ A través de este canal, el TCR influye en el empleo afectando la intensidad del trabajo del producto, principalmente –aunque no únicamente– en el sector transable.

Los efectos mencionados resultan del rol que juega el TCR en la determinación de los precios relativos. Por ejemplo, el TCR es un factor importante en la determinación del precio relativo trabajo-bienes de capital en los países en desarrollo, debido a que estos últimos tienen un significativo componente importado. También es la principal variable determinante de los precios relativos entre insumos importados y trabajo. Asimismo, el TCR determina el valor de los salarios medidos en moneda extranjera, que es el costo laboral relevante en las actividades transables. De este modo, cambios significativos en los precios relativos, causados por cambios en el TCR, deberán afectar la *ratio* empleo-producto.

La influencia del TCR en el empleo a través del peso en la relación empleo-producto no es un efecto de corto plazo. Las variaciones de la relación empleo-producto tiene lugar vía cambios en la estructura de producción –entre firmas y sectores– y en la canasta de productos de cada firma y sector, y también vía cambios en la tecnología y en la organización de la producción. Los efectos surgen de un proceso de reestructuración en el cual las firmas individuales y la actividad económica como un todo se adaptan a un nuevo sistema de precios relativos.

El proceso de adaptación está guiado por los incentivos puestos por los nuevos precios relativos. Por ejemplo, un TCR más depreciado incentiva las actividades transables, que no eran rentables anteriormente (el argumento del enfoque del desarrollo). Pero un TCR más depreciado también fomenta el uso intensivo de trabajo, ya que el precio relativo de este factor productivo ha caído (el precio del trabajo medido en moneda internacional). En la dirección opuesta, un TCR más apreciado reduce el nivel de protección en actividades transables domésticas. La producción de algunos bienes puede tornarse no rentable y algunas firmas pueden verse forzadas a cesar con

su actividad. Asimismo, un TCR apreciado también incentiva a las firmas sobrevivientes a preservar la competitividad mediante la reducción del factor trabajo, debido a que el precio relativo de este factor ha aumentado.

La influencia del TCR en la relación empleo-producto no está limitada al sector transable. Los efectos también pueden verse en el sector no transable. Las actividades no transables no están expuestas a la competencia internacional, sin embargo, la variación de los precios relativos también afecta la utilización relativa de trabajo. Si los bienes de capital usados por el sector no transable tienen un importante componente importado, las fuerzas competitivas en el mercado local conducirán a las firmas a reducir la utilización relativa de trabajo en contextos de TCR apreciados y a incrementarla en contextos de TCR depreciado.

Tanto en el caso de apreciación o depreciación del TCR, los cambios mencionados tendrán lugar sólo si se espera que el nuevo conjunto de precios relativos esté vigente por un período relativamente largo (esta consideración es válida también con relación a los efectos descritos por el canal del desarrollo). Aun en el caso en el cual las expectativas estuviesen firmemente establecidas, no debería esperarse que un cambio en la relación empleo-producto se observe rápidamente, ya que involucra un proceso de reestructuración de firmas y sectores. Por eso, dado un cambio significativo en el TCR, debería esperarse que el efecto agregado tome lugar como un proceso de ajuste gradual.

4. Un régimen enfocado en el empleo y el crecimiento

4.1. Las funciones preventivas

Además de enfocarse en ciertos objetivos principales, las políticas macroeconómicas desempeñan una imprescindible función preventiva. Se practican para evitar el desarrollo de tendencias que conduzcan a crisis.

La política macroeconómica enfocada en el empleo no podría desentenderse de esa función preventiva, particularmente porque los peores impactos negativos sobre el empleo han sido provocados habitualmente por las crisis. Éstas in-

11. El llamado “síndrome de la enfermedad holandesa” puede ser considerado un ejemplo de la clase de efectos que estamos señalando en el tercer canal. La mayor parte del análisis de la enfermedad holandesa ha sido desarrollada con una perspectiva neoclásica, asumiendo precios flexibles y pleno empleo. El tercer canal apunta a los efectos que pueden causar desempleo involuntario.

ducen fuertes caídas de la actividad, del empleo y de los ingresos, frenan el crecimiento y tienen efectos negativos que permanecen (por ejemplo, sobre la distribución de ingresos). En consecuencia, evitar la inestabilidad macroeconómica¹² es una condición que necesariamente deben satisfacer todas las políticas (Stiglitz, 2000), incluyendo una enfocada en el empleo.

4.2. El régimen en síntesis

El desafío es delinear un régimen de política macroeconómica enfocado prioritariamente en el empleo y el crecimiento y capacitado para desempeñar funciones de prevención de crisis y de la inestabilidad macroeconómica. Debe ser compatible con el contexto de globalización financiera –no es posible ni deseable cerrar la economía a los movimientos de capital– y sus funciones de prevención deben tomar bien en cuenta la volatilidad de los flujos de capital.

La preservación de un tipo de cambio real competitivo y estable, como meta intermedia de las políticas macroeconómicas, tiene el atributo de enfocar tales políticas en los objetivos de empleo y crecimiento. De por sí, la meta se enfoca también en el balance de pagos y cumple al respecto funciones de prevención de tendencias insostenibles en la cuenta corriente y el endeudamiento externo. Claro está que alcanzar y sostener un tipo de cambio real competitivo no agota los objetivos de las políticas. A esta meta intermedia debe sumarse el objetivo de control de la inflación y el propósito de lograr la mayor tasa de crecimiento consistente con la disponibilidad de recursos. La mayor tasa de crecimiento posible y un tipo de cambio real competitivo componen el objetivo decrecimiento del empleo. De esta forma se completa el conjunto de objetivos que deben perseguir las políticas macroeconómicas en este régimen.

Obviamente, hay antagonismos entre los objetivos. La meta intermedia y el objetivo de control de la inflación ordenan las prioridades y establecen el marco de restricciones de las políticas cambiaria, monetaria y fiscal. En este régimen no hay segmentación de objetivos e instrumentos. Las políticas deben formularse en conjunto, de manera de asegurar que atiendan consistentemente la meta intermedia y los objetivos. Como

se verá más adelante, las exigencias que impone a la política monetaria el logro simultáneo de la meta de tipo de cambio real y el control de la inflación asegura que ésta cumpla funciones de prevención de tendencias no deseadas –recesivas o expansivas– en las finanzas y la demanda agregada.

Siguiendo la práctica habitual de nombrar el régimen de acuerdo con la regla que rige el mercado de cambios, esta configuración de las políticas macroeconómicas puede denominarse régimen de tipo de cambio real competitivo y estable.

A continuación argumentaremos a favor del régimen propuesto mostrando que es viable y manejable. Sin embargo, es conveniente considerar explícitamente las objeciones al régimen formuladas por la ortodoxia, debido al peso que estas ideas tienen en el FMI y en los países latinoamericanos. Además, es útil tener presentes las críticas ortodoxas en la presentación y la discusión de las políticas macroeconómicas, porque esto facilita la presentación y la defensa de la propuesta. Con tal propósito, presentamos primero los argumentos ortodoxos contrarios a la meta de TCR. Luego, exponemos la política cambiaria y monetaria del régimen propuesto y discutimos las objeciones ortodoxas.

4.3. Los argumentos ortodoxos en contra de la meta de TCR

Es conveniente mencionar en primer lugar que el rechazo ortodoxo al objetivo de tipo de cambio no cuestiona el TCR competitivo y estable en sí mismo. Es difícil encontrar argumentos contrarios a la conveniencia de contar con precios relativos estables y, además, el papel positivo de un tipo de cambio competitivo gana creciente reconocimiento, como planteamos en el apartado precedente. En ocasiones se esgrimen argumentos de la teoría del bienestar sobre los efectos negativos que produce la intervención pública en los mercados de cambios. Sin embargo, estos argumentos, junto a aquellos que indican que el sector público no tiene ventajas informativas sobre el sector privado, no son ideas muy relevantes en la discusión especializada de regímenes y políticas de tipo de cambio. La volatilidad de los flujos de capital, por un lado, y la inestabilidad e im-

12. Obsérvese de qué manera conceptos utilizados comúnmente llevan consigo una carga de contenidos implícitos. La noción convencional de problemas o inestabilidad macroeconómicos excluye la cuestión del empleo. Claro está que un alto desempleo es un desequilibrio macroeconómico con respecto al cual también debería haber acción preventiva de la política macroeconómica. Pero, para facilitar la presentación, el texto hace referencia aquí a la noción convencional de inestabilidad.

predecibilidad de los tipos de cambio flotantes restan relevancia a esas ideas. Más aún, la indeterminación e impredecibilidad de los tipos de cambio flotantes, por otro, es precisamente el fundamento más profundo tanto de la necesidad de intervención gubernamental en el mercado de cambios como de la posibilidad de los gobiernos de administrar el tipo de cambio (Blecker, 2004; Taylor, 2004, cap. 10).

Las objeciones ortodoxas relevantes se basan en el argumento del trilema (o trinidad imposible). El argumento dice que es imposible para un país mantener simultáneamente libre movilidad de capitales, política monetaria activa y control del tipo de cambio. Una de estas características es necesariamente imposible. El trilema es un argumento de lógica, un teorema de libro de texto. Como teorema de validez general, el trilema es falso.

La conclusión de que el banco central no puede determinar simultáneamente la tasa de interés (o la magnitud de la base monetaria) y el tipo de cambio en un contexto de libre movilidad de capitales (supuesto que los activos locales y externos no son sustitutos perfectos) se deriva de la hipótesis de que el banco central no realiza (no puede realizar) cambios en la composición de su propio balance (sus activos y pasivos) en compensación de los cambios en el portafolio local causados por los flujos privados de capital (Taylor (2004, cap. 10). La hipótesis no es válida en muchos casos. Por ejemplo, el banco central de un país desarrollado que posee magnitudes sustanciales de activos locales y externos y está capacitado para vender y comprar activos locales y externos en los mercados local e internacional (por ejemplo, la Reserva Federal de Estados Unidos) puede normalmente llevar a cabo las mencionadas operaciones de compensación.

Los bancos centrales de países desarrollados (que no sean Estados Unidos) disponen de similares grados de libertad, aunque éstos difieren en casos de entradas y salidas de capital. Los grados de libertad para compensar entradas de capital son mayores porque en este caso el banco central tiene una capacidad prácticamente ilimitada de vender bonos gubernamentales o emitir papeles propios en el mercado local (aunque los costos fiscales o cuasifiscales deben ser tomados en cuenta). Además, la compensación de salidas de capital es más limitada porque puede verse restringida por el stock de reservas internacionales o por la existencia de un límite en el monto de bonos locales que el banco central puede vender en el mercado internacional.

En consecuencia, el trilema es falso como argumento válido en cualquier circunstancia. Sin embargo, las consideraciones mencionadas sugieren que aun los bancos centrales de países desarrollados *no siempre* pueden llevar a cabo las operaciones de compensación. Por ejemplo, la distinción mencionada entre entradas y salidas de capital apunta a esta limitación. Aun la Reserva Federal de Estados Unidos –persiguiendo hipotéticamente objetivos simultáneos de tasa de interés y tipo de cambio– podría verse forzada a devaluar el dólar o a elevar la tasa de interés en caso de que se enfrentara con grandes salidas de capital.

Con relación a la capacidad de realizar operaciones de compensación de los efectos de los flujos de capitales, los bancos centrales de los países de mercado emergente –países en desarrollo abiertos a los flujos de capital– disponen generalmente de menos grados de libertad que sus homólogos de los países desarrollados. Una razón de esta diferencia reside en que en los países en desarrollo la magnitud de los activos del banco central –reservas internacionales y activos locales– y el tamaño del mercado financiero local –en un sentido amplio, incluyendo el dinero y los pasivos bancarios, así como otros activos financieros– son pequeños en comparación con la magnitud de los flujos de capital. También debe ser mencionado que en América Latina la apertura de la cuenta de capital fue en muchos casos instrumentada como parte de paquetes de estabilización y reforma estructural, luego de que se experimentaran crisis externas y financieras y/o períodos de alta inflación que causaran la contracción del mercado financiero local y los activos y las reservas internacionales del banco central (Frenkel, 2003).

Las objeciones que plantea la perspectiva ortodoxa en la discusión del objetivo de TCR en los países en desarrollo tienen implícitas las mencionadas características de los mercados financieros locales. De esta manera, aunque las objeciones están incorrectamente fundadas en el trilema, éstas apuntan a problemas que verdaderamente impone una cuenta de capitales abierta en el contexto de globalización financiera.

Una forma de expresar el argumento ortodoxo es la siguiente. El objetivo de tipo de cambio implica la intervención del banco central en el mercado de cambios. Haciéndolo, el banco central pierde la capacidad de controlar la oferta monetaria. Por eso, se plantea, el objetivo de tipo de cambio junto a una política monetaria activa sólo puede ser logrado simultáneamente si los flujos

de capitales son regulados. La regulación de los flujos de capital es indeseable y probablemente poco efectiva, porque la capacidad elusiva del sector privado es mucho mayor que la capacidad regulatoria del sector público. La conclusión es que el banco central debe evitar intervenir en los mercados de cambio y, por tanto, no pueden fijarse objetivos de TCR.

Otra forma de llegar a la misma conclusión es centrar el argumento en el control de la inflación. Si la intervención en el mercado de cambios tiene como objetivo el TCR (en lugar del tipo de cambio nominal), no hay ancla nominal para que el público configure expectativas inflacionarias. Además, se plantea, como el banco central no puede controlar la oferta monetaria, la tasa de inflación queda fuera de control.

Como ya fue señalado, los argumentos ortodoxos expuestos no implican necesidad lógica. Se refieren en realidad a las posibilidades prácticas de instrumentación de las políticas y estas posibilidades dependen de las magnitudes de las cantidades involucradas. Dejando de lado restricciones institucionales sobre la capacidad del banco central de realizar operaciones de compensación (por ejemplo, las vigentes en el período de convertibilidad y que aún subsisten en menor grado), las posibilidades prácticas dependen de las magnitudes involucradas. Por ejemplo, las intervenciones cambiarias compradoras del banco central son una fuente de creación de dinero, sin embargo, los bancos centrales tienen otros instrumentos para controlar la oferta monetaria. La capacidad de control de los bancos centrales depende del tamaño de la intervención en relación con los límites prácticos de esterilización y otros instrumentos de compensación.

Asimismo, el volumen de la intervención del banco central depende de la magnitud de los excesos de oferta o demanda de moneda internacional en el mercado cambiario. Los flujos también dependen de las expectativas del tipo de cambio y consecuentemente pueden ser influenciados por el comportamiento y las señales de la autoridad monetaria.

También la capacidad de regular los flujos de capitales es un problema de grado. Algunos flujos son más regulables que otros. Las regulaciones no necesitan ser implementadas en forma permanente, pueden ser aplicadas por un período determinado o ser contingentes a circunstancias transitorias. Es simplemente falso que las regulaciones de flujos de capital son siempre ineffectivas.

Así, la viabilidad de un objetivo de TCR no

puede ser cuestionada en el orden lógico. Se trata de un problema práctico que tiene que ser evaluado en cada caso, teniendo en cuenta el contexto y las circunstancias de la aplicación de las políticas. Iremos más allá de las consideraciones mencionadas y discutiremos con mayor detalle las objeciones ortodoxas en nuestra siguiente presentación de la propuesta de política monetaria y cambiaria.

4.4. La política cambiaria

Las intervenciones del banco central en el mercado de cambios tienen como objetivo mantener un TCR competitivo y estable. El principal objetivo es señalar la estabilidad del TCR en el mediano y el largo plazo. La aparición de tendencias a la apreciación debería ser evitada por dos razones. La primera, evitar las burbujas autogeneradas que hagan más costosas las intervenciones compradoras del banco central. La segunda, porque los efectos reales de las tendencias esperadas en el TCR no son simétricos. Los países han experimentado largos períodos de apreciación del TCR que dañaron la rentabilidad de las actividades comerciables, haciendo a muchas de ellas inviables y forzando a muchas firmas a cerrar. La inversión en estos sectores es mayormente irreversible. Consecuentemente, hay razones para darle importancia al riesgo de apreciación cambiaria. Reducir el riesgo percibido de apreciación es crucial para incentivar la inversión y el empleo en actividades transables.

Preservar la estabilidad del TCR no implica indexar el tipo de cambio. La flexibilidad y las ventajas que poseen la flotación del tipo de cambio nominal de corto plazo también deberían preservarse. Así, las intervenciones del banco central en el mercado deben responder a dos objetivos: evitar la formación de expectativas de apreciación del TCR y permitir la flotación del tipo de cambio nominal con el objeto de desincentivar flujos de capitales especulativos de corto plazo. El rango de intervenciones debe ser lo suficientemente estrecho para desempeñar la primera función y lo suficientemente amplio para permitir la segunda.

Las bandas de flotación ajustables –implementadas en Chile a principios de los 90– intentan conciliar los dos objetivos mencionados a través de la emisión de señales de estabilidad del TCR de largo plazo y preservando la incertidumbre del tipo de cambio de corto plazo. Ésta es una opción posible. Sin embargo, la experiencia reciente de reglas cambiarias que condujeron a desastres

seguramente dañó la credibilidad de cualquier regla cambiaria. Tomando en cuenta las historias recientes, parece mejor evitar reglas y emitir señales en forma implícita, a través de la intervención del banco central en el mercado cambiario. No obstante, con el fin de contribuir a la formación de expectativas, son importantes las expresiones del banco central y del gobierno sobre el rol fundamental del TCR competitivo en las estrategias de desarrollo para un país, aunque no impliquen ningún compromiso formal.

El mercado cambiario se comporta como un mercado de activos. Las decisiones de compra y venta están en buena medida basadas en expectativas. Si las intervenciones y señales del banco central estabilizan las expectativas alrededor de la meta de TCR estable –una condición necesaria para esto es la consistencia de las políticas monetarias y fiscales y la robustez de las cuentas del sector externo–, las fuerzas de mercado tenderán a estabilizar el tipo de cambio real. Se requiere menos intervención del banco central. Por esta razón, para potenciar el efecto sobre las expectativas cambiarias, las intervenciones del banco central deben ser contundentes, con el objetivo de mostrar al mercado la voluntad y la fuerza de la autoridad monetaria.

4.5. El mercado de cambios y los flujos de capitales

En lo hasta aquí dicho supusimos que los flujos de compra y venta de moneda extranjera son manejables. Esto significa que los bancos centrales pueden compensar la contracción o expansión del dinero resultante de la intervención en el mercado de cambios de modo de mantener las fluctuaciones del stock de dinero dentro de límites tolerables. Para discutir este punto es conveniente analizar por separado los excesos de oferta y de demanda de moneda extranjera.

Los argumentos ortodoxos contra el TCR se centran en las situaciones de exceso de oferta que hacen inmanejables las intervenciones cambiarias.¹³ Si las entradas de capitales son masivas –por encima del punto en el cual la política mo-

netaria comienza a hacerse inmanejable–, el argumento ortodoxo es correcto. Pero en esta situación podría tener poco sentido arriesgar la estabilidad macroeconómica para preservar el principio de apertura irrestricta de la cuenta capital. La preservación del régimen de política macroeconómica requiere en este caso regulaciones de la cuenta capital, intentando restringir el ingreso de los flujos de capitales y facilitando el manejo de las políticas monetaria y cambiaria. Existe un menú de medidas capaz de cumplir esta función.¹⁴ El argumento ortodoxo sobre la carencia de efectividad de las políticas restrictivas no se ha verificado. A pesar de no trabajar perfectamente bien, contribuyen a suavizar los flujos de ingresos de capitales en los momentos de auge. La necesidad de políticas restrictivas no es permanente; ellas hacen su trabajo solamente en los momentos de auge y sabemos bien que estas fases no duran para siempre.

Consideremos las situaciones de exceso de demanda. Supongamos que hay un exceso de demanda de moneda extranjera que no es manejable con las políticas normales. Con el fin de sostener el tipo de cambio, las intervenciones en el mercado podrían causar una contracción monetaria excesiva y el aumento en la tasa de interés, desencadenar una recesión. La defensa de algún tipo de cambio nominal puede disparar un ataque especulativo que afecta las reservas del banco central. La situación tiene similitudes con las crisis en los regímenes de tipo de cambio fijo. Sin embargo, hay una diferencia importante. Si no hay razones fundamentales para esperar una devaluación del TCR –generada, por ejemplo, por una importante expectativa de déficit del balance de pagos–, las políticas monetarias y fiscales son consistentes con el TCR objetivo y la inflación está bajo control, el régimen de política macroeconómica debería ser preservado. Esto podría ser posible sólo si se imponen controles cambiarios y restricciones a las salidas de capitales.¹⁵ Si, como asumimos, no hay razones fundamentales que induzcan los excesos de demanda de moneda extranjera, no hay necesidad de controlar ni regular por mucho tiempo.

13. El argumento originado en los tempranos 90 con el auge de entrada de capitales.

14. Medidas como las aplicadas en Chile y Colombia en los 90 no restringieron completamente los ingresos de capital, pero afectaron la cantidad y la composición (Ocampo y Tovar, 2003; Le Fort y Lehman, 2003). Véase también Palma (2002) y Epstein, Grabel y Jomo (2003).

15. La Argentina, por ejemplo, manejó exitosamente los controles cambiarios y las regulaciones a las salidas de capitales a mediados de 2002. Las medidas fueron transitorias. Con el tiempo fueron gradualmente reducidas cuando las presiones compradoras fueron reduciéndose.

La ortodoxia y el FMI rechazan con particular énfasis las regulaciones a la salida de capitales. Detrás de este rechazo hay un argumento implícito que está profundamente enraizado en la visión ortodoxa sobre el funcionamiento del mercado. A priori, esta visión omite la posibilidad de considerar corridas hacia la moneda externa no explicadas por razones fundamentales. Si se observa esta situación, habría razones fundamentales que la justifican, aun si éstas no fueran detectadas por las autoridades del país y el propio FMI. Pero es evidente que corridas sin una motivación fundamental pueden tener lugar. Por ejemplo, la quiebra de un banco importante o la incertidumbre generada por una crisis política puede disparar la corrida. El contexto de globalización financiera ha ampliado los potenciales disparadores de salidas de capital por contagio internacional.

4.6. La política monetaria

En un régimen macroeconómico de TCR competitivo y estable, la política monetaria no puede estar enfocada exclusivamente en la inflación. La política monetaria tiene que estar simultáneamente enfocada en el TCR, en el control de la inflación y en el nivel de actividad. Los argumentos ortodoxos enfatizan los conflictos potenciales entre estos objetivos.

El régimen propuesto tiene ciertamente objetivos múltiples y potencialmente antagónicos pero de ninguna manera ésta es una característica particular de el régimen. Por ejemplo, la política monetaria de Estados Unidos también persigue objetivos múltiples y conflictivos. Aun más similitudes con el régimen propuesto muestran las políticas monetarias de muchos países en desarrollo cuyos bancos centrales intervienen más o menos sistemáticamente en los mercados cambiarios. Muchos países tienen regímenes de flotación administrada con objetivos de tipo de cambio (Bofinger y Wollmerhäuser, 2003). La principal diferencia entre los regímenes de esos países y la propuesta de este trabajo reside en la determinación y preservación de cierto nivel competitivo de TCR.

Los objetivos múltiples de la política monetaria en el régimen propuesto entran en conflicto con la orientación ortodoxa y del FMI. En esta orientación, la inflación debería ser el único ob-

jetivo de la política monetaria y tendría que ser manejada por un banco central independiente con un mandato antiinflacionario estrecho.

Las razones técnicas de la ortodoxia para la independencia del banco central apuntan a mejorar la credibilidad de la política monetaria. Recetar un foco exclusivo de inflación para la política monetaria no es una consecuencia del trilema ya comentado. Con controles a los movimientos de capital o en un contexto de flotación pura, el trilema dice que el banco central puede llevar adelante una política monetaria autónoma, ¿por qué tendría que estar exclusivamente enfocada en la inflación? Hay diferentes argumentos técnicos que justifican ese foco exclusivo, pero esencialmente están todos basados en la hipótesis de “tasa de desempleo de no aceleración inflacionaria” (*non-accelerating inflation rate of unemployment*: NAIRU).

Más allá de los argumentos ortodoxos técnicos, en los fundamentos de un mandato reducido a la inflación se encuentra una profunda desconfianza sobre la capacidad del gobierno para preocuparse por la inflación y ajustarse a una disciplina monetaria.

Puede ser verdad que un banco central independiente con un mandato antiinflacionario estrecho alcance mayor credibilidad a los ojos de la opinión media del mercado. Pero la mayor credibilidad para conformar las expectativas inflacionarias se alcanza al costo de la pérdida de la política monetaria para lograr otros objetivos, como el tipo de cambio real y el nivel de actividad.

Consecuentemente, en el régimen propuesto el banco central tendría un mandato amplio. La política monetaria debe formularse juntamente con el resto de las políticas macro e implementarse en forma coordinada. En cualquier caso la independencia del banco central debe ayudar a vigorizar la credibilidad de las políticas de tipo de cambio y monetarias.

Agreguemos otros dos comentarios antes de centrarnos en el manejo de la política monetaria, ambos relacionados con la inflación. El primer punto es demostrar que el régimen propuesto cumple un rol preventivo con respecto a la aceleración inflacionaria. En las economías en desarrollo,¹⁶ el tipo de cambio es el principal mecanismo de transmisión de los impulsos de variaciones de la cantidad de dinero a los precios. El objetivo de TCR precisamente incentiva al banco

16. No solamente en las economías en desarrollo, sino también en economías desarrolladas como la del Reino Unido (UK Parliament, 1999).

central a implementar políticas evitando variaciones del dinero que afectan inicialmente el tipo de cambio nominal y causan fluctuaciones en el TCR. En contrario, una meta exclusiva de inflación genera incentivos conducentes a la apreciación del TCR.

El segundo comentario se relaciona con el contexto de baja inflación en el cual la propuesta de régimen podría ser implementada. Este contexto facilita ubicar el control de la inflación en una jerarquía similar a la de los otros objetivos de política monetaria. Afortunadamente, estamos lejos de los contextos inflacionarios que justifican la primacía del control de la inflación.

Prestamos atención ahora al manejo de la política monetaria. Éste se refiere a las operaciones normales que la autoridad monetaria puede implementar para compensar por las intervenciones en el mercado cambiario, si es necesario. Fuera de las situaciones extremas ya discutidas, la autoridad monetaria puede manejar diferentes instrumentos con este fin.

El más común son las operaciones de esterilización. Consisten en la venta de títulos del banco central o del sector público con el objetivo de absorber dinero. Ello implica costos financieros para el tesoro o banco central, proporcionales a la diferencia entre la tasa de interés de los títulos y la tasa ganada por el banco central por las reservas internacionales. En términos más generales, el conjunto de instrumentos que puede manejar el banco central depende del contexto institucional y normativo, por un lado, y del tamaño relativo –con respecto al tamaño del sistema financiero– y la estructura de los activos y pasivos del banco central, por otro. Por ejemplo, un banco central en posesión de un monto significativo de deuda bancaria puede manejarla como instrumento de control monetario.

Algunas regulaciones prudenciales pueden ser orientadas al mismo objetivo, particularmente cuando el problema es restringir la expansión monetaria. Por ejemplo, el banco central puede incrementar los requisitos de reservas líquidas del sistema bancario. Mayores requisitos de liquidez implican menores efectos expansivos de la operatoria del banco central en los mercados cambiarios. Otras regulaciones prudenciales pueden apuntar directamente a suavizar las presiones vendedoras en el mercado cambiario. Por

ejemplo, si los bancos locales no tienen permitido otorgar crédito en moneda internacional, hay menos incentivos para que los bancos obtengan financiamiento internacional.

La existencia de bancos públicos con un significativo peso en el mercado puede facilitar el manejo monetario. Los bancos públicos pueden ser coordinados con el fin de ayudar al banco central en el manejo de liquidez y las intervenciones en el mercado cambiario.

Debe enfatizarse que las operaciones del banco central orientadas a neutralizar o a atenuar la expansión monetaria resultante de la intervención en el mercado cambiario pueden tener efectos incrementales en las tasas de interés. En ocasiones, aquellos efectos pueden constituir un incentivo adicional a los flujos de capital, frustrando el propósito de las operaciones de esterilización. En este aspecto, la efectividad de las políticas de esterilización depende obviamente de la magnitud de las presiones vendedoras en el mercado cambiario. Si las operaciones mencionadas no son suficientes –dado el tamaño de la oferta en los mercados cambiarios–, deberían reforzarse con restricciones a la entrada de capitales o intentarse otras medidas para reducir directamente las presiones vendedoras en el mercado de cambios.

El manejo de los instrumentos mencionados debería permitir al banco central mantener la expansión monetaria bajo control. Pero hay otro problema: la demanda de dinero es incierta. Esto es particularmente así en los países en desarrollo. En estos casos la evolución de la demanda de dinero puede ser particularmente incierta porque crece a un ritmo desconocido a lo largo del proceso de desarrollo. Otras situaciones en las cuales la demanda de dinero es particularmente incierta son comunes en países en desarrollo. Por ejemplo, cuando está teniendo lugar un proceso de remonetización en una fase de recuperación luego de una crisis.

Debe resaltarse que el problema de incertidumbre afecta del mismo modo la política monetaria con foco exclusivo en la inflación e implementada a través de objetivos de cantidades de dinero. Éste es precisamente el principal motivo para abandonar las tradicionales políticas de cantidades de dinero y adoptar las modernas políticas de IT.¹⁷

17. En este sentido, IT es una forma de ampliar la discrecionalidad del banco central. Se necesita más discreción porque los problemas de incertidumbre tornan poco prácticos los objetivos cuantitativos de dinero. También creemos que el banco central debe tener suficientes grados de libertad para perseguir sus objetivos. Nosotros cuestionamos el IT porque se centra exclusivamente en la inflación. Nuestra propuesta comprende el manejo de la tasa de inflación, el TCR y la demanda agregada.

En el régimen propuesto, la política monetaria tiene objetivos múltiples, como fue mencionado, y sufre los mismos problemas de incertidumbre de las otras políticas monetarias. Así, en la ejecución del mandato amplio, el banco central debe evaluar frecuentemente la evolución macro del país y actuar discrecionalmente, en oposición a reglas rígidas, operando con todos sus instrumentos. Aun siendo una institución independiente, el banco central debería coordinarse con el resto de las políticas de gobierno. La transparencia del análisis y las decisiones de política indudablemente contribuyen a la credibilidad de las señales emitidas por el banco central.

Referencias bibliográficas

- Balassa, B. (1971), "Trade policies in developing countries", *American Economic Review*, vol. 61, N° 2.
- Blecker, R. (2004), "Financial globalization, Exchange Rates and International Trade", en Gerald Epstein (ed.), *Financialization in the World Economy*, Northampton, MA and Cheltenham, Edward Elgar.
- Bofinger, P. y T. Wollmerhäuser (2003), "Managed Floating as a Monetary Policy Strategy", mimeo.
- Chang, H. (2002), *Kicking Away the Ladder*, Londres, Anthem Press.
- Díaz Alejandro, C. (1963), "A Note on the Impact of Devaluation and the Redistributive Effects", *Journal of Political Economy*, vol. 71.
- Epstein, G., I. Grabel, y K.S. Jomo (2003), "Capital Management Techniques in Developing Countries: An Assessment of Experiences from the 1990s and Lessons for the Future", *PERI Working Paper Number*, 56, University of Massachusetts Amherst.
- French-Davis, R. (2003), "Domestic Macropolicies and Financial Crises: A View from Emerging Economies", paper preparado para the Initiative for Policy Dialogue (IPD), Capital Market Liberalization Task Force, Columbia University, Barcelona, 2-3 de junio.
- Frenkel, R. (2003), "Globalización y crisis financieras en América Latina", *Revista de la CEPAL*, N° 80, Santiago de Chile.
- (2004), "Real Exchange Rate and Employment in Argentina, Brazil, Chile and Mexico", paper para The G-24, Washington DC, septiembre.
- Frenkel, R. y J. Ros (2005), "Unemployment and the Real Exchange Rate in Latinamerica", mimeo.
- Krugman, P. y L. Taylor (1978), "Contractionary Effects of Devaluation", *Journal of International Economics*, vol. 8, agosto.
- Le Fort, G. y S. Lehman (2003), "The Unremunerated Reserve Requirement and Net Capital Flows: Chile in the 1990s", *CEPAL Review*, N° 81, Santiago de Chile, ECLAC.
- McKinnon, R. (1993), "The Rules of the Game: International Money in Historical Perspective", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 31, issue 1.
- Ocampo, J. A. y C.E. Tovar (2003): "Colombia's Experience with Reserve Requirements on Capital Inflows", *CEPAL Review* N° 81, ECLAC, Santiago de Chile.
- Palma, G. (2002), "The Three Routes to Financial Crisis: The Need for Capital Controls", en J. Eatwell y L. Taylor (eds.), *International Capital Markets. Systems in Transition*, Nueva York, Oxford University Press Inc.
- Polterovich, V. y V. Popov (2002), "Accumulation of Foreign Exchange Reserves and Long Term Growth", *New Economic School*, Moscú, <http://www.nes.ru/english/about/10th-Anniversary/papers-pdf/Popov-Polterovich.pdf> <http://www.nes.ru/english/about/10th-Anniversary/papers-pdf/Popov-charts.pdf>.
- Rodrik, D. (2003), "Growth Strategies", *NBER Working Paper 10050*, National Bureau of Economic Research, Cambridge.
- Stiglitz, J. (2000), "Capital Market Liberalization, Economic Growth and Instability", *World Development*, vol. 28, N° 6, World Bank.
- Taylor, L. (2004), *Reconstructing Macroeconomics. Structuralist Proposals and Critiques of the Mainstream*, Cambridge, Harvard University Press.
- UK Parliament (1999), *Report of the Select Committee on Monetary Policy Committee of the Bank of England* (www.publications.parliament.uk/pa/ld199899/ldselect/ldmon/96/9601.htm)
- Williamson, J. (1983), *The Open Economy and the World Economy. A Textbook in International Economics*, Basic Books, Inc. Publisher.
- (2003), "Exchange Rate Policy and Development", paper preparado para Initiative for Policy Dialogue (IPD), Capital Market Liberalization Task Force, Columbia University, Barcelona, 2-3 de junio.
- Woo, Wing Thy (2005), "Some Fundamental Inadequacies in the Washington Consensus: Misunderstanding the Poor by the Brightest", en Jan Joost Teunissen (ed.), *Stability, Growth, and the Search for a New Development Agenda: Reconsidering the Washington Consensus*, The Hague, FONDAD (Forum on Debt and Development).

INCORPORACIÓN DE LA DIMENSIÓN DE GÉNERO EN LAS POLÍTICAS DE EMPLEO: EXPERIENCIAS Y DESAFÍOS*

Laís Abramo**

1. Introducción

La importancia del trabajo remunerado de las mujeres para la superación de la pobreza en un número creciente de hogares, asociada a las dificultades que ellas enfrentan (debido a su condición de género) para cumplir ese papel en mejores condiciones y en igualdad de oportunidades con relación a los hombres, torna indispensable la incorporación de la dimensión de género en las políticas de erradicación de la pobreza y de generación de empleo y mejoría de ingresos en todas sus etapas: concepción, ejecución, evaluación y seguimiento.

Un elemento determinante para lograr que esto ocurra es el reconocimiento de las mujeres, en particular de las jefas de hogar, como un sujeto fundamental de estas políticas, superando la habitual visión de que éstas, principales dispensadoras de los cuidados en el seno del hogar, no se encuentran en condiciones de emplearse a fondo en el mercado de trabajo y, por tanto, no pueden constituirse en mano de obra permanente, por lo que continúan siendo consideradas como una fracción no esencial y secundaria del mercado laboral. A comienzos de los años 90, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) señalaba los efectos negativos de este tipo de visión, tanto para la eficiencia de las políticas públicas de empleo y mejoría de ingresos como para el objetivo de promoción de la equidad de género (OCDE, 1991).¹

En los Planes Nacionales de Acción para el Empleo, elaborados en el marco de la Estrategia Europea de Empleo, se ha definido como priori-

tario hacer accesibles a las mujeres las medidas de las políticas activas de mercado de trabajo, en forma proporcional a su participación en el desempleo. A su vez, la Estrategia Marco Comunitaria sobre la igualdad entre hombres y mujeres (2001-2005) define la necesidad de *reforzar la dimensión de la igualdad en la Estrategia Europea de Empleo*.

Para concretar el objetivo de promover la igualdad de derechos y posibilidades de acceso de las mujeres a las políticas activas de mercado de trabajo, es esencial, en primer lugar, evitar que en el diseño de estas políticas existan elementos que apunten a restringir tal acceso. Esto puede ocurrir, por ejemplo, con aquellas políticas focalizadas únicamente en *los jefes de hogar* (que parten del supuesto de que éstos son hombres) y que buscan evitar o retardar la entrada al mercado de trabajo de jóvenes y mujeres.

Ese tipo de visión tuvo una fuerte incidencia durante bastante tiempo entre los responsables del diseño de las políticas de empleo en América Latina. Se trata de una perspectiva muy problemática porque, de un lado, identifica de manera indebida la situación de las mujeres con la de los jóvenes, sin considerar las profundas diferencias existentes entre ambos grupos de la población (y de la fuerza de trabajo). En el caso de los jóvenes incluso existe una polémica abierta en el sentido de si resulta más conveniente postergar su entrada al mercado de trabajo, mientras se promueve la elevación de su escolaridad, lo que disminuiría la presión de oferta laboral y crearía un escenario propicio para una inserción posterior de este grupo en mejores condiciones (porque estarían más

* Agradezco la colaboración de María Elena Valenzuela, Takako Mochizuki, Silvia Berger, Janina Fernández, Nava San Miguel y Eric Carlson en la elaboración y discusión de las notas preliminares de este documento. La sección 6 fue escrita por María Elena Valenzuela.

** Socióloga, magíster y doctoranda en sociología de la Universidad de São Paulo. Directora a.i. de la oficina de la OIT en Brasil.

1. Véase también Abramo (2001) sobre el cuestionamiento de la noción de la mujer como fuerza de trabajo secundaria.

escolarizados), o bien si en los casos en que tiene preeminencia la necesidad de complementación del ingreso familiar o en los que la obtención de un ingreso es un factor importante para la promoción de la deseada autonomía económica de los jóvenes, el objetivo de elevación de la escolaridad y la capacitación debería estar acompañado por el esfuerzo simultáneo de abrir oportunidades de inserción laboral para ese grupo.²

La situación de las mujeres es totalmente diferente. Como se analizará a continuación, en la actualidad éstas representan el 40% de la PEA en América Latina. Son responsables de la jefatura de cerca del 30% de los hogares en la región y del 50% o más de los ingresos familiares en uno de cada cuatro hogares biparentales. Su contribución a la superación de la situación de pobreza de un número creciente de hogares es cada vez más reconocida.³ Además, la obtención de un ingreso propio es crecientemente una condición básica para cualquier proyecto de autonomía personal de las mujeres. Por consiguiente, mantenerlas en forma deliberada fuera de los programas de empleo (o de los grupos a los cuales se dirige prioritariamente su focalización) puede resolver de manera circunstancial un problema, al disminuir estadísticamente la tasa de desempleo abierto o evitar que aumente. Sin embargo, este tipo de políticas no considera debidamente la necesidad que tienen las mujeres –en especial, aquellas pertenecientes a los hogares más pobres– de trabajar. Los datos para América Latina son evidentes por sí mismos y demuestran la importancia crucial del trabajo de las mujeres para la posibilidad de superación de la pobreza en un número cada vez más significativo de hogares.

El aumento de las oportunidades de acceso al trabajo remunerado y a las posibilidades de generación de ingresos constituye un asunto clave tanto para la autonomía económica y personal de las mujeres como para el éxito de las políticas de erradicación de la pobreza. En este sentido, las políticas que deliberadamente buscan evitar o atrasar esta inserción están contribuyendo a la reproducción de una situación de desigualdad de oportunidades y al aumento de la pobreza en un porcentaje importante de los hogares.

Sin embargo, es insuficiente con limitarse sólo

a *no excluir* a las mujeres (o a no incluirlas –en especial a las jefas de hogar– entre los grupos meta prioritarios) de las políticas de empleo. Para lograr que haya igualdad efectiva de oportunidades entre hombres y mujeres en el acceso a estos programas, no basta con que éstos sean, aparentemente, “neutrales” con respecto al género. Cuando esto ocurre significa que, en general, son programas “ciegos al género”, o sea, que no consideran las características y condiciones diferentes que viven las mujeres –en especial aquellas en situación de pobreza– debido a su condición de género: la carga de la responsabilidad familiar, las restricciones culturales al ejercicio del trabajo remunerado, el aislamiento y la dificultad de acceso a “redes” que les permitan encontrar empleo, la falta de calificación profesional en oficios no tradicionales, etc. Por ende, para que estas políticas y programas puedan promover la igualdad de oportunidades, deben incorporar esta realidad en su diseño y ejecución, a través de una serie de instrumentos y acciones, como la disponibilidad de servicios de cuidado infantil y la flexibilidad horaria (en el caso de los programas de empleo asalariado temporal y de emergencia); medidas destinadas a superar la segmentación ocupacional en estos mismos programas, como la capacitación y la posibilidad de acceso a oficios no tradicionales y a niveles de supervisión; ampliar las posibilidades y facilitar el acceso de las mujeres al microcrédito.

De acuerdo con las directrices de varios documentos de los países de la OCDE y la Unión Europea, con el objeto de eliminar estos obstáculos, las políticas y medidas de promoción de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en el acceso al trabajo no pueden limitarse a programas piloto de corta duración y alcance restringido, sino que deben poseer cierta ambición en cuanto a su alcance, a su objetivo y a los recursos que se les asignen. Adicionalmente, deben responder a una visión integrada que articule distintas acciones en variados ámbitos: la enseñanza primaria, los sistemas de formación profesional, el cuidado de los niños y la infraestructura de servicios públicos, los programas de información e intermediación laboral y los programas de acción positiva que buscan

2. En este segundo grupo de políticas se encuentran aquellas conocidas como de “primer empleo”, bajo distintas modalidades (estímulo a la capacidad de emprendimiento juvenil, subsidio a la contratación de jóvenes por parte de las empresas privadas, campañas, etcétera).

3. La CEPAL calcula que el porcentaje de personas en condición de pobreza en América Latina sería 10 puntos porcentuales superior al actual si el conjunto de mujeres actualmente ocupadas en América Latina no tuviera empleo (CEPAL, 2004).

modificar los sistemas de empleo. Requieren, además, contener propuestas concretas, objetivos cuantificables, indicadores y una asignación adecuada de presupuesto.

2. La necesidad de incorporar a las mujeres (y una dimensión de género) al diseño de las políticas de empleo y combate a la pobreza

En América Latina las mujeres representan en la actualidad más del 40% de la PEA en las zonas urbanas. Sus tasas de participación vienen aumentando a un ritmo significativo en las últimas tres décadas, pero todavía están situadas en promedio treinta puntos porcentuales por debajo de las masculinas. Sus tasas de ocupación también se incrementan a un ritmo superior a las de los hombres, aunque sus tasas de desempleo son superiores a las de estos últimos en casi todos los países de la región y, en promedio, son un 30% superiores a las masculinas. A pesar del significativo aumento de sus niveles de educación, persisten importantes brechas de ingreso y una fuerte segmentación ocupacional en el mercado de trabajo.

La inserción laboral de las mujeres (y su capacidad de generación de ingresos a partir de su trabajo) constituye un factor crecientemente fundamental para todo proyecto de autonomía personal y para la posibilidad de superación de la pobreza en una proporción cada vez más importante de hogares. Como se ha señalado, cerca del 30% de los hogares latinoamericanos tiene jefatura femenina, lo que implica que, en estos casos, ellas son sus proveedoras principales y probablemente exclusivas. En el 25% de los hogares biparentales éstas aportan un 50% o más del ingreso familiar. Asimismo, las mujeres destinan un mayor porcentaje de sus ingresos que los hombres a la salud, educación y nutrición de los hijos, todos factores fundamentales para la ruptura del ciclo intergeneracional de reproducción de la pobreza.

El combate a la pobreza y la generación de empleo y trabajo decente, así como el fomento a la igualdad de oportunidades en el empleo y el trabajo, y el diseño de políticas que combatan la discriminación son objetivos prioritarios para varios gobiernos latinoamericanos, que se manifestaron claramente en este sentido durante la XV Reunión Regional Americana de la OIT, celebrada en Lima en diciembre de 2000, como se desarrolla posteriormente en este documento.

Crecientemente se reconoce que la condición de género es un fuerte determinante de la forma como las personas se hacen vulnerables a la situación de pobreza y son o no capaces de superar esa condición. Además de los factores comunes en la situación de hombres y mujeres pobres, estas últimas son más vulnerables a la pobreza y enfrentan mayores dificultades para salir de esta condición debido a una serie de factores vinculados a su género. Entre ellos: 1) una mayor dificultad de inserción laboral debido a los patrones culturales que desincentivan el trabajo femenino, a las menores oportunidades de formación profesional, a la desigual distribución de las responsabilidades domésticas en el ámbito de la familia y a la ausencia de servicios adecuados de apoyo al cuidado infantil; 2) la persistencia de intensos patrones de segmentación ocupacional en el mercado de trabajo, que limitan la entrada de las mujeres a ocupaciones y funciones más valorizadas social y económicamente (más del 15% del total de las mujeres ocupadas en América Latina son empleadas domésticas, segmento del empleo donde están los más bajos niveles de salarios y protección social), y 3) la persistencia de significativas desigualdades de remuneración.

Se puede concluir que, debido tanto a la relevancia del trabajo remunerado de las mujeres para la superación de la pobreza en un número creciente de hogares como a las dificultades que éstas enfrentan por su condición de género para cumplir ese papel en mejores condiciones (en igualdad de oportunidades respecto de los hombres), es muy importante que las políticas de erradicación de la pobreza y de generación de empleo y trabajo decente incorporen la dimensión de género en todas sus etapas: concepción, implementación, monitoreo y evaluación.

3. Políticas de empleo e igualdad de oportunidades en el mundo

3.1. Las directrices de la OCDE con relación a la igualdad de género

Desde comienzos de los años 80, la OCDE incluye en sus directrices recomendaciones explícitas para la promoción de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en la definición y ejecución de las políticas de empleo y las instituciones del mercado de trabajo.

En su declaración de 1980, los gobiernos de los países de la OCDE se comprometieron a poner en marcha políticas “en favor del empleo de

la mujer”, afirmando que “en tanto que miembros iguales de la sociedad, los hombres y las mujeres deberían tener las mismas posibilidades de acceso a un empleo remunerado, cualesquiera que sean la tasa de crecimiento económico y la situación del mercado de trabajo”. Este compromiso implica facilitar la inserción de la mujer en el mercado de trabajo y asegurar en el mismo la igualdad de trato y de oportunidades. También establecieron que, para abarcar estos objetivos, es necesario seguir con detenimiento la evolución de la situación de la mujer en el mercado de trabajo, así como examinar en forma regular –y si es el caso– reajustar las políticas, reformarlas por completo o incluso reforzarlas para que prosiga el avance (OCDE, 1991).

En su informe sobre las políticas de mercado de trabajo en los años 90, la OCDE analizó los obstáculos existentes a la integración laboral de la mujer en igualdad de condiciones con los hombres. Destaca los siguientes fenómenos: la persistencia de una importante segregación ocupacional y de las diferencias de ingreso; las desigualdades en los mecanismos de protección social (insuficiencia de los beneficios debido a los patrones de empleo más precarios y con mayores interrupciones en la vida activa que tienen las mujeres), una desigual distribución de las responsabilidades domésticas y familiares, la insuficiencia de los servicios de apoyo al cuidado infantil, la incidencia de las actitudes sociales y de los estereotipos culturales que limitan notablemente la naturaleza y el tipo de empleos que puede desempeñar. Señala, especialmente, el negativo efecto del postulado según el cual la mujer, principal dispensadora de los cuidados en el interior del hogar, no puede emplearse a fondo en el mercado de trabajo y, por consiguiente, no está en condiciones de constituirse en mano de obra permanente, que influye en que continúe siendo considerada una fracción no esencial y secundaria del mercado de trabajo (OCDE, 1991).

El informe también señala que, con el objeto de eliminar estos obstáculos, los gobiernos de los países de la OCDE aplican diversas políticas. Éstas no deberían limitarse a programas piloto de corta duración y alcance limitado, sino que “deben poseer cierta ambición en cuanto a su alcance [...], a su objetivo y a los recursos que se les asignen”. Requieren, además, articular distintas acciones en diversos ámbitos: la enseñanza primaria, los sistemas de formación profesional, el cuidado de los niños y la infraestructura de servicios públicos, los programas de informa-

ción e intermediación laboral, programas de acción positiva que intentan modificar los sistemas de empleo, en especial en el sentido de eliminar la discriminación y la ausencia de igualdad de oportunidades que conllevan las prácticas tradicionales en materia de acceso al empleo y oportunidades de promoción, empleando, incluso, medidas de “acción positiva” (OCDE, 1991).

3.2. Las directrices de la Unión Europea con relación a la igualdad de género

LA ESTRATEGIA EUROPEA DE EMPLEO Y LOS PLANES NACIONALES DE ACCIÓN PARA EL EMPLEO

La promoción de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres es uno de los cuatro pilares básicos sobre los que se erige la Estrategia Europea de Empleo (EEE), que fue incorporada al Tratado Europeo de Amsterdam, de 1997, modificando los tratados constitutivos de las comunidades europeas. Esa estrategia comprende un informe común sobre el empleo y la definición de Planes Nacionales de Acción para el Empleo (PNAE), que informan las directrices y recomendaciones anuales de la Comisión Europea. La Estrategia Europea de Empleo apunta a elevar el empleo actuando en cuatro terrenos: empleabilidad, adaptabilidad, mentalidad empresarial e igualdad de oportunidades. Esto significa que la promoción de la igualdad de oportunidades está definida como una de las cuatro áreas fundamentales de intervención de los Estados miembros para la promoción del empleo (OIT, 2002).

Los PNAE deben contener propuestas concretas, objetivos cuantificables, indicadores y una asignación adecuada de presupuesto. Definen como áreas prioritarias: 1) hacer accesibles a las mujeres las medidas de las políticas activas de mercado de trabajo, en forma proporcional a su participación en el desempleo; 2) prestar especial atención a los obstáculos que dificultan el autoempleo o la actividad empresarial de las mujeres, y 3) garantizar que las mujeres puedan beneficiarse positivamente de las formas flexibles de trabajo (Ortiz, 1999).

Además de las acciones específicas relativas al cuarto pilar (promoción de la igualdad de oportunidades), la Estrategia Europea de Empleo también define la necesidad de “adoptar un enfoque de integración de las políticas generales de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en los otros tres pilares (empleabilidad, adaptabilidad e iniciativa empresarial), es decir,

en todas las políticas y acciones comunitarias fundamentales (Ortiz, 1999).

La reunión de jefes de Estado y gobierno de la Unión Europea realizada en Viena en 1999, al revisar la EEE adoptada en 1997, reforzó la idea de que la promoción de la igualdad de oportunidades debe estar *"at the top of the list"* (en el primer lugar de la lista) de las prioridades de empleo, enfatizando la necesidad de hacer transversal el tema. Allan Larsson, director general de la Comisión Europea, afirmó que la transversalización del tema en los PNAE supone: 1) un análisis completo del mercado de trabajo y de sus diferentes políticas, en los cuatro pilares de la EEE; 2) la definición de metas basadas en un análisis de género, de modo que los desequilibrios puedan ser corregidos, y 3) que todas las políticas sean objeto de un seguimiento con perspectiva de género.

En 1999, la primera evaluación de la EEE y de los PNAE, realizada dos años después de su adopción, mostró que, a pesar de que el tema fue asumido en términos generales por los Estados miembros, un número relativamente reducido de medidas novedosas de promoción de la igualdad habían sido adoptadas, con presupuestos limitados o inexistentes y sin metas e indicadores definidos. La Comisión reconoció que lo avanzado hasta ese momento era "modesto e insuficientemente detallado". Los PNAE desarrollaban las políticas de igualdad de oportunidades menos que otras áreas, y esto se traducía en el número relativamente reducido de propuestas efectuadas, en los bajos presupuestos asignados a tales medidas (cuando existían), o en la escasa definición de objetivos cuantitativos. La situación se agrava si se tiene en cuenta que, ante la ausencia de propósitos concretos y cuantificables, la evaluación de las iniciativas políticas adoptadas en el marco de los PNAE resultaba muy difícil, cuando no imposible, de lo que se derivaba la recomendación de reforzar la transversalización de la dimensión de género en los otros tres pilares (Ortiz, 1999).

LA ESTRATEGIA MARCO COMUNITARIA SOBRE LA IGUALDAD ENTRE HOMBRES Y MUJERES (2001-2005)

La Estrategia Marco Comunitaria sobre la igualdad entre hombres y mujeres (2001-2005)

de la Comisión de las Comunidades Europeas (CCE), a su vez, valora los avances realizados a partir del Tratado de Amsterdam sobre la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres⁴ y, en particular, la contribución realizada por la EEE a partir de 1997, así como las acciones posibilitadas por el aporte de los Fondos Estructurales desde comienzos de los 90. Entre estas últimas se destaca la iniciativa NOW de empleo (Employment NOW Initiative), definida en el marco de la Iniciativa Comunitaria de Empleo, cuyo objetivo es la integración de determinados grupos al mercado de trabajo, y que se describe más adelante.

El enfoque de la transversalidad fue adoptado por la CCE en 1996⁵ y el objetivo de la Estrategia de 2000 fue consolidarlo y hacerlo operativo. Por *transversalidad* se entiende la integración del objetivo de la igualdad *en todas las políticas que tengan repercusiones directas o indirectas en las mujeres o los hombres*, lo que a su vez significa que, en el diseño y la aplicación de éstas se deben tener en cuenta las preocupaciones, necesidades y aspiraciones de las mujeres, en la misma medida que las de los hombres (CCE, 2002).

La Estrategia Marco se define como una estrategia global, que debe abarcar todas las políticas comunitarias dirigidas a la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres, sea *ajustando sus políticas* (intervención activa: integración del factor de igualdad en las políticas existentes) y/o aplicando medidas concretas destinadas a mejorar la situación de las mujeres en la sociedad (intervención reactiva: acciones específicas).

Ese planteamiento integral supone un cambio importante respecto de la anterior acción comunitaria sobre la igualdad de oportunidades para las mujeres y los hombres, basada fundamentalmente en actividades compartimentadas y programas financiados mediante diferentes partidas presupuestarias específicas. La Estrategia Marco de igualdad pretende coordinar las distintas iniciativas y programas dentro de un único capítulo en torno de criterios claros de determinación, seguimiento, evaluación comparativa, evaluación teniendo en cuenta el género y evaluación global.

El nuevo enfoque pretende conferir mayor importancia al amplio abanico de actividades

4. El compromiso de la Unión Europea con el fomento de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres está incluido en el Tratado desde 1975 (CCE, 2000).

5. Según la Comunicación de la CEE del 21 de febrero de 1996, "integrar la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en el conjunto de las políticas y acciones comunitarias", COM (96) 67 final.

comunitarias destinadas a establecer la igualdad, y garantizar su coherencia global al detectar los solapamientos, aumentando así su eficacia, haciéndola más visible dentro y fuera de la Comisión y facilitando el seguimiento de sus resultados.

Los ámbitos de intervención de la estrategia son cinco: 1) la promoción de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en la vida económica; 2) el fomento de una igual participación y representación; 3) la promoción de la igualdad de acceso y el pleno disfrute de los derechos sociales para las mujeres y los hombres; 4) la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres en la vida civil, y 5) la promoción del cambio de los papeles y estereotipos establecidos en función del sexo.

Con relación a la *promoción de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en la vida económica*, el Consejo Europeo de Lisboa en su reunión del 23 y 24 de marzo del 2000 instó a la CEE y a los Estados miembros a profundizar en todos los aspectos de la igualdad de oportunidades, incluidas la reducción de la segregación en el trabajo y la conciliación entre el trabajo y la vida familiar, estableciendo, concretamente, nuevas referencias para una mejor asistencia a la infancia. También se estipularon metas cuantitativas para el cumplimiento de estos objetivos, como lograr que el *índice de empleo femenino* pase de la media actual del 51% a sobre el 60% en 2010.

El aumento de las tasas de participación y ocupación de las mujeres fue definido, explícitamente, como un objetivo de política en el marco de la promoción de la igualdad de oportunidades. Para que eso fuese posible, se recomendó brindar especial atención a la total integración de las mujeres a la nueva economía y a las nuevas tecnologías de la información.

Los Fondos Estructurales constituyen el principal instrumento comunitario para promover la cohesión social, mejorar las perspectivas de empleo y alcanzar un desarrollo sostenible, y están actuando como un instrumento importante para la promoción de la igualdad de oportunidades. Su nuevo reglamento (1999) prevé mayor atención al tema en el proceso de programación, ejecución, seguimiento y evaluación.

A continuación se describen los objetivos operativos de la Estrategia Marco en esta área.

- 1) *Reforzar la dimensión de la igualdad en la EEE* a través de las siguientes acciones:
 - alentar la revisión de los sistemas fiscales para reducir los factores que disuaden la incorporación de las mujeres en el mercado de trabajo;⁶
 - fomentar el acceso de las mujeres a las políticas activas del mercado de trabajo;
 - fomentar la empleabilidad y el acceso de las mujeres a puestos de trabajo en el área de las tecnologías de la información, especialmente incrementando la participación femenina en la educación y formación en este ámbito, y
 - apoyar el perfeccionamiento y la coordinación de los sistemas estadísticos nacionales para que sea posible realizar un seguimiento de los cambios.
- 2) *Mejorar la utilización de los fondos estructurales para promover la igualdad* (diseño, programación, seguimiento, etcétera).
- 3) *Concebir estrategias para fomentar la integración de la igualdad en todas las políticas que tengan repercusión sobre la mujer en la economía* (por ejemplo: política fiscal, financiera, económica, educativa, de transporte, investigación y social).
- 4) *Mejorar el equilibrio entre hombres y mujeres en la toma de decisiones políticas*, a través de diversas acciones, entre ellas la integración del análisis en función del género en las políticas de desarrollo al concebir, aplicar y evaluar las medidas, especialmente aquellas relativas a las políticas macroeconómicas y a la reducción de la pobreza.

La Estrategia Marco destaca la importancia de la existencia de mecanismos constantes de seguimiento y evaluación de los avances, lo que supone la definición de metas y objetivos claramente cuantificables y medibles. Uno de los instrumentos fundamentales al respecto es el *Informe anual sobre la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en la Unión Europea*, elaborado por la Comisión de las Comunidades

6. En algunos sistemas impositivos, los hombres pueden obtener deducciones especiales si tienen a las mujeres como sus cargas. Si las mujeres entran al mercado de trabajo, ellos pierden esa posibilidad. Este tipo de sistema expresa una visión tradicional del mercado de trabajo y de la estructura familiar, en la que el hombre es el proveedor y la mujer es la cuidadora o, en el mejor de los casos, una fuerza de trabajo secundaria. En la práctica, estas deducciones desalientan la incorporación de la mujer al mercado de trabajo.

Europeas y presentado al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de Regiones.

En el informe de 2002 (Bruselas, 5 de marzo de 2003) se hace una evaluación de los avances en la implementación de la Estrategia Marco sobre igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. Entre sus principales conclusiones se destaca:

- la relevancia de la estrategia dual (combinación de la transversalización de género y de las acciones específicas dirigidas a la mujer). El informe evalúa que esa estrategia ha dado resultados positivos. Señala que la política de igualdad de oportunidades en general y el planteamiento dual, en particular, continúan siendo claves para aumentar la tasa de empleo,⁷ mejorar la calidad en el trabajo y promover un mercado laboral de carácter inclusivo;
- propone un enfoque generalizado de evaluación de impacto, que deberá ser aplicado gradualmente a partir de 2003 en todas las nuevas iniciativas importantes, basado en los tres pilares de la EEE (sostenibilidad social, económica y medioambiental). Recomienda explícitamente la importancia de mantener una estrecha vigilancia sobre la necesidad de incorporar debidamente la dimensión de género en esta evaluación de impacto;⁸
- sostiene que es positiva la evolución de la tasa de empleo de las mujeres y la disminución de la brecha con relación a los hombres. Señala sin embargo que: 1) aún falta mucho para alcanzar los objetivos definidos en los Consejos Europeos de Lisboa (2000) y Barcelona (2002), en especial en lo que se refiere a las mujeres de más edad; 2) las razones de la inactividad de hombres y mujeres son muy distintas; mientras que para éstos los factores principales son la educación y la jubilación, para aquéllas se debe, en casi la mitad de los casos de las que tienen entre veinticinco y cincuenta y cuatro años, a las cargas familiares y domésticas; 3) cada vez existe más conciencia de que el aumento de la tasa de participación feme-

nina, a pesar de que es muy importante, no conduce automáticamente a una reducción de las diferencias salariales entre hombres y mujeres, pues éstas se encuentran relacionadas con las desigualdades estructurales que se observan en el mercado de trabajo (entre ellas, la segregación ocupacional por sexo);

- llama la atención hacia el hecho de que falta bastante para alcanzar los objetivos definidos por el Consejo de Barcelona relativos a la ampliación de la cobertura y aumento de calidad de los servicios de guardería infantil y que, a su vez, la mejora de los servicios para el cuidado de otras personas dependientes (también definido como un objetivo muy importante para promover la igualdad entre hombres y mujeres en el empleo) ha merecido escasa atención;
- señala, sin embargo, que muchos Estados miembros se encuentran ampliando las modalidades de permisos relacionadas a la paternidad/maternidad y a las responsabilidades familiares, y
- destaca como principales retos futuros: alcanzar los objetivos de Lisboa, intensificar el seguimiento de los efectos de las políticas, mejorar los servicios de guardería (objetivos de Barcelona), aumentar la intervención de los interlocutores sociales, en especial en lo que se refiere a las diferencias salariales entre hombres y mujeres y a los permisos parentales.

El informe señala también que el Fondo Social Europeo (FSE) (uno de los instrumentos de los Fondos Estructurales) es la principal herramienta de apoyo financiero de la Unión Europea para la EEE. La mayoría de las iniciativas dirigidas a reducir las desigualdades de género se centran en el empleo y están financiadas por el FSE. La integración de la perspectiva de género ha resultado ser más difícil de aplicar en otros ámbitos de los Fondos Estructurales como los transportes, el medio ambiente y el desarrollo rural. De acuerdo con una evaluación realizada en 2002,⁹ sólo unos pocos programas de aplicación de los Fondos en los Estados miembros adop-

7. El aumento de la tasa de empleo es entendido como el incremento simultáneo de las tasas de participación y la reducción del desempleo.

8. En http://europa.eu.int/comm/press_room/presspacks/pdf/276-4en.pdf se encuentra la comunicación sobre este nuevo instrumento.

9. Tercer Seminario Europeo sobre la Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres en los Fondos Estructurales, realizado en junio de 2002 en Santander, España.

taron una estrategia generalizada de integración de la perspectiva de género. Si bien muchos programas incluyen compromisos generales para abordar las diversas repercusiones que pueden tener las actividades de los fondos sobre las mujeres y los hombres, la mayoría carece de objetivos claros y de un plan de seguimiento con respecto a la igualdad de género.

A continuación se señalan las recomendaciones principales del Tercer Seminario Europeo sobre la Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres en los Fondos Estructurales:

- son fundamentales medidas específicas dirigidas al sexo infrarrepresentado, cuya financiación específica debe hacerse visible, en particular adjudicando desde el principio puntos adicionales en los criterios de selección a aquellos proyectos que contribuyan a promover la igualdad de género;
- la financiación asignada a acciones específicas en pro de la igualdad y en particular a la integración de la perspectiva de género debe ser notoria y, en muchos casos, aumentarse;
- la integración de la perspectiva de género es difícil y, para ser efectiva, es esencial contar con especialistas que tengan la formación adecuada. Son fundamentales las estadísticas desagregadas por sexo.

LA RELACIÓN ENTRE LAS POLÍTICAS DE PROMOCIÓN DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES Y LAS POLÍTICAS DE EMPLEO Y REDUCCIÓN DE LA POBREZA EN LA VISIÓN DE LA OIT

La vía fundamental de superación de la pobreza es para la OIT la promoción del *trabajo decente*, entendido como aquella ocupación productiva, justamente remunerada y ejercida en condiciones de libertad, seguridad y equidad. El concepto de equidad que aquí se utiliza abarca otras dimensiones, además de la de género (entre ellas, la dimensión étnico-racial, el origen social, la edad, la nacionalidad, la opción política o religiosa, la orientación sexual, el estado de salud o discapacidad, etc.). Pero la dimensión de género es considerada un componente central de este concepto de equidad, debido tanto a su persistencia como al hecho

de que es un fenómeno generalizado en los más diversos tipos de sociedad.¹⁰

El tema de la equidad está, por tanto, en el epicentro de la *Agenda del Trabajo Decente* que propone la OIT. Los déficits de equidad de género son, en particular, un aspecto fundamental de los déficits de trabajo decente que se observan en las cuatro áreas básicas que abarca este instrumento: derechos, empleo, protección social, y voz, representación y diálogo social.¹¹ Lo anterior implica que no es posible avanzar de manera significativa en la superación de tales déficits sin, al mismo tiempo, progresar en la reducción de las brechas de equidad de género. Para que ambos procesos ocurran en forma simultánea es fundamental que la promoción de la igualdad de género sea un factor constitutivo de las políticas dirigidas a impulsar el trabajo decente, entre ellas, en especial, las políticas de empleo (activas y pasivas).

Con este propósito, el Programa Global de Empleo presentado por la OIT en 2001 define, entre sus objetivos, el de *poner fin a la discriminación en el mercado de trabajo*, con el siguiente argumento: “Las violaciones de los derechos humanos acarrearán costos macroeconómicos a los que se puede hacer frente por medio de una estrategia de empleo. Esto queda particularmente demostrado en los casos de discriminaciones de cualquier tipo. Toda clase de discriminación que restrinja el acceso a la educación, al mercado de trabajo, al crédito o a las posibilidades de ocupación socava el crecimiento de la producción y la productividad, al no permitir que el personal adecuado ocupe cada tipo de trabajo para así contribuir al aumento de la productividad. En ocasiones, la discriminación es fuente de marcadas diferencias en materia de ingreso, las cuales frenan de por sí el crecimiento económico. Poner fin a la discriminación que padecen las mujeres en la educación, por ejemplo, suele traer consigo un incremento de las ganancias de éstas, más inversiones destinadas a niños más sanos y mejor instruidos, y un descenso del índice de crecimiento de la población, elementos todos determinantes para el crecimiento económico futuro. Más allá de la discriminación directa, sería conveniente corregir mediante reformas las limitaciones ins-

10. Véase al respecto OIT (2003a).

11. La OIT calcula que el “déficit primario de trabajo decente” abarcaba en 2002 al 51% de los trabajadores y trabajadoras en América Latina. Esto significa que más de la mitad de la fuerza de trabajo de la región enfrenta problemas de desempleo o de informalidad, niveles de ingresos volátiles o cercanos a la pobreza y/o carencias en materia de seguridad social (OIT, 2003c).

titucionales que actúan como elemento disuasivo de la participación de ciertas categorías de la población en la fuerza de trabajo”.

A partir de este análisis, el mencionado programa define que los *principales desafíos en materia de políticas* en esta área son: 1) garantizar que la igualdad de oportunidades entre todas las categorías de la población esté plasmada en todas las políticas e instituciones del mercado de trabajo, y 2) adoptar medidas que influyan en la demanda de mano de obra para las categorías que puedan quedar marginadas, con vistas a su integración social (OIT, 2002).

El programa también relaciona el objetivo de promoción de la igualdad de oportunidades y eliminación de la discriminación con el objetivo de superación de la pobreza: “En la medida en que la pobreza se debe al mercado de trabajo, la vulnerabilidad en él debería ser un objetivo inmediato para una política y una acción encaminadas a reducirla. Como queda dicho, hay un número desproporcionado de mujeres entre los pobres, y están en una situación de inferioridad en el mercado de trabajo por muy diversas causas, por ejemplo, al no poder controlar sus activos, tener que ocuparse al mismo tiempo de tareas domésticas y laborales y disponer de un acceso inadecuado a la formación, además de la discriminación directa que sufren” (OIT, 2002).

El programa reafirma la visión estratégica de la OIT, que atribuye un papel medular al empleo para alcanzar el objetivo de reducción de la pobreza. En este marco, plantea la importancia de las iniciativas encaminadas a aumentar la productividad, el nivel de decencia en el trabajo y la capacidad de creación de ingresos de los trabajadores pobres, como elementos fundamentales de las estrategias de empleo. También señala la necesidad y la posibilidad de “aplicar elementos de las normas fundamentales del trabajo en programas destinados a los trabajadores pobres”, por ejemplo, la prohibición del trabajo infantil, del trabajo forzoso y de la discriminación (OIT, 2002).

La Memoria del director general de la OIT *Superar la pobreza mediante el trabajo* y el informe global con arreglo al seguimiento de la Declaración de los derechos y principios fundamentales en el trabajo, *La hora de la igualdad en el trabajo*, ambos presentados a la 91ª Conferencia Internacional del Trabajo (junio 2003) reafirman esas ideas básicas. En primer lugar, la noción de

que el trabajo decente (y por tanto la promoción del empleo de calidad) es el camino esencial para la superación de la pobreza. En segundo término, que las distintas formas de discriminación (entre las cuales se destaca –por su amplitud y persistencia– la discriminación de género) se encuentran en la base de los fenómenos de desigualdad y exclusión social que originan y perpetúan la pobreza, producen y reproducen desigualdades entre los pobres y son responsables de la superposición de diversos tipos de vulnerabilidad, así como de la creación de poderosas barreras adicionales para que las personas y los grupos discriminados puedan superar la pobreza y mejorar la calidad y la productividad de sus empleos. Por consiguiente, la lucha por la igualdad de género es una de las facetas de la erradicación de la pobreza. Las políticas de combate a la pobreza tienen que enfrentar en forma decidida el tema de la discriminación no sólo por razones de equidad, sino también de eficiencia (OIT, 2003a; OIT, 2003b).

A su vez, el combate a la pobreza y a la generación de empleo y trabajo decente son una prioridad de varios gobiernos latinoamericanos, que se manifestaron claramente en este sentido en la XV Reunión Regional Americana de la OIT, realizada en Lima en diciembre de 2002. En efecto, las conclusiones de la XV Reunión Regional destacan la necesidad de “fomentar la igualdad de oportunidades en el empleo y el trabajo”, solicitando a la Oficina Internacional del trabajo “una especial atención al diseño de políticas que combatan la discriminación de género, raza, nacionalidad, edad, discapacidad, así como por cualquier otra razón”, que “deberán ser concebidas en forma transversal en todos los ámbitos”.¹²

4. Programas de creación directa de empleos

Las medidas de ajuste estructural puestas en práctica en América Latina en las últimas décadas, así como el deterioro de la situación de empleo, en especial en conyunturas de crisis (económicas o debido a desastres naturales), generaron una expansión de los recursos asignados tanto a las políticas pasivas para enfrentar situaciones de extrema pobreza o desempleo que afectan a algunos sectores de la población como a las polí-

12. Párrafo 21 de las conclusiones de la XV Reunión Regional Americana de la OIT celebrada en Lima entre el 10 y el 13 de diciembre de 2002.

ticas activas destinadas a la creación de puestos productivos de trabajo. Estos recursos se han orientado básicamente hacia: 1) programas de transferencia o mejora de ingresos; 2) asistencia, subsidios y créditos a micro, pequeñas y medianas empresas; 3) programas de capacitación; 4) programas de intermediación o apoyo a la búsqueda de empleos, y 5) planes especiales de creación directa de empleo asalariado (temporales, de emergencia), que a su vez se dividen en dos vertientes principales: a) creación directa de empleo por parte de los gobiernos mediante programas de obras públicas (infraestructura) con uso intensivo de mano de obra, y b) creación indirecta de empleos a través de subsidios a las empresas. Según Samaniego (2002): “Ante la ausencia de una red de seguridad social a favor de los grupos tradicionalmente marginados, los programas temporales de empleo en la región frecuentemente se han transformado de acciones compensatorias en programas permanentes destinados a enfrentar los problemas estructurales del mercado laboral”.

En general, los programas productivos y/o de empleo se enmarcan también en una política de “emergencia”, creando contrataciones temporales para los desocupados en un intento de detener el deterioro de los ingresos familiares. La mayoría de estos programas están dirigidos básicamente (o exclusivamente) a los hombres (“jefes de hogar”) y a ciertas categorías de trabajadores. En general no existen evaluaciones sistemáticas y adecuadas con relación a logros, desempeño e impacto real de los programas.

Sin embargo, la experiencia de asistencia técnica de la OIT en América Latina, África y Asia indica que los programas de infraestructura con uso intensivo de mano de obra tienen una gran capacidad para captar mano de obra femenina (debido a su autofocalización en los hogares más pobres). Pero la incorporación de las mujeres a estos programas ha sido desigual y está influida por muchos factores, entre otros: 1) las dificultades para compatibilizar el trabajo remunerado y las responsabilidades domésticas y familiares, que generalmente ellas deben seguir asumiendo casi sin apoyo; 2) la competencia de los hombres, especialmente en las regiones donde escasean los empleos y los ingresos son bajos, y 3) las imágenes de género, que dificultan la participación de

las mujeres en aquellas actividades tradicionalmente consideradas “masculinas”.

Desde el punto de vista de la igualdad de género, varios interrogantes son relevantes en el diseño y la evaluación de esos programas: ¿las mujeres, en especial las más pobres, pudieron participar en los beneficios generados por los nuevos empleos? ¿En qué medida lograron hacerlo? ¿Tuvieron las mujeres las mismas posibilidades de acceso que los hombres a estos programas? ¿Qué condiciones facilitaron este acceso y cuáles lo impidieron o dificultaron? ¿Qué hicieron estos programas para intentar superar las barreras a la participación femenina? ¿En qué medida han tomado en cuenta las “necesidades estratégicas” de las mujeres, apuntando a mejorar su posición y condición de género en el hogar, la comuna y la sociedad en general?

La participación femenina en esos programas tenderá a aumentar según estos temas sean más considerados en su diseño y ejecución. Las estrategias y los métodos operacionales utilizados en un programa pueden ayudar u obstaculizar el empleo asalariado de las mujeres pobres. Entre los factores que pueden facilitar la incorporación de las mujeres a estos programas se encuentran:

- el reconocimiento de su papel en tanto proveedoras exclusivas, principales o significativas de los ingresos familiares y de que, por lo tanto, tienen los mismos derechos que los hombres de acceder a los programas y las políticas activas de mercado de trabajo;
- la existencia de flexibilidad horaria;
- la existencia de servicios de cuidado infantil, y¹³
- medidas destinadas a superar la segmentación ocupacional: capacitación y posibilidad de acceso a oficios no tradicionales y a niveles de supervisión.

Desde el punto de vista de la igualdad de género, uno de los riesgos de estos programas es enmarcarse en una visión de que la mujer está “al servicio de los otros” y que su trabajo “no es productivo o al menos no tan productivo como el de los hombres” (Daeren, 2004). Lo anterior se expresa en que muchos de los programas de superación de la pobreza, que promueven la incorporación de las mujeres en empleos comunitarios

13. Como en el programa Wawa Wasi, en Perú, que incluía la figura de la guardería infantil, a cargo de una de las integrantes del grupo de trabajo, con el fin de que el resto de las beneficiarias pudiera cumplir con sus labores (Samaniego, 2002).

Cuadro 1
Ampliar las oportunidades de las mujeres en los programas de infraestructura:
algunas experiencias de la OIT

En Botswana, un programa de construcción de caminos alentó a las mujeres a matricularse en los cursos de capacitación para obtener puestos de supervisión y otros empleos técnicos, y después las contrató como jefas de cuadrillas a varios niveles, en calidad de técnicas y asistentas. En Burkina Faso, gracias a una serie de reuniones entre las trabajadoras y los encargados de la ejecución de otro programa, con el propósito de crear conciencia sobre la dimensión de género y suministrar formación a las mujeres, se logró que éstas se dedicaran a una ocupación tradicionalmente “masculina” como la fabricación de bloques de cemento y comenzaran a usar carretillas para transportar cargas. En la provincia de Kordofán, en el norte de Sudán, donde los trabajos de construcción se consideran un empleo propio de hombres, las mujeres terminaron participando en la construcción de escuelas y de *hafir* (cisternas para recoger el agua de lluvia). Esto supuso un proceso gradual de consulta con los jefes de las aldeas, los técnicos locales y las propias mujeres pobres, que fue acompañado de una demostración práctica de lo que las mujeres son capaces de hacer, comenzando por un pueblo y un plan de infraestructura.

Fuente: OIT (2001).

casi gratuitos en las áreas de alimentación, educación, salud, pueden tener el efecto de reforzar el papel tradicional de ellas.

5. Políticas de formación profesional

La segmentación de las ocupaciones por género determina, en gran medida, la situación de las mujeres en el mercado de trabajo. Las ocupaciones consideradas “masculinas” son siete veces más diversificadas que las “femeninas”. Esto significa que existen más oportunidades para los hombres que para las mujeres. Además de poco variadas, las ocupaciones “femeninas” tienden a ser menos prestigiadas, y generan ingresos más bajos y oportunidades de desarrollo profesional más escasas que las “masculinas”. Un ejemplo de esto es la fuerte asociación que existe entre el servicio doméstico y el trabajo femenino.

El sistema de educación básica y profesional está directamente relacionado con los patrones de segmentación ocupacional, especialmente cuando no existe una política de igualdad de oportunidades en las acciones de información y orientación profesional.

Los sistemas formales y no formales de educación estimulan que niños y niñas se dirijan hacia áreas diferentes. En las zonas pobres, los estereotipos de género se reproducen con más intensidad. Desde muy temprano las niñas y jóvenes son socializadas y tienden a dirigirse a oficios tradicionales, que básicamente representan una extensión de las tareas domésticas (costura,

elaboración de alimentos, nutrición) y el papel reproductivo de la mujer. Estos oficios y ocupaciones tienen niveles más bajos de ingreso y menos perspectivas de desarrollo profesional (Silveira, 2004).

El resultado de esta compleja interacción se manifiesta en la segmentación a través de una doble vía –por niveles y especialidades–, que confirma y refuerza los sesgos y discriminaciones del mercado de trabajo y que, a pesar de los avances que se puede observar, continúa caracterizando a la participación femenina en la capacitación y formación técnica y profesional en la región, como lo demuestra la reciente *Encuesta sobre participación de la mujer en la formación profesional y técnica* realizada por el Centro Interamericano de Investigación y Documentación sobre Formación y la Oficina Internacional del Trabajo (CINTERFOR/OIT) y el Programa FORMUJER,¹⁴ entre dieciséis instituciones de formación de la región, con el objetivo de observar la evolución del comportamiento femenino durante los últimos diez años.

Los datos más concluyentes que esta encuesta aporta son:

- 1) si bien la matrícula femenina ha experimentado un crecimiento sostenido, persiste la inequidad cuantitativa: las mujeres eran el 28% de la matrícula en las instituciones de formación profesional analizadas en 1995 y son el 39% en 1999;
- 2) a pesar de la creciente diversificación de la formación, las mujeres siguen estando dirigi-

14. Véase CINTERFOR/OIT (2001), *Hacia una formación decente para las mujeres: avances y asignaciones pendientes para la participación femenina en la formación profesional y técnica en América Latina y el Caribe*.

das hacia un número limitado de actividades y ocupaciones: el 77% de la matrícula femenina está concentrada en diez sectores, mientras que entre los hombres esa proporción es del 51%;

- 3) las mujeres continúan capacitándose principalmente en ocupaciones del sector servicios, y
- 4) se registra un notorio esfuerzo femenino por mejorar sus niveles formativos: entre 1995 y 1999 la incidencia de los cursos de nivel superior en la matrícula femenina saltó del 1,9% al 5,2% mientras que en los hombres lo hizo del 1,7% al 4,3%.

Es importante señalar, en este contexto, que algunas experiencias de diseño y ejecución de políticas de formación profesional han realizado avances en la incorporación de la dimensión de género tanto en Europa como en América Latina.

En Europa se destaca, en esa área, la Iniciativa NOW, el programa más importante de la Unión Europea para el ensayo y la aplicación de nuevas ideas en materia de capacitación y promoción del empleo de las mujeres ("Community Initiative for the promotion of opportunities for Women in the field of employment and vocational training"). El programa comenzó en julio de 1990, financiado por los Fondos Estructurales. Sus objetivos principales son: 1) incrementar la participación de las mujeres en el mercado de trabajo; 2) disminuir el desempleo de las mujeres, y 3) mejorar la posición y/o las condiciones de aquellas que ya están incorporadas al mercado de trabajo.

Esta iniciativa ofrece a los Estados miembros la posibilidad de cofinanciar acciones en las siguientes áreas: promoción de la capacitación y calificación de las mujeres, cambios en la cultura empresarial, cambios en la cultura de las mujeres a través de la promoción de su capacidad de crear empresas o cooperativas y acciones de reintegración de las mujeres al mercado de trabajo formal.

Entre los tipos de medidas y acciones financiadas se encuentran los siguientes: creación de cooperativas y microempresas de mujeres, en particular, acciones y programas de capacitación en gestión empresarial; apoyo a actividades de autoempleo, servicios que faciliten la creación de pequeñas y medianas empresas, medidas de reintegración profesional de las mujeres (capacitación, orientación) dirigidas a grupos objetivo (mu-

eres en situación de desempleo de larga duración, que quieren retornar al mercado de trabajo después de largas interrupciones; jóvenes sin calificación), medidas complementarias como apoyo al cuidado infantil y otras.¹⁵

En la región destaca, a su vez, el Programa Regional para el Fortalecimiento de la Formación Profesional y Técnica de Mujeres de Bajos Ingresos en América Latina (FORMUJER), que se lleva a cabo desde junio de 1998 en tres países (Argentina, Bolivia y Costa Rica) bajo la coordinación y supervisión técnica de CINTERFOR/OIT y cofinanciado por el BID, juntamente con el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Argentina, la Fundación Nacional para la Formación y Capacitación Laboral (INFOCAL) de Bolivia y el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) de Costa Rica, responsables de la ejecución de proyectos pilotos nacionales.

El objetivo general de este programa es potenciar la contribución femenina al desarrollo y sumarse a los esfuerzos de reducción de la pobreza mediante el mejoramiento y el incremento de la productividad y las oportunidades de empleo para las mujeres de bajos ingresos. Para lograrlo busca promover la igualdad de oportunidades y ampliar y diversificar la participación femenina en la formación profesional, incorporando la perspectiva de género en forma transversal e integral.

Sus acciones están dirigidas a los siguientes objetivos específicos: 1) fortalecer la calidad, pertinencia y equidad de género de la educación técnico-profesional en la región; 2) generar condiciones favorables para la participación igualitaria de la mujer en la formación técnica-profesional; 3) ajustar la oferta de capacitación y formación a las demandas actuales del mercado de trabajo; 4) elevar el nivel técnico de las mujeres así como las gamas de opciones de formación que se le ofrecen, y 5) diseminar los modelos y las metodologías desarrolladas en América Latina.

La estrategia de FORMUJER es desarrollar *medidas y acciones específicas* focalizadas en grupos de mujeres en condiciones desfavorables (pobres, con bajos niveles educativos, jefas de hogar, madres adolescentes, etc.) y, al mismo tiempo, buscar que los intereses y capacidades de hombres y mujeres constituyan una dimensión integral de la política formativa y del quehacer institucional (*transversalización de la perspectiva de género*).¹⁶

15. Véase e.equality@work al respecto.

16. Para un análisis de los supuestos, objetivos y resultados del Programa FORMUJER, véase Silveira (2004).

Otra experiencia latinoamericana interesante al respecto es el Plan Nacional de Formación Profesional (PLANFOR), diseñado y ejecutado en Brasil por el Ministerio de Trabajo y Empleo, entre 1995 y 2000, como parte de una política pública de empleo.¹⁷ Desde sus comienzos este programa se comprometió con la promoción de la igualdad de oportunidades, lo que se expresó en su asignación de *prioridad de acceso a los grupos más vulnerables y/o sujetos a mayor discriminación en el mercado de trabajo*, entre ellos las mujeres (en especial jefas de hogar), personas negras/“pardas” (negros mestizos), jóvenes y discapacitados/as (portadores de necesidades especiales). A estos grupos se les garantizó el 90% de los cupos y el 80% del total de recursos invertidos por el programa anualmente. Se estableció, asimismo, que la participación de estas categorías en los programas de capacitación debía ser, como mínimo, igual a su peso en la PEA. Un año después de su creación (en 1996), a partir de un acuerdo suscripto entre el Ministerio del Trabajo y Empleo y el Consejo Nacional de los Derechos de la Mujer, se definió el compromiso de garantizar en el PLANFOR un espacio privilegiado a las mujeres, en particular a aquellas sujetas a riesgos como violencia, prostitución y pobreza. Al mismo tiempo, se definió la necesidad y el compromiso de promover un avance conceptual y metodológico de los programas de calificación desarrollados en el marco del PLANFOR, con el objetivo de incorporar el tema de género.

A su vez, en el Programa Chile Joven, que también se enmarca en el ámbito de los programas de formación profesional, las mujeres representaron la mitad del público objetivo del mayor subprograma (“Capacitación con Experiencia Laboral en Empresas”): 32,7% en la primera fase (1991-1995) y 48,6% en la segunda (1996-1998).¹⁸

Se incluyeron algunas actividades en el diseño del proyecto para facilitar la participación de mujeres, tales como: promoción y acuerdo con la asociación de empleadores para estimular el empleo de mujeres practicantes, provisión de la opción de cuidado infantil para las madres partici-

pantes, talleres de concientización sobre género para los formadores y funcionarios administrativos, programas específicos para asegurar la participación efectiva de las mujeres, incluyendo la promoción y el suministro de las consultas, diversificando los tipos de prácticas ofertadas y el servicio del empleo para las mujeres participantes.

A pesar de esto, hubo pocos avances en términos de superar la segregación temática en la formación profesional y aumentar la formación de mujeres en ocupaciones no tradicionalmente femeninas. En los cursos dirigidos a las ocupaciones consideradas “femeninas”, casi la totalidad de los participantes fueron mujeres, mientras que en los cursos dirigidos a ocupaciones calificadas como “masculinas”, la participación de mujeres fue sólo de 10%.

El Proyecto de Capacitación de Jóvenes en la Argentina, a su vez, ofrece una remuneración (aunque modesta) a las mujeres participantes que tengan hijos menores de cinco años para apoyar el costo del cuidado infantil.¹⁹

6. Políticas de apoyo al trabajo independiente y al espíritu empresarial²⁰

Desde la década de los 80 se ha producido en todo el mundo una incorporación masiva de las mujeres al ámbito laboral. Un nuevo entorno social y una mayor apertura frente a la autonomía femenina, su creciente educación y calificación profesional y la necesidad de contar con más de un ingreso en la familia han sido los principales factores que explican estos cambios.

Muchas de estas mujeres han fundado empresas o generado sus propios puestos de trabajo, adaptándose a las nuevas demandas de la producción de bienes y servicios, que requiere de modalidades empresariales y colaboraciones profesionales flexibles. Su presencia en el mundo empresarial ha permitido la introducción de un estilo propio de dirección y la incorporación de nuevos valores. Esto ha representado un paso importante para avanzar hacia la igualdad de derechos y oportunidades entre hombres y muje-

17. El PLANFOR es financiado con los recursos del Fundo de Amparo ao Trabalhador, FAT (Fondo de Protección al Trabajador), ideado en 1990 para financiar el conjunto de las políticas de empleo. Entre 1996 y 2001 capacitó a 11 millones de trabajadores (Samaniego, 2002).

18. La segunda fase fue extendida un año más, hasta 1999, con cursos que se terminaron de ejecutar en 2000.

19. Para un análisis de la dimensión de género en las políticas de promoción de empleo para jóvenes en América Latina, véase Romkema (2004).

20. Esta sección fue escrita por María Elena Valenzuela.

res, así como aumentar el aporte que ellas realizan al desarrollo económico del territorio.

Las mujeres emprendedoras encuentran, sin embargo, diversos obstáculos, que se describen enseguida:

- Masculinización del mundo empresarial, impregnado de valores, hábitos y costumbres varoniles. Esto dificulta la incorporación de la mujer en las áreas directivas del mundo de las finanzas y de los gremios empresariales.
- Dificultades de acceso a los recursos productivos y al crédito. Ésta es una de las principales barreras que deben superar las mujeres que quieren crear una empresa, pues generalmente se encuentran en una situación de escasa solvencia económica. Aunque se ha demostrado que las mujeres son mejores a la hora de pagar sus deudas y que suelen saldar sus préstamos en los plazos establecidos, acceden en baja proporción a ellos y los montos son menores.
- Problemas para acceder a la gran empresa. Dificilmente la mujer emprendedora dispone del capital suficiente que requiere la inversión inicial, debido a lo cual debe buscar socios que inviertan dinero en su empresa y habitualmente empiezan de manera precaria. Por esta razón, la mayoría de las empresas de mujeres son pequeñas y tienen un volumen de facturación escaso.
- Falta de acceso a las redes. En el mundo económico y empresarial existe una serie de redes a través de las cuales circula información, recomendaciones, influencias y que constituyen verdaderas fortalezas, que sirven a quienes las integran y protegen las ventajas con que cuentan sus miembros. Estas redes son mayoritariamente masculinas y sus integrantes son reacios a incorporar mujeres.
- Circunstancias familiares. Mientras que las mujeres organizan su tiempo buscando un equilibrio entre la vida privada y la laboral, los hombres dedican la mayor parte del suyo al trabajo. Para las mujeres emprendedoras, hacer compatible la familia con la empresa supone mucha más dedicación y energía y, en ocasiones, enfrentar situaciones conflictivas.

Estudios recientemente realizados en América Latina (Valenzuela y Venegas, 2001) han demostrado que si bien todas las pequeñas unidades productivas –talleres, microempresas, cuentapropistas– presentan problemas comunes derivados de la escasez de recursos con que ope-

ran y de su inserción marginal en el mercado, estas dificultades adquieren especificidad propia cuando son las mujeres quienes gestionan estas empresas. Sus negocios son de menor tamaño (en términos de número de trabajadores y de volúmenes de ventas), cuentan con menos activos, las ganancias por hora son más bajas y el radio de acción territorial de sus actividades es más acotado.

Una de las características de la microempresa es que accede a rubros en los cuales hay pocas barreras de entrada. Se trata, sin embargo, de sectores que enfrentan alta competencia, muchas veces problemas de mercado y que, en general, son menos productivos y rentables. Las mujeres se desempeñan mayoritariamente en ocupaciones y rubros todavía menos lucrativos, como consecuencia de su bajo nivel educativo y de su concentración en oficios “femeninos”, aprendidos muchas veces en el hogar, menos valorados socialmente y con retribuciones económicas inferiores.

Otra de las características de las microempresas es su bajo acceso a los recursos productivos, la tecnología, el crédito, la información y las redes. Las mujeres tienen un menor acceso a algunos de estos recursos, debido a factores culturales, sociales y legales. Su capacidad de acumulación es más baja que la de los hombres y esto las sitúa en inferioridad de condiciones para la presentación de garantías que permitan la obtención de créditos; además, se desempeñan en condiciones de mayor aislamiento. Lo anterior incide en un menor conocimiento de los cambios tecnológicos y de las normas que rigen a las instituciones públicas o privadas que apoyan al sector microempresarial, dificultando su adaptación a las condiciones de mercado. Para la contratación de mano de obra, las mujeres dependen en mayor medida de redes sociales y familiares, lo que es una expresión de la precariedad de sus negocios e incide en la productividad de éstos.

Muchas microempresas operan en medio de una línea difusa situada entre la economía familiar y la del negocio, especialmente cuando las necesidades de supervivencia o cualquier emergencia familiar llevan a una fuerte dependencia de los ingresos diarios del negocio, lo que atenta contra el desarrollo económico de éste. En el caso de las mujeres, este límite tiende a ser todavía más difuso y enfrentan una permanente tensión acerca de las prioridades a satisfacer (el negocio o la familia), en su calidad de responsables del presupuesto para la supervivencia familiar. Esta línea es incluso más tenue en el caso de las mi-

croempresarias que se desempeñan en la vivienda, combinando en el mismo espacio la vida laboral y doméstica. Las responsabilidades familiares y las tareas del hogar determinan además una menor dedicación horaria de las mujeres a sus negocios, lo cual incide en la escala de éste y en su capacidad de acumulación.

Estos estudios indican la necesidad de incorporar la dimensión de género en las políticas de desarrollo local destinadas a la promoción y el fortalecimiento de la microempresa, a través de medidas tales como las que se describen a continuación:

- Generar políticas con dos grandes orientaciones. Una dirigida a facilitar la consolidación de las microempresas, especialmente en el caso de las mujeres, puesto que ellas son las que tienen mayores dificultades para acumular. La segunda, destinada a apoyar iniciativas precarias de trabajo independiente o, incluso, nuevos proyectos, teniendo en cuenta que las mujeres del sector son un grupo más heterogéneo que los hombres –con más peso del autoempleo de subsistencia– y que las mujeres de menores ingresos en general en-

frentan mayores dificultades de inserción y permanencia en el mercado laboral.

- La disminución de las barreras de entrada de las mujeres a la microempresa parece un elemento central en los esfuerzos orientados a la disminución de la pobreza. Algunos componentes, como el capital semilla, marcan una diferencia significativa respecto de las posibilidades de lograr o no desarrollar una actividad independiente, en condiciones que generalmente se caracterizan por la falta de otras oportunidades laborales.
- Las jefas de hogar se perfilan como un grupo de interés para la focalización de programas de apoyo a la microempresa (o trabajo independiente). Tanto porque ellas están afectadas por mayores niveles de pobreza que las microempresarias de hogares biparentales, como porque existen estudios que muestran cómo la condición de jefa de hogar es uno de los rasgos de las mujeres asociado al éxito de las iniciativas económicas.
- Parte importante de los problemas que afectan a los/as microempresarios/as estriban en la comercialización, tanto porque el tipo de actividad que desarrollan carece de mercado

Cuadro 2
Principales limitaciones de género para el desarrollo de las microempresas de mujeres

	Limitaciones socioeconómicas (comunes para hombres y mujeres)	Limitaciones de género (para las mujeres)
Características de las microempresas	Bajo nivel de acumulación. Poca separación de contabilidad de la microempresa y la economía familiar. Baja especialización y alta diversificación de riesgos.	Mayor dificultad para aumentar el nivel de acumulación y elaborar un proyecto empresarial autónomo. Línea más difusa entre el manejo económico de la microempresa y el presupuesto familiar.
Acceso a recursos	Bajo acceso a recursos productivos, tecnología, crédito, información, redes.	Menor acceso a los recursos debido a barreras legales, culturales y un menor nivel de ingresos personales.
Disponibilidad de tiempo	Compensa bajos ingresos con la mayor dedicación a las actividades de la microempresa.	Menor disponibilidad de tiempo por las tareas domésticas que se suman a las de la microempresa.
Habilidades / calificaciones	Bajo nivel educativo e insuficiente capacitación técnica y en gestión.	Habilidades en oficios menos valorados. Menor manejo en el mundo público.
Acceso a mano de obra	Rango limitado de opciones. Dificultades para emplear trabajadores más calificados.	Mayor limitación de opciones. Dependencia de trabajo de familiares no remunerados.
Acceso a mercados	Barreras a la entrada a mercados más lucrativos. Dependencia de redes sociales.	Segmentación ocupacional limita el rango de alternativas. Cobertura territorial más limitada.

Fuente: Valenzuela y Venegas (2001).

—especialmente entre las trabajadoras por cuenta propia que se dedican a rubros “tradicionales” para mujeres— como por el escaso desarrollo de los canales que utilizan. Esto implica que las políticas y programas que sólo abordan aspectos puntuales (por ejemplo, capacitación, crédito o gestión) tienen pocas posibilidades de éxito.

- La carencia de una infraestructura adecuada, que se expresa en el alto porcentaje de mujeres que trabaja en la vivienda, es uno de los factores que limita el desarrollo de su actividad microempresarial, además de atentar contra la calidad de vida de todos los miembros del hogar. Los programas de apoyo a estas mujeres deberían incorporar líneas de crédito específicas para enfrentar esta carencia.
- La casi total falta de organización de los/as microempresarios/as es uno de los factores que atenta contra sus posibilidades de interlocución y de representación de intereses. En el caso de las mujeres, esta situación es más crítica por su mayor aislamiento.

7. Los sistemas de intermediación laboral

El refuerzo de las habilidades de las mujeres para encontrar más y mejores empleos es un aspecto importante de una política de promoción de igualdad de oportunidades. Las mujeres tienen más dificultades que los hombres en ese terreno, debido a varios factores, entre los que resaltan un abanico más restringido de oportunidades de formación profesional, las resistencias culturales a su ingreso en determinados tipos de ocupación y la ausencia de redes de contacto que puedan facilitar la obtención de un empleo.

Con el objetivo de contribuir a la superación de esas dificultades, la OIT desarrolló un proyecto en Chile, Colombia y Uruguay. Uno de sus productos principales fue el *Manual de la mujer para la búsqueda de empleo*, basado en metodologías aplicadas en España en el marco de la iniciativa de las Nuevas Oportunidades para la Mujer de

la Unión Europea. En Chile este manual fue utilizado para sensibilizar y capacitar a los funcionarios de las oficinas municipales de Información Laboral, prioritariamente en las comunas en las cuales se concentró la ejecución del Programa de Apoyo a las Mujeres Jefas de Hogar.

8. Algunas experiencias de integración del enfoque de género a las políticas de combate a la pobreza y a la exclusión social y de generación de empleo en América Latina

El papel de las mujeres en tanto proveedoras exclusivas, principales o significativas de los ingresos familiares y, en consecuencia, portadoras de los mismos derechos que los hombres de acceder a los programas de empleo y mejoría de los ingresos, como se ha mencionado, está siendo explícitamente reconocido en el diseño de varios de los programas de empleo y de transferencia o mejoría de ingresos implementados en la actualidad en América Latina (Pro Empleo en Chile, Bolsa Escola en Brasil, Programa Jefes de Hogar en la Argentina, etcétera).²¹

Este reconocimiento constituye un paso importante pero todavía insuficiente para lograr una efectiva transversalización de la dimensión de género en los ejes centrales de las políticas públicas de empleo en todas sus fases: diseño, ejecución, seguimiento y evaluación. Se puede señalar que, en líneas generales, en las políticas y los programas que son llevados a cabo en la actualidad en América Latina se pueden identificar cuatro tipos diferentes de situación en lo que se refiere a este proceso de transversalización:

- 1) Programas (o políticas públicas generales) que de alguna forma incorporan el tema en su diseño (eje) central y posteriormente en los indicadores y mecanismos de seguimiento y evaluación. Éste sería el caso, por ejemplo, del PLANFOR en Brasil, ya descrito anteriormente, que en su diseño central incorporaba

21. En varias otras iniciativas, como los programas puestos en marcha por la municipalidad de São Paulo en Brasil, no se adoptó una definición explícita de asignación de preferencia a las mujeres jefas de hogar, sino la definición, como criterio de elegibilidad, de “familias monoparentales”, lo que terminó también por seleccionar preferencialmente a las mujeres como beneficiarias, debido al hecho de que ellas responden por la gran mayoría de los hogares pobres monoparentales. En el Programa Pro Empleo, en Chile —cuyos objetivos son generar empleo transitorio, elevar la empleabilidad y fomentar la inserción laboral de los trabajadores y las trabajadoras cesantes— se define explícitamente que sus beneficiarios directos deben ser trabajadores cesantes, *jefes o jefas de hogar*, que aporten el único ingreso del grupo familiar. Ese reconocimiento explícito de las mujeres jefas de hogar entre los beneficiarios es importante porque puede ayudar a superar algunos obstáculos para su incorporación a los programas de empleo de emergencia.

el compromiso con la eliminación de la discriminación y la promoción de la igualdad de oportunidades, asegurando a los grupos más vulnerables y/o sujetos a mayor discriminación en el mercado de trabajo la prioridad de acceso a sus iniciativas. Para concretar este compromiso y objetivo, definía que la participación de esos grupos debía estar garantizada, en todas las modalidades del programa, en una proporción al menos igual a su incidencia en la PEA, como se ha señalado.²²

- 2) Los programas dirigidos específicamente a las mujeres o a un determinado grupo de éstas, como por ejemplo las jefas de hogar o las mujeres en situación de riesgo, violencia y/o especial vulnerabilidad (el primero es el caso del Programa de las Mujeres Jefas de Hogar en Chile);
- 3) Aquéllos donde la preocupación por la igualdad de género no está presente en su diseño central (ni tampoco en los ejes principales del programa), pero que adoptan o agregan medidas complementarias para tratar en cierto modo el tema (por ejemplo, realizando acciones de sensibilización con las personas que ejecutan el programa o acciones y/o actividades de empoderamiento con grupos de beneficiarias).
- 4) Aquéllos (la gran mayoría en América Latina) donde la dimensión de género y la preocupación por la promoción de la igualdad de oportunidades no están presentes en el diseño del programa ni en su estrategia de ejecución, y mucho menos en los sistemas de seguimiento y evaluación (que a menudo son muy precarios o inexistentes), pero en los cuales las mujeres terminan “entrando por la ventana”, esto es, conformando una cantidad significativa o frecuentemente la mayoría de los beneficiarios. En general, esto ocurre por el simple hecho de que estos programas se encuentran dirigidos a los más pobres entre los pobres (o a los más excluidos entre los excluidos) y, debido a eso, terminan por “focalizarse” en las mujeres, ya que ahí ellas habitualmente son

la mayoría. Son los casos en los que los gestores suelen decir: “Yo no discrimino entre hombres y mujeres; mi público meta son los pobres”, y se alarman cuando constatan que la mayoría de los beneficiarios son mujeres.

8.1. Cuando el género de alguna forma está presente

¿A través de qué formas la dimensión de género (o una preocupación específica y/o explícita por las mujeres) se incorpora en esas políticas y/o programas de erradicación de la pobreza y generación de empleos? A continuación se describen las situaciones más frecuentes que se observan:

- 1) a través de declaraciones generales en los antecedentes, o justificativas, o marcos conceptuales de los programas y/o políticas (por ejemplo, cuando se señala un “compromiso con la promoción de la igualdad de género”), que sin duda son importantes, pero que a la vez resultan insuficientes para garantizar resultados concretos;
- 2) a través de la definición de objetivos específicos, por ejemplo, tener un porcentaje determinado de mujeres entre los/as beneficiarios/as, desarrollar determinadas capacidades –que pueden ser calificaciones profesionales específicas u objetivos generales de empoderamiento, por ejemplo– en grupos meta determinados, entre ellos mujeres, o jefas de hogar, o negras, o indígenas, o mujeres en situación de riesgo;
- 3) a través de la adopción de medidas destinadas a superar la segmentación ocupacional en estos mismos programas, tales como la capacitación y la posibilidad de acceso a oficios no tradicionales y a niveles de supervisión;²³
- 4) a través de la definición de criterios de elegibilidad de los beneficiarios que favorezcan a las mujeres: por ejemplo: “mujeres jefas de hogar”, familias monoparentales, y
- 5) a través de la adopción de medidas en relación con la disponibilidad de servicios de cui-

22. En 2003, el PLANFOR fue reemplazado por el Plan Nacional de Calificación (Plan Nacional de Qualificação, PNQ) como política pública de formación profesional y calificación. En su diseño central el PNQ también prioriza a los grupos discriminados por razones de género y raza. Está previsto un proceso de sensibilización y formación de los gestores del programa en el ámbito local, como parte del Programa de Fortalecimiento Institucional para la Igualdad de Género y Raza, Erradicación de la Pobreza y Generación de Empleo (GRPE), una iniciativa de cooperación técnica con la OIT.

23. Medidas como las mencionadas han sido puestas en marcha con mucho éxito en programas de empleo temporales, que han contado con la asistencia técnica de la OIT en países de África y América Latina, por ejemplo, en casos de desastres naturales (huracán Mitch).

dado infantil y flexibilidad horaria (en el caso de los programas de empleo asalariado temporal y de emergencia).

8.2. Reflexiones a partir del análisis de algunas experiencias de políticas de empleo y transferencia de ingresos de gobiernos locales en Brasil

Durante el diseño de un proyecto piloto sobre la construcción de indicadores para la evaluación de programas sociales desarrollado por la OIT en Brasil, y cuya referencia es la Agenda de Trabajo Decente, se realizó un análisis preliminar de algunos de los programas que están siendo ejecutados en las municipalidades de São Paulo (PMSP) y Santo André (PMSA) y del gobierno del estado de São Paulo (GESP) (Polis/OIT, 2003). Estos programas son del siguiente tipo: 1) transferencia de ingresos para poblaciones en situación de pobreza y exclusión social, con la contrapartida de que los/as hijos/as se mantengan en las escuelas: Renda Mínima (Ingreso Mínimo) y Bolsa Escola (PMSA y PMSP, respectivamente); 2) programas de transferencia de ingreso dirigidos a jóvenes, vinculados a su reinserción en el sistema educacional y/o el desarrollo de habilidades ciudadanas y servicio civil voluntario: Bolsa Trabalho (PMSA), y Jovem Cidadão. Meu Primeiro Trabalho e Serviço Civil Voluntário (Joven Ciudadano. Mi Primer Trabajo y Servicio Civil Voluntario) (PMSP); 3) programas dirigidos a desempleados/as de larga duración adultos y adultos mayores de cuarenta años: Operação Trabalho y Começar de Novo (Operación Trabajo y Comenzar de Nuevo) (PMSP); 4) capacitación e intermediación laboral: Central de Trabalho e Renda (Central de Trabajo e Ingreso) (PMSA); 5) programas de microcrédito (en las dos municipalidades mencionadas anteriormente y en el gobierno del estado de São Paulo), y 6) programa de apoyo a personas con discapacidades: capacitación e inserción laboral (GESP).

Se trata de tipos diferentes de programas, dirigidos a poblaciones distintas, con disímiles coberturas, tipos de contraprestación y grados de integración de políticas de empleo y protección social. Sin embargo, llama la atención que, a pesar de esto, *en todos los programas analizados la mayoría de los/as beneficiarios/as son del sexo femenino*: en una mayor proporción en los programas de transferencia de ingresos dirigidos a los segmentos más pobres y/o excluidos de la población (o en los programas de carácter “compensatorio” en la definición del PMSP), pero

también, en mayor o menor medida, en todos los restantes.

Aunque en la mayoría de los programas analizados no existan medidas explícitas de acción afirmativa dirigidas a las mujeres o a la reducción de las desigualdades de género, se pueden identificar diferentes formas de introducir el tema en el diseño de los mismos, a partir de la definición de los criterios de elegibilidad. Al respecto se pueden observar dos situaciones básicas:

- 1) programas en los que existe una focalización dirigida a las familias con jefatura femenina (por ejemplo, Mi Primer Trabajo, del gobierno del estado de São Paulo);
- 2) aquellos en los que no existen medidas explícitas de “acción afirmativa” ni una focalización en las mujeres. Lo que más se aproxima de esto es la definición de “familias monoparentales”, como uno de los criterios de elegibilidad. Pero este criterio tampoco es prioritario, dado que aparece en el cuarto lugar, después del nivel de ingreso familiar, del nivel de escolaridad y de la existencia de hijos y/o dependientes hasta veintitrés meses en estado de subnutrición e hijos dependientes portadores de necesidades especiales. Sin embargo, el criterio de “familia monoparental” funciona, en la práctica, como un factor de focalización en las mujeres. Pero en el caso de los programas dirigidos a los jóvenes (Bolsa Trabajo y Jovem Cidadão, en sus dos modalidades), en los cuales este criterio no se encuentra contemplado, ¿cómo explicar que las mujeres también sean la mayoría?, y
- 3) se observa que, con o sin focalización explícita en el diseño de los programas, y probablemente sin que los/as agentes y gestores/as de los programas hayan recibido una capacitación específica en asuntos de género (con excepción del Proyecto Género e Ciudadanía, que es parte integrante del Programa Integrado de Inclusión Social Santo André + Igual), en todos los casos, en mayor o menor proporción, la mayoría de los/as beneficiarios/as de los programas es del sexo femenino. En casi todos ellos, esto puede significar que el criterio de familia monoparental termina realmente por funcionar como un factor de focalización en las mujeres.

¿Por qué ocurre esto? ¿Por qué las mujeres son mayoría en todos los programas? ¿Por qué son una mayoría significativa en algunos programas más que en otros? ¿En cuáles?

Entre los programas analizados en el referido estudio, los mayores porcentajes de mujeres entre los/as beneficiarios/as se registraron en los programas de transferencia de ingresos (o de “garantía de ingresos”, conforme a la definición de los gobiernos municipales de São Paulo y Santo André): los Programas de “Renda Mínima”, donde en 2002 eran el 98% (Santo André) y el 89% de los/as beneficiarios/as (São Paulo). Le siguen los programas dirigidos a desempleados de larga duración, adultos (21-39 años) o adultos con cuarenta años y más, en los que las mujeres corresponden a aproximadamente 67% de los/as beneficiarios/as (PMSP) y el programa de microcrédito de la PMSP (66%). En seguida están los programas en los cuales las mujeres ocupan entre el 55% y el 58% de los/as beneficiarios/as: 1) microcrédito en Santo André; 2) frentes de trabajo (o “generación de trabajo de interés social”-empleo temporal) en Santo André, y 3) los programas dirigidos a los jóvenes, tanto en la PMSP como en el GESP.

Algunas hipótesis explicativas del predominio de las mujeres entre los/as beneficiarios/as de estos programas podrían ser, en primer lugar, que los criterios de focalización (los más pobres, los más excluidos y los más vulnerables) terminan por “favorecerlas”. Eso explicaría por qué ellas corresponden a la casi totalidad (98%) o a una gran mayoría (89%) de los beneficiarios en los programas de transferencia de ingresos (Renda Mínima en Santo André y São Paulo), aquellos que justamente están dirigidos a las poblaciones más carentes o excluidas de las que fueron analizadas. La segunda hipótesis es que las mayores dificultades de entrada de las mujeres en el mercado de trabajo provocan que estos programas, en mayor medida que en el caso de los hombres, sean las únicas alternativas de inserción laboral –o de mejoría de ingresos– a su disposición.

Análisis realizados por la Secretaría de Desarrollo, Trabajo y Solidaridad (SDTS, 2003a; SDTS, 2003b) de la Municipalidad de São Paulo (PMSP) parecen apuntar en el mismo sentido. Estos estudios identifican, en primer lugar, un cambio importante en el perfil de los pobres en las últimas dos décadas en Brasil, donde aparece en forma cada vez más significativa la incidencia del desempleo abierto, así como la presencia femenina. En segundo lugar, el aumento de la proporción de mujeres jefas de familia y responsables por la manutención de sus hogares. Esto es lo que daría sentido y haría evidente la necesidad de poner en marcha programas de transferencia de ingresos a las familias, asociados al

aumento de la escolaridad de niños/as y jóvenes y capacitación laboral de adultos (denominados *programas compensatorios*). Según estos análisis, el predominio femenino entre los/as beneficiarios/as de estos programas estaría reflejando tanto la ampliación del papel de la mujer en cuanto provedora principal del hogar (o ingreso complementario fundamental para la superación de la situación de pobreza), como la mayor dificultad de inserción laboral de las mismas. Las cifras de la SDTS (SDTS, 2003b; SDTS, 2003c) respecto del conjunto de programas sociales ejecutados por la PMSP en 2002, desagregadas por sexo y por raza-color de la piel, indican también que no sólo las mujeres sino los/as negros/as son la mayoría entre los/as beneficiarios/as, lo que otra vez estaría demostrando el mayor grado de exclusión y las mayores dificultades de inserción laboral que enfrentan los afrodescendientes.

Para finalizar, es importante señalar la importancia de disponer de datos desagregados por sexo en la definición de los indicadores de seguimiento y evaluación de las políticas y programas de combate a la pobreza y generación de empleo, de modo que se pueda contar con las informaciones básicas que posibiliten el análisis de hasta qué punto y en qué medida estas políticas y programas podrían estar contribuyendo a la reducción de las desigualdades de género.

9. Consideraciones finales

La conclusión principal de esas reflexiones es que la incorporación de la dimensión de género (y la promoción de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en las políticas de empleo) constituye tanto una *necesidad* como una *posibilidad* y que enfrenta *grandes desafíos*.

Se trata de una *necesidad*, en primer lugar porque las posibilidades de acceso a un trabajo decente constituyen, cada vez más, el camino principal tanto para la autonomía de las mujeres como para la superación de la situación de pobreza de un porcentaje muy importante de hogares. A pesar de que en las últimas décadas ha ocurrido un notable crecimiento en las tasas de participación –e incluso de ocupación– de las mujeres en América Latina, todavía persisten muchas dificultades para que éstas puedan acceder a un empleo en igualdad de condiciones con los hombres. Sus tasas de participación continúan siendo significativamente inferiores (en particular entre las más pobres), sus tasas de desempleo muy superiores, todavía están confi-

nadas a un número reducido de ocupaciones y segmentos del mercado de trabajo, y sus remuneraciones siguen situadas en niveles claramente inferiores a las de los hombres, a pesar de sus crecientes niveles de escolaridad. La ausencia de servicios de apoyo al cumplimiento de las responsabilidades familiares, en especial el cuidado infantil y de las personas mayores, así como una muy desigual distribución de las cargas de trabajo en el ámbito doméstico y el familiar, provoca que las mujeres deban enfrentar una serie de dificultades adicionales para su inserción laboral, en especial, las barreras a una utilización más libre de su tiempo –en comparación con los hombres– para la formación y el trabajo remunerado.²⁴ Todo esto implica que la superación de las desigualdades de género en el mundo del trabajo no es un objetivo que se pueda dejar entregado al resultado de un proceso “natural” de evolución y desarrollo de las sociedades, sino que exige *políticas* decisivamente dirigidas hacia su concreción.

La experiencia de los países más industrializados, en especial de la Unión Europea, tal como se ha tratado de exponer y argumentar en este artículo, muestra que, además de necesario, esto es *posible*. Existe un desarrollo importante de instituciones, experiencias de diseño y puesta en marcha de políticas, mecanismos de financiamiento, seguimiento, evaluación y rendición de cuentas, que han tenido como resultado avances significativos en la posición de las mujeres en el mercado de trabajo.

Aunque la experiencia latinoamericana ha sido hasta ahora bastante más limitada que la europea en este ámbito, también se han dado algunos pasos importantes. La preocupación comienza a manifestarse en algunas de las políticas públicas relevantes que se están ejecutando en varios países de la región, tanto en el área de transferencia y mejoría de ingresos como de creación de empleos temporales o de emergencia, formación y capacitación laboral, intermediación y fomento a la microempresa. Quizás el principal avance de este proceso sea el reconocimiento de: 1) el papel de las mujeres como proveedoras únicas o principales de una proporción creciente de hogares (calculada en aproximadamente 30% en

América Latina); 2) su derecho a ser consideradas, al igual que los hombres, sujetos y grupos meta de esas políticas, y 3) la superación de una visión que hasta hace poco tenía gran vigencia, de que la principal “política de empleo” para las mujeres –al igual que para los jóvenes– era el control de sus tasas de actividad y participación, o sea, el intento de retardar o limitar su movimiento de entrada al mercado de trabajo. Con eso se pretendía “reservar” los puestos de trabajo existentes a “los jefes de hogar” (por definición los hombres) y controlar el aumento de la tasa de desempleo.

Pero ese argumento presenta problemas básicos y esenciales. El primero es que las mujeres son una proporción creciente y muy significativa de los/as jefes/as de hogar en América Latina (y en otra proporción importante de hogares, el ingreso de las mujeres constituye un componente fundamental del ingreso familiar). El segundo equívoco es que limitar la entrada de las mujeres al mercado de trabajo hasta podría producir el efecto, en determinadas circunstancias, de disminuir o impedir (estadísticamente) la elevación de las tasas de desempleo. Pero esto no resuelve la necesidad de autonomía económica de las mujeres ni tampoco su necesidad de generar ingresos para garantizar el bienestar propio y de sus familias y –en muchos casos– contribuir decisivamente para la superación de la situación de pobreza. Es por esta razón que uno de los objetivos centrales de las políticas de promoción de la igualdad de oportunidades en el empleo puestas en marcha en la Unión Europea consiste, precisamente, en la elevación de las tasas de participación y actividad de las mujeres y en lograr que sean más accesibles a las mujeres las medidas de las políticas activas de mercado de trabajo, proporcionalmente a su participación en el desempleo.²⁵

Los *desafíos*, a su vez, son muchos. Sin pretender en este documento un desarrollo exhaustivo, se señalarán a continuación algunos de los que parecen estar entre los más relevantes.

En primer lugar, se encuentran los retos que se refieren a la efectividad de las políticas de empleo en general, en un contexto caracterizado con frecuencia por tasas de crecimiento económi-

24. Una encuesta realizada en un grupo seleccionado de países en desarrollo evidenció que las mujeres pasaban el 34% de su tiempo en el trabajo remunerado y el 66% en actividades no remuneradas de cuidado de otras personas. En el caso de los hombres las proporciones eran, respectivamente, de 76% y 24% (PNUD, 1999).

25. Éstas son algunas de las medidas definidas como prioritarias en los Planes Nacionales de Acción para el Empleo elaboradas en el marco de la Estrategia Europea de Empleo.

co muy modestas y por la debilidad de los instrumentos de política económica y social de los Estados nacionales frente a los mercados financieros internacionales. ¿Cómo, en esas condiciones, generar empleo en cantidad suficiente para absorber la creciente oferta de mano de obra? ¿Cómo, además, garantizar que los empleos generados sean decentes? ¿Y cómo también garantizar, en este proceso, la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres?

En segundo término, surge el tema de los indicadores y de los sistemas de evaluación y seguimiento de los resultados de las políticas aplicadas. Una vez más, se trata de un problema más general relativo al diseño y la puesta en marcha de las políticas públicas y no solamente de aquellas que tienen como objetivo la promoción de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. Para contar con sistemas eficientes de evaluación de las políticas sociales y de empleo es necesario estructurar mecanismos constantes de seguimiento, lo que supone la definición de metas, objetivos e indicadores claramente cuantificables y medibles, así como el establecimiento y perfeccionamiento de mecanismos de coordinación entre los sistemas estadísticos nacionales, regionales o locales, de modo que sea posible seguir los avances y cambios (o los obstáculos y retrocesos) rumbo a los objetivos deseados.

En este contexto, para lograr identificar los efectos, avances y obstáculos de las políticas puestas en marcha con relación a la igualdad de género, es necesario, en primer lugar, disponer de datos desagregados por sexo e indicadores sensibles al género en todas las fases de elaboración, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas, incluyendo los diagnósticos que suelen preceder o fundamentar su diseño. En estos diagnósticos, las brechas de equidad de género deben estar claramente identificadas para que sea posible, posteriormente, evaluar su disminución o aumento. Además, es necesario desarrollar la capacidad de realizar *análisis de género* a partir de las estadísticas e indicadores existentes, lo que supone una formación y capacitación específica en la materia (que no es sencilla) de los responsables por su diseño, ejecución, seguimiento y evaluación.

Se requiere, en tercer lugar, perfeccionar las medidas destinadas a la promoción de la igualdad de género en las políticas puestas en marcha. El reconocimiento de que “los/as jefes/as de hogar tienen dos sexos”, la focalización de políticas y acciones en las mujeres jefas de hogar o en las familias monoparentales (lo que en términos

prácticos suele ser lo mismo) o en grupos discriminados del mercado de trabajo (entre los cuales suelen estar las mujeres, los/as indígenas y los/as afrodescendientes) es un paso importante, pero no suficiente. Es fundamental evitar la reproducción de los roles tradicionales de género e introducir medidas y acciones que promuevan la satisfacción de las “necesidades estratégicas” de las mujeres: entre ellas, su empoderamiento y organización, el fortalecimiento de su autonomía en la familia y en la comunidad, etcétera.

En cuarto lugar, en el contexto latinoamericano es muy importante relacionar los asuntos de género con la cuestión étnico-racial, en lo que se refiere a las políticas de empleo. La desigualdad y la discriminación de género en el mercado de trabajo se relacionan, entrecruzan y se potencian con las desigualdades y la discriminación étnico-racial en los países de la región. Las mujeres indígenas y afrodescendientes enfrentan barreras adicionales y mayores dificultades para conseguir una inserción de calidad en el trabajo. Las brechas de equidad son para ellas mucho más acentuadas y éste es un tema que debe ser considerado en el diseño de las políticas de empleo y de combate a la pobreza y a la exclusión social.

Bibliografía

- Abramo, L. (2001), “La inserción laboral de las mujeres en América Latina: ¿una fuerza de trabajo secundaria?”, texto presentado al Seminario-Taller “Cambios del trabajo: condiciones para un sistema de trabajo sustentable”, Santiago de Chile, CEM, 18-20 de abril del 2001.
- CCE (Comisión de las Comunidades Europeas) (2002), “Hacia una estrategia marco comunitaria sobre la igualdad entre hombres y mujeres (2001-2005)”, Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico-Social y al Comité de las Regiones, Bruselas, junio 2000.
- CEPAL (2004), *Panorama Social de América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL.
- CINTERFOR-OIT (2001), “Hacia una formación decente para las mujeres: avances y asignaciones pendientes para la participación femenina en la formación profesional y técnica en América Latina y el Caribe”, documento de referencia /2, XXXV Reunión de la Comisión Técnica CINTERFOR-OIT.
- Daeren, L. (2004), *Informe de evaluación externa del proyecto “Incorporación de la dimensión de género en las políticas de erradicación de la pobreza y generación de empleo en América Latina”* (RLA/02/X84, RAM), OIT.
- OCDE (1991), *Políticas de mercado de trabajo en los 90 (Informes OCDE)*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

- OIT (2001), *Programa Modular de Capacitación e Información sobre Género, Pobreza y Empleo*, Santiago de Chile, OIT.
- (2002), *Programa Global de Empleo*, Ginebra, OIT.
 - (2003a), *Superar la pobreza mediante el trabajo*. Memoria del director general de la OIT presentada a la 91ª Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, OIT, junio de 2003.
 - (2003b), *La hora de la igualdad en el trabajo*, informe del director general, informe global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, 91ª Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, OIT.
 - (2003c), *Panorama Laboral de América Latina y el Caribe*, Lima, OIT.
- Ortiz, M.C. (1999), “La política comunitaria de empleo sobre la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres (síntesis)”, *Derecho Comunitario*, mimeo.
- PNUD (1999), *Informe sobre el Desarrollo Humano, 1999: la globalización con rostro humano*, Madrid, Mundi-Prensa, 1999.
- Polis/OIT (2003), “Construção de indicadores de avaliação de programas sociais: Sistematização a partir dos programas sociais desenvolvidos pelas prefeituras de Santo André e São Paulo e pelo Governo do Estado de São Paulo”, mimeo.
- Romkema, C. (2004), *Políticas públicas de empleo destinadas a los y las jóvenes. Estudio de caso programas Joven: Chile, Argentina, Perú, Uruguay*. Proyecto GPE/OIT, abril de 2004, sin publicar.
- Samaniego, N. (2002), *Las políticas de mercado de trabajo y su evaluación en América Latina*. Serie Macroeconomía del Desarrollo, N° 19, Proyecto Requisitos Institucionales para una Segunda Etapa de Desarrollo Liderado por el Mercado en América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, CEPAL.
- Secretaria do Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade de la Municipalidad de São Paulo (SDTS) (2003a), “Pobreza dos chefes de domicílio no Brasil: novos determinantes e seu impacto sobre a mulher”.
- (2003b), “Desigualdades de gênero e programas sociais paulistanos”, 7 de marzo.
 - (2003b), “A desigualdade de raça no Brasil e na cidade de São Paulo”, 20 de noviembre.
- SERNAM (1996), *Manual de la mujer para la búsqueda de empleo*. Santiago de Chile, OIT/SERNAM/SENCE.
- Silveira, S. (2004), “Fortalecimiento de la empleabilidad e incremento de la equidad de género: la experiencia del Programa Regional FORMUJER” en Abramo, L. (ed.): *Trabajo decente y equidad de género en América Latina*, Lima, OIT, e/p.
- Valenzuela, M.E. y S. Venegas (2001), *Mitos y realidades de la microempresa en Chile. Un análisis de género*, Santiago de Chile, CEM.

EL PARADIGMA DE LA “SOCIEDAD DE TRABAJO”

Julio Godio*

1. El núcleo del paradigma de la sociedad de trabajo

1.1. Autorrevolución del capital y desarticulación de la sociedad industrial-salarial: la revolución conservadora

En el XVI Congreso Continental de la Organización Regional Interamericana de Trabajadores (CIOSL-ORIT) celebrado este año por la central sindical internacional más importante del continente americano, se aprobó como documento programático la *Plataforma Sociopolítica 2005-2009* en la cual se destaca la propuesta de luchar por la construcción de *sociedades de trabajo*.

Se trata de un paradigma sociolaboral hoy novedoso al cual, sin embargo, diferentes corrientes de la sociología del trabajo francesas –de inspiración socialcristiana o socialista– hacen referencia desde hace tres décadas. Podemos afirmar entonces que es un paradigma fundado en prácticas y demandas actuales del mundo del trabajo todavía no “realizado” en la historia.

Las fuerzas político-laborales representativas de los trabajadores se movieron hasta hace dos décadas con el paradigma sociolaboral de la *sociedad industrial-salarial*, sustentado, a su vez, en las instituciones del originario Estado de bienestar. Hasta la década de los 80, en efecto, existía la convicción de que la sociedad industrial-salarial era capaz de extender constantemente sus estructuras productivas y aumentar la fuerza laboral involucrada en la *sociedad salarial*. Se creía también que la acción sindical y los compromisos tripartitos garantizarían, por su parte, el avance de la humanización del trabajo y el bienestar de las sociedades. Sin embargo, el paradigma de la sociedad industrial-salarial ya había

comenzado a perder sustento desde los años 70, cuando la crisis de realización del capital fue resuelta por mutación a través de una nueva *autorrevolución del capital* que, mediante la aplicación en las empresas de las nuevas tecnologías sobre procesos y productos del trabajo, logró producir fuertes aumentos en la productividad.

Nace la economía informacional, cuyo *núcleo duro* son las nuevas tecnologías. Se pasa del fordismo al toyotismo y a la empresa de *variedad*. Surge a escala mundial la *nueva economía* o *economía informacional en redes* (con eje en la informática y en las comunicaciones) y, junto a ella, se va conformando la *sociedad de la información*. Se generalizan las grandes empresas en “estrella”. Se agotan los yacimientos de trabajo fordistas. Los mercados de trabajo se vuelven más heterogéneos. Se erosiona la sociedad salarial. Se aplica, como solución sociopolítica, la *sociedad de mercado*, compuesta por clases y capas sociales *ganadoras* y *perdedoras*. El desempleo y el subempleo se convierten en fenómenos estructurales no sólo en los países periféricos y menos desarrollados, sino también en los altamente desarrollados y de desarrollo intermedio.

El *capitalismo liberal* –vencedor sobre el keynesianismo dentro de su propio sistema, triunfador a nivel mundial ante la desaparición por obsolescencia de la Unión Soviética y los países del socialismo europeo y fortalecido además por el viraje de la República Popular China a la economía socialista de mercado– logra que predominen las pautas orientadas a configurar la *economía informacional* dentro de la segunda ola de mundialización de la economía, conocida como *globalización económica*. Articulado en esta segunda ola de mundialización de la economía, el capitalismo se torna plenamente “global”. Las

* Director del Instituto del Mundo del Trabajo.

economías de mercado han terminado por demostrar su superioridad sobre los regímenes *estado-cráticos* de planificación central.

La autorrevolución del capital no fue neutral. Desde sus comienzos se observa que el capital financiero motoriza las operaciones, favoreciendo a las grandes empresas multinacionales de los países altamente industrializados. No existe la voluntad de utilizar las nuevas tecnologías para promover la modernización integrada de las economías en escala global, sino para favorecer una gigantesca concentración capitalista. La herramienta política es la teoría económica neoclásica sustentada por la *revolución conservadora* (con epicentro en Estados Unidos y Gran Bretaña) que sostiene como objetivo central garantizar la prioridad de la oferta del capital (rentabilidad empresarial) sobre la demanda, rentabilidad empresarial que parece no detenerse aun con el riesgo de agudizar la destrucción del medio ambiente.

La revolución conservadora –luego conocida como *neoliberalismo*– imagina y promueve una nueva sociedad funcional al predominio de la teoría de la oferta: la *sociedad de mercado*. Entiende que el progreso económico y social exige mercados de trabajo *desregulados* y admite la existencia de grupos sociales *ganadores* y otros *perdedores*. Avanza aun más al aplicarse al rediseño del mundo del trabajo y anuncia que en el futuro *el trabajo será escaso*, que en los países industrializados descenderá el número absoluto de trabajadores asalariados y que se habrán de configurar, a escala mundial, *sociedades duales* habitadas por un tercio de desocupados y trabajadores informales de bajos ingresos sujetos de *asistencialismo*. El advenimiento de esta época con *trabajo escaso* es explicado pormenorizadamente en la obra de Jeremy Rifkin, *El fin del trabajo*.

El neoliberalismo se afianza particularmente en los países altamente desarrollados del G7, pero su objetivo es de alcance mundial. Necesita para ello contar con la participación de organismos multilaterales y bilaterales de crédito (FMI, Banco Mundial y otros), partidos políticos, centros académicos, sectores de las iglesias. Intenta un posicionamiento cultural y político orientado a neutralizar eventuales nichos de resistencia en los sindicatos, en los partidos políticos progresistas y de izquierda, en organizaciones del empresariado favorables al *Estado de bienestar*, en corrientes culturales y científicas opuestas al neoconservadurismo. Su objetivo político-cultu-

ral apunta a construir una nueva hegemonía, para lo cual resulta imprescindible producir cambios en los imaginarios sociales y erradicar modelos interiorizados vinculados con toda variedad de socialismos, con tradiciones e instituciones positivas fundadas en el keynesianismo y con concepciones valorativas del Estado-nación.

Jeremy Rifkin, en su artículo “Europa y el futuro del capitalismo”,¹ nos transmite una vívida imagen de los resultados globales del capitalismo liberal y la revolución conservadora: “Con la caída del muro de Berlín y la defunción de la Unión Soviética, el capitalismo ha disfrutado de un indiscutido campo de juego mundial para imponer su voluntad al mundo. Quizá vaya siendo hora de preguntarse qué tal lo ha hecho el capitalismo. Hoy, cuando los beneficios de las multinacionales se disparan en todas partes, noventa y nueve países se encuentran en peor situación económica que a principios de la década de los 90. El capitalismo prometió que la globalización reduciría las diferencias entre ricos y pobres. Por el contrario, la división no ha hecho más que aumentar. Las 356 familias más ricas del planeta disfrutan ahora de una riqueza combinada que supera la renta anual del 40% de la humanidad. Los ideólogos capitalistas prometieron conectar a los desconectados e introducir al mundo pobre en la aldea global de la alta tecnología. La promesa no se ha cumplido. Dos tercios de la humanidad no han realizado jamás una mera llamada telefónica, y un tercio de los seres humanos carece de acceso a la electricidad, lo cual los deja al margen y aislados del comercio y de los intercambios mundiales. Los adalides del capitalismo prometieron promover el desarrollo económico sostenible y conservar y preservar la frágil biosfera de la que depende la vida en la tierra. Pero seguimos derrochando las reservas de combustible fósiles que nos quedan, arrojando cantidades crecientes de dióxido de carbono a la atmósfera, destruyendo los ecosistemas y los hábitats del mundo, amenazando la supervivencia de otras criaturas y aumentando la preocupante amenaza del calentamiento de la Tierra y la perspectiva de que el próximo siglo se produzca un cambio climático catastrófico”.

A la descripción de Rifkin se podría agregar que, con la caída del comunismo, el capitalismo anunció el comienzo de un mundo pacífico. Pero los resultados hoy nos muestran un mundo más peligroso signado por guerras de agresión, ten-

1. J. Rifkin, “Europa y el futuro del capitalismo”, *El País*, Madrid, 23 de mayo de 2005.

siones entre grandes potencias, aumento del terrorismo y nuevos impulsos en favor del armamentismo nuclear.

1.2. Apropiación por el neoliberalismo de la categoría mercado: el libre mercado

El neoliberalismo se apropia –en el actual contexto de la segunda mundialización de la economía– de la categoría *mercado* y la reformula como *libre mercado*. No fue sencillo descubrir que existía una *contradicción* sustancial entre ambos términos.

A partir de los años 70 se produjo una *auto-revolución* del capital que refunda el capitalismo liberal. Pero, por sus resultados y secuelas de desempleo, subempleo y pobreza, fue posible constatar que el supuesto *libre mercado* se construía en gran medida a costa de la pauperización relativa de importantes segmentos de trabajadores asalariados, de la consolidación estructural de la pobreza, de los empleos de baja calidad entre los trabajadores de la economía informal y de las economías campesinas familiares.

A fines de los años 90 se hizo evidente que, en las condiciones de hegemonía de los países del G7 y sus instituciones financieras operativas (FMI, Banco Mundial), el capitalismo liberal desarticulaba los mercados, incapacitándolos para promover el desarrollo sustentable. Las políticas públicas laborales propias del neoliberalismo se fundaban en una premisa “malthusiana”: para garantizar el crecimiento económico global parecía inevitable, durante un período histórico determinado, la exclusión del trabajo productivo y decente de casi la mitad de la población mundial. Lo que estaba en curso era una gigantesca concentración y centralización del capital: quinientas grandes empresas multinacionales controlaban en 2000 el 70% del comercio y las inversiones a escala mundial. Ese proceso de concentración y centralización era acelerado por el capital financiero rentístico, que se había constituido en una especie de modo *autónomo* de realización del capital –vía ganancias financieras especulativas– a escala mundial.

1.3. Se inicia la resistencia sociopolítica: la consigna “otro mundo es posible”

Fueron los sindicatos, los sectores de empresarios desplazados y condenados a la ruina, los

antiguos movimientos sociales (entre ellos, los campesinos) y los nuevos movimientos emergentes (ecologistas, asociacionistas, de género, minorías étnicas) los que organizaron las acciones de resistencia al neoliberalismo. La mayoría de los partidos políticos asociados en el pasado con el mundo del trabajo quedó impactada y sin reacción ante el neoliberalismo. La capacidad de convocatoria social solidaria y pluralista de antiguos y nuevos movimientos sociales, de los sindicatos, de los medios de comunicación, se constituyó, sin la presencia masiva de partidos importantes, en la gran matriz de resistencia. Lograron alto prestigio el Foro Social Mundial de Porto Alegre y su consigna “Otro mundo es posible”.

En el interior del heterogéneo escenario sociopolítico de resistencia al capitalismo liberal, se van perfilando posiciones políticas, económicas y laborales que se constituyen en *contratendencias* legítimas al neoliberalismo. Tienen como denominadores comunes los esfuerzos por reinstalar el rol del Estado como *organizador* de los mercados, y las políticas públicas de desarrollo económico-social como herramientas principales. Como *contratendencias*, estas posiciones críticas *penetran* ideológicamente en las grandes burocracias del FMI y del Banco Mundial, provocando divisiones doctrinarias y políticas. Joseph Stiglitz ha sido el gran testigo crítico de la crisis ideológica temporal producida en los organismos multilaterales de crédito. Y ha dejado testimonio del desconcierto inicial por el fracaso de las recetas neoliberales y por la filtración de ideas neokeynesianas en esos organismos, ahora sometidos a críticas por sus responsabilidades en las grandes *crisis de la deuda* que involucraron a países periféricos desde la crisis mexicana (1994) hasta la crisis argentina (2001).²

1.4. El retorno de Keynes: planificación y economía de mercado

Súbitamente nace un *neokeynesianismo*. Por el desplome de la Unión Soviética, Keynes vuelve a la escena sin rivales a la izquierda y con el prestigio de haber sido el precursor de la idea –y de la implementación– de que es posible planificar en la economía de mercado. Un caso espectacular de versión neokeynesiana –en gran medida por haber sido capaz de demostrar la posibilidad de planificar en los mercados sin renunciar políticamente al curso socialista– es el de la Re-

2. Véase Joseph Stiglitz, *Los felices 90. La semilla de la destrucción*, Buenos Aires, Taurus, 2003.

pública Popular China. Pero el auge keynesiano está presente en otras áreas clave. Ante todo, en la Unión Europea, donde la mitad de los habitantes rechaza el curso neoliberal sociolaboral que se pretende legitimar con el Tratado Constitucional –hoy en debate y rechazado en Francia y Holanda–. También está presente en los intentos de países, agrupados en el Grupo de los 20, de convertir la OMC en un ámbito de equilibrios comerciales. Y en la exigencia de un retorno del FMI y el Banco Mundial a las funciones monetarias y financieras previstas en Bretton Woods. En los gobiernos *neodesarrollistas* de América Latina (Brasil, Argentina, Chile, Venezuela, Uruguay) también comienzan a aplicarse políticas de inspiración keynesiana.

¿Qué significa organizar los mercados? Sintéticamente, significa que el Estado democrático se *reforma* para ejercer su poder y asegurar modos de producción y distribución nacionales y supranacionales funcionales a la inversión productiva y a la expansión del consumo popular. Para ello se debe planificar una distribución equilibrada del excedente económico a fin de alcanzar la mejora constante y equilibrada de la productividad media de la economía. Cuatro de los componentes sociolaborales centrales para organizar los mercados son: el *pleno empleo decente* (entendido como *trabajo para todos*), las políticas laborales y educativas para la capacitación continua de trabajadores y empresarios, las políticas de equidad de género y las políticas públicas laborales para la incorporación a los mercados de trabajo de jóvenes y mujeres. Esto requiere de redes y estructuras productivas modernas y eficientes ensambladas con normas laborales (dimensión social) que protejan a los trabajadores asalariados y a las categorías no asalariadas propias de las *nuevas formas* de trabajar.³

El neokeynesianismo reafirma la centralidad de las economías de mercado. Concurren a la organización de economías de mercado diversas formas de propiedad (privada, pública, cooperativas) que estructuran economías de propiedad mixta. Las economías de mercado se pueden denominar *economía social de mercado*, o *economía socialista de mercado*, o *economías mixtas-integradas*, u otras fórmulas especiales. Pueden existir diferencias entre ellas, pero serán secundarias si se acepta que el capital no tiene por qué realizarse exclusivamente con el capitalismo liberal. El deno-

minador común político para la organización de los mercados –según la tradición keynesiana– es la acción concertada del Estado con las empresas, los sindicatos y otras organizaciones de la sociedad civil.

1.5. La sociedad de trabajo: premisa del desarrollo sustentable

Actualmente no es viable a largo plazo un modo de producción sustentable sin instituciones sociopolíticas que garanticen la igualdad de oportunidades. Ésta se garantiza, ante todo, con una distribución positiva de los ingresos directos, pero incluye también la distribución masiva de una variedad de bienes sociales (educación, salud, vivienda, entre otros). Estructuras sociales solidarias y generadoras de bienestar social son imprescindibles para alcanzar las metas del desarrollo sustentable democrático. Este requisito –con formas históricas específicas en diferentes etapas de evolución de las sociedades– adopta hoy la forma concreta de *sociedades de trabajo*. Esta categoría reivindica como valor esencial que el trabajo es *sustancia fundante* de toda la historia de la humanidad.

La sociedad del trabajo se articula con teorías y prácticas sociales precedentes, que son sus *pisos civilizatorios*. Las instituciones y las prácticas sociopolíticas que sustentan la entrada en la historia de la sociedad del trabajo son principalmente aquellas que han dado lugar a la creación de empleo productivo en diferentes momentos de la *historia del capital* y de las organizaciones autónomas de los trabajadores asalariados. Concurren como *pisos civilizatorios* sociolaborales la acción de los sindicatos, las diferentes modalidades e institutos del *Estado social*, las empresas que promueven las innovaciones productivas aplicadas mediante negociaciones con los sindicatos y los trabajadores, las organizaciones políticas afines al mundo del trabajo, los impulsos morales e institucionales de corrientes religiosas progresistas, la cooperación institucional entre los intelectuales y el mundo del trabajo para humanizar y mejorar la calidad del trabajo. Las normas internacionales del trabajo y el tripartismo, promovidos por la OIT, han jugado un papel central para construir mercados de trabajo nacionales y supranacionales regulados por normas laborales que favorecen la humanización del trabajo y la solidari-

3. Véase André Gorz, *Miserias del presente, riquezas de lo posible*, Buenos Aires, Paidós, 1998.

dad social. La aplicación de las normas laborales a la economía global es lo que se conoce como *dimensión social de la globalización*.

La primera razón de la legitimidad de la sociedad del trabajo consiste en que se confronta, con fundamentos empíricos y teóricos, con la categoría de *sociedad de mercado*. Esta última se corresponde con los intereses de un sector de las sociedades, identificado con las capacidades innovadoras y a la vez “darwinistas” del capital. La constitución de sociedades de mercado es el resultado del curso real de la historia bajo la hegemonía temporal de la ideas de la *revolución conservadora*. Ésta se ha realizado como apropiación unilateral –y predominantemente privada– del excedente económico, generando segmentación en las estructuras productivas y de ingresos, y bloqueando la expansión del trabajo productivo en sus diversas modalidades salariales y no salariales. Por eso el neoliberalismo termina siendo inaceptable para las sociedades. Se ha verificado, por sus resultados, que el neoliberalismo sobredimensiona el carácter rentístico-financiero de la acumulación, agudiza la concentración de las riquezas y el poder, y genera un malestar generalizado en las sociedades.

La segunda razón es que actualmente –en correspondencia con la segunda ola de mundialización de la economía– se difunde con insistencia que el comercio es el factor de unidad de las sociedades. Pero el comercio, si bien es fundamental, no integra a las personas sino que las pone *en contacto*. Lo que integra y une a las personas en las sociedades es *el trabajo*. En la economía global, lo que integra mundialmente es el trabajo en *cadena globales de valor productivas supranacionales*. Éstas conforman *mercados de trabajo supranacionales*. El comercio mundial permite a esas cadenas productivas la realización del valor y, por lo tanto, consolida las relaciones de producción globales. La demanda de construir sociedades de trabajo es legítima.

1.6. La sociedad de trabajo no es una utopía

La categoría *sociedad de trabajo* podría permanecer en el reino de las utopías si no lograra constituirse como *fuerza sociopolítica*, componente de la economía política de desarrollo sustentable. La sociedad de trabajo debería ser el instituto sociolaboral específico genérico dentro de mo-

dos de producción y distribución *superiores* a los que ha generado la presente autorrevolución del capital en los marcos del capitalismo liberal. Para hacer posibles las sociedades de trabajo, es necesario pugnar en las economías de mercado de modo de convertir en dominantes a nuevos modos de producción sustentables según regiones y países, con capacidades políticas y técnicas para *apropiarse* –y *utilizar* para el bienestar de las sociedades– de los logros tecnológicos y productivos de la autorrevolución del capital. Esto sólo será posible reestructurando las formas de propiedad para favorecer la formación de empresas privadas, cooperativas y públicas, e introduciendo la participación de los trabajadores en la gestión empresarial. Los nuevos modos de producción y distribución basados en la economía política de desarrollo pueden –como hemos dicho– ser denominados *economía social de mercado*, *economía mixta de mercado* o *economía socialista de mercado*, entre otras expresiones.

Utilizando las ideas de Jean-Paul Fitoussi,⁴ esos nuevos modos de producción y distribución –en el nivel sociolaboral– deberán articularse bajo tres condiciones básicas: *reunificación del espacio físico* (eliminación de las asimetrías catastróficas entre las clases y capas sociales urbanas y rurales), *reunificación en el espacio social* (integración de las sociedades mediante diversas formas de trabajo productivo y predominio de la economía productiva y ambientalista sobre la economía rentístico-financiera), y *reunificación en el tiempo generacional* (asegurando, a través de la planificación, el desarrollo de las trayectorias laborales de las diferentes generaciones de trabajadores por medio de la estabilidad y la capacitación continua, junto con la entrada sistémica a los mercados de trabajo de mujeres y jóvenes).

La fórmula sociolaboral de Fitoussi parece, a primera vista, sencilla, pero se trata de una fórmula muy compleja. Supone, ante todo, en el nivel del sistema de relaciones de propiedad, excluir el viejo recurso ideológico y simplista de la izquierda de plantear *estatizar en masa el capital*. Se trata de economías de mercado con regímenes de propiedad mixtos. De economías nacionales de mercado integradas en los flujos de la economía global, pero con *apertura selectiva*, que para ser eficientes deben realizar en los mercados subregionales, regionales y mundiales un 20-30% del PBI.

4. Véase Jean-Paul Fitoussi, “En Francia se discute otra cosa”, *Clarín*, 26 de mayo de 2005.

¿Qué significa, para lograr esas metas, organizar los mercados? Significa que el Estado en todos los niveles debe contar con herramientas de política económica (políticas públicas) para que el ahorro y la demanda efectiva (consumo más inversión) sean direccionados por políticas públicas de distribución del excedente económico, regulando así el comportamiento de las variables económicas según un patrón de industrialización y especialización de los sectores económicos. A su vez, las reglas de la economía integrada deben estimular las inversiones extranjeras, localizándolas en los sectores productivos estratégicos que movilicen al conjunto del aparato económico, y estimulando que esas empresas multinacionales y grandes empresas locales funcionen como dinamizadoras del nuevo modo de desarrollo productivo. Es en el universo de la economía global donde, en definitiva, se demostrará la vitalidad histórica de la doctrina de economía política del desarrollo de inspiración nekeynesiana, para los países y regiones.

La esquemática formulación de un modo de desarrollo –que, como tal, articula y ensambla las prácticas económicas, sociales, culturales y políticas de las sociedades– apto para dotar a las economías de mercado de *direccionalidad y de sustentabilidad programada con trabajo para todos*, requiere de instrumentos de la economía laboral y, por lo tanto, de la gestión de instituciones públicas y de especialistas capacitados para formular y dar seguimiento a la ejecución de los programas destinados a cubrir demandas laborales de los mercados de trabajo. La categoría abstracta de sociedad de trabajo podrá transformarse en categoría concreta (operativa) sólo si se cuenta con la identificación ideológica por parte de los sujetos del mundo del trabajo (trabajadores, sindicatos, organizaciones empresarias, asociacionistas y centros generadores de tecnologías aplicadas) con los objetivos y las prioridades de plan.

Como la planificación opera en los mercados, es fundamental que se generen sistemas públicos de capacitación continua de trabajadores, de empresarios y de gerentes según las demandas de las empresas y los mercados laborales nacionales, los mercados laborales interempresas multinacionales y los mercados laborales globales en escalas regionales y mundiales. Esos sistemas de capacitación se fundan en la cooperación entre el poder político, las instituciones especializadas públicas y privadas, las organizaciones empresariales y los sindicatos. Ejemplos de este tipo de *planificación* para incorporar trabajadores al mercado laboral ya existen, y han

demostrado su eficiencia: los sistemas de capacitación duales (combinación y coordinación entre escuelas de empresas y del sistema público) para los jóvenes trabajadores en Alemania y en los países escandinavos. Actualmente, para América Latina y Caribe, incluyendo los sistemas duales, se debe retomar como parte de la lucha para fortalecer las políticas públicas laborales la idea de reinstalar los sistemas de educación pública como herramientas prioritarias para calificar a los aspirantes a entrar a los mercados de trabajo.

Las nuevas sociedades de trabajo ponen en crisis el paradigma tradicional de educación-capacitación y obligan a reformularlo a partir del replanteo de diversas relaciones o situaciones, como las de género, las nuevas percepciones del mundo de los jóvenes adiestrados en las culturas virtuales, la importancia de la dialéctica trabajo-ocho, los nuevos valores y actitudes que definen la relación de los trabajadores/as en las empresas y en las familias, entre otras posibilidades. La capacitación continua debe tener presente que hoy los jóvenes crecientemente piensan e imaginan los trabajos en relación con el mundo simbólico y con las prácticas de la sociedad de la información. Con esas ventajas comparativas culturales, contingentes de jóvenes se van transformando espontáneamente en *educadores-capacitadores* de las generaciones más adultas, en contextos complicados y dolorosos dado que, a su vez, son expulsados de los mercados de trabajo aquellos a quienes hoy se considera trabajadores viejos luego de cumplir los cuarenta y cinco o cincuenta años y de haber cumplimentado un largo trecho de la trayectoria laboral. Un gran desafío es, sin duda, concentrar los esfuerzos para la compleja tarea de incorporar a los mercados de trabajo, a través de los sistemas de capacitación, a las mujeres y a los jóvenes en los diversos tipos de ocupaciones, aunque dentro de la lógica de la sociedad de la información, y constituir y reconstituir los lazos laborales y culturales intergeneracionales. Otro desafío consiste en asegurar las trayectorias laborales de los trabajadores/as adultos mayores.

1.7. La sociedad de trabajo, un objetivo sociopolítico

La sociedad de trabajo es sinónimo de una sociedad con diversas modalidades de *empleo decente*. Pero si bien la calidad de los empleos depende, en última instancia, de la productividad media de una economía, ninguna economía

puede funcionar adecuadamente si los patrones de distribución del ingreso se ajustan a la creciente polarización social consolidada por la fuerte descalificación profesional que se registra en los bolsones de desempleo y pobreza. En una sociedad del trabajo existen las desigualdades, pero esas desigualdades deberán ser acotadas. Las escalas salariales, cuando son superiores a un diferencial de ingresos mayor de 1 a 10, impiden en distinto grado el crecimiento económico sostenido y la cohesión social. La sociedad de trabajo necesita incluir políticas impositivas que graven fuertemente la riqueza a fin de que la distribución del ingreso sea favorable a la igualdad.

La viabilidad de la *sociedad de trabajo* se decidirá a escala mundial. En otros términos: la sociedad de trabajo forma parte de un *diseño del sistema-mundo* sustentado en políticas supranacionales y nacionales destinadas a favorecer los intereses de los pueblos, y como herramientas restrictivas del poder discrecional de las empresas multinacionales y del sistema financiero internacional. La edificación de sociedades de trabajo debería ser uno de los núcleos de sustentación del “objetivo del milenio” de erradicar la pobreza.

La *sociedad de trabajo* sólo es sustentable en escala mundial a través de distintos niveles de una nueva articulación política democrática entre los Estados y los pueblos. La democracia, para ser global, requiere de esa doble integración y de la capacidad de instalarse como cemento político-cultural del *pueblo-mundo* que, aunque hoy se encuentra en traumático proceso de desarrollo, es una de las consecuencias positivas de la mundialización. Al mismo tiempo, la sociedad de trabajo será sólida si se afianza en el desarrollo local y en las empresas. Así, por ejemplo, la existencia legal de los comités o cuerpos de delegados en las empresas, o la participación democrática de los ciudadanos/as en las instituciones públicas que regulan la protección del medio ambiente o los sistemas de salud y de seguridad social públicos, son prácticas sociales clave para la construcción de sociedades de trabajo.

Los paradigmas de la sociedad posindustrial o de la *sociedad de la información* prefiguran, ciertamente, los nuevos modos alternativos de desarrollos económicos, sociales y políticos. Esos modos, bajo la hegemonía unilateral del *capital*, pueden dar lugar a resultados perversos si

su concreción se logra, por ejemplo, a través de guerras entre civilizaciones. Las sociedades de mercado pensadas y organizadas en Occidente favorecen el clima de violencia, racismo y xenofobia. Como *antídoto* civilizatorio, apostamos por la construcción de sociedades de trabajo que favorezcan la solidaridad entre los pueblos y naciones.

La sociedad de trabajo es un instituto clave para dotar de vitalidad a la democracia representativa. La democracia representativa es vital sólo cuando incluye el funcionamiento de los *contrapoderes* civiles. La lucha sociopolítica por la realización de la democracia económica, política y social es una gran consigna. Pero la democracia política es creíble y defendible cuando los excluidos y explotados perciben que la meta a alcanzar es la constitución de sociedades de trabajo.

2. Los componentes y las articulaciones en el paradigma

2.1. Un nuevo mundo recién está tomando forma

El paradigma de la sociedad del trabajo construye sus fundamentos morales y políticos en competencia con el paradigma de la sociedad de mercado. Son dos modelos en lucha dentro de un nuevo mundo que recién está tomando forma. Es una lucha dentro de la segunda ola de mundialización de la economía y de la constitución de la economía informacional, como ha demostrado en forma magistral Manuel Castells.⁵ Tres procesos independientes concurren a conformar el escenario de confrontación:

- la evolución de la tecnología de la información y la constitución de la economía informacional;
- la implantación de un modo de producción binario de capitalismo informacional que se caracteriza, en su modo específico de desarrollo, por limitar el bienestar pleno a una parte de la población mundial (20%) y condenar al subdesarrollo y la exclusión social a la mayoría de esa población (50%);
- la pérdida relativa de posiciones de instituciones sociopolíticas clave de la democracia liberal (partidos, sindicatos, etc.), la emergen-

5. Véase Manuel Castells, *La era de la información*, México, Siglo Veintiuno, 1999, 3 vols.

cia de nuevos movimientos sociales de contrapoder (defensa de los derechos humanos, ecologismo, feminismo y género, movimientos étnicos) y la formación de grandes espacios sociopolíticos pluralistas internacionales, en oposición a la subsunción de la política en la economía neoliberal altamente concentrada.

¿Dónde prioriza su instalación estratégica el capitalismo informacional? En la industria de la información, en empresas de medios, en servicios avanzados, en empresas *estrella* y en las instituciones generadoras de bienes sociales (salud, educación). La autorrevolución del capital, orientada por el capitalismo liberal, organiza las actividades económicas utilizando las tecnologías de la información. Se establece así la interrelación entre el modo de producción capitalista liberal y el modo de desarrollo informacional.

Estos procesos interactúan entre sí y dan lugar a la sociedad en red, a la economía informacional en red y a la cultura de la virtualidad real. Es un mundo interdependiente, cuyo núcleo fundacional es la tecnología de la información. Las relaciones económicas, políticas y culturales adoptan la forma de redes. Los resultados de la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información, celebrada en Ginebra en 2003, ilustran sobre la identificación institucional entre la sociedad de la información con el neoliberalismo: el punto de intersección es la edificación de la sociedad de mercado.

El documento central de esa cumbre reafirma la Declaración de Principios de la Cumbre Mundial de 1998, la cual establece que la sociedad de la información –a partir del uso de los servicios de las telecomunicaciones– se sustenta en la utilización del desarrollo tecnológico para constituir sociedades de mercado. Estas sociedades funcionan sobre la base de la *autoapertura comercial*. Los intereses del mercado son transformados en *interés público*. El rol del sector público es el de *auxiliar al mercado* y, para ello, se crea una atmósfera favorable a los grandes consorcios del área de la información y de las comunicaciones. La información sería entonces la *poderosa mercancía* a comercializar a cambio de la energía, los recursos naturales y los bienes intensivos en trabajo.

Se han creado instituciones políticas y técnicas específicas para hacer viable el objetivo de identificar *sociedad de mercado* y *sociedad de la información*, y se han configurado grandes escenarios “globales” de coordinación.

La *sociedad de la información* (conocimiento)

es, por la hegemonía del capital, el núcleo de la lógica binaria de desarrollo-subdesarrollo y coexiste con sociedades preexistentes. En primer lugar, coexiste con instituciones aún vigentes de la sociedad industrial, pero también lo hace con las diversas modalidades de sociedades precapitalistas que han sobrevivido.

Su principal territorio operacional es Estados Unidos, sede de las grandes compañías de la información. Su *programa básico* incluye ciertos asuntos clave: la protección de los derechos de propiedad intelectual, la privacidad y la protección electrónica de los datos, la seguridad de redes, la protección de los consumidores y los usuarios, la tarificación de los servicios, las legislaciones laborales flexibles.

2.2. Las nuevas relaciones sociales y técnicas en las empresas

Los sindicatos, en sus prácticas diarias, vienen experimentando los cambios organizacionales en las empresas transformadas por el impacto de la autorrevolución del capital sobre los procesos y productos. Las relaciones técnicas de trabajo (derivadas principalmente de los procesos productivos concretos en cada rama económica) constituyen la base de nuevas relaciones sociales de producción, definidas mediante las categorías de *productividad* y *competitividad*. Las empresas transformadas (que suelen aplicar formas de organización del trabajo fordistas) mantienen la división entre trabajo calificado y no calificado pero tratan de disolver al *trabajador masa* y sustituirlo por el *trabajador innovador*, quien está identificado y asociado de diversos modos con la empresa

Coexisten en las empresas diversas formas de relación laboral: trabajo a tiempo completo, trabajo a tiempo parcial, trabajo estable, trabajo temporario, trabajo en el *núcleo duro* de la empresa, en red o en *estrella*; trabajos tercerizados en empresas subsidiarias (subcontratistas; *outsourcing*), trabajo individual y personalizado, entre otros. Estos diferentes atributos o modalidades de trabajo pueden ser incorporados a categorías más amplias (por ejemplo, al *trabajo precario*, que suele ser temporario y con salarios inferiores y es el que predomina en pequeñas y medianas empresas).

¿Qué significa comenzar a luchar por la *sociedad de trabajo* en mercados laborales estructurados según estratificaciones sociotécnicas de la fuerza laboral en la empresa, y en ramas y en sectores de actividad? Significa luchar –como ya

está ocurriendo— para que las diversas categorías de trabajadores sean tuteladas por legislaciones laborales actualizadas y por la negociación colectiva. Esto significaría constituir un marco que permita al sindicalismo desplegar sus capacidades sociopolíticas para *centralizar* las diversas tensiones laborales y utilizar la centralidad para combatir las decisiones unilaterales de las empresas. La centralidad sindical debe servir para extender la afiliación de las diferentes categorías de trabajadores asalariados a los sindicatos.

Una política laboral sustentada en el paradigma de la sociedad de trabajo debe tener en cuenta que cada situación laboral particular presenta siempre, en su unidad, aspectos contradictorios. Un ejemplo de ello es el *trabajo a tiempo parcial*, que por un lado puede ser funcional a la explotación de los trabajadores y trabajadoras a través de la intensificación de la jornada de trabajo reducida pero, por otro, puede interesar a los colectivos de género o a jóvenes que pretenden contar con tiempo libre. Por lo tanto, no se trata de criticar en bloque esa modalidad sino de hacerlo respecto de su aspecto reaccionario (la explotación) protegiendo el aspecto potencialmente positivo que puede tener cuando es reclamado por el trabajador o la trabajadora que necesita contar con tiempo libre para otras actividades. La ingeniería de los procesos de trabajo puede exigir variadas formas de contratación. Luego, de lo que se trata es de impedir que la variedad de relaciones contractuales sirva para favorecer la explotación de trabajadoras y trabajadores. La *flexibilidad* en la táctica sindical no debe afectar los pisos históricos jurídico-laborales: la jornada de ocho horas, la estabilidad, los descansos, las vacaciones, la seguridad ocupacional, entre otros.

La empresa transformada genera *objetivamente* el individualismo y la competencia profesional. Se trata de comportamientos que no deben ser rechazados a priori. Por el contrario, pueden ser canalizados y situados dentro de los valores comunes de cooperación y fraternidad propios de las clases trabajadoras. Consecuentemente, no se debería pretender suprimir *artificialmente* realidades como la *personalización* del trabajo según tramos de ingresos, sino incorporarlos *inteligentemente* a las escalas salariales y a los derechos laborales en los convenios colectivos. No se necesita inventar "trabajos ideales", se debe actuar sobre las formas concretas del trabajo. Para ello, lo central es poner freno al autoritarismo capitalista y a la visión empresarial del "trabajador descartable".

Para defender las opciones del trabajador a construir su trayectoria laboral (especialmente en el caso de los jóvenes) se requiere profundizar la presencia del sindicato dentro de las empresas: comités de delegados del personal, cuerpos de delegados sindicales, constitución de representaciones especiales del sindicato en las empresas, entre otras modalidades de participación. Ciertas formas de cooperación en la empresa, como los círculos de calidad *toyotistas*, no deben rechazarse a priori sino compatibilizar su rol con criterios de solidaridad laboral y centralidad sindical.

Las estructuras laborales y sindicales en la base —en la empresa— han sido y son fundamentales para los trabajadores. Su fortaleza dependerá de dos condiciones: la afiliación masiva de los trabajadores a los sindicatos y la utilización de las estructuras laborales: delegados en la empresa, comités y cuerpos de delegados, comisiones paritarias para el cumplimiento de los convenios colectivos de trabajo, entre otras instancias. Cabe considerar las identidades laborales y sindicales de los colectivos de trabajo, y las formas de organización y representación sindical y laboral que responden a situaciones particulares, entre ellas la feminización del trabajo, el trabajo de jóvenes y el trabajo de los migrantes.

Las empresas transformadas se organizan en torno de un nuevo tipo de *clase patrimonialista* y de *gerenciamiento*, productos del otro fenómeno de nuestra época: el *capitalismo patrimonial*. Integrado por los propietarios de acciones (*stockholders*) y los gerentes, su objetivo es lograr ganancias extraordinarias. Son parte de los mercados financieros globales y de sus redes de gestión.

Las características de este nuevo tipo de propiedad y de *management* empresarial le plantean al movimiento sindical el desafío de analizar y estudiar estas nuevas formas de poder en las empresas.

2.3. La empresa como comunidad de trabajo

¿Qué significa luchar por la sociedad de trabajo en las empresas transformadas y en las tradicionales? Implica ubicar como prioritario el objetivo de la participación de los trabajadores en la gestión de las empresas, establecer en el ámbito empresarial la identidad de comunidad de trabajo y la cooperación para el buen resultado empresarial, y restablecer la función específica de la renta financiera como herramienta de la buena *performance* económica y social de la empresa.

La humanización del trabajo y la calidad de los empleos son las primeras condiciones sociolaborales de la llamada “responsabilidad social de las empresas”. Es importante que los trabajadores perciban la empresa como *experiencia de vida*, como comunidad de trabajo. El poder *inmaterial* del capital se vuelve material y, por lo tanto, controlable por los trabajadores cuando la empresa es reconocida por ellos como una institución social *superior* a sus componentes de clase. En toda comunidad hay intereses antagónicos; las empresas como *comunidades de trabajo* no excluyen sino que incluyen el conflicto histórico entre empresarios y trabajadores. Pero la comprensión de las partes del nuevo contexto empresarial facilita la búsqueda de soluciones a los conflictos en el marco de la legislación laboral protectora del trabajo.

El gran objetivo de la sociedad de trabajo es el de servir como plataforma sociolaboral capaz de agrupar las fuerzas necesarias para desplazar del centro de las decisiones políticas y económicas a los poderes que pretenden la consolidación del capitalismo liberal a escala mundial a través del desarrollo binario. La sociedad de trabajo debe ser un *gran mito movilizador*. Su razón de existencia es la posibilidad de generación de *trabajo para todos*, noción que engloba al trabajo asalariado como una de sus formas dominantes, pero *no como la única*. La lucha contra la exclusión social *comienza en la empresa*, dotando a las relaciones sociales de producción de atributos vinculados con los empleos decentes y productivos.

2.4. La sociedad de trabajo como componente de la democracia política, económica y social

El gran desafío para el triunfo progresivo de la sociedad de trabajo es concebir su configuración como parte de la lucha por un poder político que abra caminos a la instauración de democracias económicas, sociales y políticas. Sólo la reformulación del poder político podrá garantizar que la globalización basada en la sociedad informacional se universalice de modo inclusivo. Esto demandará una gran batalla *civilizatoria* frente al capitalismo liberal, que no debe confundirse con el liberalismo político, ya constituido como un estadio histórico civilizatorio a escala universal. La sociedad del trabajo forma parte de la batalla mundial por la democratización de la economía global.

La lucha por la sociedad de trabajo es *política* en la *era de la información*, y para su edificación progresiva requiere ser asumida como *programa* por los Estados-nación democráticos con capaci-

dades para organizar los mercados. Sólo la economía política del desarrollo –de la que es componente articulador la sociedad de mercado– puede sustentar políticamente a los Estados-nación promotores del desarrollo. El destino de nuestra propuesta es incierto, porque existe una crisis de legitimidad de los Estados-nación y de los partidos políticos. La democracia está subvaluada. La economía y el poder mundial en red se constituyen como poderes inmateriales e inasibles para las sociedades frente a la virtualidad de los flujos globales –controlados por el capitalismo informacional– que dan identidad al mundo trascendiendo el tiempo y el espacio. Largas y duras batallas esperan a las sociedades para revertir una correlación de fuerzas desfavorable, generada por la construcción de la economía global.

La ausencia de temporalidad de la hegemonía del capitalismo neoliberal confunde y atemoriza a las sociedades. Dada la creciente subordinación de los Estados a los poderes de los mercados *libres*, son las comunidades y los gobiernos locales quienes pueden funcionar hoy como *autodefensas* y *trincheras* de protección frente a la globalización capitalista. Es necesario influenciar a favor de posiciones democráticas, solidarias e internacionalistas a las comunidades y a los gobiernos locales. Las propuestas de la sociedad de trabajo constituyen una buena plataforma para ambos escenarios. Pero es necesario alertar que las comunidades y gobiernos locales pueden también funcionar como trincheras defensivas finalmente reaccionarias frente a la globalización, a través de los fundamentalismos religiosos, el militarismo y los nuevos fascismos de las llamadas *comunidades autónomas*. Ni el neoliberalismo conservador ni las versiones ultraderechistas y reaccionarias pueden resolver las demandas de *trabajo para todos* y la eliminación de la pobreza que reclama la mayoría de la humanidad.

El capitalismo liberal y la economía de libre mercado constituyen grandes paradojas de la historia: están cambiando el mundo pero, al mismo tiempo, son incapaces de garantizar la reproducción a escala planetaria de un atributo básico de la vida de las personas: el trabajo.

2.5. A modo de resumen: imposición o desarticulación de la lógica binaria

El capitalismo informacional opera mediante una lógica binaria de *desarrollo-subdesarrollo*. Esta lógica adopta formas concretas a través de las relaciones sociotécnicas del trabajo. Esto

significa que, en cada formación económico-social –en la que coexisten, como hemos dicho, diferentes modos de producción–, existen empresas y situaciones laborales distintas que corresponden a modos de producción diferentes y a fases de desarrollo propias de cada modo de producción. En los países periféricos, por ejemplo, la mayoría de los trabajadores se desempeña en economías familiares rurales, en pequeñas y medianas empresas formales e informales, en cooperativas (industriales, rurales, comerciales, de servicios, sociales), en actividades unipersonales, entre otras modalidades. Casi mil millones de personas trabajan como asalariadas en la industria, el comercio y los servicios. Con la economía informacional surgen nuevos puestos de trabajo –los llamados *trabajos del futuro*: call-centers; teletrabajos–, pero su desarrollo todavía es incipiente. Lo que predomina a nivel mundial son las ocupaciones o trabajos de baja productividad, los empleos mal remunerados y los crecientemente precarizados, conviviendo con el desempleo masivo.

Diseñar la sociedad de trabajo significa recuperar y redefinir el concepto mismo de trabajo. Dado que los yacimientos de empleo asalariado son limitados, pasa a ser prioritario lograr que los colectivos productivos tradicionales con situaciones laborales diversas se modernicen, y que los trabajadores/as afectados se *reciclen* a través de la alfabetización masiva, la capacitación continua y la protección social. Es cierto que la propuesta socialdemócrata de la extensión de la sociedad industrial democratizada es hoy *inviable*. Pero también lo es que, en las antiguas y nuevas formas de trabajar todavía marginales a la nueva economía informacional, se localizan grandes yacimientos de empleos productivos. Es uno de los principales *desafíos civilizatorios* transformar estos yacimientos en componentes dinámicos del modo de desarrollo de economías de mercado integradas. No es aceptable la estrategia de *subvalorar* los trabajos campesinos e informales de baja productividad y atenderlos piadosamente a través de dispositivos asistencialistas. Se trata de dotar a esos puestos de trabajo de nuevos contenidos técnicos y nuevas relaciones sociales de producción.

Un requisito básico para modernizar los segmentos laborales hoy confinados al subdesarrollo es, al mismo tiempo, un atributo privilegiado de la sociedad de la información: el *conocimiento*. La demanda de conocimiento, que en gran medida se materializa en la necesidad de los sistemas de capacitación continua, se inscribe en el *imaginario colectivo* de la sociedad de la infor-

mación. Al mismo tiempo, los conceptos de *economía informacional* y *empresa en red* son categorías fácilmente asociables con otras como el cooperativismo, el sector social de la economía, la economía solidaria, etcétera.

Por último, el nuevo mundo de la *aldea global* también favorece el acercamiento del ámbito local con la globalidad sustentada en la sociedad de la información, vinculándose a formas de comunicación que constituyen un fenómeno social sin parangón en la historia.

La sociedad de trabajo es inviable sin modificar los regímenes de propiedad que bloquean el despliegue masivo de las capacidades socioproductivas potenciales. Democratizar la propiedad no es sinónimo de desorganización de grandes unidades empresariales –como lo son las empresas multinacionales– sino de mejor distribución de los ingresos y las rentas, de apertura al acceso a la propiedad productiva de los segmentos sociales excluidos. La justa distribución del ingreso y las posibilidades de acceso a la propiedad son herramientas clave para invertir el excedente económico en el desarrollo de economías de mercado integradas.

La elevación global de la productividad del trabajo es imperiosa para resolver un problema de la época: el crecimiento del ciclo vital para trabajar. La sociedad del trabajo busca impedir que la tercera edad avance hacia el abismo o la incertidumbre, mediante el fortalecimiento de los servicios sociales y personales a trabajadores inactivos, lo que exige la formación de fondos sociales para el reclutamiento de trabajadores/as sociales.

El tema nos introduce en la cuestión de la economía política del desarrollo: una nueva economía exige una *nueva contabilidad* o un nuevo *cálculo económico*. La planificación del mercado en la economía global requiere la reforma del tipo de interconexión en las instituciones económicas y financieras internacionales. Pasar de las regulaciones comerciales unilaterales al comercio mundial equilibrado, del monetarismo ortodoxo a las políticas monetarias y de crédito favorables a la inversión y las innovaciones productivas, es un *imperativo civilizatorio* que los propios mercados terminarán por reclamar para garantizar su sustentabilidad mediante el crecimiento sostenido de la demanda.

Quizá ésta sea la principal novedad del nekeynesianismo: los mercados terminarán por reclamar nuevas formas de planificación. La sociedad de trabajo es una construcción teórica asociada con el concepto dinámico de planificación

económica, hoy temporalmente estigmatizado por la economía neoclásica.

La batalla por la sociedad de trabajo requiere una política informacional. Es imposible redireccionar la globalización si el proceso revolucionario de la sociedad de la información –que ha transformado, entre tantas cosas, nuestro modo de pensar, de producir, de consumir y de vivir– es capitalizado por medios controlados por el populismo mediático. Ubicar a la sociedad de trabajo como elemento articulador prioritario de la economía informacional permitirá retomar la iniciativa política para derrotar, en el campo de las ideas y los símbolos, a la versión reaccionaria de la economía informacional.

3. Funcionamiento del paradigma en las formaciones económico-sociales

3.1. La economía informacional como motor del progreso

La economía informacional, por sus potencialidades para configurar la economía mundial, se ha adueñado legítimamente del *mito movilizador del progreso*. Hoy, el capitalismo global se ha posesionado de los destinos de la ciencia y la tecnología al orientarlas –bajo la hegemonía neoconservadora– exclusivamente hacia la creación del valor económico. Los vectores económicos, en contextos de Estados subsidiarios de los mercados, se desvinculan de la *economía política de desarrollo* y con ello, de las consideraciones éticas, sociales y de políticas públicas.

Para recuperar el control sobre los vectores de la ciencia y la tecnología –y lograr su utilización a favor de la humanidad– se requiere detener el *desmantelamiento del Estado*. Este desmantelamiento, acompañado por ideas justificatorias, orienta a países y regiones a abandonar sus funciones de organizadores de los mercados para asumir, cada vez más, el carácter de Estados policiales-represores. Por lo dicho, es fundamental concientizar a las sociedades respecto de que las políticas públicas económicas, laborales y sociales son estructuras y herramientas del Estado *organizador* para preservar la democracia, para organizar los mercados y para promover el bienestar popular. Estas condiciones son también fundamentales para asegurar la *performance* de las empresas y fomentar sus funciones sociales.

Constituir una nueva hegemonía sociopolítica que restablezca la legitimidad del Estado sólo será posible a través de un nuevo vínculo entre

la política y el mundo del trabajo. Es en el interior del mundo del trabajo donde adoptan formas concretas, materiales y sociales, *los progresos tecnológicos* que, a través de Estados y gobiernos democráticos, pueden adquirir direccionalidad progresista y asociarse con valores democráticos, en detrimento de riesgos neofascistas.

La oposición *sociedad de trabajo* versus *sociedad de mercado* es local, nacional y mundial. Las estructuras donde compiten ambos modelos son las redes globales virtuales, en las que se procesan las experiencias, los saberes y las pugnas por el control político. El escenario común es la sociedad de la información. El soporte tecnológico sobre el cual se organiza la sociedad de la información es la articulación de la nueva lógica entre la economía y las comunicaciones. En 1995, dieciséis mil millones de personas se conectaban en redes de internet; en 2005 serán mil millones, y en 2010 tal vez alcancen los dos mil millones. Así, casi un tercio de la humanidad se constituye en la base social de la hegemonía político-cultural de la sociedad de la información.

No será posible dotar de racionalidad a la economía informacional sin organizar sindicalmente a una gran parte de quienes están conectados, que son también *asalariados del conocimiento*. Sin embargo, ésta es la primera condición para plantear, con herramientas efectivas, la lucha contra la *revolución conservadora* desde el interior de la economía informacional. Se trata de impedir que internet (instrumento vital para la producción, la seguridad y las comunicaciones mundiales) esté cada vez más expuesta a ser direccionada por los *lobbies* de proveedores, por grupos internacionales que controlan los medios, por grandes corporaciones. El control de internet debería estar a cargo de entidades intergubernamentales dentro de un esquema democrático de reestructuración de la ONU.

No es posible prescindir de las redes si se pretende influir en el orden mundial. Los Estados, los partidos democráticos, los sindicatos y las ONG progresistas deberían movilizarse para establecer *trincheras* capaces de contradecir el diseño actual de las redes de la información. Los sindicatos deben comenzar a representar a los trabajadores de las redes, quienes mayormente trabajan bajo modalidades de contratación precarias. Se trata de ubicar esta estrategia dentro de la perspectiva sociopolítica del desarrollo de instituciones constituidas para asegurar los derechos de los ciudadanos a ser el sustento articulador consciente de una nueva *ciudadanía digital*.

El Estado recuperará sus capacidades –y los partidos políticos progresistas y de izquierda volverán a ser representativos– si en sus agendas ubican, como motor del progreso social, a una sociedad de la información basada en la participación política de los ciudadanos/as según prácticas democráticas. Caso contrario, el “malestar posmoderno” será funcional al “asalto a la razón” (por derecha), que se incuba en el capitalismo liberal global.

3.2. La sociedad de trabajo como componente de la economía política

En la construcción de la sociedad del trabajo concurren y se ensamblan varias categorías teóricas que, a su vez, incluyen conocimientos y saberes sociales y técnicos. El trabajo, como valor abstracto universal y como valor concreto, se realiza a través de las prácticas de profesiones y categorías laborales y constituye la *sustancia simbólica y material de la “sociedad de trabajo”*.

El *trabajo de calidad para todos* es una poderosa utopía movilizadora de la humanidad, entendiendo por utopía una *teoría todavía no realizada en la historia*. La sociedad de trabajo es un proceso que ha llevado siglos de construcción, no pocas veces mediante los *mitos movilizadores de las utopías*.

Como hemos destacado, en la categoría genérica de *sociedad de trabajo* concurren nociones teóricas, conocimientos, saberes e instituciones. Si bien se corresponden con diferentes universos sociotécnicos, éstos pueden ser agrupados y fundamentar los modos de desarrollo sustentable dentro la categoría de *economía de mercado*.

3.3. La sociedad de trabajo en las empresas transformadas

En el universo de empresas transformadas se agrupan las relaciones de producción y distribución propias de la economía y la sociedad de la información. Pero también se ensamblan relaciones laborales heredadas de la segunda revolución industrial y de la sociedad industrial. Se observa que las categorías ocupacionales en los colectivos asalariados de la empresa toyotista y en la fordista se van acercando en sus perfiles laborales. La empresa transformada suele funcionar como un *mix* organizacional de ambos tipos de empresas. La *sociedad de trabajo* debería operar como gran matriz que agrupa y satisface las necesidades propias de los colectivos de trabajo en economías que se correspon-

den a diferentes fases tecnológicas y de organización del trabajo. Un denominador común de las necesidades de los colectivos de trabajo reside en que los contenidos del trabajo asalariado hoy otorgan más importancia a la participación de los trabajadores, colectiva o individualmente, en el desarrollo y la aplicación de innovaciones productivas, las cuales determinan la redefinición de los contenidos del trabajo en su relación con los procesos y productos flexibles. Aumenta la importancia de la capacitación continua y, con ella, la indispensabilidad para la empresa de la fuerza laboral capacitada. La *indispensabilidad* se vuelve así un recurso político-jurídico del sindicato para exigir la estabilidad laboral en todo tipo de empresas.

En la empresa estrella, como hemos dicho, coexisten un *núcleo duro* de trabajadores calificados y trabajadores no calificados localizables tanto en las empresas madre como en las subsidiarias. Rigen simultáneamente diversas formas de contratación, por lo que un desafío político-laboral inherente a la constitución de *sociedades de trabajo* consiste en alcanzar una legislación del trabajo unificada, que garantice a los trabajadores la vigencia del trípod *estabilidad laboral/remuneraciones/condiciones de trabajo aceptables*. La *productividad* del trabajo es fundamental para la buena *performance* de las empresas, pero siempre debe ser medida en el marco de la productividad total de los factores.

Las *negociaciones colectivas* son herramientas fundamentales para construir gradualmente pisos aceptables de estabilidad, de remuneraciones, de condiciones de trabajo y de productividad en la economía global, según patrones de la sociedad de trabajo. La participación de los trabajadores en la planificación estratégica de la empresa es central. Sólo aquel sindicato que tenga presencia en las empresas (comités, cuerpos de delegados, delegaciones del sindicato) puede garantizar la participación de los trabajadores y su identificación con la empresa. *Empresa* no es lo mismo que *empresario*. Empresa es algo más que *empresario* y *trabajador*. Empresa debe ser una *comunidad de trabajo*.

Entonces, ¿qué significa construir sociedad de trabajo en la empresa? Significa que es necesario dotar a cada categoría ocupacional de los atributos mencionados del trabajo decente y productivo. Esos atributos son reglamentados por normas laborales en sus formas abstracta y concreta, pero sólo adquieren sentido político cuando cada trabajador percibe que forma parte del diseño de la sociedad del trabajo. El trabajo decen-

te, en su acepción plena, debe ser *trabajo asalariado sindicalizado*.

3.4. La sociedad de trabajo en las formaciones económico-sociales

En ningún país existe el *modo de producción capitalista* en su forma pura; existen *formaciones económico-sociales*. Quizá sólo Estados Unidos se aproxima, por su historia *farmer* y protestante, al ideal de *capitalismo puro*. Por el contrario, en la mayoría de los países periféricos las redes del capital suelen incorporar y utilizar formas de trabajo preindustriales, entre las que se destacan las provenientes de economías campesinas individuales, las actividades artesanales, las manufactureras simples, el comercio de *detail*. Este universo de actividades de baja productividad presenta un signo común: son actividades primarias, secundarias y terciarias en las que todavía no se ha producido una diferenciación estructural entre las relaciones sociales y técnicas del capitalismo moderno y aquellas que mantienen fuertes rasgos precapitalistas.

El universo de la pobreza en gran medida se corresponde con los trabajos de baja productividad informales y campesinos y con sus familias, que suman tres millones de personas, casi el 50% de la población mundial. En este universo de pobreza, y también de exclusión social, se localizan frecuentemente las peores formas de explotación del trabajo infantil, subsisten bolsones de mano de obra esclava y permanece el atraso cultural.

Si no se liberan las fuerzas productivas existentes dentro de ese universo de pobreza y exclusión, será imposible que sus trabajadores puedan incorporarse a la productividad y al consumo masivo.

¿Qué significa construir progresivamente sociedades de trabajo en ese universo de excluidos en el que suelen coexistir la economía individual y fuertes identidades comunitarias? En gran escala, sólo existe un camino: potenciar las capacidades productivas individuales. El objetivo principal no puede ser el cooperativismo, aunque éste sea indispensable en ciertas condiciones para fomentar el desarrollo económico y social. El camino es la promoción de la pequeña empresa familiar productiva, incorporada progresivamente a los mercados locales e internacionales mediante el uso de las tecnologías de la información y bajo la protección y el fomento de los Estados organizadores de los mercados.

En el universo de los trabajadores de las economías precapitalistas existen diversas relacio-

nes técnicas y sociales de producción. Las relaciones técnicas comúnmente hacen referencia a bajos niveles de productividad. Las relaciones sociales se refieren a los sistemas que se organizan sobre la base de relaciones familiares (economías familiares), de contratos laborales no escritos (acuerdos de remuneración monetarios, en especie, mixtos, entre otros), entre el pequeño propietario del stock comercial y los trabajadores eventuales. Lo característico de estas relaciones sociales es la baja densidad de la acumulación de capital y de ahorro, la escasa o inexistente tecnificación de los procesos de trabajo y la baja calificación profesional de los actores.

Si se observan con atención las prácticas sociotécnicas de los campesinos precapitalistas y los trabajadores del sector informal urbano, se verifica que existe una gran potencialidad en el desarrollo de sus capacidades productivas individuales, familiares o dentro de las instituciones colectivas: las cooperativas de comercialización y servicios, los círculos sociales municipales, la escuela, entre otros ámbitos. Todos los procesos de trabajo en las áreas económico-sociales precapitalistas se realizan dentro de civilizaciones y culturas ancestrales que funcionan como proveedoras de símbolos y valores de identidad colectiva. Esas civilizaciones y culturas deben ser respetadas y protegidas en el marco del gran paraguas civilizatorio de los nuevos modos de desarrollo orientados según el patrón de la economía informacional.

La vía para liberar y modernizar los gigantes yacimientos de trabajo precapitalistas plantea la necesidad política de suprimir las relaciones sociales de propiedad y de poder arcaicas, que sostienen la pobreza y la exclusión: las rentas precapitalistas del suelo rural y urbano, los monopolios de comercialización y crédito, las relaciones de trabajo basadas en formas variadas de servidumbre y en la esclavitud, el bloqueo a la capacitación y la educación básica y técnica, la inaccesibilidad a los servicios de salud y seguridad social, entre otras.

No es posible pretender saltar etapas históricas teniendo como meta el comunitarismo populista, o el disciplinamiento burocrático del colectivismo forzado del llamado socialismo real. La historia contemporánea –y también la previa– muestra *experiencias populistas conservadoras o estadocráticas* que han fracasado en sus intentos por congelar o saltar etapas históricas. Vale la pena recordar el fracaso de las utopías milenaristas agrarias en nuestra región, y comparar esos fracasos con la actual y colosal transformación

agraria en China iniciada a fines del siglo pasado, cuando se abandona el régimen de comunas populares y más de ochocientos millones de familias campesinas pasan a trabajar en unidades productivas familiares independientes, coordinadas en su base por los municipios.

Para las diversas categorías laborales no capitalistas, la sociedad de trabajo significa sustituir las relaciones de producción y de poder atrasadas e injustas por relaciones de producción basadas en diversas formas de trabajo cuyo núcleo duro son las economías y los emprendimientos familiares productivos dentro de economías de mercado. En la era de la economía informacional, de las redes y los flujos, existen los recursos técnicos y culturales para acelerar la liberación de todas las formas de trabajo precapitalista y transformarlas en formas de trabajo individuales, familiares y asociadas para la realización de formas diversas de trabajos decentes y productivos. Se trata de un proceso histórico de larga duración y desarrollo desigual, articulado entre comunidades, naciones y regiones en el marco de una economía política de desarrollo.

3.5. La sociedad de trabajo como sustento y la política como transformación

No es posible pensar que una *sociedad de trabajo* pueda constituirse en la economía global si carece de soportes políticos en los Estados-nación, o en comunidades políticas supranacionales que aseguren la utilización racional del excedente económico que garantice el desarrollo. No es posible imaginar una sociedad de trabajo pensada fuera del cálculo macroeconómico. No es viable el desarrollo sustentable si están ausentes las políticas públicas y los consensos para promover la autonomía y la autoorganización de la sociedad civil.

La *sociedad de trabajo* no es una utopía. Sus perfiles surgen espontáneamente de una época que tiene la necesidad de redefinir los contenidos de las distintas formas de trabajo. Pero para demostrar su viabilidad se requiere emprender la lucha por demostrar que constituye un "paradigma científico" verificable. Es decir, deberá recorrer el mismo camino que tuvieron que emprender los sindicatos durante el siglo XIX para demostrar que, reduciendo las horas de trabajo de los trabajadores/as, se estimulaba el uso del recurso de las inversiones tecnológicas para abaratar costos. Debemos recordar también que el camino recorrido por el keynesianismo para demostrar que el ahorro popular y el consumo de ma-

sas eran las mejores herramientas para fortalecer las economías capitalistas resultó en su momento acertado. Hoy, la sociedad de trabajo es una propuesta *políticamente correcta* porque reestructura y centraliza técnicamente diversas formas de trabajar dentro un paradigma socio-productivo dinámico y nuevo.

Es importante recuperar conceptualmente una categoría que hemos utilizado en este artículo: la *formación económico-social*. Efectivamente, en cada época histórica un modo de producción es dominante y, a ese modo de producción le corresponden roles laborales y formas de trabajar específicas. Pero el modo de producción dominante no existe en forma pura. Por el contrario, subordinados a él coexisten otros modos que fueron anteriormente dominantes y ahora subsistentes de otras formaciones económico-sociales. La articulación entre modos de producción distintos determina que, en cada formación económico-social, existan variadas formas de trabajo y de relaciones laborales. En la actualidad el modo de producción dominante es el capitalista, en pleno proceso de transformación de capitalismo industrial a capitalismo informacional. Este proceso de transformación también incluye la imbricación de diferentes modos de desarrollo del capital.

El modo de producción capitalista es todavía –y lo será por un largo período– dominante. El capital se ha vuelto, a su manera, global. El capitalismo es un modo de producción con capacidades para *autorrevolucionarse* periódicamente y para originar desconcierto y confusión entre sus adversarios sociales e intelectuales.

Actualmente estamos viviendo una nueva autorrevolución del capital: está naciendo la sociedad de la información. Pero –como ya hemos dicho– el modo de desarrollo capitalista informacional se realiza como relación binaria entre polos de desarrollo y de subdesarrollo, generando en este último pobreza y desempleo masivos. El modo de desarrollo del capitalismo liberal incluye formas de exclusión social, desempleo, precariedad laboral y autoritarismo empresarial en su propio núcleo dinámico: los países del G7. Pero, estratégicamente hablando, lo nuevo no es sólo la autorrevolución del capital sino que –posiblemente por un largo período histórico– ha triunfado la economía de mercado a escala mundial. Este último aspecto es históricamente positivo. El mercado es una institución preexistente al capital, y en su larga construcción histórica arrastra prácticas sociales que han convertido las relaciones de intercambio de bienes en una forma universal de progreso social. El mercado ha cor-

tado en forma transversal todas las formaciones económicas preexistentes al capital. El comercio mundial ha sido un gran puente de comunicación entre civilizaciones y comunidades a lo largo de la historia de la humanidad.

El mercado es una categoría económica universal mientras que el capitalismo es sólo la forma conocida y hasta ahora más desarrollada de realización del valor del trabajo.

¿Cómo debe pensarse entonces la relación entre las sociedades de trabajo y los mercados? Como sociedades capaces de construir mercados cuyas matrices de acumulación y distribución sean funcionales a la necesidad de expansión de los trabajos productivos, según políticas de planificación democrática acordadas entre los agentes económicos y el Estado, y aplicables a un espacio no sólo nacional sino también regional y mundial.

La *sociedad de trabajo* no es una utopía. Es una construcción social que recobra la centralidad igualitaria y humanista del trabajo. Constituye una *categoría política*, porque es en sus articulaciones donde puede asentarse la democracia motivando a participar a los ciudadanos y ciu-

dadanas –según intereses sociales diferenciados y mundos ideológicos plurales– en las instituciones políticas de la democracia.

Dos tercios de la humanidad dicen sentirse identificados más con los beneficios del desarrollo económico que con los valores morales e intelectuales de la democracia. A esos dos tercios, la democracia les resulta algo ajeno o lejano. *Es la economía política del desarrollo la que debe ser reinstalada para proteger la democracia política, la cual se fortalece con el desarrollo sustentable, con empleos productivos y con el crecimiento de la demanda.*

La economía política, al promover el bienestar, apuntala la legitimidad del concepto de gobernabilidad democrática. Desde esta conceptualización se comprende mejor por qué las sociedades de trabajo son parte constitutiva de la economía política. Son las sociedades las que, a través de sus prácticas, organizan las tramas de relaciones entre instituciones económicas, sociales y políticas capacitadas para orientar y servir de herramienta a los modos de desarrollo democráticos.

*EMPLEO, INFORMALIDAD Y
FORMACIÓN.
SEGMENTACIÓN DE
OPORTUNIDADES LABORALES Y
FORMACIÓN*

*María Antonia Gallart**

Las transformaciones que implicaron las políticas económicas y educativas de los 90 tanto en los sistemas de formación como en el mercado de trabajo merecen una reflexión al promediar la primera década del nuevo siglo. Más que nunca la educación es crucial para enfrentar los procesos de exclusión social que se produjeron concomitantemente a la crisis económica; se suman a ellos las crecientes dificultades de inserción en un mercado laboral que muestra cambios permanentes en la tecnología y en la organización del trabajo, dentro de un contexto de flexibilización de hecho y globalización.

En América Latina estos cambios ponen en cuestión tanto la enseñanza formal como la formación profesional, y se señala la importancia de la articulación de ambas con un mercado laboral caracterizado por su heterogeneidad, que se manifiesta en las diferencias entre PyME y grandes empresas, entre países, regiones y localidades, y entre el sector formal y el sector informal de la economía.

Este artículo se focalizará en el sector informal, por su importancia numérica –entre un tercio y la mitad de la fuerza laboral en la mayoría de los países de la región–, su heterogeneidad interna y por ser el lugar de refugio de la mayor parte de los trabajadores en hogares pobres.

1. Los cambios en el mercado de trabajo

Los grandes cambios ocurridos en el mercado de trabajo durante las últimas décadas repercuten en la relación educación-empleo. En primer término, se produjo un proceso de globalización y flexibilidad laboral casi impensable hasta hace unos años. A ello se sumaron dificultades

reales de inserción laboral, no sólo en el primer empleo de los jóvenes sino de los trabajadores adultos desplazados, también insólitas años atrás. Se produjeron cambios permanentes en la tecnología, no sólo en la producción industrial sino en los servicios, debido a la repercusión de la introducción de tecnologías de información y comunicación en la organización del trabajo, fraccionando procesos antes integrados localmente, y promoviendo la subcontratación y el trabajo a domicilio.

Todo ello contribuyó a incrementar la heterogeneidad mencionada del mercado de trabajo, sea entre países, regiones y localidades, que varían según su inserción en los mercados de servicios y productos y las características de su población. Se superponen a esa heterogeneidad las diferencias entre grandes empresas que tienen capacidad de “descremar” (seleccionar lo mejor) la oferta de trabajo, e incluso de crear sus propios sistemas de formación a nivel nacional e internacional de un lado, y del otro las pequeñas y medianas empresas y los microemprendimientos que tienen grandes dificultades en articular demandas a las políticas de empleo y formación. La inserción y la trayectoria de los trabajadores en ese contexto desigual de oportunidades de empleo tiene mucho que ver con sus antecedentes educativos. Se entrelazan así las heterogeneidades del mercado laboral con los condicionamientos de una educación segmentada, tanto si se considera ésta como necesidad de credenciales, o quizá, más legítimamente, como adquisición de conocimientos y competencias.

En general las aproximaciones a la temática de la formación y el trabajo están centradas en el sector formal de la economía, o sea, el trabajo en las empresas registradas impositivamente que

* Investigadora senior del Centro de Estudios de Población (CENEP). Miembro de Número de la Academia Nacional de Educación de la República Argentina. PhD. en Educación Comparada, Universidad de Chicago, 1983.

emplean personal en relación de dependencia brindándole la cobertura social legal. En ese sector se concentran los trabajadores con niveles altos y medios de educación formal y el grueso de la clientela de la capacitación no formal. Se intentará presentar aquí una aproximación a la realidad del sector restante del mercado de trabajo, y en particular a los sectores más precarizados del empleo no formal.

2. ¿Qué se considera trabajo informal?

Son las actividades laborales que están subregistradas, es decir, que no aparecen en las estadísticas de empleo, a excepción de las encuestas de hogares. Y tienen que ver con dos grandes campos:

- El primero incluye actividades de subsistencia y comercio en pequeña escala promovidas por los propios trabajadores en contextos de baja absorción por el mercado formal de la oferta de trabajo. Es el concepto clásico de sector informal.
- El segundo proviene de la subcontratación por empresas formales de servicios y procesos productivos a microunidades que no pagan impuestos y/o no tienen cobertura social. Esto ocurre en el marco del proceso de globalización y flexibilización que favorece la disminución de los costos del trabajo. Se la conoce como economía no registrada, subterránea, y de alguna manera se funde –siendo a la vez distinta– con el sector informal clásico; éste crea su propio trabajo a través de actividades propias, las cuales a veces son vendidas a los pobres y otras llegan a un mercado más amplio (Portes, 1995).

- 3) Suele utilizar tecnologías trabajo-intensivas. Esto ocurre incluso entre los sectores productivos que aplican tecnologías más sofisticadas, ya que las nuevas tecnologías de información y comunicación han permitido fracturar procesos que antes no se podían desligar y los que son más intensivos en trabajo son captados por estas pequeñas organizaciones.
- 4) Registra menores ingresos en promedio que el sector formal. Por todas las características anteriores, es el lugar de los trabajadores peor remunerados y el refugio de aquellos expulsados del sector formal por la reestructuración productiva. Esto no es óbice para que existan enclaves de ingresos altos potenciados por la evasión impositiva y previsional.
- 5) Es un refugio de los trabajadores de bajo nivel educativo. Si se analiza la fuerza de trabajo por nivel educativo formal y por el acceso a la educación no formal teniendo en cuenta el tamaño de la empresa y los sectores económicos, se observa que los trabajadores de mayores niveles de instrucción están concentrados en el sector formal. Es conveniente tener esto en cuenta cuando se actúa sobre ambos sistemas (el educativo y el productivo) desde las políticas públicas.

4. Las lógicas de los actores

Asimismo, hay dos racionalidades que se superponen y que potencian a este sector, mayoritario en muchos países.

A veces prima una lógica de subsistencia familiar; es el caso de muchos pobres. Ellos venden su trabajo en el sector informal porque no lo pueden vender en otro mercado por su carencia de calificaciones y capital social, por su marginación territorial (por ejemplo, los que habitan en zonas marginales) y porque responde más inmediatamente a su necesidad de subsistencia. Esto hace que los niveles de ingresos sean bajos, y que el trabajo no sea de calidad.

En otros casos se observa una lógica de ganancia, reinversión y supervivencia (no sólo del trabajador sino del emprendimiento) que aparece más claramente en las unidades productivas. La capacidad de reproducción ampliada, o sea de cubrir la reposición de mercadería y realizar pequeñas inversiones en local o equipamiento, suele ocurrir en microemprendimientos. Pero conviene dejar constancia de que no es apropiada igualitariamente por el total de los trabajadores. Algunos de ellos suman ingresos mayores que los demás a partir de su capacidad de

3. ¿Cuáles son las características del trabajo informal?

- 1) Es de fácil entrada, esto implica que los requisitos para conseguir trabajo son menores que en el sector integrado y las relaciones laborales, aunque precarias e intermitentes, son inmediatas y permiten satisfacer necesidades impostergables.
- 2) Se trata de unidades productivas de pequeño tamaño. Esto es lo que las hace invisibles. Cuando empiezan a crecer mucho tienden a formalizarse y ser captadas por los mecanismos del Estado tanto desde el punto de vista impositivo como laboral.

gestión o del aporte de un pequeño monto de capital originario.

Entre estas dos lógicas hay una tensión muy fuerte. En este tema hay carencias en la aproximación conceptual. Cuando se habla de microempresas y microemprendimientos pareciera que son todas cooperativas de iguales y no es así. Existen grandes diferencias de ingresos entre patrones y asalariados. Y, justamente, los asalariados en negro o no formales se concentran en este tipo de organizaciones. Por lo tanto, hay un trabajo a hacer orientado a viabilizar las microunidades productivas en general y posibilitar su subsistencia en el mercado sin basar su competitividad en los bajos costos que permite la mala calidad del trabajo en términos de ingresos y explotación de mano de obra. El asistencialismo a ultranza que mantiene vivas unidades no viables, que en muchos casos no son menos explotadoras de su mano de obra que las anteriores, conspira contra el objetivo de lograr la ampliación del trabajo decente.

Lo descripto hasta aquí implica una gran heterogeneidad interna en esta categoría residual llamada *sector informal*. Se pueden visualizar una pluralidad de actores individuales y colectivos, como:

- Emprendimientos con capacidad de inserción en el mercado formal.
- Eslabones más débiles de cadenas productivas. Están basados en actividades subcontratadas o pagadas a destajo (cartoneros, limpieza, abastecimiento monopsónico de insumos, etc.), en cadenas productivas complejas con productos finales de alto valor agregado. Incluyen unidades colectivas y trabajadores individuales.
- Trabajadores por cuenta propia relativamente calificados. Profesionales y trabajadores calificados a domicilio, sin cobertura legal y con remuneración "en negro", que en muchos casos consiguen niveles de ingresos aceptables en términos de la relación entre nivel de estudios e ingresos.

El trabajo informal se concentra en determinados sectores de la economía, ellos son: el comercio, la industria de la construcción, el sector textil y de la indumentaria, la producción de calzado. Sin embargo, las nuevas tecnologías per-

miten fracturar parte de los procesos en otras ramas, siendo cada vez más la cantidad de sectores que funcionan de este modo.

5. ¿Cuál es el rol de la educación en el trabajo informal?

Como se planteaba al comienzo de este artículo la educación formal tiene dos efectos principales: uno se refiere a las credenciales educativas y otro tiene que ver con las competencias laborales para desempeñar ciertas tareas. En el sector formal las credenciales, en general referidas al título de nivel medio o superior, son condición necesaria aunque no suficiente para insertarse laboralmente. En el sector informal, debido a su facilidad de entrada y su bajo nivel de regulación, las credenciales educativas son menos importantes pero sí lo son las competencias que se supone las acompañan. En otras palabras, la capacidad de autonomía y solución de problemas que son condiciones necesarias para la integración en el trabajo no registrado relativamente bien remunerado exige capacidades que pueden estar o no relacionadas linealmente con niveles de instrucción, pero que normalmente están relacionados con éste.¹ Además, las inserciones laborales más precarias están relacionadas con estrategias de supervivencia personal y familiar de sectores de pobreza, los que entre otras marginaciones sufren de una marginación educativa observable tanto en la deserción temprana de la educación formal como en la baja calidad que acompaña los escasos años de educación; esta realidad es común con otros países de la región (Gallart, 2000).

Conviene entonces indagar qué tipo de competencias son necesarias, tanto para progresar en el sector informal como para pasar del trabajo informal precarizado a inserciones laborales más integradas y legales.

Las competencias de empleabilidad definidas para el sector formal son también necesarias para brindar a los trabajadores informales la oportunidad de mejorar su inserción en el continuo que va de la exclusión a la integración. Éstas son las habilidades básicas de comprensión tanto de instrucciones y consignas escritas como de comunicación oral con clientes y compañeros de trabajo. La utilización del cálculo para operaciones bási-

1. En estudios sobre trabajadores por cuenta propia se pudo observar una fuerte relación entre nivel de instrucción e ingresos (Gallart, Moreno y Cerrutti, 1991).

cas en la vida cotidiana y un mínimo de capacidad de formalización conceptual son necesarias tanto para el comercio como para la producción en pequeña escala. Estas competencias deberían ser transmitidas por la educación básica formal.

A ellas se agregan competencias relacionadas con tecnologías usuales, por ejemplo, las referidas al manejo básico de informática. En esto también se diferencian poco de las competencias necesarias para la inserción en empleos calificantes en el sector formal. Se suman a las anteriores un nuevo grupo de competencias clave para los microemprendimientos; éstas se refieren al poder de reconversión en respuesta a cambios bruscos de los mercados y la adaptación a nuevas clientelas o rubros, lo que en definitiva permite sobrevivir a las tantas crisis de nuestra región. Éstas son competencias fundamentales que también aparecen en el sector formal (Zarifian, 1999).

Otra competencia clave en el sector informal es la capacidad de manejo de la división del trabajo y la constitución de grupos productivos. Es decir, explorar lo que cada uno puede aportar y poder armar equipos muy flexibles. Tiene que ver con la capacidad de crecer de estas pequeñas empresas, capacidad que depende en gran medida de la adaptación rápida a los cambios (agrandarse y achicarse cuando es necesario y responder a las nuevas demandas). En síntesis, se trata de poder saber a quién convocar para cada tarea e integrar el aporte del resto de la gente. Ésta es una de las competencias de empleabilidad típicas, pero que en este caso resulta particularmente central.

Finalmente, la capacitación es fundamental en muchas de las actividades del sector. La formación específica en oficios reales y el rescate del aprendizaje en el lugar de trabajo son fundamentales.²

La ausencia de competencias de empleabilidad corre el peligro de relegar a los trabajadores informales en el mejor de los casos a una alternancia entre el empleo precario y mal remunerado, la exclusión y el asistencialismo, y en el peor, seguir el camino que señalaba Castells al afirmar que "...el proceso de exclusión social y la insuficiencia de las políticas reparadoras de integración conducen a una integración perversa [que] hace referencia al proceso laboral en la economía criminal. Por economía criminal entiendo

aquellas actividades generadoras de ingresos que son declaradas delito por las normas y, en consecuencia, perseguidas en un contexto institucional determinado. [...] Ciertos segmentos de la población socialmente excluida, junto con individuos que eligen modos más rentables aunque peligrosos de ganarse la vida, constituyen un submundo del hampa cada vez más poblado, que se está convirtiendo en un rasgo esencial de la dinámica social en la mayor parte del planeta" (Castells, 1998).

La formación para el trabajo incluye fundamentalmente la educación formal –cada vez más importante y de mayor duración–, una educación no formal constituida por la formación profesional (capacitación, cursos, etc.) y un aprendizaje en el trabajo –lo que se aprende haciendo–, sin el cual lo demás no tiene sentido, gira en el vacío.

Es sabido que hay una baja articulación entre estos tres tipos de formación. Hay escasa relación entre la formación profesional y la educación técnica, y entre ellas y el mundo del trabajo. La educación formal parte más de una idea de lo que se tiene que enseñar que de contenidos y competencias relacionados con su aplicación en la vida cotidiana (Crévola, 2004).

Además de esta dificultad de articulación entre los tres tipos de formación, existe una heterogeneidad enorme en las calificaciones de los trabajadores informales. Ésta no responde sólo a la diferencia entre la cantidad de años de escolarización sino a una enorme dispersión en los resultados de años de escolaridad similares en términos de aprendizaje. Coinciden y actúan en esta diferenciación la desigualdad sociocultural y económica de las familias de origen, por un lado, y la tensión en los objetivos del sistema educativo entre la contención en la búsqueda de retención escolar y el aprendizaje –que es exigencia–, por el otro.

6. Los desafíos del sistema educativo

Antes los que llegaban al final de la escuela secundaria constituían un grupo más o menos homogéneo, que cubría un porcentaje pequeño del grupo de edad. La cobertura del sistema se ha ampliado; actualmente prácticamente la totalidad de la población escolarizable termina la educación básica y la mitad de la cohorte finaliza la

2. Para una enumeración exhaustiva de las competencias de empleabilidad véase SCANS (1992).

secundaria. Eso implica que ahora en las escuelas está la misma gente que está afuera: desde aquellos provenientes del extremo superior de la pirámide social, hijos de profesionales y ejecutivos, hasta jóvenes cuyos padres no sólo tienen niveles bajos de instrucción sino que muchos no registran experiencia de trabajo estable en su propia familia. Esto dice mucho en términos de la necesidad de apoyo al proceso educativo y sobre la carencia de contención familiar y psicológica. Ello contribuye a que los estudiantes se gradúen sin haber adquirido las competencias básicas o que deserten antes. Se trata de uno de los grandes desafíos de la educación, que si no es afrontado con urgencia producirá desastres en el mediano plazo.

En consecuencia, se registran carencias en el dominio de las habilidades básicas de lectoescritura y matemática aplicada, en competencias de empleabilidad y en las específicas (oficios y técnicas). Esta carencia no está distribuida al azar, responde a pautas de segmentación educativa que se refleja en aprendizajes muy diferentes según dónde se hayan hecho. Las diferencias entre escuelas y regiones son abismales, y están claramente correlacionadas con el nivel sociocultural y económico de las familias.

Esta segmentación se manifiesta en circuitos educativos. Esto quiere decir que existen caminos paralelos que tienen como fines alternativos la excelencia, la inclusión y la exclusión. Los primeros van desde la primaria hasta la universidad en instituciones prestigiosas que tienen como meta la excelencia académica, y son transitados por un número reducido de jóvenes. Existe un camino paralelo de inclusión para quienes asisten a escuelas medianas, donde aprenden habilidades básicas; tienen un contacto con el mundo real, y pueden llegar a tener carreras terciarias aceptables. Se perfilan entonces como caminos de inclusión: pasan al mercado de trabajo con un equipamiento (un acervo) que les permite insertarse en el sector formal e iniciar carreras calificantes. Por último hay circuitos de exclusión donde desde la primaria y la secundaria no se adquieren ni las habilidades básicas ni las otras competencias demandadas para una inserción laboral que lleve a una trayectoria calificante. Quienes estudian en esos circuitos no suelen acumular el número de años de estudio necesarios para la demanda credencialista de títulos (como mínimo secundaria completa), ni pueden acumular las competencias laborales que tienen aquellos con experiencia en el mercado de trabajo formal.

Son entonces carne de cañón para los sectores más precarios del trabajo informal.

Esta segmentación educativa se da más por escuelas que por modalidades, la deserción actúa como mecanismo de selección y las carencias en las competencias de empleabilidad condicionan la capacidad de futuros aprendizajes. La capacitación y la formación profesional no compensan estas desigualdades sino que las complementan; cuanto más y mejor educación formal se haya adquirido, más probabilidad se tiene de acceder a la educación no formal.

Sin competencias es difícil ingresar en empleos que permitan desarrollar nuevas calificaciones. La capacidad de aprendizaje en el trabajo, el tercer factor de la formación, se reduce y la posibilidad de trayectorias calificantes se aleja. Frente al desafío actual, se pueden plantear objetivos en dos ámbitos de acción: el primero se sitúa en el sistema educativo y está dirigido a los jóvenes, enfatiza la recuperación de desertores y la retención hasta la graduación de aquellos que siguen cursando la enseñanza secundaria, pero intenta poner igual peso en la adquisición de competencias para la vida –y no sólo la contención psicológica– y la promoción de experiencias en el mundo laboral a través de la alternancia y las pasantías. El otro ámbito de acción es el del mundo laboral y pasa por las políticas dirigidas a la calificación de los trabajadores informales y a aumentar la viabilidad de los microemprendimientos, con el objetivo último de la lucha contra la pobreza.

7. Políticas de empleo y formación para el sector informal

En los últimos años las políticas para los sectores de pobreza en la región se centraron en apoyos monetarios a la subsistencia y en conseguir que los jóvenes en riesgo de exclusión pudieran terminar la educación secundaria, para lo cual se dirigieron becas y subsidios. Un segundo tipo de iniciativas buscaba ayudar a esos jóvenes a acceder al empleo formal semicalificado mediante cortos períodos de capacitación y pasantías en empresas, como fueron los “Proyectos Jóvenes” que se extendieron a lo largo de América Latina. Las evaluaciones de esos proyectos dieron cuenta de efectos favorables pero muy débiles en la inserción laboral y los ingresos.

Un tercer tipo de programas se dirige a jóvenes y adultos en el sector informal, y busca la promoción y el apoyo a las microempresas. En la

década del 90 numerosos programas de ese tipo se desarrollaron a lo largo de la región.³ En un trabajo anterior decíamos al respecto: “En la mayoría de los casos se trata de programas que integran mecanismos de crédito generalmente subsidiado y asistencia técnica; esta última varía desde el acompañamiento o monitoreo hasta complejos mecanismos de apoyo tecnológico y capacitación. En realidad, la capacitación es la «tercera pata» del apoyo y, en general, está lejos de ser la más importante. [...] Cabe agregar que casi todos definen su población objetivo como la empresa informal, lo cual se presta a cierta ambigüedad; cuando se examinan las reales poblaciones objetivos, se puede constatar una amplia gama que va desde microemprendimientos subsidiados y con escasa viabilidad en el mercado, pasando por un cuentapropismo pasible de ampliación, hasta microempresas competitivas que han descubierto nichos de mercado. Obviamente, el diagnóstico y los servicios necesarios en cada una de estas situaciones son muy distintos” (Gallart, 2003: 47).

En su momento se cuestionaron estos programas, al menos desde dos puntos de vista: 1) se suelen centrar en el sector industrial cuando la mayoría de los pobres en el sector informal están trabajando en el comercio y los servicios, y 2) no se toman suficientemente en cuenta las realidades culturales y de estrategias que limitan las posibilidades de inserción laboral de los pobres, en particular su inserción en el mercado (insumos, clientes, subcontratación), su relación con el Estado, la comunidad y el hogar. Se plantea, en consecuencia, que las políticas de capacitación y empleo tendrían que considerar estas realidades (Bennell, 1999).

Párrafo aparte merece el trabajo a domicilio y en particular el trabajo femenino. Los programas focalizados en los sectores de pobreza no suelen tomar en cuenta este trabajo relativamente “invisible”. En este tipo de empleo aparecen las dos racionalidades presentadas anteriormente: existen prestaciones de servicios técnicos especializados con ingresos relativamente buenos hasta trabajos en la manufactura y en el sector de la confección en pésimas condiciones, incluso con participación de trabajo infantil.

Aparecen claramente entonces poblaciones

meta diferentes según se centre la acción en unidades colectivas de distinto tipo, microempresas viables o microemprendimientos de subsistencia, o en trabajadores individuales, sea empleados en emprendimientos o cuentapropistas. Se puede volver a la división anterior de distintos tipos de actores –individuales y colectivos– en el sector no registrado para plantear políticas de formación: trabajadores y microempresarios en emprendimientos con capacidad de inserción en el mercado abierto, los trabajadores de los eslabones más débiles de las cadenas productivas y los trabajadores por cuenta propia relativamente calificados. En los dos primeros casos la formación debería incluir competencias de gestión y específicas, que impliquen el dominio de habilidades técnicas, de supervivencia organizacional y de negociación con el contexto. En el tercer caso, el de los trabajadores por cuenta propia relativamente calificados, el punto de partida para la capacitación técnica es más alto y existe un aprendizaje básico de supervivencia, que puede ser incrementado; la calidad de los empleos y la posibilidad de satisfacer las necesidades básicas es también superior.

Con respecto a las políticas de formación, los aprendizajes planteados pueden mejorar la inserción en términos de ingresos y menor precariedad, pero es difícil que aumenten la calidad del trabajo en lo referente a la inserción en empleos de calidad, tanto en cuanto a la cobertura social como a la posibilidad de carreras calificantes. La diferencia de costos que implica la evasión impositiva y de la seguridad social hace muy difícil achicar la distancia entre el trabajo informal y la inserción formal. El rol de las políticas impositivas y de empleo debe complementar a las de formación, pero hay que tener un gran cuidado en los efectos no queridos y a veces perversos de las exenciones impositivas y de la seguridad social. Una vez más, es conveniente recordar que el mundo de la informalidad es desigual y heterogéneo, y que los mecanismos de explotación están siempre presentes.⁴

Para concluir, sería conveniente que las políticas tuvieran en cuenta el efecto de los ciclos económicos en los dos tipos de empleo informal: el empleo de subsistencia que tiende a crecer en situaciones de crisis, y aquel de las microempresas

3. Perú, COPEME y CARE (Ramírez Guerrero, 1996), Colombia, Plan Nacional para el Desarrollo de la Micromepres (PNDM) (Ramírez Guerrero, 1998), El Salvador, FEPADE (CEPAL, 1995), Jamaica, MIDA y Assist (CEPAL, 1995), Brasil, SEBRAE (Pécora, 1997).

4. Víctor Tokman (2003: 9-31) presenta caminos alternativos para favorecer la formalización de las microempresas informales.

y los cuentapropistas en nichos de mercado que permiten prosperar en las épocas de crecimiento. La idea es generar políticas contracíclicas que adecuen subsidios y capacitación para compensar esa fluctuación; éstas podrían ayudar a la integración del empleo informal en la formalidad. Sería conveniente que tales políticas incluyeran apoyo a la legalización de la producción económicamente viable, a través de incubadoras de empresas, microcréditos y asistencia técnica ligados al blanqueo impositivo y previsional por un lado y, por el otro, desarrollar las competencias básicas de empleabilidad en los trabajadores informales no calificados, particularmente los jóvenes, teniendo especial cuidado de que incluyan las acreditaciones educativas que les permitan el acceso al trabajo formal en relación de dependencia. La convergencia de ambas políticas podría aportar al mejoramiento de una situación que es actualmente preocupante.

Bibliografía

- Bennell, Paul (1999), "Learning to change: Skills development among the economically vulnerable and socially excluded in developing countries", Ginebra, OIT, Departamento de Formación Profesional, Documentos de Empleo y Formación, 43.
- Castells, Manuel (1998), *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*, vol. 3: *El fin del milenio*, Madrid, Alianza.
- CEPAL (1995), *Productividad de los pobres rurales y urbanos*, Santiago de Chile, Cuadernos de la CEPAL.
- Crévola, Cecilia (2004), "La enseñanza de competencias en el nivel polimodal: cambios y continuidades", paper presentado en el seminario "Calidad y Equidad en la Educación Media" realizado en Buenos Aires, octubre.
- Gallart, María Antonia (2003), "Habilidades y competencias para el sector informal en América Latina: una revisión de la literatura sobre programas y metodologías de formación", *Boletín Técnico Interamericano de Formación Profesional*, segunda época, N° 155, Montevideo, CINTERFOR-OIT.
- (coord.) (2000), *Formación, pobreza y exclusión*, Montevideo, CINTERFOR-OIT, Red Latinoamericana de Educación y Trabajo.
- , Martín Moreno y Marcela Cerrutti (1991), *Los trabajadores por cuenta propia del Gran Buenos Aires: sus estrategias educativas y ocupacionales*, Buenos Aires, Centro de Estudios de Población, Cuaderno del CENEP N° 45.
- Pécora, José F. (1997), "Programa de capacitação para microempresas", en Seminario Latinoamericano "Impacto y perspectivas de los programas de capacitación y asistencia técnica para la microempresa", San José de Costa Rica.
- Portes, Alejandro (1995), *En torno a la informalidad: ensayos sobre teoría y medición de la economía no regulada*, México, FLACSO-Miguel Ángel Porrúa.
- Ramírez Guerrero, Jaime (1996), *La capacitación laboral como instrumento de lucha contra la pobreza*, Ginebra, OIT, Estudios de Políticas, 26.
- (1998), *El Plan Nacional para el Desarrollo de la Microempresa (PNDM) en Colombia. Una evaluación desde la perspectiva de su desarrollo institucional*, Lima, OIT.
- SCANS (1992), *Lo que el trabajo requiere de las escuelas. Informe de la Comisión SCANS para América 2000*, Washington, Departamento de Trabajo de Estados Unidos.
- Tokman, Víctor E. (2003), "De la informalidad a la modernidad", *Boletín Técnico Interamericano de Formación Profesional*, segunda época, N° 155, Montevideo, CINTERFOR-OIT.
- Zarifian, Philippe (1999), *Objectif Compétence*, París, Liaisons.

MERCADO DE TRABAJO Y COBERTURA DE LA SEGURIDAD SOCIAL*

Emilia Roca**

En un trabajo reciente de la OIT¹ se menciona que “una de las principales demandas de la población la constituye la generación de empleos de calidad, es decir, empleos debidamente protegidos ante diversos riesgos y necesidades del trabajador y su grupo familiar por parte de la seguridad social”. En ese trabajo se reconoce que habitualmente el tratamiento de esta problemática, tanto desde las políticas públicas de los propios gobiernos como desde los actores y los organismos de cooperación técnica como la OIT, se realizó de forma desarticulada sin observar la fuerte interrelación entre mercado de trabajo y seguridad social (o protección social).²

Esto es así fundamentalmente en razón de que los sistemas diseñados bajo la modalidad de seguros sociales contributivos se estructuran a partir del empleo protegido como eje articulador en el acceso a diferentes beneficios sociales.

Asimismo, en los últimos años se ha comenzado a discutir en distintos foros académicos y organizaciones, como la OIT, el Banco Mundial, etc., acerca de los efectos que las políticas de ajuste, desregulación económica y desmantelamiento del embrionario Estado de bienestar, que fueran impulsadas por algunas de estas mismas instituciones, han tenido sobre las condiciones de vida de la mayor parte de la población de los paí-

ses en desarrollo, y aun en los industrializados más avanzados. Estos impactos se refieren a las nuevas formas de regulación (en realidad desregulación) de los mercados de trabajo que llevaron a un alto grado de flexibilidad y vulnerabilidad a vastos sectores de trabajadores. En la memoria del director general de la OIT de 1999 se señala que “la liberalización económica ha trastocado las relaciones entre el Estado, el mundo del trabajo y el empresarial y que influyen hoy más las fuerzas de mercado que la mediación, las normas legales, o la intervención del Estado”. En otro párrafo, se señala que “la OIT milita por un trabajo decente, no se trata solamente de crear puestos de trabajo, sino que han de ser de calidad aceptable, es indispensable crear sistemas económicos y sociales que garanticen el empleo y la seguridad, postulando la importancia del empleo y de los derechos en ámbito del trabajo”.

En este sentido cabe señalar que el concepto de empleo está ligado consustancialmente al derecho del trabajo, más genéricamente a un concepto del empleo como “norma social”. Puede decirse que el empleo como concepto es una construcción social que se inicia a fines del siglo XIX y principios del XX y, por tanto, tiene una vigencia histórica reciente. La ruptura de esta “norma” da lugar a peores condiciones de trabajo,

* Este artículo es una versión corregida y actualizada de “Mercado de trabajo y cobertura de la seguridad social”, publicado por *Estudios de la Seguridad Social*, N° 95, Oficina Regional para las Américas de la Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS), 2005. Un reconocimiento particular para Verónica Axt y Oscar Berlari por la actualización y el diseño de la información utilizada.

** Directora de la Dirección General de Estudios y Estadísticas Laborales de la Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales, MTEySS.

1. F. Bertranou (ed.), *Protección social y mercado laboral*, Santiago de Chile, OIT, 2003.

2. Sin embargo, para la Argentina se realizaron estudios con anterioridad en los cuales se analizaba la fuerte relación entre la estructura del mercado de trabajo y la seguridad social, como también los cambios registrados y el impacto en la cobertura del sistema. Cabe citar, por ejemplo, E. Roca y J.M. Moreno, “El trabajo no registrado y la exclusión de la seguridad social”, en *Informalidad y exclusión social*, FCE-Siempro-OIT, 2000; E. Roca, “La seguridad social en un contexto de precariedad laboral”, presentado en el seminario “Precariedad laboral, vulnerabilidad social y seguridad socioeconómica”, DSE-CIEPP-CEPED, 2001, y *Metamorfosis del empleo en Argentina. Diagnóstico, políticas y perspectivas*, Buenos Aires, CEPED-Instituto de Investigaciones Económicas-FCE-UBA, 2002

mayor incertidumbre e inseguridad, en condiciones de mayor precariedad tanto en términos económicos como sociales (laborales) y, por tanto, crecientes desigualdades en la distribución del ingreso entre perceptores y sectores.

La transformación y la crisis de la norma del empleo “keynesiana” está afectando a todos los países y se manifiesta en todas sus dimensiones. El característico contrato laboral entra en competencia con una gama diversificada de contratos temporales. Frente al empleo a tiempo completo se desarrollaron los contratos a tiempo parcial, cuya protección social es muy reducida. La jornada de trabajo estandarizada (diaria, semanal, mensual) se vio modificada por jornadas anuales o por horarios de trabajo rotativos, rompiendo incluso la forma habitual de ligazón entre descanso del trabajador y vida familiar.

Las protecciones sociales (jubilación, salud y desempleo) han sufrido un importante reajuste en consonancia con estas nuevas formas de relaciones de trabajo y han incorporando en sus espacios nuevas lógicas como la privatización y la individualización. En este sentido hay un avance hacia formas de gestión individual de los riesgos sociales como la enfermedad, la vejez, el desempleo, etc., rompiendo de esa forma uno de los principios básicos de la seguridad social como la solidaridad intergeneracional e intrageneracional.

La manera en que los diferentes países con economías de mercado avanzadas lograron mejorar las condiciones de vida de sus trabajadores fue a través del desarrollo del Estado de bienestar, que implicaba una fuerte intervención del Estado como regulador de economía y redistribuidor de los ingresos a partir de políticas de carácter social, especialmente en el ámbito de la seguridad social.

Las disposiciones legales del Estado de bienestar constituyeron una verdadera base normativa en la que se les reconocía a los trabajadores y ciudadanos el derecho a percibir prestaciones de la seguridad social y contar con servicios estatales como salud, asignaciones familiares, jubilación, etc., en una amplia variedad de situaciones definidas como de necesidad y contingencia. En las economías avanzadas principalmente europeas el desarrollo del Estado de bienestar casi había llegado a vencer la antigua inse-

guridad social y a eliminar el temor al mañana. A la salida de los “gloriosos treinta” (período que abarca aproximadamente las décadas de 1950 a 1970, en las cuales alcanzó su mayor desarrollo), hacia fines de la década de 1970, la utopía de una sociedad liberada de la necesidad y constituida por individuos protegidos de los principales riesgos de la existencia parecía lograda. Desde el principio de los años 80 el crecimiento de la desocupación y la aparición de nuevas formas de pobreza supusieron para esas sociedades un retroceso, aunque no como un simple retorno a los problemas del pasado sino bajo nuevas formas y condiciones. Estas nuevas formas se traducían en una crisis de los viejos métodos de gestión de lo social y las todavía hoy inciertas condiciones de resolución.³

La nueva dinámica de la economía (global, financiera y desregulada) y la conformación de nuevo mercado de trabajo (segmentado, dualizado y excluyente) implican un proceso de precarización laboral que condujo a mayores niveles de desigualdad, desestructuración, dualización y por último exclusión social que ponen en cuestión (deslegitiman) el funcionamiento de parte de la instituciones sociopolíticas que se fueran construyendo durante las fases. En efecto, las políticas flexibilizadoras y desreguladoras aplicadas en los últimos lustros afectaron incluso a sectores o colectivos sociales hasta ahora protegidos y estabilizados por el Estado de bienestar. Esta dinámica instaaura un estado de incertidumbre y vulnerabilidad que finalmente conduce a una cultura de la precariedad.⁴

Desde fines de la década de 1970 comienza a manifestarse una profunda crisis económica que arrastró al Estado de bienestar, como ya se mencionó, y ha puesto en cuestión casi todas las instituciones que le dieron forma: las leyes laborales, de la seguridad social, de regulación de los mercados, etcétera.

En este marco los países de América Latina y en particular la Argentina comenzaron a implementar “políticas de ajuste estructural” establecidas a partir de las recomendaciones del Consenso de Washington, que implicaron la apertura y desregulación económica y del mercado de trabajo, el ajuste fiscal, el “corrimiento” del Estado de la economía, que llevaron a la privatiza-

3. Véase P. Rosanvallon, *La nueva cuestión social. Repensar el Estado providencia*, Buenos Aires, Manantial, 2004.

4. Tomás Agulló, “De la precariedad laboral a la exclusión social”, en E. Agulló y A. Ovejero, *Entre la precariedad laboral y la exclusión social: los otros trabajos y los otros trabajadores. Trabajo, individuo y sociedad: perspectivas psicosociales sobre el futuro del trabajo*, Madrid Pirámide, 2000.

ción de las empresas públicas y otras medidas, como privatizar los sistemas previsionales. En este sentido, en un artículo reciente Joseph E. Stiglitz señala que “si existe un consenso en la actualidad sobre cuáles son las estrategias con más probabilidades de promover el desarrollo, es que el Consenso de Washington no brindó la respuesta. Sus recetas no eran necesarias ni suficientes para un crecimiento exitoso”.⁵

Rubén Lo Vuolo señala que “la ideología del saber convencional avanzó sobre todas las políticas sociales, a tal punto que la Argentina puede considerarse como el caso extremo de lo que la literatura ha denominado políticas de desmantelamiento y retracción del Estado de bienestar”. El autor sostiene asimismo que “no se trata de una mera reforma operativa sino de un cambio de *paradigma* con respecto a los principios de organización que otorgaban identidad a nuestra sociedad y delimitaban sus procesos de desarrollo”.⁶

Este trabajo se propone estimar el impacto de estas políticas en la Argentina a partir del análisis de la evolución de la cobertura de las distintas prestaciones de la seguridad social, relacionando las diferentes etapas por las que atravesó y el impacto que tendrá en las próximas décadas la ruptura de las condiciones de regulación y de funcionamiento del mercado de trabajo en cuanto a mayores niveles de precariedad, flexibilidad y vulnerabilidad social. Con este objetivo se analizan en primer lugar las tasas de cobertura de los diferentes subsistemas de seguridad social sobre la base de los censos de población de 1991 y 2001. Luego se analizan las diferentes modalidades de ajuste del mercado de trabajo con relación al tipo y la calidad del empleo generado, como resultante de la implementación de políticas

macroeconómicas diferentes según distintos periodos. Por último se analiza la cobertura del sistema de acuerdo con los resultados de las proyecciones de la evolución futura del sistema realizadas por la Secretaría de Seguridad Social.

1. La desprotección social en 2001

En primer lugar se describe la situación de desprotección de los distintos subsistemas de seguridad social, entendiendo a esta última como la previsión de riesgos y contingencias de los trabajadores y los miembros del hogar dependientes de él.

En el cuadro 1, a partir del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas de 2001 (CNPV) se describen los niveles relativos de cobertura o, lo que sería lo mismo, su complemento: la desprotección, tanto del sistema de jubilaciones y pensiones como del sistema de salud. Con relación al sistema de salud, que en el caso de la Argentina prevé la cobertura universal de la población a través del hospital público, existen regímenes de cobertura específica (obras sociales, medicina prepaga, etc.), a los cuales se hace referencia en el análisis.

En segundo lugar, en el mismo cuadro se analizan los niveles de afiliación de parte de la población activa a los sistemas públicos de seguridad social a partir del criterio de la realización de aportes y contribuciones por parte del empleador. En este caso la desafiliación (no registración) se manifiesta en un doble sentido. Por un lado, los trabajadores excluidos del sistema de jubilaciones y pensiones, al no cotizar en ese sistema, incrementan el riesgo de no percibir beneficio jubilatorio en el largo plazo. Por otro, esos trabajadores presentan una situación de desprotección

Cuadro 1
Porcentajes de cobertura según régimen y tramo etario
Tasas específicas de 2001

	Percepción de jubilaciones	Salud ¹	Descuento jubilatorio
14 a 19 años	1,5 %	44,9 %	21,8 %
20 a 59 años	4,5 %	50,6 %	70,7 %
60 y más años	59,2 %	76,5 %	68,2 %
Total	14,0 %	51,9 %	68,9 %

1. Los tramos etarios considerados son 0-19 años, 20-59 años 60 y más años.
Fuente: INDEC, Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001.

5. J.E. Stiglitz. “El Consenso Post-Consenso de Washington. The Initiative for Policy Dialogue”, agosto de 2005.

6. R. Lo Vuolo, *Alternativas. La economía como cuestión social*, Buenos Aires, Altamira, 2000.

de corto plazo, al no gozar del derecho a percibir beneficios (por ejemplo, pensiones frente a determinadas contingencias).⁷

Los problemas de desafiliación⁸ también se manifiestan en la imposibilidad de percibir asignaciones familiares, adicionales en su ingreso presente en función de la cantidad de hijos⁹ (hecho que empeora su capacidad de subsistencia). Los niveles de cobertura se analizan en función de atributos, como edad, que surgen del citado censo.

En primer lugar (cuadro 1) se presentan los niveles de cobertura de los distintos sistemas según tramo etario. Luego se presentan los niveles específicos de cobertura según las desagregaciones que presentan los tabulados del Censo Nacional de Población y Vivienda de 2001 (CNPV).

El ciclo vital prototípico del trabajador (desde la óptica de la seguridad social) se puede dividir en tres etapas: una primera cuando la persona se capacita para ingresar al mercado laboral, etapa en la que goza de cobertura del sistema de salud y de asignaciones familiares (ambas en función del empleo del padre/madre). Una segunda etapa, cuando el individuo ingresa al mercado de trabajo y contribuye al financiamiento de los distintos sistemas de seguridad social con un porcentaje de su ingreso, lo que le da derecho a gozar de los beneficios que éste le brinda (salud, jubilación, pensión, asignaciones familiares, etc.). Una tercera etapa pasiva, cuando el individuo se retira del mercado de trabajo y recibe los beneficios del sistema de jubilaciones y pensiones, que financió en la etapa anterior, además de los beneficios del sistema de salud. También cabe señalar el financiamiento adicional del Estado, a través de la asignación de recursos tributarios, para cubrir los gastos del sistema ya que éste no llegaba a solventarse exclusivamente con los aportes y las contribuciones de trabajadores y empleadores. La importancia relativa de este financiamiento, como se verá en este trabajo, se fue modificando en el tiempo. El trabajador, asimismo, tenía derecho a la cobertura de salud a través de las obras sociales como trabajador acti-

vo y en la etapa pasiva por medio del PAMI (obra social de los pensionados y jubilados).

Las interrelaciones de las tres etapas en función de las contribuciones implican que la falta de cobertura en el sistema de jubilaciones y pensiones, y de salud, de determinados grupos poblacionales se debe a la desafiliación (no registración en el sistema de seguridad social) que sufrieron en la etapa activa o a las derivadas de la situación del jefe de familia. La desafiliación presente tendrá influencias a futuro, tanto para sí como para otros miembros del hogar que gozan de los beneficios indirectos de la afiliación de los individuos en etapa activa.

El mayor porcentaje de personas que reciben jubilación, 59,2%, se concentra en el tramo etario de “sesenta y más años” o etapa terciaria. Cuando los trabajadores se retiran del mercado de trabajo se convierten en beneficiarios de jubilaciones y pensiones como medio de subsistencia sólo en caso de haber cumplido con los requisitos legales de protección. Esta situación requiere ser destacada porque, como veremos, el incremento de trabajadores no registrados provocó y provocará situaciones de desprotección muy amplias. En este sentido, cabe señalar que en el CNPV de 1991 la población de sesenta y más años con jubilación era del 65,5%, porcentaje superior al mencionado para 2001. Esto pone en evidencia que a medida que se generalizan las modalidades precarias de empleo, en especial el empleo no registrado (o no declarado al sistema de seguridad social) como también los altos niveles de desempleo, el acceso a la jubilación o pensión en la edad de retiro se va reduciendo cada vez más.¹⁰

Los niveles de cobertura del sistema de salud, a partir de instituciones como obras sociales, INSSJyP (PAMI), prepagas, etc., son relativamente más amplios, aunque presentan diferencias entre tramos etarios. En efecto, el tramo de “sesenta y más años” es también en este caso aquel que observa el mayor nivel de cobertura, 76,5%, aunque menor al registrado en el CNPV de 1991, que alcanzaba al 85%. El nivel de cobertura de

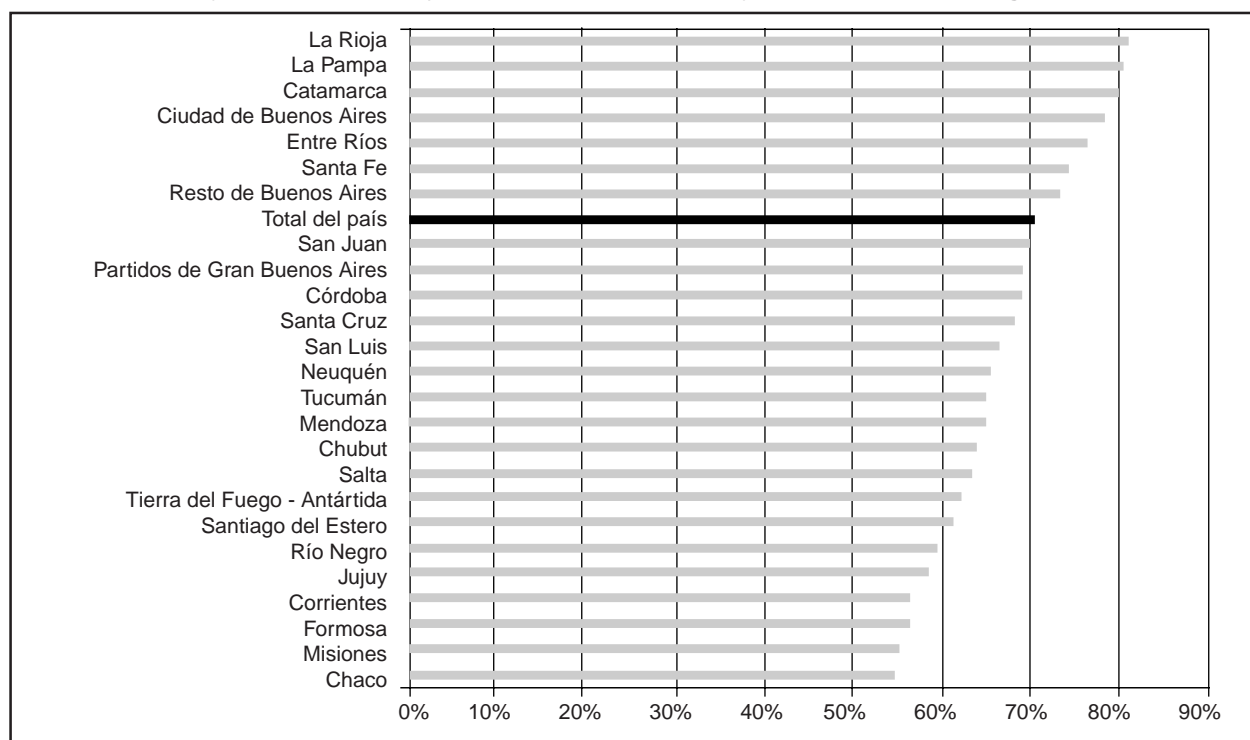
7. A partir de la sanción de la ley 24.557 en 1996 entra en funciones el Sistema de Riesgos de Trabajo, que introduce una nueva forma de proteger frente a un accidente de trabajo. Uno de los objetivos de ese sistema es evitar las superposiciones que se producían entre el sistema previsional y el de infortunios laborales.

8. Véase R. Castel, *Metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*, Buenos Aires, Paidós, 1998.

9. A partir de los decretos 770/96 y 77 1/96 se dejan de pagar asignaciones familiares por cónyuge (del trabajador).

10. En algunos casos, como el de los trabajadores por cuenta propia o autónomos, una estrategia individual los induce a eludir sus obligaciones legales con el sistema no realizando los aportes contribuciones correspondientes. En este caso los individuos priorizan el ingreso presente (consumo) con relación a un ingreso incierto en el largo plazo, la jubilación.

Gráfico 1
Porcentaje de población mayor de 65 años que percibe jubilación o pensión según provincia



Fuente: INDEC, Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas, 2001.

los menores de edad (44,9%) como las personas en edad activa, 50,6%, resultó diez puntos porcentuales más bajos que la cobertura registrada por el CNPV de 1991 para los mismos tramos etarios. La mayor cobertura en los adultos mayores de sesenta años es explicada porque la percepción de jubilación por parte de un trabajador le brinda a éste la posibilidad de incorporar al cónyuge a la cobertura de salud y de percibir una pensión ante su fallecimiento.

En cuanto a los trabajadores activos que desarrollan su actividad en relación de dependencia (asalariados) y a quienes se les realizan descuentos jubilatorios, los que presentan el mayor grado de cobertura (70,7%) son los del tramo etario “veinte a cincuenta y nueve años”, la edad central en términos de mercado de trabajo. Por el contrario, en las edades extremas el nivel de cobertura es muy inferior. La explicación se debería a cuestiones legales, o a la postergación del comienzo de la realización de aportes jubilatorios por otras razones, como priorizar el consumo presente *versus* el ahorro para la etapa de la inactividad.

Además, la menor cobertura en las edades más altas (68,2%) estaría explicada por la falta de

tiempo para cumplimentar el período necesario para acceder a la jubilación que obligaría al trabajador a continuar ejerciendo una actividad laboral pero en condiciones de mayor precariedad.

Centrando el análisis en la percepción de jubilación o pensión de la población potencialmente jubilable, característica principal de la etapa pasiva, se perciben grandes diferencias regionales, asociadas a fenómenos distintos. Se observa que las provincias con menor peso relativo de población jubilada (menos de 70% que corresponde a la media nacional) pertenecen a las regiones Patagónica, Noroeste y en algunos casos Noreste.

En el primer caso, este fenómeno se encuentra asociado a la estructura etaria de la población de esas provincias. Es decir, dado que el crecimiento de la población de las provincias de la Patagonia en las últimas décadas se explica fuertemente por migraciones en edad activa, atraídas por beneficios pecuniarios para la radicación en esas zonas geográficas (mayores remuneraciones, mayores asignaciones familiares, etc.) y por lo tanto no alcanzaron la edad jubilatoria.

En el caso de las provincias del Noroeste y Noreste, el bajo peso relativo se encuentra aso-

ciado al menor grado de desarrollo relativo de esas economías regionales y a mercados de trabajo menos formales (por ejemplo, el peso de la población rural y actividades ligadas al sector agropecuario, en el cual las formas precarias de contratación son más típicas). Por el contrario, las provincias con mayor desarrollo económico relativo (región Centro) presentan estructuras laborales más formales y a su vez mayor participación relativa de la población que recibe jubilación.

La presentación de los datos sobre la cobertura de la población por parte de los diferentes subsistemas de la seguridad social y de salud para el total de la población para los mayores de sesenta años del sistema previsional y el porcentaje de registro para los trabajadores asalariados que surge de los datos censales de 2001 y su comparación con los datos de 1991 pone en evidencia los efectos del modelo de desregulación económica y del mercado de trabajo que se implementaron en los 90.¹¹ En efecto, en la medida en que se va reduciendo por cuestiones demográficas el número de jubilados que habían logrado llegar a la obtención del beneficio a partir de historias laborales correspondientes a otra estructura del mercado de trabajo y bajo una forma de gestión de la economía muy diferente, no se ven compensados por la incorporación de nuevos beneficiarios debido a que no alcanzan a cubrir los requisitos de acceso a la jubilación. Cabe señalar que, además, estos requisitos fueron modificados por la reforma del sistema previsional ampliando los períodos exigidos de cotización al sistema, como se verá más adelante.

En las décadas anteriores a los años 70 el modelo de regulación de la economía y del mercado de trabajo era predominantemente de tipo taylorista-fordista, centrado en el trabajo asalariado a tiempo completo y con sistemas de cobertura bastantes generalizados; 80% de los trabajadores estaba registrado en el sistema previsional. El trabajo asalariado "típico" (con fuerte presencia del empleo industrial) constituía el eje sobre el que se articulaban las prestaciones de la seguridad social.

La ruptura de este modo de regulación como consecuencia de la precarización y flexibilización del empleo impactó sobre la población protegida

y los niveles de cobertura de la seguridad social, como se verá más adelante.

2. Los mecanismos de ajuste en las décadas del 80 y el 90

El mercado de trabajo argentino y sus formas institucionales de regulación sufrieron un significativo proceso de transformación. El escenario cuenta con, por un lado, niveles relativamente altos de desocupación para los estándares habituales del mercado laboral argentino, además de crecientes niveles de no registración (no cobertura de seguridad social), como también la puesta en práctica de nuevas modalidades de contratación. Las restricciones que imponía a la economía la convertibilidad indujeron a las empresas a externalizar los costos laborales mediante estrategias de tercerización de actividades o de formas de contratación que encubren relaciones salariales propias (cuentapropistas y monotributistas, por ejemplo).

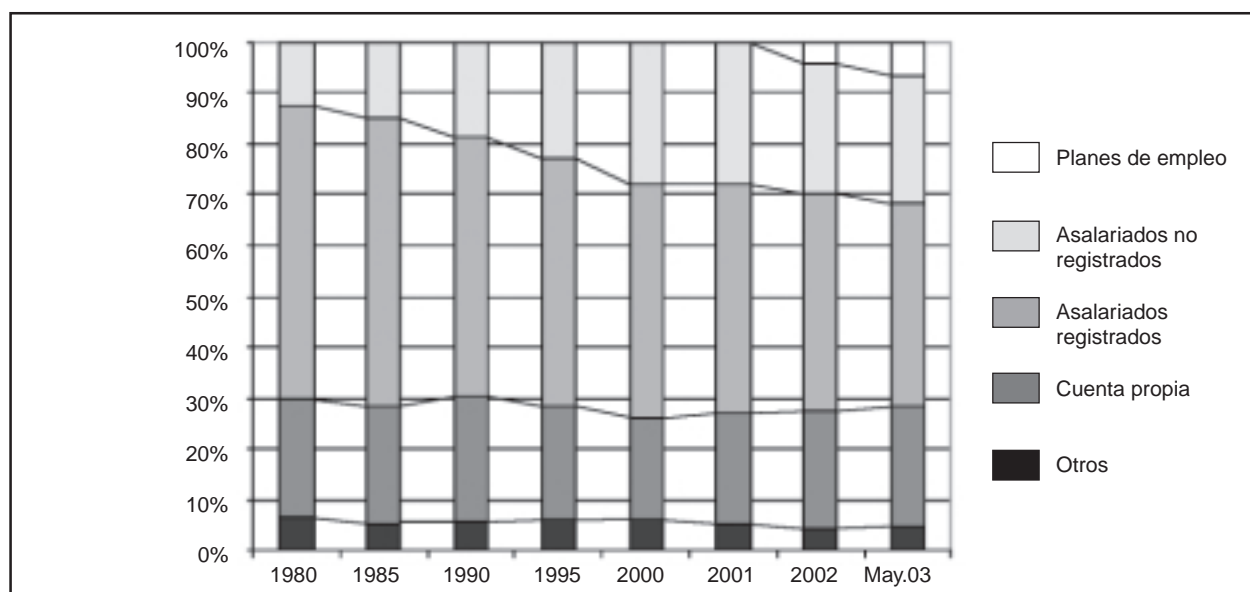
En el marco de estas políticas de ajuste estructural se llevó a cabo una profunda reforma del sistema previsional, que se basó en la conformación de un sistema basado en dos pilares: 1) *un sistema de capitalización individual con administración privada (administradoras de fondos de jubilaciones y pensiones)* y 2) *un sistema público de reparto*. La reforma incluyó también modificaciones endógenas del sistema en cuanto a las edades jubilatorias y mayores niveles de exigencia en cuanto a años de aporte para adquirir el derecho. Estas modificaciones en las normas y requisitos con relación a las previstas en las leyes anteriores, tanto en lo referido a las edades jubilatorias como a la cantidad de años de aportes requeridos, significaron para mujeres y varones pasar de cincuenta y cinco y sesenta años de edad jubilatoria a sesenta y sesenta y cinco respectivamente, y en cuanto a los años de aportes requeridos de veinte años exigibles en las normas anteriores a treinta años establecidos en la nueva ley 24.250.

Tanto la situación del mercado de trabajo¹² como los mecanismos de ajuste de la década del 90 contrastan respecto de la década anterior. Entre 1980 y 2003 el empleo se incrementó a una

11. Aunque el proceso de deterioro de las condiciones de funcionamiento del mercado de trabajo se inició alrededor de mediados de la década de 1970, los datos mencionados permiten evaluar los efectos de políticas instrumentadas en el período 1991-2001.

12. Sobre la base de la disponibilidad de datos de la fuente utilizada en este trabajo (Encuesta Permanente de Hogares), fue necesario restringir el análisis del mercado de trabajo el Gran Buenos Aires, a fin de garantizar la plena comparabilidad de la información utilizada en los análisis diacrónicos.

Gráfico 2
Evolución de la estructura ocupacional según categoría ocupacional
(EPH Puntual)



Fuente: Elaboración propia en base a EPH Puntual - GBA.

tasa promedio anual de 1,1%, equivalente al crecimiento demográfico. Es decir, en los extremos del período considerado la tasa de empleo, que relaciona la población ocupada con la población total,¹³ alcanzó niveles similares (38%). Sin embargo, el nivel de empleo fluctuó a lo largo del período y se incrementó a ritmo diferencial según subperíodos. Considerando las tasas de variación del empleo en las décadas de 1980-1989, 1990-1999 y los períodos inmediatamente anteriores y posteriores a la crisis de 2001, es decir 1999-2001 y 2002-2003, se observa un comportamiento diferencial de la tasa de crecimiento del empleo. En la primera década fue de 1% anual; para la segunda, 1,5%, y registró para el período inmediato anterior a la crisis una caída de 1,7%. Posteriormente, y debido básicamente al cambio en el patrón de crecimiento centrado en los sectores productivos (industria, construcción, etc.) con una fuerte devaluación, la tasa de crecimiento del empleo es muy elevada con relación a las mencionadas anteriormente (7% anual entre 2002 y 2003). Cabe aclarar que la crisis de finales de 2001 significó el colapso de la convertibilidad (que implicaba que un peso era igual a un dólar) y como

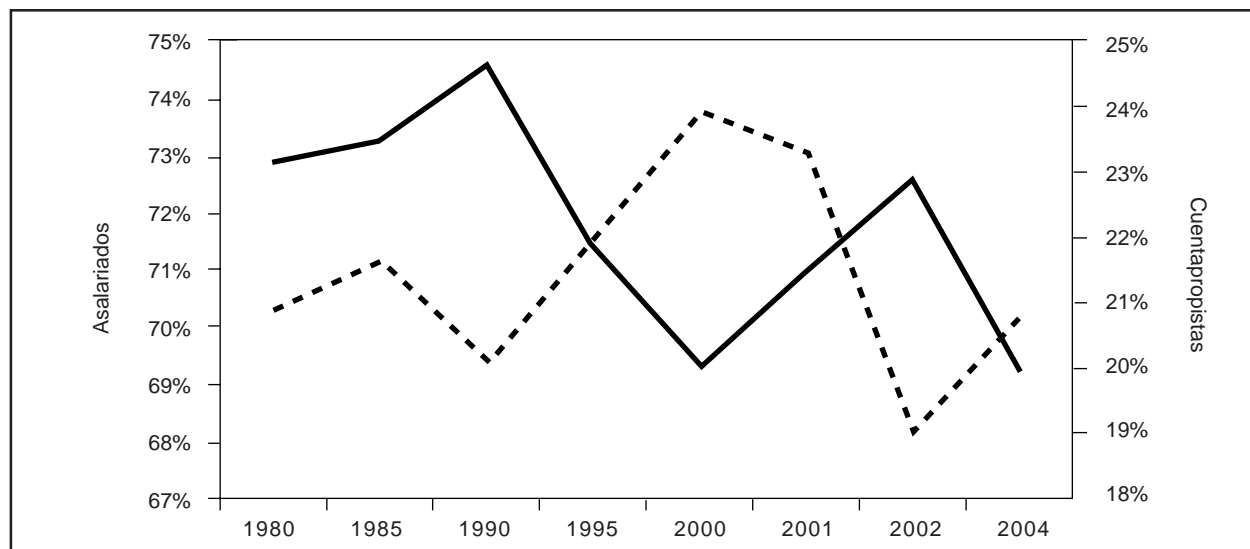
consecuencia se produjo una devaluación del peso (que actualmente fluctúa en alrededor de 3 pesos por dólar) lo que produjo una agudización brusca del proceso recesivo que había comenzado en 1998 y la consecuente caída del PBI. Estos dos factores provocaron un significativo incremento del desempleo con una pérdida importante de puestos de trabajo y un fuerte crecimiento de los niveles de pobreza que llegó a afectar a más del 50% de la población argentina.

En la década del 80 el ajuste del mercado de trabajo se llevaba a cabo por medio de caídas en el salario real como consecuencia de fuertes incrementos de precios (hiperinflación). Este mecanismo constituía un abaratamiento, en términos reales (ajuste por precios), de la mano de obra que contribuía a mantener niveles relativos de empleo a pesar de la caída del producto en varios de los años de la década (definida como la “década perdida”).

En efecto, a comienzos de la década del 80 el empleo asalariado representaba el 70% del total de ocupados, mientras que el empleo por cuenta propia significaba el 23% de esa estructura. Las tasas de crecimiento anual del empleo por cuen-

13. La tasa de empleo hace referencia a la relación entre ocupados y población en un momento determinado. En este caso se utiliza la tasa de empleo específica del Gran Buenos Aires resultante de la Encuesta Permanente de Hogares.

Gráfico 3
Evolución de la participación relativa de asalariados y cuentapropistas en el total del empleo



Nota: A partir de 2002 se excluyen los datos correspondientes a planes de empleo.
Fuente: Elaboración propia sobre la base de INDEC - EPH - GBA.

ta propia fue de 1,5% entre 1980 y 1990, mientras la del empleo asalariado fue del 0,7%.

El diferente comportamiento de las categorías ocupacionales mencionadas se traduce en un incremento relativo del empleo por cuenta propia en el total del empleo. Al final de los años 80 el trabajo por cuenta propia representaba el 24,6% del total de empleo, mientras los asalariados equivalían al 69,4%.

Contrariamente a la década del 80, la del 90 se caracteriza por altos niveles de crecimiento de la economía en un marco de estabilidad de precios y de fuerte apertura comercial. Los altos niveles de crecimiento del producto se ven acompañados por variaciones positivas de los niveles de empleo pero a tasas muy inferiores, es decir, con una elasticidad empleo-producto muy baja, incluso para los estándares históricos de la Argentina. Además, el ritmo de crecimiento tanto de los puestos de trabajo como del producto observan una desaceleración hacia el final de la década (concretamente a partir de 1998) que culminó con la profunda crisis de finales de 2001.

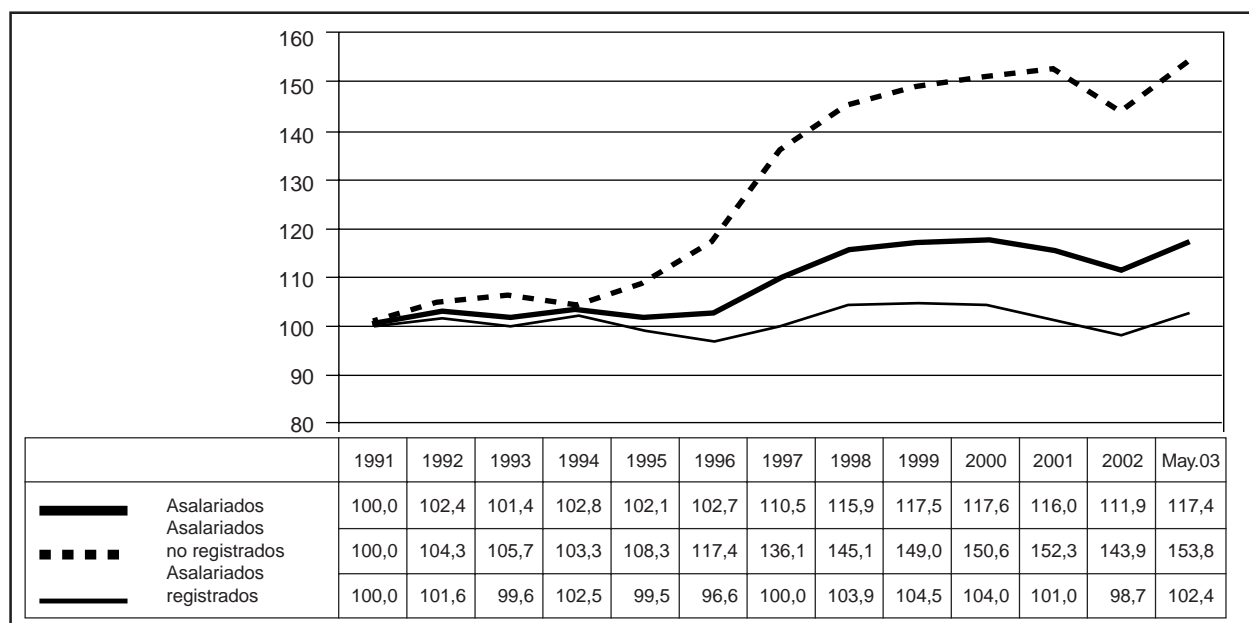
En la década del 90 el ajuste del mercado de trabajo, dada la restricción cambiaria, provocó niveles estables de salario nominal pero con caídas de los salarios reales expresados en pesos (ya que los precios variaron significativamente al inicio de la convertibilidad), los que al mismo tiempo se correspondían con salarios estables o crecientes expresados en dólares. Esta situación se tradujo en una conducta defensiva por parte

de las empresas, con el objetivo de reducir los costos laborales directos e indirectos ante la “inflexibilidad” de los salarios nominales y reales a la baja, para mantener niveles relativos de competitividad. Esta conducta fue acompañada por el gobierno introduciendo fuertes rebajas en las contribuciones patronales como mecanismo de reducción de los costos laborales ya que era “impensable” en el marco de la política macroeconómica vigente la depreciación del peso mediante una devaluación.

Simultáneamente, las empresas disminuyeron los costos laborales mediante la reducción de los planteles y el incremento del empleo en condiciones precarias básicamente mediante la no registración en la seguridad social, fenómeno que implica ahorro de las cargas patronales (además de las citadas rebajas) como también mediante la tercerización de tareas de la producción fragmentando el proceso productivo. El mecanismo utilizado fue la contratación de pequeñas empresas que mantienen costos laborales inferiores, tanto salariales como no salariales, a partir de la situación del subregistro o directamente omisión de trabajadores a la seguridad social. Lo Vuolo sostiene que el Plan de Convertibilidad hizo de la precariedad laboral uno de sus principales mecanismos de ajuste. No se trata sólo del desempleo sino de una fuerte ampliación de la zona de vulnerabilidad social.

En los últimos años de la década del 90 esta situación se agudizó (¿o fue corregida?) por “el

Gráfico 4
Evolución de los asalariados, registrados y no registrados, 1991-2003
 (1991 = 100)



Nota: A partir de 2002 se excluyen los datos correspondientes a planes de empleo.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de INDEC - EPH (Puntual). 28 aglomerados relevados.

mercado” ya que se producen bajas en los salarios nominales fundamentalmente a partir de fines de 1998 como consecuencia del proceso recesivo que comenzaba a producirse y que luego, como se mencionó, concluyó con la crisis de diciembre de 2001.

En contraste con la década anterior, en los 90 el crecimiento del empleo se explica fundamentalmente por el incremento del empleo asalariado. En 1990 este último tenía un peso relativo de cerca del 70% en el total de la ocupación, y se incrementó en cuatro puntos porcentuales hacia 2000. El incremento de los asalariados es superior al del empleo total, mientras que la caída del empleo por cuenta propia (-0,2 anual) se compensa en parte por el incremento de las categorías asalariadas con un 2,1% anual.

En resumen, en la década del 80 el mercado de trabajo ajustaba vía empleo por cuenta propia en el marco de una economía recesiva con altos niveles de inflación y bajo desempleo. En la década del 90 el crecimiento de la ocupación se canaliza vía empleo asalariado precario en un contexto de crecimiento del producto, niveles de inflación casi nulos y crecientes niveles de desempleo.

En el gráfico 4 se puede observar la evolución del empleo asalariado según condición de registración y no registración desde 1991 a 2003, con

los datos expandidos para el total urbano, quedando claramente reflejado el fenómeno del crecimiento del trabajo precario a una mayor tasa que el total de asalariados. En efecto, mientras el total de empleo creció entre puntas un 17,4%, los puestos de trabajo precarios crecieron más del 50% y los empleos formales se incrementaron sólo un 2,4%.

A pesar de que tradicionalmente el empleo no registrado es una característica de los microestablecimientos –en 2003 la tasa de no registro llegaba al 74%–, el ritmo de crecimiento del empleo no registrado fue mayor en los establecimientos grandes entre 1980 y 2003. La tasa de crecimiento del empleo no registrado de estos últimos entre 1980 y 2003 es del 5% promedio anual, tasa levemente mayor a la registrada en los establecimientos de menos de cinco ocupados, 4,2%. Evidentemente, el peso relativo de cada subgrupo en la estructura del empleo influirá en la participación relativa del incremento absoluto de puestos de trabajo asalariado.

El empleo asalariado no registrado del Gran Buenos Aires se incrementó en 800 mil puestos entre 1980 y 2003. El mencionado incremento se explica tanto por el crecimiento de los asalariados no registrados de los establecimientos de menos de cinco ocupados (53%) como por los asalariados no registrados del estrato de más de cin-

Cuadro 2
Asalariados urbanos según condición de registración y sector formal/informal de GBA

Período	Asalariados (índice base 1980 = 100)								
	Asalariados			Más de 5 ocupados			Menos de 5 ocupados		
	Regis- trados	No regis- trados	Total	Regis- trados	No regis- trados	Total	Regis- trados	No regis- trados	Total
1980	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1985	99,0	121,9	103,0	99,3	118,2	101,0	96,9	124,4	110,1
1990	97,7	160,2	108,7	99,4	189,1	107,6	87,1	140,6	112,7
1995	95,8	205,9	115,2	96,3	243,1	109,7	92,9	180,7	134,8
2000	99,0	281,5	131,1	99,4	272,4	115,2	96,1	287,6	187,7
2002	91,3	253,0	119,8	93,1	247,0	107,2	80,2	257,1	164,8
Mayo 2003	90,6	270,2	122,2	93,2	274,8	109,8	83,0	257,5	166,4
Estructura según período (en porcentajes)									
1980	82,4	17,6	100,0	90,9	9,1	100,0	52,2	47,8	100,0
1985	79,1	20,9	100,0	89,3	10,7	100,0	46,0	54,0	100,0
1990	74,0	26,0	100,0	84,0	16,0	100,0	40,4	59,6	100,0
1995	68,5	31,5	100,0	79,8	20,2	100,0	35,9	64,1	100,0
2000	62,2	37,8	100,0	78,4	21,6	100,0	26,7	73,3	100,0
2002	62,8	37,2	100,0	79,0	21,0	100,0	25,4	74,6	100,0
Mayo 2003	61,0	39,0	100,0	77,2	22,8	100,0	26,0	74,0	100,0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de EPH - INDEC.

Cuadro 3
Evolución de las alícuotas de contribuciones al SIJP - Relación de dependencia, sector privado
Promedio para el total del país (en porcentajes)

Contribuciones	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002*
Previsional	16,0	16,0	16,0	9,8	13,0	9,7	9,7	9,7	7,3	6,8	8,7	10,4
Asignaciones familiares	7,4	7,4	7,4	4,6	6,0	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5	4,6	4,6
Fondo Nacional de Empleo	1,5	1,5	1,5	0,9	1,2	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9
INSSJyP	2,0	2,0	2,0	1,2	1,6	1,2	1,2	1,2	0,6	0,5	0,5	1,3
Subtotal	26,9	26,9	26,9	16,5	21,8	16,3	16,3	16,3	13,3	12,7	14,7	17,2
Obras sociales	6,0	6,0	6,0	3,7	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,8
Total del sistema	32,9	32,9	32,9	20,2	26,9	21,3	21,3	21,3	18,3	17,7	19,7	23,0

Fuente: Elaborado por la Dirección Nacional de Políticas de Seguridad Social sobre la base de las DDJJ-SIJP.

* Se supuso que las alícuotas permanecerán constantes hasta diciembre de 2002.

Normativa: Decreto 2229/85: fija la alícuota de AAFP; Ley 23.568: fija la alícuota del INSSJyP; Ley 23.966: fija la alícuota previsional; Ley 23.660: fija la alícuota de OS; Ley 24.013: fija alícuotas de AAFP y FNE; Decreto 2609/93: fija alícuotas de contribuciones Previsión, AAFP, FNE, INSSJyP, OS; Decreto 385/94: fija alícuotas de contribuciones Previsión, AAFP, INSSJyP, OS; Decreto 859/94: fija alícuotas de contribuciones Previsión, AAFP, FNE, INSSJyP, OS; Decreto 372/95: fija alícuotas de contribuciones Previsión, AAFP, FNE, INSSJyP, OS; Decreto 492/95: fija alícuotas de contribuciones Previsión, AAFP, FNE, INSSJyP, OS (sept./nov. 95-ene. 96); Decreto 96/99: fija alícuotas de contribuciones Previsión, AAFP, FNE, INSSJyP, OS; Decreto 1520/98: fija alícuotas de contribuciones Previsión, AAFP, FNE, INSSJyP, OS; Decreto 814/2001: unifica en 16% la alícuota de contribuciones Previsión, AAFP, FNE, INSSJyP; Ley 25.453: desdobra en 16% y 20% la alícuota de contribuciones; Ley 25.565: restituye alícuota de OS (Ley 23.660) y aumenta 1 punto porcentual la alícuota de INSSJyP; Ley 24.241, art. 11: fija alícuota de aportes previsionales; Decreto 1387/01: fija alícuotas de aportes previsionales; Decreto 1676/01: fija alícuotas de aportes previsionales.

co ocupados, con una parte casi equivalente (47%) del crecimiento de los ocupados asalariados.

A partir de estos guarismos sería posible considerar que se está en presencia de un fenómeno de segmentación del mercado, donde la dicoto-

mía está dada por empleo registrado del sector moderno y empleo asalariado no registrado tanto del sector informal como del moderno. La dinámica de ajuste del mercado de trabajo demuestra que el proceso de precarización del empleo

(incremento del empleo desprotegido) afecta horizontalmente a los empleados de todos los establecimientos, aunque el empleo no registrado crece a un ritmo mayor entre los asalariados de los establecimientos de más de cinco ocupados.

El empleo asalariado típico de los modelos keynesiano y fordista se encuentra en retroceso en el mercado laboral argentino, donde se observa una retracción de esa modalidad como característica saliente del empleo. En 1980, el empleo protegido del sector moderno representaba el 70% del empleo asalariado, en 2003 esa proporción se contrajo al 54%. En efecto, más de la mitad de la población económicamente activa se encuentra en una situación de desprotección social, es decir que se constituye en un fenómeno masivo y no reducido a grupos marginales del mercado de trabajo.¹⁴

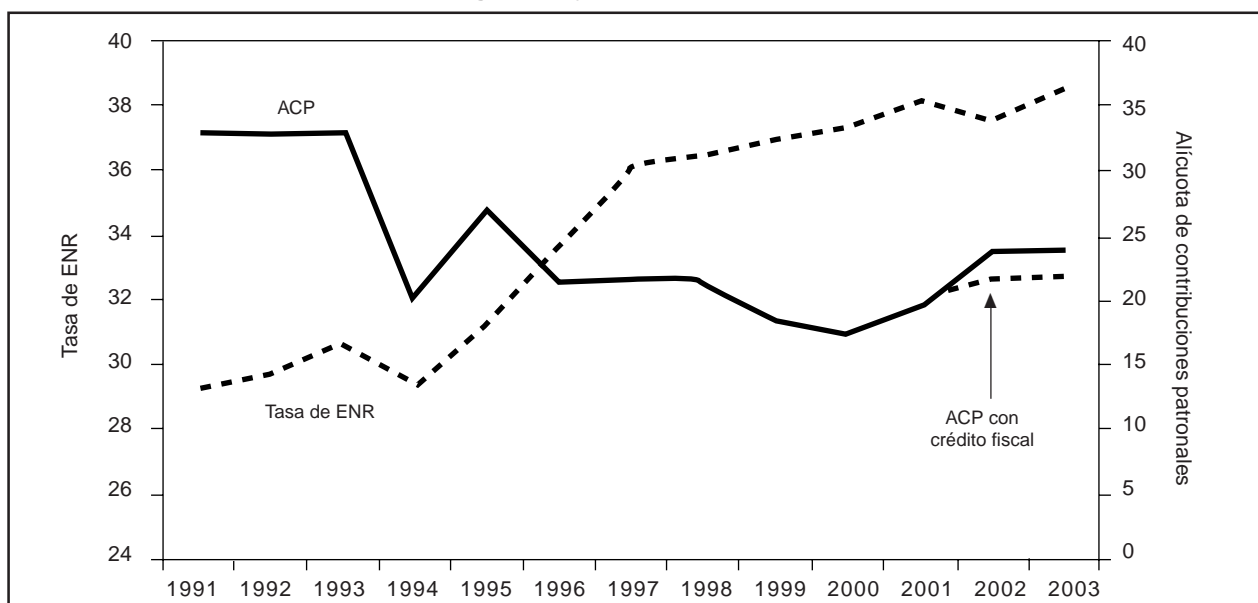
La aparente “paradoja” de este incremento del empleo no registrado es que se observa en un marco de fuertes reducciones de las cargas patronales. En efecto, con el objetivo de mejorar la competitividad de las empresas en el marco de la rigidez que conlleva el tipo de cambio fijo en la etapa de la convertibilidad, a partir de 1993 comienzan a implementarse una serie de medidas que contemplaban fuertes reducciones de las cargas patronales.

Entre 1993 y 2000 las cargas patronales se redujeron en cerca del 50%, pasando del 33% sobre los salarios nominales a un 17,8%, tendencia que se vio agudizada con la sanción de ley 25.250 de Reforma Laboral de 2000, que preveía para el caso de los nuevos puestos de trabajo una reducción adicional, según las características del trabajador, de un 33 y un 50%. Posteriormente, a partir de mediados de 2001 el gobierno vuelve a modificar las alícuotas de las contribuciones patronales e incluso se reduce el aporte personal al sistema de capitalización. En el primer caso aumentaron al 17,2% promedio y en el segundo caso bajaron al 5% sobre los salarios.

El caso extremo de baja de cargas patronales corresponde al subsistema previsional, cuyo porcentaje se reduce hasta casi desaparecer para los nuevos empleos, a menos del 1% en 2000 a partir de la ley 25.250.

En la medida en que se vaya realizando la sustitución de trabajadores regulados por las normas laborales y contribuciones anteriormente vigentes y los nuevos trabajadores contratados bajo las nuevas normas y alícuotas de la ley 25.250, el financiamiento del sistema previsional recaerá en mayor medida en impuestos generales, de hecho a partir de las rebajas anterior-

Gráfico 5
Tasa de empleo no registrado y alícuotas de contribuciones patronales



Fuente: SPTyEL - DGEyFPE.

14. A partir de la crisis de 2001 y el colapso de la convertibilidad, desde mediados de 2002 comienza a revertirse esta tendencia, con un crecimiento del empleo registrado, aunque todavía no se refleja en la estructura del empleo de forma significativa.

Cuadro 4
Montos no ingresados a la Seguridad Social
1995-2000, en millones de pesos corrientes

Período	Reducción de alícuotas de contribuciones patronales	Aportes personales al Régimen de Capitalización	Evasión previsional al SIJP por empleo asalariado	Total
1995	1.638,6	2.255,9	7.185,1	11.079,6
1996	3.439,1	2.926,1	6.344,3	12.709,4
1997	3.605,9	3.733,8	6.730,3	14.070,0
1998	3.762,4	4.095,4	6.709,0	14.566,9
1999	5.075,1	4.276,7	6.672,0	16.023,9
2000	5.792,5	4.260,0	6.227,6	16.280,2
Acumulado	23.313,6	21.547,9	39.868,3	84.729,9

Fuente: Elaboración de la DNPSS sobre la base de DDJJ SIJP-AFIP e Informe Gerencial AFIP.

res que modificaron de manera significativa el financiamiento del sistema, como veremos más adelante.¹⁵

La evolución de las cargas patronales y el nivel de empleo no registrado ponen de manifiesto efectivamente el comportamiento paradójico de estas variables. En efecto, el gráfico 5 muestra una forma de tijera o, lo que es lo mismo, una correlación negativa de ambas variables. A partir de 1994 comienza una evolución creciente del empleo no registrado *pari pasu* la reducción de las alícuotas de cargas patronales, con la salvedad de un corto período en el cual se volvieron a aumentar las cargas por razones de déficit fiscal. En 1994 se modificó nuevamente el porcentaje de las cargas a cargo de los empleadores hasta 1995, para luego volver paulatinamente a los niveles anteriores, sin que afectara en nada las formas precarias de contratación de trabajadores por parte de las empresas. En 2001 se modificaron nuevamente, mostrando la utilización de las variables básicas del sistema de seguridad social y la manipulación a que era sometido especialmente en su financiamiento, en función de la política fiscal imperante.

Los efectos que tuvieron estas políticas sobre el financiamiento del sistema público de seguridad social como también sobre el déficit público en general se pueden estimar a partir de calcular los montos transferidos al sector privado o más precisamente que dejaron de ingresar al sistema de seguridad social. Como puede observarse en el cuadro 4, las rebajas de alícuotas de contribu-

ciones a cargo de los empleadores alcanzaron un monto mayor a 5.700 millones de dólares en el año. Los montos no ingresados al sistema de seguridad social acumulados desde que comenzaron a instrumentarse las rebajas son equivalentes a cerca de 23.000 millones de dólares.

Ahora bien, los recursos del sistema público no sólo se vieron afectados por las reducciones de las contribuciones patronales sino que estas medidas se implementaron en paralelo con la reforma del sistema previsional, que significó que una proporción importante (80%) de los aportantes al sistema derivaran sus aportes al sistema de capitalización administrado por las AFJP, lo que también significó una pérdida adicional de recursos. Estos montos equivalían a cerca de 4.300 millones de dólares en 2000 y a 2.600 millones en 2003, los que antes de la reforma eran recursos propios del sistema público con los que se financiaban las prestaciones a los jubilados y pensionados, en un esquema de reparto típico.

El efecto sobre el financiamiento del sistema y sobre el déficit público es evidente, el monto agregado representa cerca del 62%¹⁶ del aumento del stock de la deuda pública generada hasta 2001, equivalente a 85.000 millones de dólares. Es decir que para financiarse el Estado recurrió a endeudamiento adicional de modo de suplir estas pérdidas de recursos y déficit originado por la reforma. Asimismo, las expectativas que se habían generado en cuanto a la mayor inclusión de aportantes al sistema derivadas de la mayor confianza de la población en el nuevo esquema

15. Cabe aclarar que en marzo de 2004 se sancionó la ley 25.877 de Ordenamiento Laboral que deroga la ley 25.250 y establece nuevos criterios de reducción de cargas patronales, entre otros aspectos.

16. Ministerio de Economía. Secretaría de Política Económica, "La reforma del sistema previsional. El rol de las AFJP", 2001.

Cuadro 5
Composición de los recursos del Régimen Previsional Público, 1990-2002

Período	Aportes y contribuciones	Recursos fiscales	Otros
1990	74,7 %	24,8 %	0,5 %
1991	76,6 %	15,9 %	7,5 %
1992	72,7 %	18,8 %	8,5 %
1993	58,8 %	27,5 %	13,7 %
1994	60,9 %	33,5 %	5,7 %
1995	53,6 %	40,3 %	6,1 %
1996	39,8 %	56,2 %	4,1 %
1997	37,2 %	58,2 %	4,6 %
1998	36,0 %	61,4 %	2,6 %
1999	31,1 %	67,3 %	1,6 %
2000	30,1 %	68,1 %	1,9 %
2001	29,6 %	70,2 %	0,2 %
2002	37,9 %	61,8 %	0,3 %

Fuente: Elaborado por la DNPSS sobre la base de datos de la ANSES.

se fueron diluyendo a medida que la generación de empleo de la economía era de baja calidad y se favorecía la contratación de nuevos trabajadores a bajo costo y en forma mucho más precaria que en la situación previa a la reforma.

Los efectos sobre el esquema de financiamiento del sistema público de reparto se ven claramente expresados en el cuadro 5. La estructura de financiamiento al inicio de la década de los 90 estaba basada en 75% en aportes y contribuciones de trabajadores y empleadores mientras que los recursos fiscales con origen en impuestos sólo representaban un 25%. En 2000 estos porcentajes se invierten y los recursos generales basados en impuestos alcanzaban el 70% mientras que los recursos contributivos sólo cubrían el 30%. Posteriormente, debido básicamente a la modificación en las alícuotas, se incrementó la proporción de financiamiento dirigido en aportes y contribuciones, llegando al 38% del total de los recursos del sistema.

Respecto de estos cambios en el sistema de financiamiento, surgen algunas consecuencias sobre aspectos tales como, por un lado, la legitimidad de un sistema contributivo pero que en realidad se fue transformando hacia uno no contributivo en términos de recursos con que se atienden los gastos y, por otro, los efectos sobre aspectos redistributivos que llevaba implícito el financiamiento por medio de las contribuciones patronales consideradas como salarios diferidos a cargo de los empleadores y no sobre la base de impuestos como el IVA, que es claramente regresivo.

En este sentido, recurrir a rentas generales para financiar en forma sustantiva el sistema está produciendo un debate en torno de la viabilidad

de sostener un esquema basado en un sistema contributivo, cuando el financiamiento se realiza a través de impuestos generales que pagan todos los ciudadanos, especialmente el IVA, impuestos a ciertos consumos, etcétera.

Es indudable que no sólo los trabajadores regularizados y aportantes al sistema tendrían derecho a un esquema de financiamiento como éste sino la población mayor de cierta edad que no haya realizado aportes durante su vida activa. Sin embargo, tal discusión parece engañosa en el sentido de que las propuestas de universalización sólo toman en cuenta los recursos disponibles para asignarlos a un número mayor de potenciales beneficiarios, bajando el nivel de las prestaciones y dejando abierta la posibilidad de que se ajusten permanentemente según los recursos disponibles en cada momento.

Este esquema, por lo tanto, sólo produciría transferencias horizontales entre beneficiarios de ingresos medios-bajos y aquellos que están excluidos del sistema que también pertenecen a sectores de bajos ingresos, agudizando aun más la regresiva distribución del ingreso que caracterizó a la economía argentina de las últimas décadas.

Las propuestas alternativas que se presentaron a discusión en la década del 90 y aun el proyecto del gobierno de la Alianza en 2001, partía de disminuir de forma progresiva o de eliminar directamente, por ejemplo, la Prestación Básica Universal (PBU), que es el componente público y de carácter redistributivo del nuevo sistema jubilatorio, o la implementación de topes a los haberes jubilatorios.

En esta propuesta se eliminaba uno de los com-

ponentes redistributivos de la reforma como la PBU, que es el objetivo central de la seguridad social. En cambio se deberían proponer, en caso de optar por un sistema universal “a la Beveridge”, otras fuentes de financiamiento o de recursos como impuestos a las ganancias y/o a las transferencias financieras, con el objetivo de producir un proceso redistributivo de carácter progresivo y con haberes que sean de un monto suficiente para mantener niveles de vida razonables. De adoptarse este esquema, debería ir acompañado de una profunda reforma tributaria que todavía está pendiente en la Argentina.

3. Perspectivas futuras de la cobertura de la seguridad social

La creciente desprotección social que significan elevados y progresivos porcentajes de trabajadores en negro o no registrados presenta un escenario distinto al del pasado, lo que llama a reflexionar y a comprender las dimensiones del problema, no sólo en el corto plazo sino también a los fines de evaluar su impacto en la situación futura. Como se afirmó en los apartados anteriores, la fotografía de la situación de desprotección social que surge del CNPHV 2001 es un reflejo de la situación del grado de formalidad del mercado de trabajo en los, aproximadamente, veinte años anteriores. En efecto, el número de personas jubiladas que surgen del censo fueron trabajadores que cumplieron con los años de aportes requeridos por las leyes vigentes, que en parte de esos años tenían requisitos distintos de los actuales y desarrollaron actividades en el mercado de trabajo con mayores niveles de registración en la seguridad social que los actuales. Es posible que las consecuencias de la creciente informalización y precarización de la fuerza laboral descripta en este trabajo se vean reflejadas en años futuros en la reducción de la población cubierta por la seguridad social. Como efectivamente se observa al comparar los datos de los CNPV 1991 y CNPHV 2001 respecto de la cobertura de la población en edad de jubilarse.

Recientemente la Secretaría de Seguridad Social del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Argentina juntamente con la OIT publicó los resultados de un estudio, “Prospectiva de la Previsión Social”, con el objetivo de, por un lado, realizar una evaluación del impacto

de la reforma de la seguridad social llevada a cabo en la Argentina a partir de la ley 24.241 de 1994. Por otro lado, un segundo objetivo es tener una mirada sobre el porvenir. En este sentido en el trabajo citado se señala que una mirada prospectiva de la seguridad social permite reflexionar sobre el presente y proyectar la situación actual de forma de ordenar la discusión sobre el futuro de la seguridad social y tener elementos para realizar una reforma que conduzca a mejorar esa perspectiva. Hay que señalar que es la primera vez en estas últimas décadas que desde el Estado se realiza un trabajo de esta envergadura, cuyos propósitos son dotar al mismo Estado de herramientas e información consistente para la evaluación y el diseño futuro de una política pública de la importancia de la seguridad social.

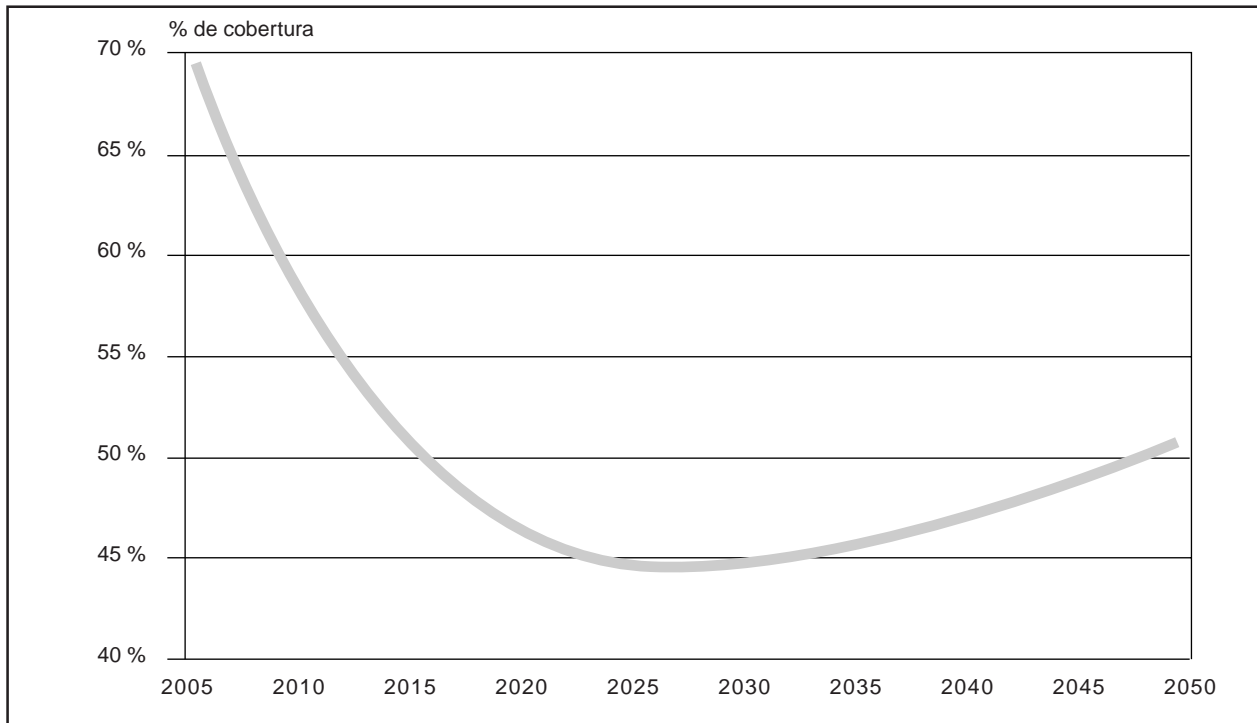
Partiendo de una serie de supuestos sobre el comportamiento macroeconómico (PBI, precios, deuda pública, etc.), demográfico (tasa de dependencia, relaciones población en edades activas/pasivas, etc.) y del mercado de trabajo (tasa de desempleo, trabajadores registrados/no registrados, salario real, etc.), propios de estos esquemas metodológicos, se realizaron las estimaciones sobre la evolución futura de la cobertura del sistema, del nivel de las prestaciones y del resultado financiero del sistema.¹⁷

En el estudio se pone en evidencia la pérdida de cobertura que se produciría en el futuro de no modificarse drásticamente las condiciones de funcionamiento del mercado de trabajo y/o las condiciones de acceso a los beneficios a través de una nueva reforma del sistema de seguridad social. En efecto, para 2050 se estima que sólo el 50% de la población en edad de jubilarse (hombres de sesenta y cinco años y mujeres de más de sesenta) contaría con algún beneficio. En el gráfico se puede ver claramente el compartimiento señalado y la pérdida de veinte puntos porcentuales de cobertura que se registraría.

El estudio también indica que, al mismo tiempo que disminuye fuertemente la cobertura, se registraría la reducción sostenida de la tasa de sustitución, hecho que reflejaría que el sistema otorgaría prestaciones que reemplazan progresivamente una menor proporción del ingreso en la actividad, que es uno de los objetivos de la seguridad social. En efecto, la tasa de sustitución con relación a los ingresos de la vida activa es lo que permite a los trabajadores mantener, en cierta

17. Véase “Prospectiva de la Previsión Social”, valuación financiera actuarial del SIJP 2005-2050. Secretaría de Seguridad Social. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social- OIT, Argentina, junio de 2005.

Gráfico 6
Principales resultados
Cobertura del SIJP, 2005-2050



forma, niveles de vida similares en la edad pasiva. En este sentido, partiendo de una tasa de sustitución del 70% al final del período se llega a sólo el 50% en la relación entre beneficios y salarios de la actividad. También se pone en evidencia la importante participación del régimen público en el financiamiento de los beneficios del régimen privado a lo largo de todo el período de la proyección.

Con anterioridad al estudio mencionado de la Secretaría de Seguridad Social, se realizaron otros ejercicios de prospectiva, por ejemplo, una proyección elaborada por la Superintendencia de AFJP y otra realizada sobre la base de este mismo modelo, pero modificando el comportamiento de ciertas variables básicas. En estos ejercicios también se ponía en evidencia la pérdida de cobertura incluso en niveles muy inferiores a los

que surgen del trabajo de la Secretaría de Seguridad Social. Partiendo de la situación de 1995, cuando más del 60% de la población en edad pasiva se encontraba cubierta por el SIJP (sistema nacional),¹⁸ la cobertura se reducirá en el 2050, a un 34 y 47% de la población en edad jubilatoria, según la hipótesis de los diferentes escenarios considerados. Estos porcentajes resultan sensiblemente inferiores los niveles iniciales de 1995 (60%).¹⁹

En este sentido cabe aclarar que los porcentajes proyectados de cobertura previsional varían significativamente según las diferentes hipótesis utilizadas en los escenarios elegidos (como los aspectos demográficos, la evolución del mercado de trabajo en cuanto al crecimiento del empleo, del desempleo, del porcentaje de trabajadores registrados, etc.). En los ejercicios mencionados

18. Cabe destacar que los jubilados y pensionados que se encontraban dentro del sistema nacional en 1991 representaban el 44% de la población de sesenta y más años, mientras que según el CNPV 1991, el 65% de la población de este tramo etario percibía jubilación y/o pensión. Por lo tanto, la diferencia entre ambas coberturas corresponde a las cajas previsionales de las provincias y demás regímenes especiales. En la actualidad la cobertura (relativa) del SIJP es superior a la cobertura del sistema nacional en 1991, dado que con la reforma del sistema previsional se han transferido varias cajas previsionales de empleados públicos provinciales al SIJP.

19. Véase E. Roca, "Mercado de trabajo y cobertura de la Seguridad Social", *Estudios de la Seguridad Social*, N° 95, Asociación Internacional de Seguridad Social, Oficina Regional para las Américas, Buenos Aires, 2005.

la cobertura variará en 2050, entre un 34 y 47% de la población en edad jubilatoria según los diferentes escenarios, sensiblemente menores a los niveles iniciales de 1995 (60%).²⁰

Ante la grave situación de desprotección de la población mayor que surge de las proyecciones mencionadas, cabe preguntarse si la contrapartida de esta reducción de los niveles de cobertura o de incrementos de los niveles de desprotección requerirá modificaciones en la asignación de recursos públicos a fin de financiar políticas compensatorias, como sería establecer un sistema cuya cobertura se realizara por medio del otorgamiento de beneficios de carácter no contributivo.

También se podría postular, como se señaló anteriormente, dados los niveles actuales de precarización y formas atípicas de empleo combinadas con situaciones de empleo e ingresos intermitentes, promover sistemas de protección social y de prestaciones no ligadas al empleo sino a generar ingresos sustitutivos para la población en general.²¹

Según Robert Castel, existen diversas versiones propuestas por los defensores de un subsidio o derecho universal, por ejemplo, ingreso ciudadano, ingreso de existencia, ingreso social garantizado, etc. Sin embargo, en la mayoría de estas versiones la instauración de un ingreso mínimo tendería más bien a agravar la situación y tornar irreversible la degradación del mercado de trabajo. Al separar completamente trabajo y protecciones, el ingreso mínimo “liberaría” así al mercado de trabajo y representaría la única contrapartida “social” anhelada por los representantes del neoliberalismo. Tal vez sea una utopía, pero puede haber también utopías peligrosas si se desvían de otras alternativas, según el propio autor.²²

En este sentido se debería discutir la forma de financiamiento que la universalización de las prestaciones de la seguridad social requiere y que no conlleve a la pérdida de derechos, y la distribución de los mismos recursos entre un número mayor de beneficiarios. Muchos economistas y científicos sociales cuyo origen podría encuadrarse en el neoliberalismo o que apoyaron las políti-

cas de los 90 ahora descubren los beneficios de la universalización, cuando en realidad están proponiendo distribuir los escasos recursos entre un número mayor de beneficiarios disminuyendo las prestaciones a niveles que resultan claramente insuficientes e inadecuados para mantener un razonable nivel de vida, sin caer en la indigencia y la pobreza. Otro camino sería profundizar la estrategia de crecimiento del empleo en condiciones de protección, y bajo las normas legales (es decir, “trabajo decente”, en la conceptualización de la OIT) que le permitan al trabajador y a su familia, tanto en la vida activa como en la vejez, acceder a prestaciones dignas basadas en derechos laborales y de la seguridad social.

Bibliografía

- Agulló, Tomás, “De la precariedad laboral a la exclusión social”, en E. Agulló y E. Ovejero, *Entre la precariedad laboral y la exclusión social: los otros trabajos y los otros trabajadores. Trabajo, individuo y sociedad: perspectivas psicosociales sobre el futuro del trabajo*, Madrid, Pirámide, 2000.
- Álvarez Uría, Fernando *et al.*, “En torno a la crisis de los modelos de intervención social”, Talasa, Madrid, 1995.
- Barbeito, Alberto y Rubén Lo Vuolo, *La modernización excluyente y transformación económica. Transformación económica y Estado de bienestar*, Buenos Aires, Unicef-CIEPP-Losada, 1992.
- Bertranou, F. (ed.), *Protección social y mercado laboral*, Santiago de Chile, OIT, 2003.
- Castel, Robert, *Metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*, Buenos Aires, Paidós, 1998.
- , *La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?*, Buenos Aires, Manantial, 2004.
- Ferrari, Alejandro y Néstor López, “Contratos de trabajo y precariedad laboral”, *Estudios del Trabajo*, N° 6, segundo semestre de 1993, Buenos Aires, ASET.
- Fitoussi, Jean Paul y Pierre Rosanvallon, *La nueva era de las desigualdades*, Buenos Aires, Manantial, 1997.
- Galin, Pedro y Silvio Feldman, “Sistemas de Información sobre el empleo no registrado en los países del Mercosur”, Informe OIT, Santiago de Chile, 1997.
- Klein, Emilio y Jaime Mezzera, “Mercados laborales y

20. Ídem.

21. De hecho, a partir de la profunda crisis económica, social y política de 2001-2002, el gobierno nacional instrumentó el plan denominado Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados que permite transferir una asignación mensual de 150 pesos (aproximadamente 50 dólares) mensuales a más de dos millones de personas, lo que significó un gasto de cerca de 3.700 millones anuales y actualmente cubre a más de 1,5 millones.

22. Véase R. Castel, *La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?*, Buenos Aires, Manantial, 2004.

- medición del sector informal", en *Sector informal: funcionamiento y políticas*, Santiago de Chile, PREALC, 1981.
- Lo Vuolo, Rubén, *Alternativas. La economía como cuestión social*, Buenos Aires, Altamira, 2000.
- Marshall, Adriana, "El salario social en la Argentina", *Desarrollo Económico*, N° 93, vol. 24, Buenos Aires, IDES, abril de 1984.
- Mesa-Lago, Carmelo, "La seguridad social y el sector informal", *Investigaciones sobre el Empleo*, N° 32, Santiago de Chile, PREALC-OIT, 1990.
- Mezzer, Jaime, "Experiencias de apoyo al sector informal urbano", *Estudios del Trabajo*, N° 5, primer semestre de 1993, Buenos Aires, ASET.
- y María Luz Vega-Ruiz, *Trabajadores vulnerables y sector informal: de lo económico y lo normativo*, Santiago de Chile, OIT, 1995.
- Ministerio de Economía. Secretaría de Política Económica, "La reforma del sistema previsional. El rol de las AFJP", 2001.
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Secretaría de Seguridad Social-OIT, *Perspectiva de la Previsión Social*, año II, N° 3, 2005.
- OIT, *Resolución sobre las estadísticas del empleo en el sector informal*, Ginebra, 1993.
- Prieto, C., *Las relaciones de empleo en España*, Madrid, Siglo Veintiuno, 1999.
- Quinti, Gabriela, "Exclusión social: el debate teórico y los modelos de medición y evaluación", *Cuadernos de Políticas Sociales*, N° 3, Buenos Aires, Secretaría de Desarrollo Social, 1997.
- Roca, E. "La seguridad social en un contexto de precariedad laboral", presentada en el seminario "Precariedad laboral, vulnerabilidad social y seguridad socioeconómica", DSE-CIEPP-CEPED, 2001.
- , *Metamorfosis del empleo en Argentina. Diagnóstico, políticas y perspectivas*, Buenos Aires, CEPED, Instituto de Investigaciones Económicas-FCE-UBA, 2002.
- , "Mercado de trabajo y cobertura de la Seguridad Social", *Estudios de la Seguridad Social*, N° 95, Buenos Aires, Asociación Internacional de Seguridad Social. Oficina Regional para las Américas, Buenos Aires, 2005.
- y J.M. Moreno, *El trabajo no registrado y la exclusión de la seguridad social. Informalidad y exclusión social*, Buenos Aires, FCE-Siempro-OIT, 2000.
- Rofman, Rafael, Gustavo Stirparo y Pablo Lattes, "Proyecciones del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones 1995-2050", *Serie de Estudios Especiales*, N° 12, Buenos Aires, Superintendencia de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones, diciembre de 1997.
- Rosanvallon, P., *La nueva cuestión social. Repensar el Estado providencia*, Buenos Aires, Manantial, 2004.
- Stiglitz, J.E., "El Consenso Post-Consenso de Washington. The Initiative for Policy Dialogue", agosto de 2005.
- Tokman, Víctor. "La informalidad en los 90: situación actual y perspectivas", *Cuadernos de Políticas Sociales*, N° 2, Buenos Aires, Secretaría de Desarrollo Social, 1997.
- , "Una exploración sobre la naturaleza de las interrelaciones entre los sectores informal y formal", *Revista de CEPAL*, primer semestre de 1978, Santiago de Chile.
- Uthoff, Andras, "Baja cobertura de la seguridad social en América Latina: ¿Un problema de incentivos o de exclusión social?", en Seminario de Seguridad Social Microempresa y Autoempleo.

LA RESPONSABILIDAD SOCIAL EMPRESARIA: ¿SÓLO UN DISCURSO?*

Flavio Fuertes**,
María Lara Goyburu***
Bernardo Kosacoff****

1. Introducción

Las expectativas sobre el papel que desempeñan las empresas en la sociedad han ido creciendo en los últimos años. Hasta tal punto que ya nadie discute la importancia de la *responsabilidad social empresarial* (RSE) –entendida como una nueva forma de pensar y de actuar– en la gestión de los negocios. Todos los meses se publican estudios por parte de importantes escuelas de negocios que comprueban que las actividades de comportamiento corporativo responsable tienen una correlación positiva con el rendimiento de los negocios. Asimismo, cada vez con mayor frecuencia, los CEO de las compañías reconocen que deben responder ante más personas e instituciones vinculadas con sus actividades: gobierno, inversores, empleados, organizaciones no gubernamentales y comunidades.

El enfoque de la responsabilidad social empresarial en la gestión de los negocios es, podríamos afirmar, relativamente moderno. Durante los años 70 la teoría económica de la empresa dominaba el estudio de la RSE y sostenía que la empresa es una institución económica cuya responsabilidad debe limitarse a la obtención de ganancias respetando las normas legales y éticas impuestas por la sociedad. En los años 80 autores como Edward Freeman dieron origen a la teoría de los *stakeholders* (partes interesadas), que presenta a las empresas como un sistema relacionado con la sociedad y, en consecuencia, obligada a rendir cuentas

a las personas, las instituciones, los grupos y las comunidades. Estos *stakeholders* son impactados (directamente o indirectamente) por la empresa y ésta, a su vez, puede verse influida por aquéllos. El Comité para el Desarrollo Económico (1984) dio un giro fundamental a la RSE sosteniendo que es la sociedad la que proporciona a la empresa la posibilidad de operar y que, por lo tanto, la empresa tiene la obligación de satisfacer las necesidades de tal sociedad.¹ Finalmente, en los años 90 surgió la teoría de la ciudadanía corporativa, que es entendida como un proceso mediante el cual una compañía desarrolla y administra las relaciones con sus partes interesadas.

Como podemos observar, el concepto y la práctica de la RSE poseen varias aristas difíciles de delimitar. Y es, incluso, un concepto cuyos límites defieren según el actor que lo enuncia. A pesar de ello la mención a la RSE (como teoría y como práctica) en la Argentina ha experimentado una aceleración vertiginosa. Algunos estudios señalan la crisis económico-social de fines de 2001 como una de sus posibles explicaciones.² Más allá de la veracidad (o no) de estas explicaciones, tenemos razones para sospechar que la moda de la RSE vino para quedarse en nuestro país y que será necesario profesionalizarla para que el discurso y la acción sean coherentes.

En los párrafos siguientes el lector encontrará en primer lugar una descripción del estado del arte de la RSE en nuestro país, a través del rastreo de las posiciones que tienen al respecto los

* Los autores agradecen el apoyo incondicional de la CEPAL y del PNUD, especialmente del representante residente Carlos Felipe Martínez.

** Oficial de Proyectos del PNUD y Punto Focal del Pacto Global.

*** Consultora del PNUD.

**** Directora de la Oficina de la CEPAL en Buenos Aires.

1. De allí que algunos sostienen que la empresa debe obtener una "licencia para operar".

2. Véase, por ejemplo, Fundación Compromiso (<http://www.compromiso.org/archivos/Encuentrovoluntarios/Voluntariado%20Corporativo.pdf>). También "Responsabilidad Social Empresarial 2004", *Valor Sostenible*, octubre de 2004, p. 86.

diferentes actores involucrados en el proceso productivo. Se intenta identificar las coincidencias y las divergencias entre las diferentes posturas. Seguidamente se da cuenta de la visión de Naciones Unidas respecto de este nuevo rol de las empresas en el desarrollo. En particular se realiza una descripción del Pacto Global, iniciativa dirigida al sector privado con el objetivo expreso de aumentar la responsabilidad social de las empresas. Se efectúa entonces un análisis de los avances realizados por esta iniciativa en la Argentina. Finalmente, y como producto de este análisis, se da cuenta de los desafíos para el futuro de la RSE en nuestro país.

2. La responsabilidad social en la Argentina

Una encuesta reciente realizada por la Universidad Austral entre los gerentes de las principales empresas argentinas señalaba que la RSE se ubicaba entre las primeras prioridades de gestión para los próximos cinco años. Este reconocimiento de la importancia asignada a la RSE como forma de gestión nos obliga a preguntarnos cuál es la visión que los diferentes actores tienen sobre la responsabilidad social empresarial, si todos entienden lo mismo por RSE, y cuál es la opinión del sector privado, de la sociedad civil y del gobierno.

En las siguientes líneas haremos un breve repaso sobre las principales posiciones que estos actores tienen frente a la RSE a fin de resolver las preguntas planteadas. El objetivo será encontrar los puntos de contacto (si existen) y las diferencias más importantes entre los actores argentinos frente a la RSE.

2.1. La visión del sector privado argentino³

Las empresas argentinas son, del grupo de actores identificado, las que más avanzaron en una conceptualización de la temática de la RSE. Dentro de este grupo, las grandes compañías agrupadas en el Consejo Empresario Argentino

para el Desarrollo Sostenible han logrado presentar una definición compartida de la RSE. De allí que hemos tomado a este subgrupo como representativo de la posición del sector privado. Para estas empresas del CEADS la RSE "constituye el compromiso de la empresa de contribuir al desarrollo sostenible, con la participación de sus grupos de interés, a fin de mejorar la calidad de vida de la sociedad en su conjunto".⁴

La idea subyacente en esta conceptualización es que la responsabilidad social debe ser ejercida por todos y cada uno de los grupos (o individuos) de una sociedad. El ejercicio de esta responsabilidad, sin embargo, adopta diferentes formas según el rol que se ocupa dentro de la sociedad. De allí que se afirme que la RSE es *voluntaria* y sólo un aspecto de una responsabilidad social mucho más amplia que debe incluir al Estado, a las organizaciones de la sociedad civil y a la comunidad en su conjunto. Se trata entonces de responsabilidades compartidas que se deben *complementar* y *coordinar* de manera que cada uno de los actores involucrados aporte su especificidad en pos del desarrollo sostenible.

Otro aspecto importante para destacar es que, en este ejercicio de responsabilidades, las empresas se reservan la decisión sobre cuándo y en qué invertir sus recursos. Finalmente, las empresas consideran que las estrategias de RSE deben estar estrechamente relacionadas con el *core business* del negocio, dado que es imprescindible que la compañía no abandone su rol primordial y fundante (es decir, generar riqueza y promover el desarrollo).

2.2 Las organizaciones de la sociedad civil⁵

Recientemente las organizaciones de la sociedad civil también se han interesado en profundizar sobre la práctica de la responsabilidad social de las empresas. Esto no ha obstaculizado, sino todo lo contrario, el desarrollo de varias organizaciones no gubernamentales especializadas en la temática.⁶ Sin embargo, a diferencia del sector

3. Para este caso tomamos como representativo al Consejo Empresario Argentino para el Desarrollo Sostenible (CEADS), puesto que agrupa a treinta y nueve de las empresas más grandes de nuestro país y posee un grupo de trabajo que específicamente se dedica a la temática de este artículo.

4. CEADS, "Responsabilidad Social Empresarial. Un aporte local empresario para el desarrollo sostenible", agosto de 2003, <http://www.ceads.org.ar/>.

5. Tomamos a modo de ejemplo la visión de la Red Puentes Internacional, puesto que es una asociación voluntaria de treinta y un instituciones de seis países (Brasil, Chile, Argentina, México, Uruguay y Holanda) cuya misión es promover el desarrollo de prácticas de responsabilidad social en las empresas de los países latinoamericanos, desde la perspectiva de sus sociedades civiles.

6. Entre las más representativas podemos mencionar el Instituto Argentino para la Responsabilidad Social Empresarial (IARSE), el Centro para la Responsabilidad Social del Grupo Interrupción y la Red Puentes, entre otras.

privado, resulta casi imposible encontrar una posición unificada y compartida por los principales referentes de la sociedad civil sobre el tema.⁷ Ante esta imposibilidad, hemos seleccionado a modo de ejemplo la posición de la Red Puentes, que forma parte de una red internacional que promueve la responsabilidad corporativa en el mundo. Para ellos, la RSE debe ser entendida como “un modo de gestión empresarial validado ética, social y legalmente, por el cual las empresas asumen que entre ellas y sus grupos de interés [...] se da una relación permanente de interdependencia, en beneficio tanto de las empresas como de esos grupos”.⁸

Para este sector de la sociedad civil, la responsabilidad social corporativa hace referencia a un modo de gestión que involucra las actividades básicas de las empresas, en el cual debe hallarse un equilibrio entre la rentabilidad económica, la defensa de un conjunto básico de derechos (principalmente derechos humanos, derechos laborales y de tercera generación) y la promoción del bienestar social en general. La intención subyacente de este sector de la sociedad civil es cuestionar el concepto hegemónico de RSE (impuesto por las empresas) por considerarlo cercano a la filantropía social. De allí que defienden la idea de la RSE como un intento de superar la pobreza y revertir la injusticia social.

Este sector rescata, además, la necesidad de un trabajo conjunto entre empresa, Estado y sociedad civil. Sin embargo, les asigna papeles privilegiados al Estado y a la sociedad civil. Al primero le reclama el establecimiento de estándares éticos en todas sus operaciones así como el recupero de sus roles de fiscalizador, contralor y regulador. A la segunda, por su parte, le asigna el papel de evaluadora y monitreadora de las actividades de las empresas.

Finalmente podemos señalar que, a diferencia del sector empresario que identifica a la RSE con acciones voluntarias exclusivamente,⁹ este grupo considera entre sus propuestas la posibilidad de que esta forma de gestión privada avance

hacia “normas y compromisos legales y obligatorios que cristalicen una nueva licencia y permiso de operación para las empresas otorgada por la sociedad nacional e internacional”.¹⁰ En otras palabras, este sector defiende la tesis de regular el comportamiento social empresario.

2.3. La opinión del sector sindical

El involucramiento de este sector en la problemática de la RSE es muy reciente. El único grupo del cual tenemos referencia que ha tomado la iniciativa de formar parte de este movimiento de RSE en la Argentina ha sido una sede regional de la Confederación General del Trabajo (la CGT Regional de La Matanza).

Con el apoyo de la Universidad de La Matanza, esta sede regional de la CGT organizó en 2004 las Primeras Jornadas Cuatripartitas de RSE, abriendo de esa manera un primer canal institucional de participación y discusión para el mundo del trabajo sobre la temática. Para este sector la RSE debe ser “la capacidad de escuchar, comprender y satisfacer las expectativas de su comunidad y en ello, todos y cada uno deben asumir el rol que les toca en esta sociedad en que se crece y desarrollan generaciones sucesivamente. [...] Entre los valores que se tienen en cuenta pueden citarse la gestión de las relaciones laborales, la protección del medio ambiente, el respeto por las normas y leyes, el control de los proveedores, la realización de auditorías internas, la transparencia de objetivos y comunicación, la identificación de problemas y la adopción de acciones correctivas”.¹¹

Este sector relaciona el concepto de la RSE con la búsqueda de transparencia, la responsabilidad individual y colectiva, la difusión y la información por parte de las empresas de sus actividades, y la participación de los trabajadores en la dirección de las empresas. Así es como nace la propuesta para instaurar el *protocolo de RSE*. En el contexto de este protocolo proponen, al igual que las organizaciones de la sociedad civil, que los gobiernos fijen normas que regulen el accio-

7. Mientras algunas organizaciones siguen los lineamientos del Grupo Ethos de Brasil, otras se encuentran más cercanas a la posición de la organización Business in the Community de Gran Bretaña. Para más información véase www.ethos.org.br y www.bitc.org.uk.

8. Red Puentes Internacional, “Visión y propuestas de la Red Puentes sobre la tarea de Responsabilidad Social Empresarial en América Latina”, 2005, http://www.redpuentes.org/recursos/docs_redpuentes/redpuentes

9. CEADS, ob. cit.

10. Red Puentes Internacional, ob. cit.

11. Intersindical.com, 2004.

nar de las corporaciones en lo relativo al *medio ambiente y el tratamiento de los recursos humanos*.¹²

Este sector reconoce, al igual que los anteriores, la necesidad de un diálogo intersectorial para garantizar el desarrollo sustentable de las sociedades reconociendo que el accionar de las empresas en la actualidad ha excedido el rol puramente económico.

Finalmente, podemos destacar que las jornadas cuatripartitas organizadas por la sede regional de la CGT permitieron no sólo inaugurar un espacio de discusión sobre la responsabilidad social de las compañías para el mundo del trabajo inexistente hasta ese momento sino también la de crear una red sindical de RSE en América Latina, en asociación con el Sindicato de Empleados y Obreros de la Zona Oeste, la Asociación Gremial Obreros y Empleados del CEAMSE y el Sindicato de Comercio de Lanús-Avellaneda.

2.4. ¿Qué opina el gobierno sobre la responsabilidad de las empresas?

La aproximación del gobierno argentino a esta temática también es reciente. Y se ha dado desde el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (específicamente desde la Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano) y desde el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. En líneas generales podemos decir que para ambos organismos el concepto de RSE alude a un accionar de la empresa que concibe tanto el respeto a los valores éticos como a las personas, a las comunidades que las rodean y al medio ambiente.

Dentro de esta amplia conceptualización, desde el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación se reconocen tres elementos propios de nuestro país y constitutivos de la RSE: 1) el cumplimiento de las normas legales y laborales; 2) la capacitación y formación de los trabajadores por parte de las empresas, y 3) la eliminación de la discriminación en el empleo y la erradicación del trabajo infantil.¹³

Es justo reconocer que este ministerio ha enfocado sus esfuerzos en dos líneas de acción es-

pecíficas: la eliminación del trabajo infantil y la creación de empleo decente. Es coherente, en consecuencia, que se vincule la RSE con esos objetivos.

Por su parte, la Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación concibe a la RSE como “un concepto amplio y asociado a los intereses de toda la sociedad, procurando incorporarlos a objetivos colectivos que sean compatibles con una visión que priorice un desarrollo económico sustentable, la distribución equitativa de los ingresos y una democracia participativa”.¹⁴

De esta forma se visualiza a las prácticas corporativas como:

- 1) garantes de relaciones laborales equitativas;
- 2) vinculadas a la responsabilidad impositiva;
- 3) asociadas a la defensa de los derechos del consumidor;
- 4) concebidas en términos de sustentabilidad ambiental y ecológica, y
- 5) como expresión de la necesidad de convergencia entre las estrategias de los grupos empresariales y la política social del Estado.¹⁵

En este esquema, el otro organismo estatal encargado de promover la RSE en nuestro país otorga a los diferentes actores sociales roles específicos en su contribución al desarrollo. Mientras el Estado se reserva para sí el rol de la planificación de los grandes lineamientos de las políticas sociales, las organizaciones de la sociedad civil deben ser las contenedoras de los sectores sociales más vulnerables (brindando asistencia técnica y gestionando políticas sociales) y las empresas son las que deben asumir un rol activo y de respaldo financiero, en el cual la RSE actúe como un instrumento de enlaces horizontales y transversales entre la economía formal y social. Para ello, el sector privado deberá proveer mecanismos para la conformación de cadenas productivas, para la incorporación de proveedores a su cadena de valor y para la atención de asistencia técnica y capacitación.

Este posicionamiento encuentra sustento en

12. Citado en www.intersindical.com. El subrayado es nuestro.

13. Véase ministro de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, doctor Carlos Tomada, desgrabación de la jornada inaugural de las Jornadas Cuatripartitas de RSE, 28 de septiembre de 2004.

14. Secretario de Políticas Sociales y Desarrollo Humano, licenciado Daniel Arroyo, “La responsabilidad social empresaria como estrategia de articulación público-privada”, Curso de Ética y Responsabilidad Social Empresaria, Universidad Católica de Córdoba, 2005.

15. Ídem.

el diagnóstico de la pobreza en la Argentina, cuyo resultado la vincula estrechamente con la falta de ingresos o con los bajos ingresos. En este marco, entonces, hacer política social significa poner en marcha la producción y ayudar a aumentar los ingresos a través de la inserción de las personas a los mercados productivos. De allí nace la necesaria articulación entre el Estado y el sector privado en emprendimientos estratégicos, colaborando en la generación de capital social en términos de capacitación y asistencia técnica cuyo resultado sea la generación de cadenas productivas basadas en el perfil de cada región del país.¹⁶

Finalmente, podemos afirmar que ambos organismos coinciden en la necesidad de un diálogo entre las empresas, las organizaciones de la sociedad civil, los sindicatos y el gobierno con el objetivo de coordinar las acciones y no desperdiciar los recursos.

3. Coincidencias y divergencias entre los diferentes sectores

Este breve recorrido nos permite ratificar que las empresas y sus principales *stakeholders* ya cuentan con una posición sobre el significado de la RSE (qué es y qué no es ser socialmente responsable). Desde las empresas hasta las organizaciones de trabajadores están interviniendo fuertemente en la discusión actual sobre la RSE en la Argentina y tienen, como era de esperar, coincidencias y divergencias.

La coincidencia más importante (y tal vez la única que se pueda identificar) se relaciona con la necesidad manifestada por todos los actores

de establecer un diálogo abierto y transparente en el cual los *stakeholders* se interrelacionen, se complementen y definan objetivos comunes.

Las divergencias, sin embargo, son más notorias cuando analizamos el reparto de papeles para cada actor. El gobierno, los sindicatos y las organizaciones de la sociedad civil le asignan al sector privado un rol que se opone claramente a aquel sostenido por las propias empresas. Mientras que éstas afirman que se reservan para sí la capacidad de decidir cuándo, dónde y cómo aplicar sus estrategias de RSE de acuerdo con el desempeño de sus actividades, los principales *stakeholders* pretenden que ese comportamiento socialmente responsable sea regulado y preestablecido normativamente. Así, mientras el Estado tiene la pretensión de exigirles a las empresas el aporte de recursos (económicos y en especies) reservándose el rol de planificador y orientador de las políticas sociales, la sociedad civil exige la progresiva normalización de la gestión orientada por la RSE, ocupando en este proceso el rol de fiscalizador y contralor.

Podemos ver entonces que más allá del discurso a favor del diálogo abierto, sincero y transparente, los actores aún tienen importantes diferencias de criterio acerca de lo que se entiende por prácticas socialmente responsables, de la voluntariedad u obligatoriedad de ellas y de su monitoreo o no. La falta de un criterio común, amplio y compartido entre los principales actores de la RSE se debe, exclusivamente, a la ausencia en nuestro país de verdaderos espacios de diálogo multisectoriales que aseguren la participación de todos los interesados en la RSE. En

Tabla 1
Principales puntos en común y diferencias conceptuales acerca de la RSE

	Sector privado	Sociedad civil	Gobierno	Sindicatos
+ Afinidad	Establecimiento de un diálogo abierto y transparente			
- Afinidad	Asignación de roles y funciones			
	La RSE es voluntaria y debe estar ligada al <i>core business</i> .	La RSE debe estar regulada y ser controlada por la sociedad civil.	La RSE sólo es posible cuando se vincula con las políticas sociales estatales.	La RSE debe estar regulada y permitir la participación de los trabajadores en los asuntos de las empresas.

16. Secretario de Políticas Sociales y Desarrollo Humano, licenciado Daniel Arroyo, "La efectividad de los microemprendimientos como alternativa a la inclusión social", Precoloquio de Cuyo, 40° Coloquio Anual de IDEA, 19 de agosto de 2004, Mendoza. http://www.ideared.org/coloquio_site/sintesis_cuyo_arroyo.asp.

consecuencia, estas visiones contrapuestas sobre el rol de cada uno de los actores en el proceso de desarrollo social puede ser la causa de la dificultad de establecer no ya un diálogo sino acciones conjuntas entre los diferentes actores.

Independientemente de todo esto, sin embargo, es justo reconocer que estas divergencias dan cuenta de un proceso de pensamiento crítico en torno del rol social de la empresa, que es reciente en nuestro país. Es un dato positivo entonces que, aun cuando es necesario superar diferencias, esta preocupación y debate público es un gran paso respecto de años anteriores y debería conducir a estrategias de desarrollo comunes.

4. La visión de Naciones Unidas: el Pacto Global como una plataforma de diálogo

La extrema (e injusta) desigualdad del ingreso motivó al secretario general de Naciones Unidas, Kofi Annan, a proponer en el Foro Económico Social de Davos la idea de lanzar un Pacto Global entre Naciones Unidas y el empresariado mundial con el objetivo de salvaguardar el crecimiento económico duradero en el contexto de la globalización. Para alcanzar este objetivo,

propuso a las empresas que incorporaran en sus operaciones cotidianas (en sus compras, en sus contrataciones, en sus decisiones de inversión, etc.) un conjunto de valores universales que son considerados fundamentales para satisfacer las necesidades de la población mundial. Estos valores derivan de tratados y conferencias aceptados mundialmente: la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Declaración de Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo, la Declaración de Río sobre Ambiente y Desarrollo y la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción. Así es como nació el Pacto Global, que promueve la promoción de diez principios básicos, que se detallan en la Tabla 2.

El Pacto Global promovido por las agencias de Naciones Unidas es una iniciativa de carácter *voluntario* y está abierta a todos los empresarios que quieren comprometerse con estos principios y valores. Es, en consecuencia, una iniciativa que no establece barreras de acceso para las empresas pues considera que todas ellas (sin importar tamaño o sector de actividad) están en condiciones de contribuir significativamente con el desarrollo de la sociedad a través de prácticas socialmente responsables. Es importante aclarar que,

Tabla 2
Principios del Pacto Global

Áreas	Principios
Derechos humanos	<ol style="list-style-type: none"> 1) Las empresas deben apoyar y respetar la protección de los derechos humanos a nivel internacional. 2) Las empresas deben asegurarse de no ser cómplices de abusos a los derechos humanos.
Derechos laborales	<ol style="list-style-type: none"> 3) Las empresas deben apoyar la libertad de asociación y sindical y el reconocimiento efectivo del derecho a la negociación colectiva. 4) Las empresas deben apoyar la eliminación de toda forma de trabajo forzoso u obligatorio. 5) Las empresas deben apoyar la abolición efectiva del trabajo infantil. 6) Las empresas deben apoyar la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación.
Derechos ambientales	<ol style="list-style-type: none"> 7) Las empresas deben apoyar un enfoque preventivo frente a los retos medio-ambientales. 8) Las empresas deben comprometerse en iniciativas que promuevan una mayor responsabilidad ambiental. 9) Las empresas deben alentar el desarrollo y la difusión de tecnologías respetuosas del medio ambiente.
Derechos de información	<ol style="list-style-type: none"> 10) Las empresas deben trabajar contra la corrupción en todas sus formas, incluyendo la extorsión y el soborno.

sin embargo, el Pacto Global no sustituye (ni pretende hacerlo) la acción de los gobiernos, no tiene la intención de convertirse en un foro para la formulación de normas y prácticas de gestión empresarial ni representa un intento de certificar prácticas socialmente responsables.

Su tarea principal es actuar como una plataforma de aprendizaje donde las empresas (como protagonistas principales de la iniciativa y cuyas acciones se intenta influir), los gobiernos (quienes a través de las diferentes declaraciones y convenciones han brindado los principios en los que se basa la iniciativa), los sindicatos y representantes de los trabajadores (en cuyas manos se concreta el proceso global de producción) y la sociedad civil (representando a todos los *stakeholders*¹⁷ de las empresas) puedan encontrar un espacio para el diálogo y la construcción de alianzas estratégicas garantizadas por el marco que proveen las agencias de Naciones Unidas en su rol de facilitadoras y garantes de transparencia.

5. ¿Cuáles son las ventajas del Pacto Global?

El Pacto Global ofrece a las empresas la oportunidad no sólo de demostrar liderazgo en lo que a acciones de RSE se refiere sino además de ser parte (junto a los gobiernos, los trabajadores y la sociedad civil) de las soluciones a los problemas planteados por la globalización.

Además, estamos convencidos de que la incorporación de estándares éticos a la producción se irá convirtiendo en los próximos años en requisito obligatorio para acceder a los mercados globales. Esto puede verse claramente en lo que respecta a los principios medioambientales, pero también se está extendiendo a otros ámbitos como la eliminación del trabajo infantil en la cadena de valor y el respeto a los derechos humanos.¹⁸ Por lo tanto, el Pacto Global ofrece a sus participantes la posibilidad de “adelantarse” en la aplicación voluntaria de este tipo de medidas, puesto que favorece el ejercicio de la RSE al brindar plataformas de aprendizaje globales.

En comparación con otras iniciativas globales de RSE,¹⁹ el Pacto Global ofrece a las empresas otro tipo de ventajas derivadas de su organización. La universalidad de sus principios permite que éstos sean aplicables a todo tipo de empresas, independientemente del sector de actividad al que pertenezcan, del tamaño de la compañía o de su área de influencia. Al compartir una misma plataforma, las empresas PyME o aquellas ubicadas en países en desarrollo tienen la oportunidad de compartir experiencias con compañías más experimentadas en la aplicación de prácticas socialmente responsables. El Pacto Global cuenta además con la legitimidad que otorga ser la única iniciativa cuyos principios están basados en declaraciones y convenciones internacionales aprobadas por la Asamblea General de Naciones Unidas y ratificadas por sus Estados miembros.

Finalmente, entonces, esta iniciativa viene a sumar a la gran cantidad de iniciativas en RSE que se están dando en el mundo, con el objetivo de fortalecer estos procesos para lograr un avance generalizado en la materia.

6. El Pacto Global en la Argentina

El Pacto Global fue lanzado en abril de 2004 en la Argentina. En la actualidad un total de 262 organizaciones están adheridas, lo que convierte a la Red Argentina del Pacto Global en la primera en América Latina y la tercera en el mundo por cantidad de adhesiones.

En las páginas que siguen el lector encontrará un detalle de las principales características que tomó la iniciativa en nuestro país. En particular, podrá ver las características de las compañías adheridas, la distribución geográfica y su tamaño. Pero también podrá evaluar la contribución que el Pacto Global ha realizado a la RSE en nuestro país a partir de la lectura consolidada de los informes que han presentado las empresas hasta el momento.

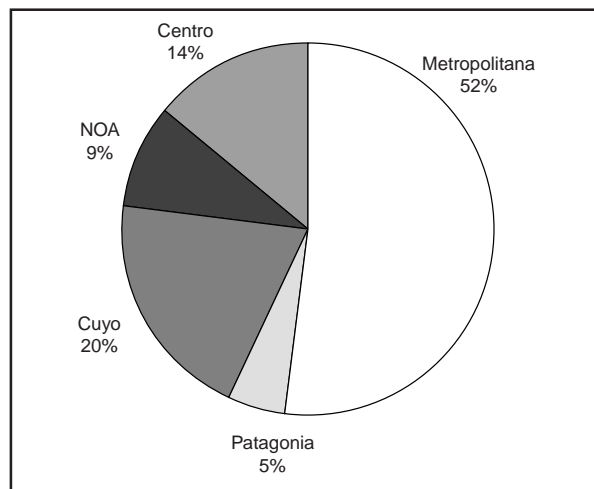
En primer lugar, podemos afirmar que el Pacto Global es una iniciativa federal. Como se desprende del gráfico 1, vemos que poco menos de la

17. El concepto hace referencia a todos los públicos relacionados e influidos por la actividad empresarial (consumidores, vecinos, etcétera).

18. A modo de ejemplo, el Parlamento Europeo estudia un informe en el que se solicita a la Comisión Europea la puesta en marcha de un etiquetado “Libre de Trabajo Infantil”, que sería obligatorio para todos aquellos bienes y productos importados por la Unión Europea, http://www.responsables.biz/hemeroteca/detalles_articulo.html?documento=12233.

19. Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales, Global Reporting Initiative (GRI), Dow Jones Sustainable Index World Investment Stock Universe, FTSE4Good, Equators principles, etc.

Gráfico 1
Distribución geográfica, por regiones

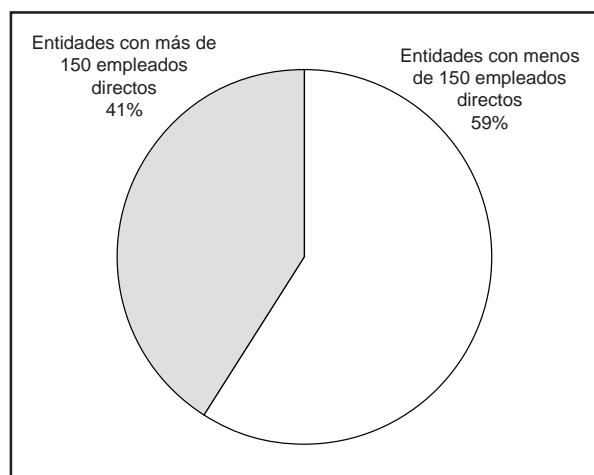


Fuente: Elaboración propia.

mitad de los firmantes se encuentran radicados fuera del área metropolitana.

En segundo lugar, la discriminación de empresas por cantidad de personal empleado nos revela que la Red Argentina del Pacto Global tiene una alta tasa de participación por parte de

Gráfico 2
PyME sobre el total de firmantes en la Argentina



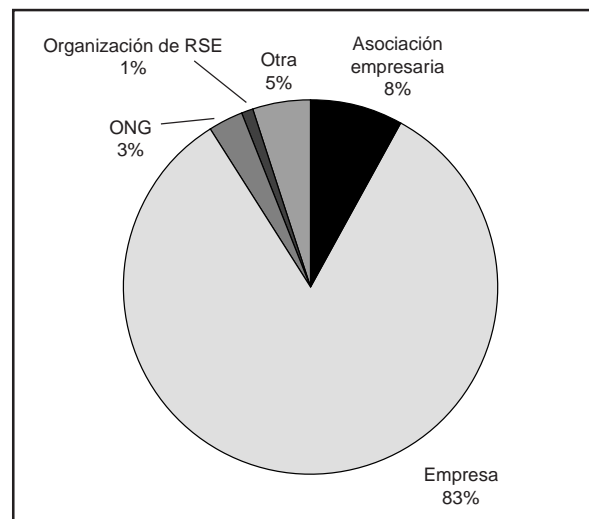
Fuente: Elaboración propia.

empresas medianas y pequeñas.²⁰ Esto, a su vez, nos confirma el carácter integrador de la iniciativa, que pone en pie de igualdad a PyME y grandes compañías.

En tercer lugar, que el 91% de las adhesiones al Pacto Global hayan sido firmadas por el ejecutivo más importante de la compañía presente en el país significa que la iniciativa ha penetrado en los niveles más altos de decisión general.

En cuarto lugar, si analizamos el perfil de las entidades firmantes en nuestro país,²¹ vemos que más del 90% son empresas y asociaciones empresariales, lo que le otorga a la red argentina un carácter fundamentalmente empresarial.

Gráfico 3
Perfil de las organizaciones



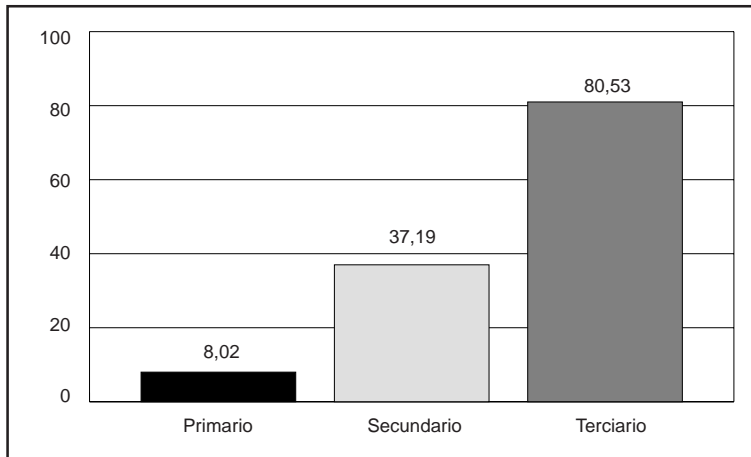
Fuente: Elaboración propia.

Finalmente, en el momento de firmar el Pacto Global se pide a las empresas que identifiquen el sector de actividad al que pertenecen, de acuerdo con una clasificación elaborada por la Oficina del Pacto Global de Nueva York.

20. Somos conscientes de que existen criterios de clasificación más completos. Sin embargo, a los efectos del análisis local y mundial del Pacto Global, asumimos que una empresa es una PyME cuando posee menos de 150 empleados directos. Esta decisión está en línea con la clasificación que realiza la Oficina del Pacto Global en Nueva York y permite una comparación entre las más de cuarenta redes que ya se han formado en el mundo.

21. Si bien la iniciativa está dirigida exclusivamente al sector privado, también se encuentra abierta a entidades académicas, organizaciones de la sociedad civil vinculadas a la temática de la RSE, sindicatos, etcétera.

Gráfico 4
Porcentaje sobre el total de empresas



Fuente: Elaboración propia.

7. Los progresos de la Red Argentina

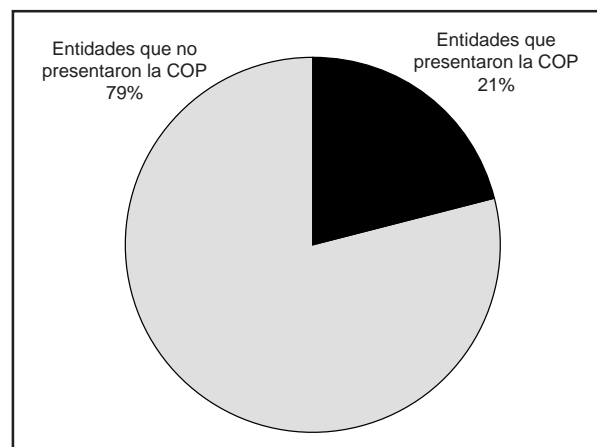
Con el apoyo del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) la Red Argentina del Pacto Global evidenció un alto nivel de actividad. Todas las actividades realizadas durante 2004 se focalizaron en dar a las empresas los instrumentos suficientes para aplicar los principios del Pacto Global en sus operaciones e incluir estas experiencias en la *Comunicación sobre el Progreso* (COP).²² Esta comunicación es el informe anual que todas las empresas adheridas deben presentar a Naciones Unidas y a través del cual reportan sus avances en la implementación de los diez principios Es, en consecuencia, una pieza vital en la estructura de la iniciativa puesto que el informe permite la realización de un control social por parte de la sociedad en su conjunto.

Al 10 de diciembre de 2004, 53 organizaciones del Pacto Global ya habían presentado su primer informe de avance, dando un total de 65 reportes (es decir, algunas empresas presentaron más de un informe).²³

La mayor parte de estas comunicaciones proviene de empresas de servicios públicos y del sector industrial. Se destacan fundamentalmente las compañías de provisión de energía eléctrica.

En un trabajo anterior planteamos tres hipótesis posibles para explicar este comportamiento “sobresaliente” de este grupo de empresas: 1) las compañías de capitales extranjeros poseen experiencia en la preparación de informes, por lo que no encuentran dificultades a la hora de reportar sus progresos con relación al Pacto Global, 2) que éstas, en su mayoría empresas privatizadas, han sufrido una crisis de legitimidad en los últimos tiempos, por lo que tienen una expresa preocupación por rendir cuentas a la sociedad, o 3) que al tener sus operaciones un alto impacto en la sociedad, ya tenían incorporadas estrategias de RSE, las que se vieron reforzadas por el Pacto Global.²⁴ La presentación de una mayor cantidad de COP quizá permita responder a estas hipótesis.

Gráfico 5
Comunicaciones sobre el progreso presentadas



Fuente: Elaboración propia.

Si se clasifican las empresas que presentaron la COP en función de la cantidad de empleados directos declarados, nuevamente encontramos que a la hora de reportar las PyME no difieren en su comportamiento de las grandes empresas, de hecho catorce de las entidades que informan

22. Disponibles en <http://www.undp.org.ar/Actividades/25/>.

23. Sobre 253 empresas firmantes al 10 de diciembre de 2004. Al 15 de julio de 2005, las entidades firmantes son 262 y las COP presentadas son 98 pertenecientes a 76 entidades firmantes.

24. Oficina del Pacto Global en Argentina, “El perfil de las Comunicaciones sobre el Progreso en Argentina. ¿Qué comunican las empresas del Pacto Global?”, documento de trabajo N° 2, diciembre de 2004, disponible en <http://www.undp.org.ar/Actividades/25/>.

Tabla 3
Relación entre COP y cantidad de empleados

Cantidad de empleados	Entidades que presentaron la COP
0 a 100	18
101 a 500	16
501 a 1000	12
Más de 1001	7

Fuente: Elaboración propia.

sus progresos poseen menos de cincuenta empleados directos.

Respecto de los temas tratados en las COP, 33 desarrollan los principios relacionados con los derechos humanos, 24 con los laborales y 40 con el medio ambiente.

El mayor trabajo sobre el área de principios medioambientales encuentra su explicación en el hecho de que es una de las áreas más trabajadas por las empresas desde los años 70, altamente profesionalizadas en nuestros días y sobre la que existen estándares globales y regulaciones nacionales e internacionales que están obligadas a cumplir para poder ejercer su actividad. El énfasis en los derechos humanos se encuentra más relacionado con la crisis económica y social por la que ha atravesado la Argentina en los últimos años. Esta hipótesis se deriva del hecho de que muchas de estas acciones se dirigen a superar las dificultades socioeconómicas que enfrentan las comunidades cercanas. Como ejemplo, la gran mayoría de estas acciones se orientan hacia la

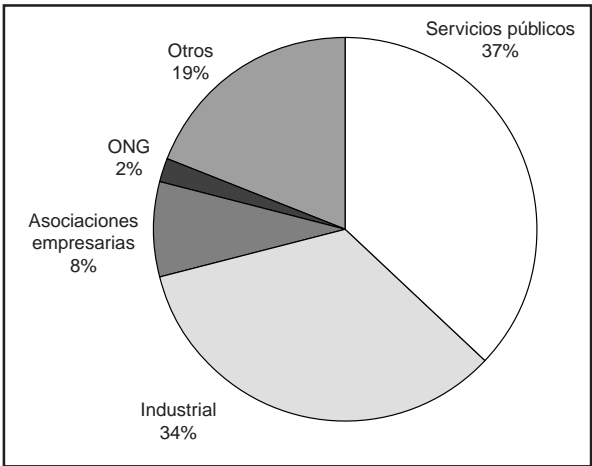
educación como un eje transversal necesario para el desarrollo.

Otro aspecto importante de los informes presentados se relaciona con las alianzas. Algunos reportes relatan experiencias de alianza con el sector público (33), otras con el sector privado (21) y otras con otras empresas u organizaciones privadas (20). Dentro de las alianzas público-privadas, una gran mayoría se establece con los gabinetes sociales (Educación, Salud, Desarrollo o Acción Social, etc.) de los gobiernos provinciales, municipales o directamente con las escuelas.

Respecto de la medición de impacto, sólo veintisiete compañías han manifestado realizar algún tipo de medición cuantitativa. La gran mayoría, sin embargo, utiliza estándares cualitativos. Al mismo tiempo, muy pocas mencionan la línea de base para estas mediciones. Esto podría representar una dificultad más a la hora de medir la inversión social realizada por el sector privado.

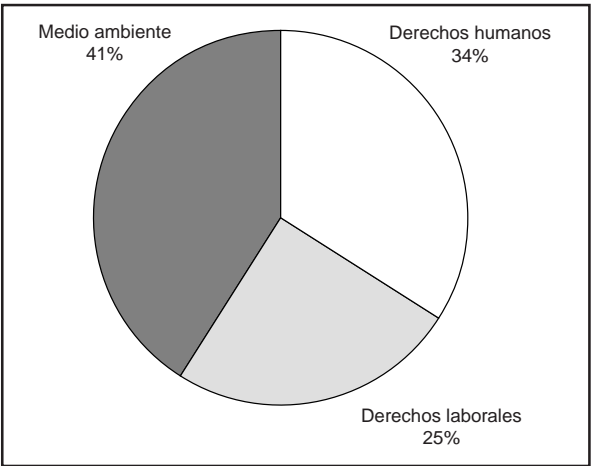
Algunos temas vinculados con los principios del Pacto Global no son mencionados por las empresas, aunque resultan relevantes a la hora de pensar el desarrollo de una sociedad. Por ejemplo, ninguna empresa cita acciones que busquen resolver la equidad de género o que hagan frente a las nuevas formas de discriminación laboral. Tampoco indican si han tomado medidas para mejorar los canales de diálogo con los trabajadores organizados o para eliminar el trabajo forzoso. Finalmente, debemos señalar que sólo una empresa ha iniciado acciones para eliminar el trabajo infantil en su cadena de valor y sólo una también ha hecho frente a la problemática del VIH/sida a través de programas de concientización laboral.

Gráfico 6
Empresas que presentaron COP
por sector de actividad



Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 7
Áreas de principios tratadas en las COP



Fuente: Elaboración propia.

8. Desafíos para el futuro de la RSE en la Argentina

La RSE ha llegado para quedarse y para crecer. Más allá de coincidencias o divergencias, ha planteado para el mundo de los negocios la tesis de que la acción empresarial no se sostiene únicamente en la búsqueda de ganancia individual. La agenda de las empresas se ha extendido: ahora también deben preocuparse por su entorno, desde el más cercano –sus trabajadores y proveedores– hasta el más lejano –las comunidades vecinas, el medio ambiente y los consumidores–. Esto evidencia un cambio radical en la lógica del capitalismo. El planteo de la acción empresarial como la búsqueda de la ganancia que generará el desarrollo de la sociedad a través del “efecto cascada” se reemplaza, de manera paulatina, por esta nueva lógica de gestionar los negocios. En ella las empresas deben ser conscientes de que, además de la ganancia, es preciso tener en cuenta los intereses de todos los actores involucrados con el proceso productivo. Se trata, entonces, de una combinación y un equilibrio complicado y relativamente nuevo para el sector privado global. Los actores adquieren nuevos intereses y roles, las relaciones cambian y se vuelve necesario buscar la armonía de intereses a largo plazo. En este proceso de construcción de consensos la tarea es ardua pero no imposible.

En nuestro país, las coincidencias no son muchas pero hay un piso mínimo. Todos los actores coinciden en que la RSE 1) hace referencia a la forma en que las empresas se relacionan con las comunidades, 2) se vincula al compromiso que las empresas tienen con el desarrollo sostenible, y 3) que para su ejercicio y éxito son necesarios el diálogo y el concurso de todos los actores con el objeto de unificar acciones y no desperdiciar recursos.

Estas coincidencias, sin embargo, parecieran perderse en un mar de divergencias relacionadas con el rol que cada uno de los actores debe

cumplir y respecto de la manera de gestionar la RSE. Hemos visto que los principales actores del desarrollo en la Argentina se reservan roles y funciones que no son compartidos entre sí. En este contexto el Pacto Global de Naciones Unidas aspira y espera convertirse en una plataforma que colabore en la resolución de este conflicto de intereses.

La experiencia en la Argentina demuestra que son muchas las empresas que se encuentran trabajando responsablemente y a tono con las necesidades de su entorno. Las COP recibidas cotidianamente dan muestra de que el sector privado es consciente del rol social del mercado y que buscan a través de sus acciones superar el mero rol económico y también la filantropía. Una visión pesimista diría que 262 empresas no son representativas del universo productivo de un país. Pero debemos tener en cuenta que estas compañías concentran cerca del 25% del PBI nacional y que, paulatinamente, cada vez más empresas asumen el compromiso de adaptar la gestión a los principios del Pacto Global.

Si la iniciativa privada en la Argentina existe, si las organizaciones de la sociedad civil se encuentran trabajando en la materia, si el sector de los trabajadores se ha comprometido a discutir en un marco de entendimiento común y si el Estado pone a disposición el *expertise* en políticas públicas, la plataforma que ofrece el Pacto Global aparece como un espacio abierto y participativo que puede ayudar a superar las diferencias metodológicas que permitan un avance rápido y organizado en la RSE. En este sentido, la conformación de la actual Mesa Directiva del Pacto Global (integrada por empresas, organizaciones de la sociedad civil, entidades académicas y otros *stakeholders*) es un buen comienzo. En este camino las agencias de Naciones Unidas acompañarán la tarea del sector privado pero dejarán en sus manos el destino final de la iniciativa.



EL PROCESO DE CUMBRES DE LAS AMÉRICAS.

ENTREVISTA A JORGE TAIANA*

Realizada por
Beatriz Cappelletti**

—¿Podría realizar una breve descripción del proceso de cumbres desde su creación y mencionar los avances o consensos principales logrados hasta la fecha?

—Cada ámbito multilateral lleva sin dudas la impronta de la época que promovió su creación. En el caso de la Cumbre de las Américas, su inicio se inscribió en el marco de la posguerra fría como una nueva diplomacia multilateral hemisférica que reconoció, como tema prioritario, la integración económica. Pero no fue sólo eso. Además incluyó un amplio espectro de iniciativas políticas y sociales en torno de cinco grandes áreas: el fortalecimiento democrático, la promoción económica, la protección de los derechos humanos, la erradicación de la pobreza y la conservación del medio ambiente.

El proceso de cumbres nació a principios de la década de los 90, en el apogeo del llamado *Consenso de Washington*, que se basó en la privatización y liberalización comercial y del mercado de capitales. Entonces regía el supuesto de que los beneficios del crecimiento económico “derramarían” de algún modo sobre los pobres. En ese contexto, América Latina adoptó predominantemente un modelo económico que propiciaba el libre funcionamiento del mercado y no se prestó atención a las cuestiones de distribución o equidad. Así se abandonaron muchas de las actividades fundamentales del Estado.

Desde este paradigma, en 1994 se produjo la convocatoria a la primera reunión de la Cumbre de las Américas, que se hizo en Miami, bajo el supuesto de que sostenía que el libre comercio garantizaría el crecimiento económico. Surge así una propuesta que expresaba el consenso de los treinta y cuatro países: el establecimiento de un

Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) acompañada de un cronograma de negociaciones que finalizaría en 2005.

Que el lema de la IV Cumbre a realizarse en noviembre próximo en la Argentina sea *Crear trabajo para enfrentar la pobreza y fortalecer la gobernabilidad democrática* muestra el cambio de paradigma económico y social que se produjo a lo largo del proceso iniciado en Miami. Ese proceso continuó en 1996 en la Cumbre Extraordinaria de Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, bajo la consigna del desarrollo sustentable con énfasis en el medio ambiente. Y siguió con la Cumbre de Santiago de Chile, en 1998, que posiciona el tema de la educación como preocupación central de los países del hemisferio. A la vez, se inician formalmente las negociaciones del ALCA. En 2001 se realizó una nueva cumbre en Quebec, Canadá, cuya declaración hizo énfasis en el fortalecimiento de la democracia representativa, la promoción de una gestión eficiente de los gobiernos, y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales. Es también en Quebec donde la Argentina se ofrece como sede de la IV Cumbre en 2005.

Los cambios de gobierno ocurridos en el hemisferio a partir de 2001 llevaron a que varios de los países solicitaran una cumbre extraordinaria en 2004, que reflejara la situación de grave crisis económica y social por la que atraviesa gran parte del continente. En enero de 2004 se produce un encuentro extraordinario en México (Monterrey), que sentará un importante acuerdo: el que señala la necesidad de promover un cambio de paradigma para resolver los problemas de la región. Se trató de una reacción ante el alerta de organismos internacionales como el PNUD, que

* Secretario de Política Exterior de la Nación (vicecanciller), actualmente en ejercicio de la presidencia del Grupo de Revisión e Implementación de Cumbre (GRIC).

** Asesora del señor ministro de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

calificaron a América Latina como el área más desigual del planeta debido al crecimiento de la brecha social en la mayoría de sus países. En este contexto surge la Declaración de Nuevo León, que plantea la correlación entre crecimiento económico y equidad social, deja atrás la teoría del derrame e insta a los gobiernos a promover políticas activas con el fin de reducir la pobreza, eliminar el hambre y elevar los niveles de vida de la población, sobre todo de los grupos sociales más vulnerables. Los instrumentos propuestos para alcanzar estos objetivos fueron el desarrollo de políticas económicas sólidas, la transformación cualitativa de la administración pública, el fomento a la participación de la sociedad civil, la mejora del clima de inversión, y la promoción de la responsabilidad social de las empresas.

–Finalmente llegamos a la IV Cumbre con un lema centrado en el trabajo. Le pido algunas reflexiones sobre los desafíos que ello implica para la región.

–Efectivamente, llegamos a la instalación del lema por parte de la Argentina, el país anfitrión de la IV Cumbre: *Crear trabajo para enfrentar la pobreza y fortalecer la gobernabilidad democrática*. Lo hicimos –en un esfuerzo compartido con el Ministerio de Trabajo– con la convicción de que el gran desafío de América Latina es quebrar la tendencia que tensiona a nuestras democracias: el crecimiento de la brecha entre ricos y pobres, que refleja una realidad lacerante de pobreza y exclusión social sin precedentes. La repetición de crisis institucionales en la región nos lleva a pensar en tres conceptos estrechamente vinculados: *trabajo, pobreza y gobernabilidad democrática*, que serán objeto de tratamiento y compromisos en la Cumbre de Mar del Plata.

En los documentos preliminares presentados por la Argentina al resto de los países del continente, resaltamos que los problemas vinculados con la pobreza y la desigualdad no podrán resolverse sólo con políticas sociales de carácter asistencial. Aun cuando estas políticas sociales constituyen un recurso necesario, debemos evitar la consolidación de sociedades divididas entre quienes tienen trabajo y quienes son asistidos. En ese marco, es preciso otorgarle al trabajo un lugar central en la agenda hemisférica, vinculándolo con los atributos de libertad, justicia, seguridad y protección, dado su carácter de instrumento clave de integración social. Estamos convencidos de que el trabajo decente es la herramienta más efectiva para asegurar un marco de progreso material y humano, y por ello debe constituirse en una

meta de la próxima década en las Américas. Nuestra convicción se basa en el valor del trabajo como actividad estructurante de la vida de hombres y mujeres, como ámbito de interacción social, como medio para la participación en las realizaciones de la sociedad y como condición fundamental para promover la dignidad humana.

–En cuanto a la mecánica del proceso (declaración, planes de acción, grupos de revisión e implementación), ¿podría sintetizar la finalidad de estos instrumentos y realizar un breve balance de su elaboración en el tránsito hacia la IV Cumbre?

–El proceso de cumbres tiene, básicamente, un mecanismo sustentado en el GRIC, que está integrado por los treinta y cuatro países que forman parte del Proceso de Cumbres. Son los mismos países que componen la OEA, que se reúnen periódicamente y tienen dos tipos de misión. Una de ellas es monitorear periódicamente el cumplimiento de los mandatos que, en cumbres anteriores, asumieron los países. Este monitoreo lo realizan a través del seguimiento de los planes de acción, de los informes posteriores de los países miembros y de los documentos que prepara la Secretaría de Cumbres de la OEA. No debe confundirse la Secretaría de Cumbres de la OEA con la “Secretaría del Proceso” de Cumbres. El Proceso de Cumbres no tiene una secretaría permanente, ni una institucionalización mayor que la del GRIC con sus sesiones periódicas y las tareas que realiza la presidencia, ejercida por el país anfitrión. El GRIC efectúa, por un lado, la evaluación del cumplimiento de los mandatos pero, sobre todo, constituye el ámbito donde se discuten y elaboran los borradores de los instrumentos que, finalmente, se presentan a la firma o consideración de los presidentes. Estos instrumentos tradicionalmente han sido dos: una Declaración Presidencial y un Plan de Acción.

¿Cuál es la diferencia entre la Declaración y el Plan de Acción? La Declaración es un instrumento más político, que señala las líneas fundamentales de lo que se plantea para cada cumbre. El Plan de Acción es un procedimiento mucho más detallado y específico, área por área, con objetivos precisos respecto de lo que se quiere cumplir.

Los GRIC son instancias de discusión en las cuales se debaten políticamente ambos instrumentos: la Declaración y el Plan de Acción. Durante la última Cumbre de Monterrey –que fue una Cumbre Extraordinaria– no hubo esta distinción entre Declaración y Plan de Acción. Sólo hubo lo que se llamó la Declaración de Nueva

León. Para la Cumbre de Mar del Plata, a realizarse en noviembre de 2005, está previsto que haya una Declaración y un Plan de Acción.

El ámbito central de debate es, entonces, el GRIC. Pero –además de los encuentros intergubernamentales– en ocasión de una cumbre también se realizan otras reuniones y encuentros, que involucran a la sociedad civil (actores sociales, académicos, ONG, entre otras instancias). Se trata de actores que también participan del Proceso de Cumbres que, como su nombre lo indica, no es un hecho puntual, ni es un organismo, ni es un ámbito específico. Es un proceso estructurado por un conjunto de actividades cuyo marco de referencia es el hecho político de la cumbre.

–Respecto de los mecanismos de seguimiento, ¿cuál es su eficacia, o el carácter “sancionatorio” que asumen en los casos en que se verifique el no cumplimiento? ¿Hay mecanismos de difusión sobre los casos de no cumplimiento? ¿Los hay sobre los casos exitosos en el logro de metas? ¿Aportan a ello los organismos multilaterales o hemisféricos, como los del sistema de Naciones Unidas?

–Los mecanismos de seguimiento son insuficientes por varias razones. Primero, porque los mandatos han sido muchos, alrededor de cuatrocientos. Además, la mayoría han tenido un carácter general y no han sido fácilmente mensurables. Uno de los debates actuales se refiere exactamente a eso: si los objetivos que plantea un Plan de Acción tienen alguna posibilidad de ser mensurados o no. “Vamos a tratar de disminuir la pobreza”. ¿Qué quiere decir? ¿Cómo se mide o evalúa su cumplimiento? De todas maneras, hay tres instrumentos que se aplican al cumplimiento de metas por parte de los países.

Están los informes nacionales, donde se detallan las acciones realizadas con miras al cumplimiento de metas. En este sentido, los mandatos de las cumbres sirven para la orientación de políticas. Estos informes nacionales son, a su vez, consolidados por la Secretaría de Cumbres de la OEA –oficina que se creó dentro del organismo para darle seguimiento al proceso–. El producto de este informe es un segundo instrumento para medir el cumplimiento.

También contamos con los informes elaborados por el conjunto de organismos que participan del proceso. En las cumbres, además de los países y de una serie de foros hemisféricos (Encuentros de Ministros de Trabajo, Encuentros de Ministros de Salud, Encuentros de Ministros de Educación), también participan organismos multilaterales: la Organización Panamericana de la

Salud; la Organización Internacional de Migraciones; el Instituto Interamericano de Cooperación Agrícola, el BID, el Banco Mundial, la CEPAL, la OIT (esta última, incorporada a partir de la preparación de la próxima cumbre). Son once organismos que producen informes sobre el proceso y el cumplimiento de metas nacionales o regionales. Por ejemplo: el Informe de la Organización Panamericana de la Salud respecto del objetivo específico con relación al tema HIV: “Dotar a todas las personas que son portadoras del virus con la vacunación retroviral”, alude a un objetivo mensurable. Consecuentemente, a partir de la labor de la OPS sabemos que el único país que lo ha cumplido, hasta ahora, es Brasil. Por esto también es importante establecer qué se les debe pedir a los organismos desde los países, para saber orientar sus trabajos y sus investigaciones.

–¿Cuáles son los principales consensos hemisféricos en el proceso de preparación hacia la IV Cumbre?

–Un primer consenso es político: es el relativo a la importancia que reviste el propio Proceso de Cumbres. Sin dudas hay consenso sobre su utilidad; en general, los presidentes del hemisferio piensan que es bueno encontrarse. Y existe incluso un debate sobre cómo ha crecido el “cumbismo” multilateral después de la caída del Muro de Berlín. Al principio se creyó que iba a ser sólo la estructura tradicional la instancia que tendría un funcionamiento muy amplio y que los mecanismos y las instituciones normales llevarían a cabo su funcionamiento. En parte, esto fue lo que ocurrió. Pero también se ha visto que existe una diplomacia multilateral presidencial cada vez más prolífica. Que haya un Proceso de Cumbres hemisférico tiene una legitimidad política importante entre los gobiernos y los presidentes. Es bueno que se reúnan los países, y por alguna razón existen instancias hemisféricas desde hace más de un siglo. Los antecedentes de la Unión Panamericana llevan a la Conferencia de Washington de comienzos de 1880; hay una tradición hemisférica de estos espacios políticos en el continente. El mecanismo de cumbres se da en ese marco, en esa visión común de que hay un hemisferio, de que hay enfoques políticos y visiones comunes sobre democracia, libertad, derechos humanos. Son valores compartidos que luego tienen una diversidad de interpretaciones pero el hecho es que hay valores básicos en el hemisferio, que son valores compartidos y que hay mecanismos institucionales hemisféricos que los sostienen. La cumbre presidencial es eso. En el caso

de las Américas, la particularidad de la cumbre consiste en que en ella participamos todos los países integrantes de OEA y, además, el país más poderoso de la tierra dentro de un proceso que sostiene el principio de igualdad jurídica de los Estados y la simetría en la participación política.

Un gran consenso con relación a la próxima cumbre lo constituye, sin dudas, su lema. Nuestra iniciativa tuvo muy buena y muy amplia recepción; y esto fue así porque el lema sintetiza bastante bien los problemas del hemisferio. También porque, según creemos, existe cierta conciencia sobre la prioridad que estos problemas tienen y la conveniencia de tratarlos. No es casual que esta cumbre tenga *este* lema en *este* momento. Probablemente no hubiera sido así en el escenario político, económico y social de hace diez años. El trabajo ha adquirido hoy una centralidad en su vinculación con la lucha contra la pobreza y con la temática de la gobernabilidad democrática. Esto, a mi parecer, es resultado de lo que ha sucedido en el hemisferio, de las lecturas sobre lo que ha sucedido, de la experiencia de los países que han avanzado y de los que han tenido dificultades. Y me parece que esto refleja la voluntad de tratamiento, por parte de los presidentes, de la situación sociolaboral e institucional de nuestros países.

Desde la Argentina lo sentimos como un gran logro político. Cuando con el ministro de Trabajo conversábamos sobre las posibilidades de poner el trabajo y el empleo como centros del debate, lo hacíamos con la convicción de identificar el gran problema del hemisferio, no sólo el problema de la Argentina. Hoy creo que fue un acierto y, además, que fue reconocido. No tuvimos muchas dificultades con su instalación, posiblemente porque, de alguna manera, en el hemisferio había una expectativa de cómo encarar esta situación. Creo que la síntesis que expresa la relación "trabajo-pobreza-gobernabilidad" fue un buen disparador para trabajar, y reitero la importancia de este consenso.

—¿Cuáles son las principales diferencias de enfoque entre países o bloques regionales que se expresan en el debate hacia las cumbres? Le pido referirlas tanto al plano de política interna como al de la inserción internacional de los países.

—Siempre hay diferencias cuando existen distintas personas, por lo tanto, también las hay cuando existen distintos países con distintas experiencias y diversos intereses, países que privilegian distintos aspectos y, lógicamente, que tienen distintas visiones. No necesariamente esas

visiones tienen que ser antagónicas, pero existen perspectivas diferentes. Yo creo que esas perspectivas distintas están ligadas a la propia experiencia. En general, lo que en los países marca en buena medida la visión sobre los problemas o la realidad económico-social es la propia experiencia: cómo les ha ido, cuáles fueron sus mayores dificultades y cómo piensan que pueden encarar el futuro.

La década pasada es la del Consenso de Washington. Es la década en que las palabras clave fueron *apertura*, *desregulación* y *privatización*, que aludían a las tres grandes directrices. Por supuesto, esas directrices se aplicaron de distinta manera y con distinta intensidad, y aquí encontramos la primera diferencia: los países más desarrollados del hemisferio, en general, tienen una visión más valorativa del aspecto positivo del Consenso y de la conveniencia de continuar ese camino. Un camino orientado a poner el esfuerzo en apoyar la inversión y la iniciativa privada, visualizadas como la gran locomotora que luego, por la teoría del derrame, habría de beneficiar a la sociedad brindando un crecimiento sostenido, con mayor empleo y educación.

Muchos de los países de la región tenemos una visión diferente porque nuestra experiencia ha sido distinta. Nos ha quedado claro que naturalmente no hay derrame. Y que en la medida en que no se implementen políticas activas y mecanismos regulatorios por parte del Estado, que no haya preocupación por el bien común y por el bienestar del pueblo, dejar a la iniciativa privada sin ningún control suele traducirse en beneficios para unos pocos y en graves problemas para la gran mayoría.

Podemos decir que, en este aspecto, habría dos tipos de visiones respecto de la valoración sobre el pasado reciente. Estamos hablando de política interna, sobre todo con relación a las reformas internas. Esto lleva a que, si existen matices diferentes en las visiones sobre el pasado, probablemente existan también matices distintos en la valoración sobre lo que hay que hacer en el futuro. Los que son más favorables al Consenso de Washington dirán que la causa de que las cosas no hayan ido bien es que no se avanzó lo suficiente en ese camino y que hay que profundizarlo. Los que somos más críticos pensamos que hay que tener una visión distinta que suponga un rol diferente para el Estado y mecanismos regulatorios para el desarrollo de políticas activas. Se trata de una visión mucho más centrada en la persona, en la dignidad del trabajo y en el rol del trabajo como articulador social.

También hay visiones o enfoques diferentes en el nivel referido al escenario internacional. Es una segunda dimensión, que se relaciona con los procesos de apertura y con los de integración. Una dimensión se refiere a lo que hace el país internamente, otra dimensión es en qué mundo se inserta y con qué resultados. Hay países que son muy favorables a las aperturas económicas y creen que el levantamiento de todas las barreras y una gran extensión en el mercado del comercio internacional han sido, y son, positivas. Nosotros, en general, en nuestros países pensamos que la libertad de comercio es positiva, pero no estamos dispuestos a abrir nuestros mercados sin una contrapartida aperturista de los mercados de los países desarrollados. Creemos que hay un problema serio en el funcionamiento del mercado internacional, básicamente por las trabas de acceso y por los subsidios a la exportación y a la producción, sobre todo en el área agrícola. Ello hace que nuestra principal fuente de producción de divisas esté devaluada y que, en realidad, recibamos mucho menos dinero del que debiéramos recibir por nuestros productos. Esto, para nuestros países, no es otra cosa que pobreza. La desigualdad y la injusticia del sistema internacional de comercio perjudican a los países en desarrollo, a los países como el nuestro, a los países que son productores de *commodities*. Creemos que éste es un problema muy serio que está en la raíz de la generación del mecanismo de desigualdad y es la base de que, entre las naciones, algunos países sean cada vez más ricos y otros cada vez más pobres.

Otro aspecto en el que hay diferencias de matices o de apreciaciones es el referido a qué rol tiene, o cómo juega, el escenario internacional. Para algunos países este escenario es básicamente positivo, y para otros el impacto es diferente por las trabas o mecanismos de subsidio que antes mencionaba. Ésta es una dimensión de asimetría en el contexto internacional, referida al comercio. Pero hay otro plano también muy relevante y de gran impacto en nuestros países: el sistema financiero internacional, que constituye otra fuente de asimetrías en beneficios y en enfoques. A los países en desarrollo el sistema financiero internacional nos perjudica y, obviamente, nosotros tenemos una visión crítica del rol que han jugado, en particular, los organismos multilaterales de crédito con relación a las posibilidades de desarrollo de nuestro país. Creemos que nos han dado recetas que sólo han servido para profundizar la desigualdad, para hacer crecer la pobreza y para operar como extractor de riqueza,

que se concentra en una minoría y sale del país en forma de pago de créditos y beneficios financieros obtenidos de una manera excepcional. Ése es otro elemento importante que nosotros quisiéramos introducir en el debate.

—¿Cómo impactan en el plano laboral —y en el debate sobre el empleo— estas visiones diferentes en el plano de la política económica?

—La primera referencia que hice fue con relación al fracaso del Consenso y su teoría del derrame sobre el empleo. Faltaría avanzar hacia un enfoque alternativo, y en eso estamos en la Argentina y en un bloque de países afines del Cono Sur. Me parece que parte de esta revisión lleva a concluir que debemos pensar un país donde el empleo tenga un rol distinto, donde el trabajo decente sea una aspiración y el concepto de distribución del ingreso resulte importante como elemento central de las políticas económicas. Debemos pensar en una concepción de desarrollo basada en el dinamismo del mercado interno, con un perfil exportador claro, con exportaciones con valor agregado, que suponen desafíos de competitividad. En línea con esos desafíos, también debemos pensar en la capacitación de nuestra gente para el nuevo contexto.

El tema del empleo, la preocupación por la distribución de la riqueza y la idea de la creación de un modelo de desarrollo para la Argentina y el resto de los países de desarrollo similar, de ninguna manera pueden estar basados en la idea de factoría con salarios bajos. La Argentina no puede tener los salarios más bajos del mundo, y ni siquiera los más bajos del hemisferio. Si la maquila se está yendo de países centroamericanos, imaginémonos cuál sería la estrategia para sobrelevar una especie de maquila con salarios bajos en la Argentina. No hay forma. Falla por razones sociales y, consecuentemente, políticas. La Argentina tiene un nivel de desarrollo social, una formación de su mano de obra y un nivel de conciencia de sus trabajadores que no permiten ninguna estabilidad en un proyecto de acumulación semejante. Y ni qué hablar de la repercusión política: el impacto sobre la inestabilidad política de la Argentina en los últimos años en buena medida ha tenido que ver con los deseos de limitar la distribución del ingreso para el sector del trabajo, y esto se ha logrado a costas de una enorme conflictividad social y del perjuicio para el conjunto de la sociedad.

El ejemplo de la Argentina refleja una tensión en cuanto al abordaje de la cuestión del “empleo” en los debates de las cumbres. El Consenso de

Washington no sólo marcó enfoques diferentes en el plano de las políticas económicas; también impactó en el plano sociolaboral. Nosotros sostenemos una profunda convicción sobre el trabajo decente, bien remunerado, con derechos y protección social, con equidad de género, condiciones de no discriminación, y en esto también se producen divergencias que son producto del impacto de las políticas neoliberales y sus secuelas de desregulación y flexibilización en el trabajo. Son teorías a veces muy arraigadas, que tenemos que combatir por el impacto que tienen como causal de desempleo y de la precariedad laboral que afecta a tantos trabajadores y trabajadoras del continente, sobre todo de América Latina, donde siete de cada diez personas no tienen empleo o tienen empleo de mala calidad, y donde casi dos tercios de la población activa está fuera de los sistemas de seguridad social.

—¿El rol del Estado está en el centro del debate? ¿Cuál es la posición de la Argentina?

—El rol del Estado está en el centro del debate, no de un modo uniforme pero sí para muchos de nuestros países, entre los que nos encontramos alineados. Esto se debe a que un elemento muy importante de reflexión respecto de lo sucedido en el pasado reciente es el redescubrimiento o la reafirmación del rol del Estado. Sin Estado no es posible ninguna forma de organización social exitosa. Esto no sólo se ve en el hemisferio sino en todo el mundo, y no sólo se refiere a cuestiones sociales. Cuando se analizan otros hemisferios, aparece un concepto referido a las guerras posmodernas que se han dado en África en los últimos años. Son guerras donde la ausencia de Estado define que la disputa por el poder no sea por el poder de “control del Estado” sino por otras cosas, por recursos. Esto es una digresión para decir que el Estado es un elemento central de la organización civilizada de una sociedad. Los procesos de reducción y vaciamiento del Estado ocurridos en nuestros países han sido dramáticos por sus consecuencias negativas de desorganización social y han actuado como elementos desintegradores. Donde no hay Estado que regule, lo que priva es la ley del más fuerte.

Nosotros en esto tenemos una posición muy coherente a nivel nacional y a nivel internacional. A nivel nacional, queremos que haya Estado para que haya regulación de los conflictos porque la ausencia del Estado es efectivamente la ley del más fuerte. A nivel internacional, queremos la existencia y la vigencia plena de un sistema multilateral basado en el derecho internacio-

nal, ya que ésa es la única forma que tenemos los países no poderosos de defender nuestros intereses. Si no prima el derecho, prima la fuerza de los poderosos. Éste es un debate que estamos dando, que esperamos se refleje en el compromiso de los jefes de Estado a firmarse en Mar del Plata.

—En los foros continentales del proceso de cumbres ¿inciden los procesos de integración regional en la conformación de bloques afines?

—En los debates hemisféricos se nota, en parte, la presencia de los procesos de integración y de coordinación política. Hay sectores muy organizados. El Caribe es uno de ellos, y no sólo desde el punto de vista de su integración económica sino también desde lo político. El Caribe tiene una voz única —o casi única— en la mayoría de los temas que se tratan. El resto de los países latinoamericanos tiene ciertas posiciones afines: el Mercosur ha tenido una participación con muchos puntos en común y comparte muchas visiones. Los países andinos están más desdibujados en cuanto a una homogeneidad de posición. Centroamérica suele aparecer como un bloque con posiciones relativamente unánimes; recientemente lo hicieron en materia de empleo en la Declaración de Tegucigalpa, donde expresaron un consenso fuerte y algo similar al consenso laboral del Mercosur. Los países desarrollados —Estados Unidos y Canadá— tienden a coincidir; son países de tradición de Common Law y otras formas de organización jurídica.

Pero también en estos foros pesa la tradición, la *experiencia país*. Los que tienen más tradición de foro tendrán una presencia más *fuerte*: se sabe que en cualquier reunión multilateral del hemisferio va a aparecer una posición potente de, por ejemplo, México, Brasil o la Argentina.

Hay otros temas que pesan, entre ellos, la firma de acuerdos comerciales. Aquellos países que los firmaron tienen posiciones generalmente más *aperturistas* que los que no lo hemos hecho. Es el caso de México, que tiene una posición diferente, menos precavida con relación a los acuerdos de libre comercio. No quisiera dar una imagen cristalizada, pero creo que hay una cierta correspondencia entre las posiciones más abiertas y el haber estado involucrado en procesos de apertura que se consideran exitosos. Naturalmente, los países que han tenido una experiencia distinta serán más prudentes.

No hay duda de que los procesos de integración y los marcos que ellos ofrecen son referentes importantes. Aunque subsistan diferencias, és-

tas tienden a acortarse y a desarrollarse visiones comunes o muy cercanas en muy diversas áreas.

–¿Cómo evalúa la participación de los actores sociales con relación a la próxima cumbre? Considerando el lema laboral, ¿se contempla un espacio para los actores del mundo del trabajo y de la producción? ¿No se diluye el rol de estos actores en ámbitos como los de “sociedad civil” o “sector privado”?

–El Proceso de Cumbres tiene una larga historia de esfuerzos desparejos y más o menos intensos dirigidos a lograr la participación de la sociedad civil. En realidad, hay dos tipos de participaciones: una *institucionalizada*, que participa formalmente del Proceso de Cumbres realizando aportes y manteniendo presencia en los foros que se organizan con ese fin, y otra que también ha tenido, de hecho, una participación muy intensa, *cuestionadora* de los foros intergubernamentales. Desde Seattle, en 1999, hay una enorme movilización contestataria, que se pronuncia por *la contraria* pero evidencia el gran interés de distintos sectores de la sociedad civil por los temas que se discuten en las cumbres y foros de gobiernos.

En cuanto al actual proceso de la IV Cumbre, intentamos promover la participación social e intensificar sus debates lo máximo posible, porque creemos que de este modo se amplifica y enriquece el foro de los gobiernos.

En cuanto al rol de las organizaciones de trabajadores y empleadores, estoy convencido de que tienen que jugar un papel relevante y destacado, sobre todo teniendo en cuenta que el lema pone en el centro de la cumbre la temática del trabajo y el empleo. En el pasado reciente, la participación de estas organizaciones fue muy marginal. Tengo la convicción de que la propuesta de la presidencia argentina será –todavía están pendientes el debate y la decisión al respecto– que el sector trabajador y el sector empleador tengan un espacio específico porque, efectivamente, el tema así lo amerita. Queremos que después de la cumbre esos sectores queden incorporados en forma permanente al proceso; lo consideraríamos un gran logro si así ocurriese.

En síntesis, todavía no está resuelto el modo de encuadrar la participación de los actores del mundo del trabajo, pero queremos que haya un segmento con cierta especificidad para las organizaciones de trabajadores y empleadores. Dentro de lo que genéricamente se llama *la sociedad civil*, pero como un segmento diferenciado de los otros ámbitos no gubernamentales orientados por objetivos de desarrollo diversos. Esta

participación se verá potenciada en la cumbre con el rol de los ministros de Trabajo, así como con la presencia en Mar del Plata del director general de la OIT.

–Entre los organismos del sistema de Naciones Unidas –y dado el lema de la cumbre– ¿tiene la OIT un lugar privilegiado en el proceso?

–Un aporte clave de esta cumbre va a ser incorporar a la OIT, sobre todo a través de su instancia regional, como uno de los organismos que participa del proceso. Ahora es clara su integración debido al lema laboral de la próxima cumbre, pero la ausencia de la OIT durante estos diez años debe motivar nuestra reflexión. Me parece que esa ausencia refleja –más que una falta de la propia OIT– la *falta de centralidad* que la cuestión del empleo y del trabajo tenía para los países en cumbres anteriores.

Nuestra intención es que la OIT se sume de modo permanente al proceso a partir de la próxima cumbre. Seguramente esta nueva orientación hemisférica dará lugar a su mayor involucramiento, y no dudo de que muchas de las metas del próximo Plan de Acción orientadas al empleo de calidad tendrán mayor eficacia con la asistencia técnica de la OIT.

–Le pido una reflexión sobre el rol de los ministerios de Trabajo “hacia” y “en” la cumbre. Como usted bien sabe, el tema es central en el ámbito de la Conferencia de Ministros de Trabajo de la OEA (CIMT), donde hay un intenso debate para elaborar una propuesta que sirva como insumo a la Declaración de Mar del Plata. ¿Los jefes de Estado de las Américas darán prioridad a una iniciativa como ésta?

–Dado que la cumbre tiene como objetivo central el debate sobre el trabajo, su relación con la pobreza y con la gobernabilidad, es efectivamente muy importante el rol que deben jugar los ministerios y los ministros de Trabajo. Sobre todo, porque hay una conferencia hemisférica de los ministros de Trabajo que se expresa con anterioridad a la cumbre, y esa conferencia debiera dar elementos muy importantes. En parte, elementos útiles para el enfoque de la Declaración de los Jefes de Estado pero, sobre todo, para el Plan de Acción. Sin duda, estos elementos tienen que tenerse en cuenta en los últimos GRIC, por lo cual es muy importante que haya un estrecho intercambio de información y de colaboración entre los ministerios de Trabajo y las cancillerías que están negociando los documentos en estos meses previos a la cumbre. A fin de asegurar la centra-

lidad del trabajo decente como factor de integración social en los compromisos de la IV Cumbre son muy relevantes los aportes y consensos emanados de la Conferencia de Ministros de Trabajo. Los consensos logrados en ese ámbito tendrán alto impacto en la cumbre ya que, por razones políticas y también de orden práctico, hay una relación bastante directa entre ambos eventos.

–Usted hizo referencia a la magnitud de personas excluidas en el continente, sobre todo en América Latina. ¿Hay algún “mensaje”, alguna señal esperanzadora para ellos, en el proceso de cumbres? ¿Es un proceso que tiene alguna respuesta para el “sur”?

–Creo que la señal esperanzadora está, como siempre, en la conciencia de los pueblos. Y me parece que en la conciencia de los pueblos hay hoy una reflexión de lo que ha pasado en los últimos quince años base bastante sólida que se expresa hoy en la emergencia de un nuevo liderazgo político en la región. Creo que el presidente Néstor Kirchner es un buen ejemplo del nuevo liderazgo político que expresa nuevas preocupaciones; preocupaciones por el empleo, por la distribución del ingreso, por la lucha contra la desigualdad y contra la exclusión social. La idea central sería que tenemos que encarar un proceso de desarrollo integral que debe estar centrado en la gente.

Me parece que esta conciencia política, que es mayoritaria en muchos países del hemisferio, tiene un mensaje esperanzador. Muestra la recuperación de las distintas fuerzas populares que en los años 90 sufrieron una grave crisis política como parte de los cambios que se vivieron en el mundo. Lo esperanzador es básicamente que estamos en un camino de recuperación, dentro de cada país y también dentro del escenario internacional. Los pueblos vuelven a tener más importancia y los países menos poderosos pueden empezar a decir algo. En ese marco, el Proceso de Cumbres va a reflejar estos cambios: desde el lema, refleja ya una realidad distinta y más esperanzadora porque está más cerca de las preocupaciones de la gente.

¿Qué surge de estos procesos de cumbres? Creo que surgen algunas prioridades políticas que marcan el centro de la escena, que serán orientadoras de futuras acciones de gobierno y que, a la vez, pondrán a la luz los problemas centrales de la sociedad. Y creo que un debate de los presidentes sobre cómo el trabajo es un elemento integrador esencial para erradicar la pobreza y fortalecer la gobernabilidad democrática constituye un paso muy positivo en el debate sobre nuestra realidad. No olvidemos que una caracterización adecuada de la realidad es un paso trascendente para su superación.



ublicaciones

GENERANDO TRABAJO DECENTE EN EL MERCOSUR. EMPLEO Y ESTRATEGIA DE CRECIMIENTO

Buenos Aires, Oficina Internacional del Trabajo,
1ª edición 2005, 2 volúmenes, 752 páginas.

En la actualidad, nadie discute la relevancia del empleo de calidad como elemento clave para el progreso de los individuos y las sociedades. Las principales declaraciones multilaterales que se refieren al desarrollo social han destacado que el empleo en condiciones dignas es una premisa fundamental para la consolidación de un mundo más libre, igualitario, solidario y seguro.

La OIT, desde hace tiempo, ha centrado sus esfuerzos en el concepto de trabajo decente. La obra que en este caso nos ocupa –*Generando trabajo decente en el Mercosur. Empleo y estrategia de crecimiento*– es una muestra de los alcances que le otorga al tema y fue presentada –a solicitud de la Comisión Sociolaboral del Mercosur– como contribución al debate que se llevó a cabo en la Conferencia Regional de Empleo del Mercosur (CREM), realizada en Buenos Aires en abril de 2004.

Se trata de un enfoque que no se limita al campo de las políticas activas de empleo. Pone énfasis en los principales rasgos que debería tomar en cuenta una estrategia de crecimiento orientada a la generación de trabajo decente con empleo de calidad y promueve el apoyo a los sectores modernos de la economía a fin de posibilitar, en el menor plazo posible, una transformación en aquellos que están rezagados. Este enfoque abarca políticas del nivel micro, meso y macroeconómico, destinadas a alcanzar objetivos que se identifican como imprescindibles para acelerar el crecimiento, elevar la creación de empleo de calidad y transformar las actividades informales.

La obra consta de un resumen inicial y de catorce capítulos, divididos en dos tomos.

En el *capítulo I*, Norberto E. García desarrolla el enfoque estratégico para acelerar el crecimiento y la creación de empleo de calidad. En el análisis respecto del rol del Mercosur destaca, en primer lugar, la importancia de diseñar políticas que profundicen la integración a fin de expandir el mercado ampliado para las exportaciones de

los países miembros, y en segundo lugar, la necesidad de generar, desde la región, una plataforma de políticas que potencie la inversión en el mercado ampliado a través del fortalecimiento de los países miembros en diversas áreas del comercio exterior, de la difusión de innovaciones y de la capacitación técnica laboral. Respecto de las acciones promotoras de crecimiento, destaca que el reforzamiento de interacciones con terceros países desarrollados resulta vital para el progreso regional, en tanto implica acceder a mercados de innovaciones y conocimientos de nuevos productos y favorecer la inserción en las corrientes más dinámicas del comercio mundial.

El *capítulo II*, elaborado a partir de la contribución de Roberto Frenkel y Martín Rapetti, presenta el régimen macroeconómico de tipo de cambio real competitivo y estable. Respecto de la aplicabilidad del mismo en los países del Mercosur, sostiene que la adopción del régimen no implicará una discontinuidad de las políticas macroeconómicas en curso, sino más bien una reorganización de éstas, poniendo énfasis en el empleo y el crecimiento sostenido que la motiva.

En el *capítulo III* se plantea un enfoque de políticas hacia las redes y tramas productivas. Preparado a partir de la contribución de Roberto Bisang, Sebastián Sztulwark y Gabriel Yoguel, en el trabajo se señala que las economías del Mercosur evidencian una escasa presencia de redes de alta densidad dedicadas a productos de elevado valor agregado, que sean intensivas en innovaciones y que estén insertas en mercados externos de alta potencialidad. Teniendo en cuenta que ello afecta el nivel y la calidad del empleo y que, como tal, su impulso demanda la implementación de políticas diferenciales, se hace necesario contar con alguna tipología de las redes locales de producción de bienes y servicios.

El *capítulo IV*, elaborado a partir de la contribución de Gustavo Svarzman, analiza la promoción de exportaciones y el fortalecimiento de la

integración regional. Desde el punto de vista de los desafíos del Mercosur en la nueva década, resulta sustancial desarrollar políticas e instrumentos tendientes a generar un ambiente favorable para la inversión, la innovación tecnológica y el desarrollo de negocios vinculados con los mercados externos en sectores dinámicos, aprovechando para ello las nuevas posibilidades que se derivan tanto de los actuales precios relativos como de las capacidades microeconómicas generadas en algunas ramas productivas.

El *capítulo V*, que presenta propuestas para mejorar la formación laboral, se basa en una contribución de Fernando Casanova y Norberto E. García. La propuesta de este capítulo es la construcción de una institucionalidad que permita desarrollar un mercado regulado de servicios de capacitación, con plena participación de entidades privadas y públicas como oferentes de los servicios respectivos. La institucionalidad debe necesariamente comprender la organización de ese mercado, la entidad rectora, las reglas e incentivos para los participantes, los sistemas de evaluación de pertinencia y calidad, las vías de certificación de competencias, el financiamiento, las reglas de acceso al financiamiento vía licitación de recursos, la formación en la empresa, los incentivos fiscales y el acceso para la pequeña y microempresa.

El *capítulo VI*, que desarrolla la política de innovaciones en el Mercosur, concluye el primer volumen del Informe. Elaborado con la contribución de Guillermo Anlló y Fernando Peirano, destaca la necesidad de modificar la trayectoria que han venido siguiendo los Sistemas de Innovación en el Mercosur. Ello requeriría producir cambios en el enfoque y en los instrumentos que se refieren a la política pública. En efecto, la región enfrenta el desafío de avanzar hacia un modelo de política más pragmático, que incorpore la interacción entre oferta y demanda en el proceso de innovación. Se reconoce que la producción de conocimiento no es lineal y que el proceso de producción requiere tanto del aporte de la ciencia y la investigación como del mercado y la demanda para aplicar tecnología a la producción.

El segundo volumen presenta ocho capítulos y cierra –hasta el presente– la versión preliminar del trabajo realizado.

El *capítulo VII* –que ofrece una propuesta para el desarrollo de la infraestructura en el Mercosur– fue preparado a partir de la contribución de José Guilherme dos Reis y Roberto Iglesias. El vínculo entre inversiones en infraestructura y crecimiento económico ha sido discutido intensa-

mente en la literatura económica, pero la relación de causalidad entre esas dos variables no es simple. En la actualidad, el interés por el desarrollo de la infraestructura ha tomado nuevos bríos y el presente trabajo intenta discutir aspectos diversos.

El *capítulo VIII*, elaborado a partir de la contribución de Roberto Villamil y Pablo Costamagna, analiza políticas para una mayor articulación y competitividad de las MyPE, con el objeto de que mejoren su desempeño y puedan convertirse efectivamente en entidades generadoras de empleo de calidad. Los países del Mercosur se caracterizan por registrar un gran número de políticas y programas hacia las MyPE, públicas y privadas, que actúan a nivel nacional, regional, provincial-estadual y municipal. Muchas de estas iniciativas se orientan a muy diversos objetivos –no siempre compatibles– y con significativos grados de superposición. Sería útil en este campo –propone el informe– la creación de mesas de coordinación de políticas y programas destinados a establecer una mayor convergencia hacia los objetivos intermedios para un desarrollo sostenible de las MyPE. Un segundo paso sería la vinculación entre las mesas de coordinación de los diferentes países integrantes del Mercosur a fin de potenciar este enfoque a nivel de la subregión.

El *capítulo IX*, que analiza la institucionalidad laboral y la competitividad, fue elaborado a partir de la contribución de Norberto E. García y Jorge Notaro. El enfoque descansa explícitamente en la ampliación y profundización del diálogo social a nivel macro y meso (negociaciones sectoriales de acuerdos marco) y micro (negociaciones para la productividad a nivel de empresa) como vía para procesar las negociaciones entre actores sociales. Esto supone nuevos roles para los actores sociales y cambios en su forma de relacionarse. Implícitamente, el enfoque requiere de una cultura de relaciones laborales basada más en la negociación y en la cooperación que en la confrontación. Para economías relativamente pequeñas respecto de los flujos internacionales de comercio y de capital como lo son las economías del Mercosur, el desafío de una inserción competitiva en la economía internacional necesita un grado de cooperación social elevado –capaz de generar aumentos de productividad basados en la cooperación entre actores– y consciente de que una alta conflictividad laboral beneficia esencialmente a los competidores externos.

El *capítulo X* plantea las implicancias de la política de la información diferenciada en el mer-

cado laboral, y fue preparado sobre la contribución de José Marcio Camargo y Mauricio Cortez Reis. El capítulo presenta una hipótesis alternativa para entender ciertos fenómenos de desempleo. En el modelo propuesto, el desempleo en ciertos casos sería generado en realidad por la incertidumbre en cuanto a la calidad de los trabajadores, y no por el elevado costo de emplearlos. Si este argumento fuese correcto, uno de los principales objetivos de las instituciones que regulan el mercado laboral debería ser el de transformar el proceso de transmisión de información entre trabajadores y empleadores, haciéndolo más transparente.

El *capítulo XI* –elaborado a partir de la contribución de María Cristina Cacciamali– evalúa las políticas activas de empleo implementadas en los países del Mercosur. Presenta los argumentos económicos y políticos que justifican las acciones gubernamentales en el campo de las principales políticas activas del mercado de trabajo, muestra los resultados del estudio de evaluación de las políticas activas del mercado de trabajo vigentes o implementadas en los países del Mercosur a partir de los 90 y sugiere criterios, medidas y acciones para reorientar los modelos tratados, o la introducción de nuevos modelos.

El *capítulo XII*, que analiza la institucionalidad para el empleo en el Mercosur, fue preparado a partir de la contribución de María Carmen Ferreira. El fortalecimiento de la institucionalidad supranacional –señala– es de vital importancia para lograr los objetivos de integración del Mercosur y actuar de manera decisiva sobre los países miembros en la implantación coordinada de las distintas áreas. Un avance significativo sería la creación de un consejo de empleo del Mercosur para promover la coordinación de polí-

ticas que repercutan sobre el empleo, y la formulación de una estrategia regional para el empleo que contenga recomendaciones de acciones prioritarias.

El *capítulo XIII* –elaborado por Daniel Martínez– plantea la articulación de las actividades informales a la aceleración del crecimiento. La aceleración del crecimiento de los segmentos modernos –destaca este enfoque– no podrá, por sí sola, reducir toda la proporción de informalidad que caracteriza a los países del Mercosur. Para ello se necesitan también procesos de transformación de segmentos importantes de las actividades informales, que permitan elevar su productividad e ingresos.

El segundo volumen cierra con el *capítulo XIV*. Elaborado por Norberto E. García a partir de los análisis y las sugerencias incluidos en los capítulos anteriores, presenta una agenda sobre las propuestas del informe, un conjunto de proposiciones para el ámbito nacional y del Mercosur orientado a coordinar las políticas nacionales, fortalecer la integración y establecer instituciones, mecanismos y políticas sincrónicas con el objetivo de acelerar la creación de empleo de calidad.

Si bien las propuestas intentan responder a un enfoque orgánico, no agotan las posibilidades de intervención en un área tan amplia y compleja como lo es la de la generación de trabajo decente y, en particular, del empleo de calidad. En consecuencia, no deben ser vistas como “todo lo que se debe hacer” sino, más bien, como “lo más importante que se debe hacer”, al menos desde la perspectiva que la OIT tiene del problema del empleo.

Ana Sampaolesi



o c u m e n t o s



Organización de los
Estados Americanos

PLAN DE ACCIÓN DE MÉXICO

(Aprobado en la sesión de clausura, celebrada el 27 de septiembre de 2005, sujeta a revisión por la Comisión de Estilo)

XIV Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo*



Consejo Interamericano para el
Desarrollo Integral (CIDI)

XIV CONFERENCIA
INTERAMERICANA DE
MINISTROS DE TRABAJO
26-27 de septiembre de 2005
Ciudad de México, México

OEA/Ser.K/XII.14.1
TRABAJO/doc.5/05 rev.3
27 septiembre 2005
Original: español

Nosotros, los Ministros y Ministras de Trabajo de las Américas, reunidos en Ciudad de México, México, los días 26 y 27 de septiembre de 2005, en el marco de la XIV Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo de la Organización de los Estados Americanos, con el fin de cumplir los mandatos contenidos en la Declaración de México, nos comprometemos a implementar los siguientes objetivos estratégicos de este Plan de Acción:

- Continuar fortaleciendo el proceso de Cumbres e implementar los mandatos relativos al trabajo y el empleo de la IV Cumbre de las Américas, en apoyo a la creación de trabajo para enfrentar la pobreza y fortalecer la gobernabilidad democrática.
- Promover políticas que estimulen la inversión y el crecimiento con equidad para un desarrollo sustentable, consistentes con el concepto de trabajo decente.
- Continuar fortaleciendo la capacidad de los Ministerios de Trabajo, en un escenario de globalización, para fortalecer la gobernabilidad democrática, dar cumplimiento efectivo a la legislación laboral nacional, promover la inclusión social e impulsar el diálogo social.
- Promover el respeto y propiciar la aplicación efectiva de las normas internacionales fundamentales del trabajo contenidas en la Declaración de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo y su Seguimiento de 1998.

Organización

La Presidencia *pro tempore* de la Decimocuarta Conferencia de Ministros de Trabajo (México), con la colaboración de la Presidencia anterior (Brasil) y la futura (Trinidad y Tobago), con el apoyo de la Secretaría Técnica, del Comité Técnico Permanente sobre Cuestiones Laborales (COTPAL), y con la participación de representantes del Consejo Sindical de Asesoramiento Técnico (COSATE) y de la Comisión Empresarial de Asesoramiento Técnico en Asuntos Laborales (CEATAL), será responsable de promover la implementación de este Plan de Acción. Para ello continuará mejorando la colaboración y cooperación con las organizaciones regionales e internacionales relevantes, la Organización Internacional de Trabajo (OIT), la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM), el Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes (IIN), la Comisión Económica para la América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL), la Organización Panamericana de la Salud (OPS), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco de Desarrollo del Caribe (BDC), la Corporación Andina de Fomento (CAF), el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) y el Banco Mundial, entre otras.

Recursos

Los Estados miembros deben dedicar los recursos económicos, técnicos y logísticos disponi-

* México, 26-27 de septiembre de 2005. Aprobado en la sesión de clausura, celebrada el 27 de septiembre de 2005, sujeta a revisión por la Comisión de Estilo.

bles para ejecutar este Plan de Acción, y facilitar la participación de COSATE y CEATAL. Adicionalmente, la Presidencia *pro tempore*, con el apoyo de la Secretaría Técnica, invitará a las organizaciones regionales e internacionales relevantes a hacer contribuciones voluntarias para apoyar actividades y proyectos contemplados en este Plan y para facilitar la participación de las referidas entidades sindicales y empresariales.

Grupos de Trabajo

Los Grupos de Trabajo están constituidos por representantes de los Ministerios de Trabajo, COSATE y CEATAL, su Secretaría Técnica es la Secretaría General de la OEA y cuentan con el apoyo permanente de organizaciones regionales e internacionales relevantes. El objetivo primordial de los Grupos de Trabajo es asesorar a la CIMIT para lograr los propósitos de la Declaración de México; para ello, los Grupos profundizarán el análisis de temas identificados en este Plan de Acción, proveerán información y estudios pertinentes, y darán seguimiento a iniciativas hemisféricas.

GRUPO DE TRABAJO 1: El trabajo decente como instrumento de desarrollo y democracia, en el contexto de la globalización

El Grupo de Trabajo 1 considerará al trabajo decente como un eje principal de sus actividades en el marco de un enfoque que contemple una mayor integración de políticas económicas, sociales y laborales, con el fin de impulsar el trabajo y el empleo como tema transversal de las políticas públicas. En este sentido, el Grupo de Trabajo continuará construyendo sobre la labor del anterior GT1 "Dimensiones laborales del proceso de la Cumbre de las Américas" y continuará examinando la dimensión sociolaboral de la globalización.

6. El Grupo de Trabajo 1 atenderá los siguientes temas prioritarios, en el marco de la promoción del trabajo decente:

- Articulación de políticas económicas, sociales y laborales;
- Análisis y promoción de políticas activas y pasivas para el mercado de trabajo (información sobre los mercados laborales, condiciones

para la generación de empleo, formación y capacitación profesional, intermediación laboral, etc.) y fomento a las empresas como motor del crecimiento con empleo;

- Integración de la perspectiva de género en las políticas laborales y de empleo;
- Promoción de la no discriminación, con especial atención a los grupos en situación de vulnerabilidad;
- Combate al trabajo infantil, con especial énfasis en la prevención y erradicación de sus peores formas;
- Combate al trabajo esclavo o forzoso y todo trabajo en condiciones degradantes;
- Incorporación del sector informal al trabajo decente;
- Apoyo a micro, pequeñas y medianas empresas y otras unidades de producción;
- Derechos laborales de los trabajadores migrantes.

El Grupo de Trabajo 1 realizará las siguientes actividades, considerando el Informe Final presentado ante la XIV CIMIT y estableciendo nuevas iniciativas:

- Desarrollar una agenda de intercambio y cooperación sobre políticas de generación de trabajo decente, con el objetivo de apoyar las políticas nacionales y regionales que darán cumplimiento a los compromisos emanados de la IV Cumbre de las Américas y la XIV CIMIT.
- Dar seguimiento a las acciones e iniciativas sobre el empleo implementadas en el hemisferio en los últimos años para identificar e intercambiar ideas y buenas prácticas sobre programas y proyectos nacionales y regionales sobre el empleo para promover la inclusión social y el trabajo decente.
- Analizar e intercambiar información para mejorar el entendimiento sobre las dimensiones laborales de los acuerdos de libre comercio y procesos de integración regional, cuando sea aplicable, y su impacto en el trabajo decente.
- Continuar analizando la posibilidad de fortalecer la promoción del trabajo decente a través de mecanismos interamericanos, regionales y nacionales, con énfasis en el uso más eficiente de los recursos existentes.
- Promover una mayor comunicación entre los Ministerios de Trabajo con otras autoridades a nivel nacional, con el objetivo de articular políticas centradas en el empleo. Solicitar a la OEA y a la OIT que colaboren en este es-

fuerzo, a requerimiento de los Estados respectivos.

- Analizar y contribuir al desarrollo de políticas públicas destinadas a incorporar el sector informal y el trabajo no registrado al sector formal, reconociendo la heterogeneidad del sector, con el fin de expandir la protección social y mejorar la calidad y productividad del trabajo. Para cumplir con este propósito, se analizarán e intercambiarán las mejores prácticas de instrumentos efectivos de políticas y su implementación para atender a los desafíos del empleo informal y del trabajo no registrado.
- Identificar buenas prácticas y enfoques innovadores para mejorar la eficiencia de los mercados de trabajo y que optimicen la empleabilidad de los individuos a través de desarrollar y mejorar los servicios de empleo y de una mejor focalización y administración de la capacitación y desarrollo de habilidades, en cooperación con el sector privado, empleadores, sindicatos y capacitadores, y con especial atención en la implementación a nivel local.
- Desarrollar acciones que promuevan el trabajo decente de los trabajadores migrantes en el marco de lo establecido en la Declaración de Nuevo León y en colaboración con el Programa Interamericano aprobado por la Asamblea General de la OEA en su resolución AG/RES. 2141 (XXXV-0/05).
- Realizar estudios, formular propuestas y promover el intercambio de prácticas exitosas en la incorporación de la perspectiva de género en las políticas públicas, especialmente en términos de salarios, acceso y promoción en el trabajo, buscando la eliminación de las disparidades existentes, entre hombres y mujeres, como salario igual para trabajo igual.
- Analizar instrumentos de política para la integración y no discriminación en el trabajo de grupos en situación desfavorable por razones de edad, género, religión, porte de VIH/SIDA, discapacidad, etnia, entre otros, impulsando enfoques innovadores que optimicen la empleabilidad de los individuos, con miras a promover su inserción en el mercado laboral y su inclusión social.
- Contribuir al análisis y promoción de medidas destinadas al fortalecimiento de la competitividad y productividad de las micro, pequeñas y medianas empresas y otras unidades de producción, en las áreas de asistencia técnica, financiera y formación profesional, considerando el ámbito local como factor de

desarrollo y de generación de empleo.

- Solicitar a la OIT que en su Decimosexta Reunión Regional Americana aborde el tema central de la XIV CIMT: “La persona y su trabajo en el centro de la globalización”, con especial énfasis en el trabajo decente.

Grupo de Trabajo 2: Fortalecimiento de las capacidades de los Ministerios de Trabajo para responder a los retos de la promoción del trabajo decente, en el contexto de la globalización

El Grupo de Trabajo 2 continuará desarrollando esfuerzos para aumentar la capacidad institucional de los Ministerios de Trabajo, con miras a fortalecer la promoción del trabajo decente en el contexto de la globalización. En este sentido, el Grupo continuara construyendo sobre la labor del anterior Grupo de Trabajo 2 “Fortalecimiento Institucional de los Ministerios de Trabajo”.

En este sentido, el Grupo de Trabajo 2 tendrá como temas de énfasis:

- desarrollo de mecanismos para fortalecer a las administraciones laborales;
- análisis e intercambio de políticas y acciones dirigidas a la promoción de la Declaración sobre los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo de la OIT, haciendo énfasis en el principio de la abolición efectiva del trabajo infantil;
- fortalecimiento y sostenibilidad de las actividades de asistencia técnica y cooperación horizontal, como medio para desarrollar las capacidades de las administraciones laborales;
- estudiar la utilización óptima de los recursos de la cooperación internacional, fortaleciendo las relaciones con las agencias internacionales.

El Grupo de Trabajo 2 realizará las siguientes actividades, considerando el Informe Final presentado ante la XIV CIMT y estableciendo nuevas iniciativas:

- Promover el cumplimiento y la aplicación de las leyes laborales nacionales, incluyendo:
- Impulsar acciones de asistencia técnica a las administraciones laborales para el fortalecimiento técnico-institucional en sus funciones claves.
- Acciones específicas para sensibilizar y capacitar a los empresarios, a los trabajadores y a

la ciudadanía en general, sobre los derechos, obligaciones y normativa existentes; así como los procedimientos legales a su alcance para hacer valer los derechos;

- Continuar impulsando el perfeccionamiento de la capacidad de los Ministerios de Trabajo para promocionar el trabajo decente utilizando, a solicitud de los gobiernos, los servicios de diagnóstico de organismos especializados.
- Impulsar de manera tripartita la creación de un Reconocimiento Interamericano del Trabajo a las buenas prácticas de micro, pequeñas, medianas y grandes empresas y otras unidades de producción comprometidas con la innovación, la productividad y la competitividad, así como con el fortalecimiento del empleo de calidad.
- Promover la sostenibilidad de actividades de cooperación en el marco de la CIMT, mediante:
- Impulsar el fortalecimiento de las capacidades de la unidad departamental a cargo de la cooperación internacional en el Ministerio de Trabajo.
- Información a los Ministerios de Trabajo sobre los procedimientos exigidos por los países donantes para obtener asistencia técnica.
- Promover el intercambio para la difusión de experiencias nacionales exitosas y la coordinación entre las administraciones laborales del hemisferio en el ámbito bilateral y multilateral.
- Fortalecer la alianza estratégica entre los Ministerios de Trabajo y los Ministerios de Salud, Educación y Ambiente para avanzar en la protección social y en acciones nacionales y subregionales que propicien ambientes de trabajo saludables; condiciones de salud y seguridad de los trabajadores y ofertas de formación profesional conjuntas. Se le solicita a la OPS que conjuntamente con la OEA, la OIT y el PNUMA colaboren en este esfuerzo.

Con relación a expandir la actual base de conocimientos y responder a nuevas problemáticas de las relaciones industriales, el Grupo de Trabajo 2 desarrollará las siguientes actividades:

En el campo de las relaciones laborales:

- Alentar el tripartismo en las instituciones y promover la creación y fortalecimiento de mecanismos de diálogo social por medio de la identificación de las mejores prácticas de diálogo social en el hemisferio y su difusión en países que carezcan de estas instituciones.

- Solicitar que la OIT, en consulta con todos los integrantes del Grupo de Trabajo, concluya la elaboración de la guía práctica sobre Buenas Relaciones Laborales en las Américas y facilite la realización de talleres regionales para su difusión e implementación.

En el campo de las micro, pequeñas y medianas empresas, y otras unidades productivas:

- Solicitar que la OEA continúe la elaboración de un Portafolio de programas de apoyo a la micro, pequeña y mediana empresa.
- Intercambiar información sobre actividades de la Cumbre relacionadas con las micro, pequeñas y medianas empresas y continuar apoyando las actividades del Congreso de PYMES, que se reunió por primera vez en Chile en 2004.
- Solicitar a la OEA que facilite, en consulta con todos los integrantes del Grupo de Trabajo, la realización de actividades para continuar avanzando en la promoción de iniciativas para la innovación y el emprendimiento en este sector.

En el campo de los sistemas de servicios de empleo:

- Examinar alternativas para mejorar el eficiente funcionamiento de los mercados laborales, incluyendo el desarrollo y mejora de los servicios de empleo.
- Explorar el desarrollo de una plantilla de autodiagnóstico sobre servicios de empleo, que aborden varios aspectos vinculados al mejoramiento de dichos servicios.

Con relación a la promoción de la Declaración de Principios y Derechos Fundamentales de la OIT:

- Colaborar con la OIT en la promoción de su Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento en toda la sociedad, y explorar iniciativas para aumentar el grado de concientización en los sistemas educativos.

Con relación a la identificación de medios más eficaces para incrementar la asistencia técnica y la cooperación horizontal para el desarrollo de capacidad de los Ministerios de Trabajo, el Grupo de Trabajo 2 hará lo siguiente:

- Continuar las discusiones con miras a acordar el funcionamiento de una Red Interamericana para la Administración Laboral (componentes 3 a 6, OEA/Ser.K/XII.14.1 TRABAJO/RTP/doc.7/05), solicitando que la Secretaría Técnica explore posibles fuentes de financiamiento.

Directrices para el funcionamiento de los Grupos de Trabajo

Los Grupos de Trabajo serán coordinados por los siguientes Ministros de Trabajo, elegidos por esta Conferencia, quienes pueden desempeñar funciones directamente o por intermedio de representantes:

- Grupo de Trabajo 1: Ministros de Trabajo de *** (Presidente), de *** (Vicepresidente) y de *** (Vicepresidente).
- Grupo de Trabajo 2: Ministros de Trabajo de *** (Presidente), de *** (Vicepresidente) y de *** (Vicepresidente).

Los Grupos de Trabajo deberán definir un cronograma para las actividades asignadas en este Plan de Acción y establecer los procedimientos y metodologías que deben seguir sus reuniones, recogiendo las experiencias anteriores de los Grupos de Trabajo, antes de febrero de 2006. Los Grupos de Trabajo se reunirán por lo menos dos veces antes de la XV Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo.

En las reuniones de los Grupos de Trabajo se privilegiará el diálogo entre los Ministerios de Trabajo, con la participación de COSATE y CEATAL.

Los Grupos de Trabajo deben explorar la difusión de la información que sea pública, conjuntamente con COSATE, CEATAL y gobiernos, en el marco de sus actividades.

*PROPUESTA DE TEXTO PARA
INCLUSIÓN EN LA DECLARACIÓN
DE LA IV CUMBRE DE LAS
AMÉRICAS*

*XIV Conferencia Interamericana de
Ministros de Trabajo**

Reconocemos las contribuciones vitales 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 a la promoción de trabajo decente y políticas que estimulen la inversión y el crecimiento económico con equidad. Estamos comprometidos a fortalecerlos para asegurarles suficientes recursos nacionales presupuestarios y técnicos para permitirles llevar a cabo sus deberes de forma eficiente. 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 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 rol en contribuir al avance de los objetivos de la Cumbre.

* México, 26-27 de septiembre de 2005.

*LOS EFECTOS SOCIOLABORALES DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL EMPLEO Y EL COMBATE A LA POBREZA**

Señores y señoras Ministros de Trabajo de las Américas

Señores y señoras representantes de trabajadores y empleadores

Señores y señoras representantes de OEA y OIT.

I

A partir del componente humanístico que el gobierno de México propuso como lema de esta conferencia, el eje temático de la presente sesión, que asocia políticas públicas y sus impactos en el empleo y el combate de la pobreza, está directamente vinculado al lema de la próxima cumbre de Jefes de Estado. Por lo tanto, centraré mi exposición en los debates que desde los ámbitos laborales venimos sosteniendo en este proceso, y luego me permitiré una breve referencia a las políticas del gobierno argentino en materia laboral.

En una Argentina en plena reconstrucción, como la definió el presidente Néstor Kirchner, la tarea cotidiana del Ministerio de Trabajo es la gestión de conflictos laborales y sociales que nacen de las naturales divergencias en la vida de la sociedad. Pero también es cotidiano el esfuerzo destinado a reparar las secuelas de los años de crisis para quebrar la lógica de la exclusión laboral y social.

Esta acción reparadora en la cual estamos comprometidos no es específica del caso argentino. En el continente americano, otros países están empeñados en corregir el balance de un decenio que vio crecer dramáticamente los niveles de desempleo y pobreza sin alcanzar la modernización esperada.

Prueba de esto es que los dirigentes del continente –por iniciativa de la Argentina– han incor-

porado como eje central de la IV Cumbre de las Américas el lema “Crear trabajo para enfrentar la pobreza y fortalecer la gobernabilidad democrática”. Para nuestra gestión, el objetivo de la reunión del 5 de noviembre en Mar del Plata es una oportunidad y una responsabilidad.

Estamos emergiendo de una profunda crisis cuyas causas se generaron tanto en el ámbito de la política económica como en el de la política en sí misma. La crisis afectó la organización y el funcionamiento de las estructuras institucionales nacionales y locales y extremó el desajuste entre la política y la sociedad. Superarla requerirá un esquema integral de cambios: en la economía, en la política, en las relaciones sociales y en la estructura del Estado. No hay una causa común a las crisis nacionales, pero sí algunos elementos reconocibles en todas ellas: el incremento en los niveles de endeudamiento externo e interno, la recesión económica y el retroceso de nuestras industrias; en el plano sociolaboral, los altos niveles de desempleo o empleo precario, además de una injusta distribución del ingreso. En este contexto, la gobernabilidad del sistema fue severamente cuestionada.

Todo esto erosionó los consensos sobre política económica que se habían alcanzado en la primera mitad de los 90, el optimismo sobre las perspectivas económicas y sociales de la región, y la confianza en que pronto se haría realidad el traslado de los beneficios del crecimiento hacia el progreso social.

II

Frecuentemente nos acusan de una reiterada referencia al pasado reciente en el discurso del gobierno. Sin embargo, así como tenemos la con-

* Discurso del ministro de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación Argentina, doctor Carlos Alfonso Tomada, en la cuarta sesión plenaria de la XIV Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo de la OEA, México D.F., 27 de septiembre de 2005.

vicción, en materia de derechos humanos, de que no podemos avanzar hacia el futuro sin memoria, también debemos ser conscientes del fracaso de la “teoría del derrame”, a fin de emprender la búsqueda de un modelo alternativo de crecimiento con equidad. O para decirlo en palabras que nos gustan más, *un modelo de desarrollo centrado en el empleo de calidad*.

Nuestra insistencia en este punto no es azarosa. Éste es un debate todavía presente en el hemisferio, que se ha reactualizado con motivo de la preparación de la IV Cumbre de las Américas: *¿la crisis económica y social fue resultado de las “políticas” o de los “políticos”?* Aquí tenemos una postura muy firme –y en ello nos sentimos acompañados por muchos países de la región y de otros bloques del continente–. Las políticas implementadas por agentes políticos y económicos que fundaban su optimismo en un crecimiento sustentado en una apertura irrestricta al comercio internacional, en la liberalización de los mercados, en el endeudamiento y la atracción de capitales financieros, en la privatización de empresas y bienes públicos, han fracasado.

Es por todos conocido el panorama de recesión en que entraron las economías regionales hacia 1997 y la agudización de los problemas sociales y laborales, con aumento del desempleo, la informalidad y la pobreza. Los servicios públicos se deterioraron, creció el malestar social y la inestabilidad política se hizo nuevamente presente en varios países del continente americano.

III

Como ustedes bien saben, hay también un fuerte debate sobre la inserción internacional de nuestros países. La “Plataforma laboral hemisférica” elaborada por representantes de diversas organizaciones de trabajadores de las Américas plantea “fortalecer los procesos de integración frente a los tratados de libre comercio”. Estamos de acuerdo, pero tenemos que ser muy conscientes del contexto en el que estamos dando el debate.

Hay países muy favorables a la apertura económica que creen que el levantamiento de todas las barreras comerciales es siempre y en todo momento beneficioso. Nosotros pensamos que la libertad de comercio es positiva, pero si tiene reciprocidad en los mercados de los países más desarrollados. Las trabas que estos mercados nos ponen, sobre todo los subsidios agrícolas, plantean un grave problema a la producción local cuya consecuencia es más pobreza y desempleo en nuestros países. Éste es un problema muy serio

que está en la raíz de la generación de mecanismos de desigualdad dentro y entre las naciones.

IV

En esta línea se encuentra otro pilar de nuestras convicciones que reiteramos en los debates hemisféricos: *la necesidad de una integración de las políticas económicas y sociales*.

Esta integración –con centro en el empleo– tiene correlatos institucionales, pues requiere, en el interior de los países, un mayor y más fructífero diálogo entre el Estado y la sociedad, y en lo que al gobierno se refiere, entre los ministerios económicos y sociales. Este diálogo es, primero, responsabilidad de los gobiernos. Pero también cabe a las organizaciones sociales, particularmente del sector empresarial y al trabajador, promover alianzas estratégicas para el logro de un desarrollo integral e inclusivo. La gran pregunta para este diálogo es cómo somos capaces de concebir y de realizar una economía competitiva, de innovación a la vez tecnológica y social, que mejore la productividad de los factores, pero también la vida de la gente.

En el terreno de las acciones, cabe recordar que los ministros de Trabajo del Mercosur acordaron promover la integración de políticas de Estado –macroeconómicas, comerciales, productivas, de infraestructura, migratorias, educativas, de previsión social– con el objetivo de promover el empleo de calidad.

En la Argentina se están impulsando experiencias de integración de políticas que optimicen los recursos disponibles e involucren a los distintos actores sociales para un uso más inteligente y eficaz de aquéllos. Una de las propuestas más recientes es la creación del *Gabinete productivo* que coordina ámbitos de gobierno y actores privados para elaborar una estrategia de desarrollo común, integrando las visiones de las áreas de economía y de trabajo y la perspectiva regional.

La coordinación entre las políticas laborales y educativas es otro de los procesos que se han puesto en marcha. La distribución de las oportunidades de empleo está indisolublemente asociada a la cobertura, duración y calidad de la educación básica y al acceso a oportunidades de formación permanente y reconversión profesional. Éste es el eje de esta coordinación interministerial.

Otro ámbito de articulación es el Consejo Nacional de Políticas Sociales en el que participan los ministerios de Desarrollo Social, Trabajo, Educación, Economía y Salud, que definió una agenda común de problemas y avanza en la opti-

mización de las políticas a partir de enfoques más integrados.

V

Además, el proceso de preparación de la cumbre nos encontró a los Ministerios de Trabajo caminando muy “codo a codo” con las cancillerías. Así lo evidencian las enfáticas referencias sobre el *trabajo decente* en los compromisos que se fueron suscribiendo.

Tal insistencia responde a la evidencia de que la precariedad laboral no sólo no se ha reducido sino que se ha acrecentado en gran parte de los países de la región, como nos lo muestra anualmente el *Panorama Laboral* de la OIT para el caso de América Latina y el Caribe.

Seguiremos persistiendo en esta batalla, en la que nos sentimos acompañados por la vocación de empresarios y trabajadores que saben que apostar al “buen” trabajo es apostar a mejores empresas y mejor sociedad.

La Argentina ya puede mostrar algunos logros en este terreno. Llevamos treinta y cinco meses de creación neta de empleo, fruto de un esfuerzo social que generó más de 1.600.000 puestos de trabajo. La tasa de desocupación sigue siendo inaceptable, pero ha descendido de 20,4 a 12,1%.

Si bien más del 40% de nuestro mercado laboral continúa en la precariedad, el 85% de la creación neta de puestos de trabajo son formales, registrados. Entre estos nuevos trabajadores formales, alrededor de 300.000 provienen de los programas de contención social que venimos sosteniendo para quienes fueron las primeras víctimas de nuestra crisis. Estos procesos no son casuales; están apoyados por políticas activas de apoyo a la industria, de inversión en la obra pública y por un rápido proceso de reconstrucción del poder de policía del Ministerio de Trabajo para la fiscalización del cumplimiento de las leyes laborales.

También hemos contribuido a mejorar la calidad de nuestro ordenamiento laboral con una nueva legislación que tiene por objetivo mejorar la protección de los trabajadores y dar seguridad jurídica a las empresas, después de más de una década de políticas de desregulación y precarización.

Ha vuelto la inversión en capacitación de los trabajadores desocupados, de los que están en actividad y de los que recién se incorporan al empleo. El Estado ha financiado planes de calificación para los principales sectores de actividad y para las distintas regiones del país. También ha comenzado el proceso de recuperación

de la educación técnica sancionando una nueva ley que reafirma su existencia y ordena su funcionamiento.

Siguiendo el ejemplo de otros países latinoamericanos como México y Chile, estamos conformando una Red Nacional de Oficinas de Empleo que contribuya a aumentar la pertinencia de la formación e incrementar la inserción de los trabajadores.

Además, estamos mejorando el nivel de las remuneraciones, jubilaciones y pensiones, a través de políticas salariales activas y de la promoción de la negociación colectiva, que se proponen modificar el patrón regresivo de distribución del ingreso heredado.

Para impulsar la equidad de género en el mercado de trabajo, se ha puesto en marcha la Comisión Tripartita de Igualdad de Trato y Oportunidades entre varones y mujeres.

VI

Para el logro de estos objetivos, el debate sobre el *rol del Estado* se ha hecho presente nuevamente a nivel continental. Nos preguntamos qué espera la sociedad del Estado para determinar cuáles son sus funciones y cuál debería ser la organización más idónea para desempeñarlas. Pensar el Estado no es definir su “tamaño” sino acercarlo a los ciudadanos y las ciudadanas para que responda a sus expectativas. Es pensar la calidad de la gestión pública, sus condiciones técnicas, sus fuentes de legitimidad.

Estos reclamos se fundan no sólo en la política sino también en la ética. En su reciente visita a la Argentina, Robert Castel nos recordaba la génesis del Estado social y su relación con la demanda de seguridad de las personas y de la sociedad frente a las contingencias naturales y sociales. Pero un nuevo valor surgió en su reemplazo: la inseguridad pasó a ser considerada un incentivo necesario para los individuos y para un mejor funcionamiento de los mercados. Los efectos de esta transformación axiológica fueron señalados por Ulrich Beck: “El trabajo se precariza, las bases del Estado se resquebrajan, la trayectoria normal de las personas se fragiliza”.

Es cierto que debemos superar las limitaciones del Estado de bienestar. No desconocemos las dinámicas positivas emergentes de la iniciativa personal. Sin embargo, un adecuado balance entre seguridad e incertidumbre es una materia pendiente en la región, y en este sentido reconstruir la trama institucional –entre ellas la estatal– es una prioridad.

El gobierno argentino impulsa un rol más protagonista del Estado en la definición de las políticas laborales, recuperando la iniciativa que en la década pasada estuvo sólo en manos del mercado.

Además de la intervención del Estado en materia de política salarial y redistribución del ingreso, estamos fortaleciendo instituciones relevantes de diálogo social en el sistema de relaciones laborales argentino: luego de más de diez años, el gobierno convocó al Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil que aprobó dos incrementos del salario mínimo y abrió el debate sobre otros temas sociolaborales.

También hemos dado un nuevo impulso y dinamismo a la negociación colectiva. El resultado es la firma de más de 430 nuevos convenios con amplia cobertura y condiciones más favorables para los trabajadores.

Estamos interviniendo activamente en la seguridad social, para la mejora y ampliación de las prestaciones y la universalización de los institutos existentes (seguro por desempleo, asignaciones, cobertura de salud, etc.) como herramienta para enfrentar la exclusión social.

Finalmente, quiero insistir sobre la importancia de la participación de los ministerios de Trabajo y las organizaciones de empleadores y trabajadores en el debate de las Américas.

Si en 1994 este el proceso de cumbres tenía un objetivo más acotado, vinculado a los temas económicos y comerciales, hoy hemos logrado construir una agenda más integral que los incluye y supera.

Esto no es casual. Responde al cambio de paradigma político, económico y social que se produjo en el hemisferio y a la convicción de que el gran desafío de América Latina es quebrar la tendencia que tensiona nuestras democracias: el crecimiento de la brecha entre ricos y pobres, que refleja una realidad de exclusión social sin precedentes. Este desafío expresado en el lema que vincula *trabajo, pobreza y gobernabilidad democrática* es fruto de la voluntad política y de la fuerte movilización social de los pueblos americanos.

Necesitamos seguir reforzando esta idea fuerza del “trabajo decente” y para ello los Ministerios de Trabajo junto a las organizaciones sociales deben jugar un rol protagonista y hacer sentir su voz *hacia y en* la próxima cumbre de Mar del Plata.

*DECLARACIÓN TRIPARTITA PARA
EL FOMENTO DEL EMPLEO Y EL
TRABAJO DECENTE EN
CENTROAMÉRICA Y REPÚBLICA
DOMINICANA*

Tegucigalpa, 30 de junio, 2005

I. PREÁMBULO

Los Ministros de Trabajo, los representantes de las organizaciones de empleadores y trabajadores de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y República Dominicana, reunidos en Tegucigalpa, Honduras, el 28, 29 y 30 de junio de 2005, suscribimos la presente Declaración, con miras a situar el objetivo de creación de empleos de calidad en el centro de las políticas de desarrollo. Para ello:

Reafirmamos el compromiso de nuestros Estados y sociedades frente al cumplimiento de la constitución de la Organización Internacional del Trabajo de 1919 que en su preámbulo declara solemnemente que “la paz universal y permanente sólo puede basarse en la justicia social”.

Reconocemos el valor histórico y la pertinencia que tiene para la gobernabilidad en democracia, la justicia social, equidad y desarrollo económico, la Declaración de OIT (1998) sobre los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo y su seguimiento.

Reafirmamos la Declaración Conjunta de COSATE y CEATAL adoptada en el marco de la XIII Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo (CIMT) de la OEA, en Salvador de Bahía, Brasil, en septiembre de 2003, que declara: “hacemos un llamado a los gobiernos que asuman, con el apoyo de la OIT, el empleo como una preocupación central y elemento clave para el desarrollo de planes conducentes a la erradicación de la pobreza que permitan superar las situaciones de desigualdad y atraso que persisten en muchos países de nuestra región y se creen mayores oportunidades de progreso y bienestar; y generen espacios de diálogo de alto nivel entre gobiernos y los interlocutores sociales con las instituciones financieras internacionales y regionales, para la discusión sobre la situación del empleo y su impacto actual en los niveles de pobreza, que contribuya a avanzar en

el diseño de políticas armónicas en el contexto del trabajo Decente”.

Renovamos los preceptos centrales de la Declaración de Salvador de Bahía, Brasil, de la XIII Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo de la Organización de Estados Americanos (septiembre de 2003), en especial el convencimiento que “las políticas implementadas por nuestros países ante el proceso de globalización en ocasiones no logran mantener o reactivar el crecimiento económico y, en consecuencia, se reducen las oportunidades de trabajo...” y que... “las políticas sociales y de empleo deberían tener prioridad en la agenda política y económica...”.

Hacemos nuestros los preceptos relativos al trabajo, contenidos en la Declaración de Nuevo León (enero de 2004), en que los Jefes de Estado de las Américas subrayaron: “Estamos comprometidos con los principios del trabajo decente establecidos por la Organización Internacional del Trabajo y promoveremos la aplicación de la Declaración relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo, con el convencimiento de que el respeto de los derechos y la dignidad de los trabajadores es un elemento esencial para alcanzar la reducción de la pobreza y el desarrollo social y económico sostenible de nuestros pueblos”. Por tanto, ratificamos nuestro compromiso conjunto de velar por la vigencia efectiva de la libertad sindical y de negociación colectiva, la erradicación del trabajo infantil y el trabajo forzoso u obligatorio y la eliminación de todas las formas de discriminación en el trabajo.

Ratificamos la vigencia del Acuerdo de Santo Domingo para adoptar una agenda laboral subregional tripartita, que expresa la decisión de los Ministerios de Trabajo y las organizaciones de empleadores y trabajadores de Centroamérica y República Dominicana por avanzar en la definición de políticas para el fomento del empleo de calidad y trabajo decente con una visión subregional y de amplio consenso.

Exaltamos los esfuerzos de los países del área en la definición de políticas nacionales de empleo y trabajo decente, las cuales incorporan un alto grado de consenso entre los interlocutores sociales. Estas experiencias exitosas sirven de referencia en el presente planteamiento de compromisos de alcance subregional y constituyen un ejemplo a seguir por los demás países.

Valoramos extraordinariamente el diálogo social como un medio y a la vez un fin que permite mantener condiciones de estabilidad social; expresando, además, un compromiso conjunto de reconocimiento de la legitimidad de las organizaciones de empleadores y trabajadores como factores fundamentales de la institucionalidad democrática.

II. CONSIDERANDO QUE:

- 1) El tema de generación de empleo y trabajo decente es una preocupación central y elemento esencial para el desarrollo de nuestros países.
- 2) Para una mayor armonía y garantía para el desarrollo es fundamental el respeto a los derechos laborales, consignados dentro del marco de la Declaración de la OIT, relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento de 1998.
- 3) Se deben fortalecer y generar políticas de empleo en los países del istmo centroamericano y República Dominicana, para disminuir los niveles de pobreza, de informalidad de los empleos y, que reúnan las condiciones de ser sostenibles, dignos y de calidad.
- 4) La educación, la formación y capacitación son ejes fundamentales para potenciar la inserción en el mercado laboral, para ello se hace necesario capacitar a los trabajadores y empresarios para dar respuesta a los nuevos retos de competitividad y poder enfrentar las nuevas condiciones laborales y promover el espíritu empresarial para impulsar la creación de empresas y de empleos dignos.
- 5) Los estudios presentados por la OIT, en el Foro Tripartito sobre Empleo, destacan la necesidad de una mayor inversión en infraestructura productiva para contribuir al efectivo desarrollo socio-económico de los pueblos.
- 6) Es imprescindible una eficiente y transparente administración de los recursos tributarios para lograr mayor progreso colectivo.
- 7) El diálogo social y el tripartismo son esenciales para avanzar en la búsqueda de la concertación de soluciones apropiadas y duraderas

ante los desafíos de la integración y el desarrollo socioeconómico.

III. ACORDAMOS:

- 1) Impulsar ante los jefes de Estado la incorporación del objetivo de creación de empleos dignos, sostenibles y de calidad según los parámetros de la OIT en el centro de la política macroeconómica, y que los esfuerzos no solamente se concentren en el control de la inflación y del déficit fiscal, sino también, y con igual prioridad, en la promoción de la inversión y el crecimiento con equidad.
- 2) Ratificar nuestro compromiso por la efectiva aplicación y cumplimiento del contenido de la Declaración de la OIT sobre los Principios y Derechos Fundamentales de 1998, así como los contemplados en la Constituciones Políticas y Legislaciones Laborales de los países.
- 3) Promover especialmente el diálogo social para el fortalecimiento de la formación profesional y capacitación gerencial continuas, como instrumentos claves para la promoción de empleo decente en el marco de un desarrollo sostenible.
- 4) Exhortar a los Jefes de Estado a realizar un esfuerzo máximo de inversión en educación y capacitación. En lo primero, asegurar la gratuidad efectiva de la enseñanza y el cumplimiento efectivo de las metas del milenio en la materia.
- 5) Reiterar la necesidad de lograr la articulación de las políticas económicas con las sociolaborales, así como de fortalecer a los Ministerios de Trabajo y promover su participación en las políticas nacionales de desarrollo, en consulta con las organizaciones de trabajadores y de empleadores.
- 6) Gestionar ante las autoridades competentes de cada país un incremento efectivo de los presupuestos de funcionamiento e inversión de los Ministerios de Trabajo que les permita enfrentar con eficiencia los compromisos internacionales y los alcances y mandato de la presente Declaración. Particularmente se pretende fortalecer las funciones y capacitaciones del sistema de inspección de trabajo. Los Ministerios de Trabajo deben asumir una rectoría más activa en la definición y ejecución de las políticas de empleo y trabajo decente.
- 7) Fortalecer los servicios y programas de empleo de los Ministerios de Trabajo mediante una dotación de recursos que permita mejo-

rar y aumentar sus capacidades en los próximos cinco años, procurando el fortalecimiento de los servicios que proporciona a las empresas y trabajadores en materia de información del mercado laboral, orientación ocupacional, estudios prospectivos, políticas y programas de mercado de trabajo, asegurando en su funcionamiento una alta prioridad por la equidad de género y atendiendo las necesidades de los grupos excluidos del campo y la ciudad.

- 8) Combatir la corrupción, sea ésta pública o privada, mediante la adopción de las medidas necesarias para su erradicación y rendición de cuentas ante la sociedad.
- 9) Reconocer que la dimensión y equidad de género son componentes transversales del análisis y la definición de acciones sobre innovación, empleo, combate a la pobreza y fortalecimiento a la gobernabilidad democrática. Para lograr el desarrollo productivo y el desarrollo humano plenos, debe promoverse la equidad, particularmente, en los procesos de incorporación de tecnología.
- 10) Reiterar la importancia del comercio como un factor de crecimiento socioeconómico. Para ello se requiere respetar una mayor simetría en las normas internacionales del comercio, para que éstas se cumplan en igualdad de condiciones entre los países desarrollados y en desarrollo, eliminando las barreras no arancelarias para facilitar el acceso de nuestros productos al mercado internacional y generando condiciones de apoyo al progreso social.
- 11) Implementar políticas públicas que garanticen un adecuado desarrollo a los sectores más vulnerables como las personas con discapacidad, los jóvenes y pueblos indígenas, así como buscar un mayor equilibrio entre las zonas urbanas y las zonas rurales o menos desarrolladas.
- 12) Difundir las normativas y principios en materia de salud y seguridad ocupacional promoviendo su cumplimiento entre todos los involucrados. Para ello se reafirma el compromiso por consolidar las funciones de los Consejos Nacionales de Salud y Seguridad Ocupacional.
Una consideración especial han de tener las iniciativas de lucha contra el VIH-SIDA en los lugares de trabajo teniendo en cuenta la particular vulnerabilidad de las mujeres y ciertas categorías de trabajadores.
- 13) Reconocer que los principios de democracia,

Estado Social de Derecho y economía de mercado son elementos fundamentales para el desarrollo sostenible de nuestras naciones.

- 14) Reconocer que el principal generador de empleo es el sector privado, por lo que la creación de un mayor número de empresas y ampliación de las existentes incrementaría sustancialmente las oportunidades de empleo, en especial, es necesario el impulso de la micro, pequeña y mediana empresa y todas aquellas formas empresariales de la economía social, como fuente de generación de empleo.
- 15) Fortalecer y extender la cobertura de los sistemas de seguridad social promoviendo su universalidad, solidaridad y políticas efectivas que aseguren su sostenibilidad y garanticen el alcance de sus objetivos sociales dentro del marco del diálogo social tripartito.
- 16) Promover políticas de empleo y salario justo coherentes, para intentar conciliar la doble dimensión del salario como fuente de satisfacción de necesidades básicas y componente de competitividad de las empresas. Las políticas buscarán simultáneamente mejorar las condiciones de existencia del trabajador y su familia y fomentar mejoras en la productividad y competitividad de las empresas y el conjunto de la economía.
- 17) Fortalecer el diálogo social tripartito como un instrumento de concertación, tanto en el ámbito nacional como regional, resaltando los beneficios del intercambio de información, participación y consulta con los actores sociales.
- 18) Que para cumplir los propósitos arriba enumerados requerimos el fortalecimiento de los procesos de diálogo social tripartito, con la participación de las Organizaciones de empleadores y organizaciones sindicales legítimas y mayoritariamente representativas, de acuerdo con los convenios fundamentales de la OIT y la legislación nacional de cada país. Con ello se asegurará una mayor incidencia de los actores sociales en el diseño y adopción de las políticas socioeconómicas y laborales.
- 19) Solicitar a la OIT la cooperación y el apoyo necesarios para el fortalecimiento de las organizaciones sindicales y de empleadores en los niveles nacional y subregional, sus instancias de coordinación y el reconocimiento de la legitimidad de las organizaciones como componente fundamental de la institucionalidad democrática.

- 20) Solicitar a la OIT su asistencia para crear una Comisión de alto nivel de carácter tripartito en el ámbito subregional que facilite el impulso y seguimiento de los acuerdos alcanzados en este Foro. Para estos efectos avanzará en los próximos 6 meses en la elaboración de un Plan de Acción que refleje el consenso y las prioridades identificadas en el Foro Tripartito de Empleo, teniendo como base los documentos elaborados por la OIT. Este Plan de Acción Subregional servirá de insumo para los foros tripartitos nacionales en la elaboración de los planes de acción de cada país.
- 21) Promover los resultados de este foro y los objetivos de empleo planteados en esta declaración, en la próxima Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo (México, septiembre de 2005) y en la Cuarta Cumbre de Jefes de Estado de las Américas (Mar del Plata, noviembre de 2005), con el fin de contribuir a las deliberaciones y resoluciones finales de estos foros hemisféricos.
- 22) Entregar la presente declaración a la Cumbre de Presidentes convocada por el SICA el 30 de junio de 2005, solicitando a los Jefes de Estado su máximo respaldo político y las instrucciones correspondientes a los gabinetes de gobierno para su implementación.
- 23) Los empleadores y los trabajadores solicitan a los Ministros de Trabajo trasladar el presente documento a las autoridades de cada país, en especial a los Ministros de Economía, Comercio, Hacienda y de Educación para que tengan en consideración los contenidos de esta declaración en sus correspondientes áreas de responsabilidad.
- 24) Agradecemos a la Oficina Internacional del trabajo, especialmente a la Oficina Subregional, el haber promovido y facilitado este encuentro tripartito, destacamos la presencia y respaldo de la Organización Internacional del Trabajo a través del Director General Juan Somavia, y el Director Regional de las Américas, Señor Daniel Martínez.
- 25) Agradecemos las muestras de afecto y cordialidad del pueblo hondureño y del gobierno de Honduras que preside el Excelentísimo Señor Presidente Ricardo Maduro Joest así como la colaboración brindada de la Secretaría de Trabajo y Seguridad Social, en la persona de su titular Sr. German Edgardo Leitzelar, Secretario de Estado de Trabajo y Seguridad Social de Honduras.

Dado en la ciudad de Tegucigalpa, Honduras, a los 30 días del mes de junio de 2005.

Costa Rica



Señor Eugenio Pignataro Pacheco
Unión Costarricense de Cámaras y
Asociaciones de la Empresa
Privada (UCCAEP)

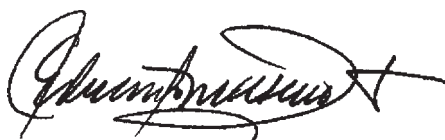


Señor Fernando Trejos Ballester
Ministro de Trabajo y Seguridad
Social

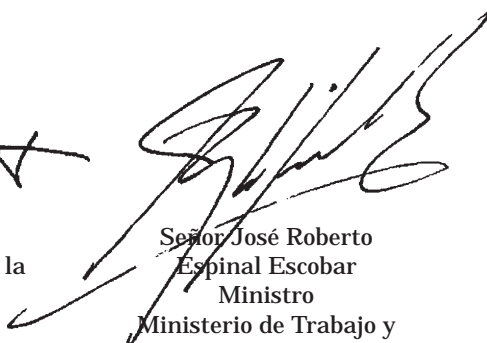


Señor Rodrigo Aguilar Arce
Presidente Confederación de
Trabajadores Rerum Novarum
(CTRN)

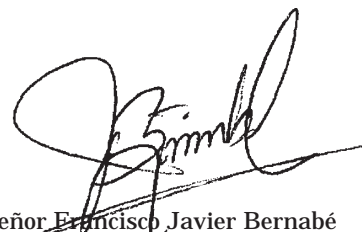
El Salvador



Señor Eduardo Tomasino
Asesor Asociación Nacional de la
Empresa Privada (ANEP)

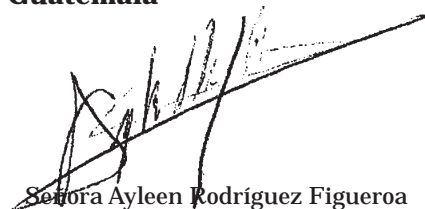


Señor José Roberto
Espinal Escobar
Ministro
Ministerio de Trabajo y
Previsión Social

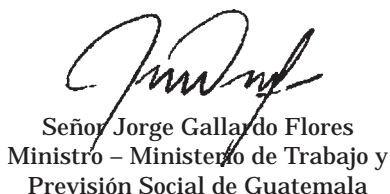


Señor Francisco Javier Bernabé
Secretario de Asuntos Laborales
Central General del Trabajo (CGT)

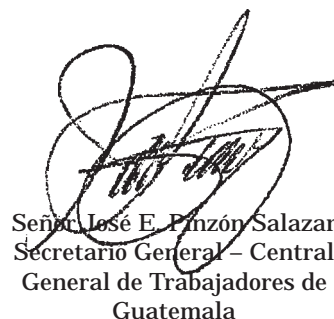
Guatemala



Señora Ayleen Rodríguez Figueroa
Comisión Laboral
Comité Coordinador de
Asociaciones Agrícolas,
Comerciales, Industriales y
Financieras (CACIF)

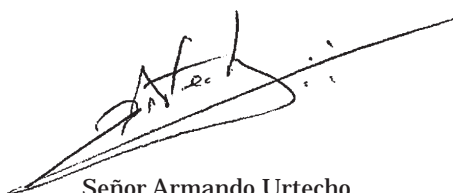


Señor Jorge Gallardo Flores
Ministro – Ministerio de Trabajo y
Previsión Social de Guatemala

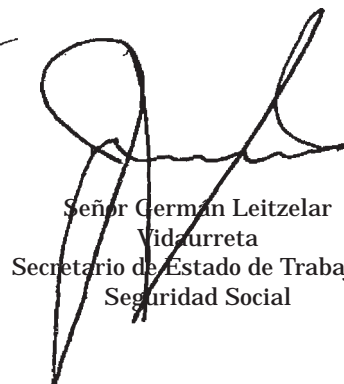


Señor José E. Pinzón Salazar
Secretario General – Central
General de Trabajadores de
Guatemala

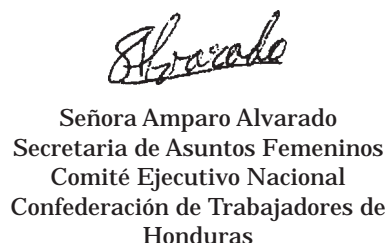
Honduras



Señor Armando Urtecho
Asesor Legal
Consejo Hondureño de la Empresa
Privada (COHEP)



Señor Germán Leitzelar
Vidaurreta
Secretario de Estado de Trabajo y
Seguridad Social



Señora Amparo Alvarado
Secretaria de Asuntos Femeninos
Comité Ejecutivo Nacional
Confederación de Trabajadores de
Honduras


Nicaragua



Señor Armando Segura
Consejo Superior de la Empresa
Privada



Señor Virgilio Gudián Castellón
Ministro del Trabajo

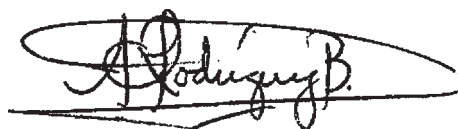


Señor Cristóbal José García Rojas
Secretario de Finanzas
Ejecutivo Nacional
Central Sindicalista de
Trabajadores (CST)

Panamá



Señor Aurelio Linero
Representante
Consejo Nacional de la Empresa Privada
(CONEP)



Señor Anel Omar Rodríguez
Viceministro de Trabajo y Desarrollo Laboral



Señora
Carmen Gisela Vergara
Viceministra de Comercio Exterior



Señor Luis Alberto González Jiménez
Secretario General
Convergencia Sindical

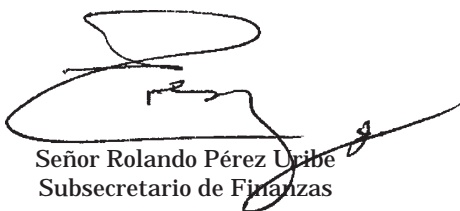
República Dominicana



Señor Francisco José Castillo Caminero
Comisario Junta Directiva
Confederación Patronal de República Dominicana
(COPARDOM)



Señor Odalis Ledesma
Subsecretario de Estado del Trabajo
Secretaría de Estado del Trabajo



Señor Rolando Pérez Uribe
Subsecretario de Finanzas



Señor Silvio Ureña Mendoza
Secretario General Adjunto
Confederación Nacional de Trabajadores
Dominicanos (CNTD)

DECLARACIÓN DE LOS MINISTROS DE TRABAJO DEL MERCOSUR EN LA CONFERENCIA REGIONAL DE EMPLEO

VISTOS:

- El Tratado de Asunción del 26 de marzo de 1991.
- La Decisión 16/91 del Consejo Mercado Común.
- El Protocolo Adicional al Tratado de Asunción, sobre la Estructura Institucional del Mercosur (Protocolo de Ouro Preto, 1994).
- La Declaración Sociolaboral del Mercosur aprobada por el Consejo Mercado Común (1998).
- La creación de la Comisión Sociolaboral del Mercosur (Mercosur/ GMC/RES. N° 15/99)
- Las recomendaciones del Sub Grupo de Trabajo N° 10 sobre Asuntos Laborales, Empleo y Seguridad Social.
- La Recomendación del Consejo Mercado Común N° 02/03.

CONSIDERANDO:

La gravedad del problema del empleo en todos los países del Mercosur, en tanto un porcentaje muy elevado de la PEA de la región se encuentra desempleada, en empleos muy precarios u ocupada en labores informales de muy baja productividad e ingresos.

Que el desafío del Mercosur es colocar al *empleo de calidad en el centro de las estrategias de desarrollo*, a fin de construir instrumentos de intervención relevantes para la inclusión social.

Que no obstante los esfuerzos que nuestros gobiernos están realizando en pos del crecimiento económico, es necesario señalar que dicho crecimiento es una condición necesaria pero no suficiente para resolver los graves problemas sociolaborales que aquejan a nuestros países, por lo que se requiere la articulación de políticas de Estado que tengan como objetivo central la generación de empleo decente.

Que en concordancia con estos lineamientos,

los Ministros de Trabajo durante la XIII Conferencia Interamericana realizada en San Salvador de Bahía expresaron la necesidad de avanzar en una agenda que incorpore las políticas nacionales y regionales para la integración de metas económicas y sociales comunes, con el objetivo de reducir las desigualdades que hoy caracterizan nuestro presente, y de fomentar las acciones de desarrollo y crecimiento capaces de generar más y mejor empleo.

Que la misma preocupación fue señalada en el Consenso de Buenos Aires firmado por los Presidentes de la República Argentina y la República Federativa de Brasil en septiembre de 2003 y en la Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado de Santa Cruz de la Sierra en noviembre de 2003, donde se afirmó la convicción de que la pobreza se resuelve articulando políticas de protección social con políticas de generación de empleo, trabajo e ingresos, evitando la cristalización de una sociedad dividida entre quienes tienen trabajo y quienes son asistidos y que es necesario promover en la región condiciones propicias para el desarrollo económico y la inversión productiva generadores de empleo y crecimiento.

Que este compromiso fue ratificado en el Acta de Copacabana firmada por los Presidentes de Argentina y la República Federativa de Brasil el 16 de marzo de 2004.

Que en razón de las recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo los países del Mercosur, en tanto miembros de la OIT, asumen que el Trabajo Decente es condición fundamental para el desarrollo sostenible de los países miembros y para el éxito de la integración económica de la región.

Que reafirmando la integración del Mercosur como un proyecto orientado a la reducción de las desigualdades sociales y a la generación de trabajo decente, en el marco de un mercado común que establezca metas socio-laborales compartidas por los países miembros.

Que en pos de priorizar el tema del empleo en el ámbito regional resulta imprescindible el desempeño de un papel más activo por parte de los Ministerios de Trabajo en coordinación estrecha con los Ministerios de Economía, Producción, Desarrollo, Planeamiento y similares.

POR ELLO:

Los MINISTROS DE TRABAJO, en el marco de la CONFERENCIA REGIONAL DE EMPLEO convocada por la Comisión Socio-Laboral del Mercosur, DECLARAN:

Artículo 1. Solicitar al Consejo Mercado Común que encomiende al Grupo Mercado Común la elaboración de una ESTRATEGIA Mercosur para el CRECIMIENTO del EMPLEO, de acuerdo a los objetivos y lineamientos establecidos en la presente Declaración, con la activa participación de la Comisión Socio-Laboral, del Foro Consultivo Económico y Social y de los Ministerios de Economía, Producción, Desarrollo, Planeamiento y similares, de los países de la región.

Artículo 2. Promover en los países miembros el desarrollo de políticas nacionales de empleo, orientadas prioritariamente en torno a los siguientes objetivos:

- a) Integración de las políticas de Estado (macroeconómicas, comerciales, productivas, de infraestructura, migratorias, educativas, deprevisión social) en el objetivo empleo de calidad, evaluando su impacto ocupacional y sus consecuencias en el mercado de trabajo.
- b) Promoción de políticas específicas para el desarrollo de redes o tramas productivas cuya expansión, densificación y mayor competitividad contribuirán al crecimiento de la inversión privada y del empleo.
- c) Promoción de políticas específicas para el desarrollo de sectores intensivos en mano de obra.
- d) Promoción de programas y políticas específicas para las micro y pequeña empresas, haciendo extensión efectiva hacia el sector de los servicios de asistencia técnica, micro-crédito, formación e intermediación laboral.
- e) Reformulación de las políticas de protección al desempleado, según criterios de reinserción laboral de los trabajadores desocupados y mejora de sus condiciones de empleabilidad.
- f) Promoción de sistemas y servicios de formación profesional de calidad, articulados con las

políticas educativas, de empleo y económicas, incrementando la inversión en formación profesional, tanto por parte de los presupuestos públicos como a través del compromiso del sector privado, con el objetivo de promover la productividad de las empresas y la empleabilidad de las personas.

- g) Reducción sustancial de la brecha de género, promoviendo la disminución de las disparidades existentes entre hombres y mujeres en el mundo del trabajo, e impulsando la coordinación de políticas de igualdad de oportunidades y de combate a todas las formas de discriminación en el empleo.
- h) Promoción y armonización de políticas de Estado con vistas a la eliminación del trabajo infantil en todas sus manifestaciones.
- i) Fortalecimiento del diálogo social en el bloque regional, a fin de profundizar el proceso tripartito de construcción de la dimensión social que comprometa a los actores gubernamentales y sociales en un modelo de desarrollo con equidad.

Artículo 3. Fortalecer el Observatorio Regional del Mercado de Trabajo del Mercosur, con el objetivo de promover la coordinación de políticas de empleo en la región, apuntando a la identificación de asimetrías, a la armonización de estadísticas laborales e indicadores útiles a los fines comparativos, y a la promoción de una Encuesta de Hogares común elaborada a partir de criterios metodológicos consensuados, a fin de lograr rigor técnico en el conocimiento y análisis de la realidad ocupacional del Mercosur.

Artículo 4. Promover acciones conjuntas para armonizar las políticas y los procesos de integración de los mercados de trabajo de la región, a fin de garantizar la libre circulación de los trabajadores, profundizando los lineamientos planteados en el Acuerdo sobre Residencias Nacionales del Mercosur y el Acuerdo de Regularización Migratoria de los Ciudadanos del Mercosur. Asegurar el trabajo decente para los trabajadores migrantes al interior de la región coordinando programas específicos que garanticen el cumplimiento de estos objetivos en las zonas fronterizas.

Artículo 5. Colocar el objetivo empleo en todas las áreas de integración regional y en la política comercial extra-zona, además de promover medidas que favorezcan el impulso de políticas de empleo regionales compatibles con los acuerdos políticos y económicos para la integración de

acuerdo a lo establecido por la Resolución N° 02/03 del Consejo Mercado Común, rechazando el uso indebido de las normas laborales.

Artículo 6. Impulsar la aplicación de la Decisión 27/003 del Consejo Mercado Común, que prevé, para el año 2004, la realización de estudios orientados al establecimiento de Fondos Estructurales para el Mercosur, destinados a elevar la competitividad de los socios menores y de las regiones menos desarrolladas, reafirmando que tales estudios deben contemplar la promoción del trabajo decente y la reconversión económica, identificando las regiones y sectores con mayor desempleo relativo del Mercosur, a fin de que puedan ser potenciales beneficiarias de los fondos mencionados.

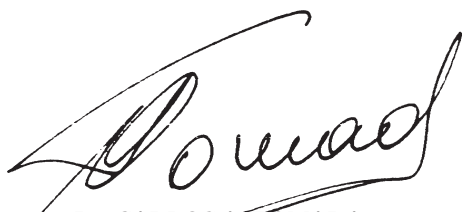
Artículo 7. Impulsar la integración de los Ministerios de Trabajo a los órganos decisorios pertinentes del Mercosur, a los efectos de potenciar la dimensión socio-laboral en el bloque regional.

Artículo 8. Destacar la necesidad de otorgar continuidad y seguimiento a la Conferencia Regional de Empleo atendiendo los principios y compromisos emanados de la misma.


Artículo 9. Los Ministros de Trabajo del Mercosur elevan la presente Declaración al CONSEJO MERCADO COMÚN, para su conocimiento y consideración.

ACUERDO M.T.E. y S.S. N° 14


Buenos Aires, 16 de abril de 2004




Dr. CARLOS A. TOMADA
MINISTRO DE TRABAJO, EMPLEO
Y SEGURIDAD SOCIAL
ARGENTINA



Dr. SANTIAGO PEREZ DEL CASTILLO
MINISTRO DE TRABAJO
Y SEGURIDAD SOCIAL
URUGUAY



Dr. RICARDO BERZOINI
MINISTRO DE TRABAJO
Y EMPLEO
BRASIL



Dr. JUAN DARIO MONGES
MINISTERIO DE JUSTICIA
Y TRABAJO
PARAGUAY



ÍNDICE TEMÁTICO

Mercado de trabajo

Encuesta Permanente de Hogares - EPH

Diagrama 1 - Situación ocupacional de la población urbana total.

Tabla 1 – Evolución de la situación ocupacional.

Tabla 2 – Principales indicadores por aglomerado.

Tabla 3 – Tasa de actividad según sexo, edad, posición en el hogar y nivel educativo.

Tabla 4 – Tasa de empleo según sexo, edad, posición en el hogar y nivel educativo.

Tabla 5 – Población ocupada. Participación 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.

Tabla 6 – Tasa de desempleo según sexo, edad, posición en el hogar y nivel educativo.

Tabla 7 – Población desocupada. Participación según sexo, grupo de edad, posición en el hogar, nivel educativo, intensidad, tipo de desempleo, categoría ocupacional, rama de actividad, tamaño del establecimiento y calificación de la tarea.

Tabla 8 – Tasa de empleo no registrado total y sin planes de empleo según sexo, edad, posición en el hogar, nivel educativo, rama de actividad, tamaño del establecimiento y calificación laboral.

Tabla 9 – Ingreso medio de los ocupados plenos según variables seleccionadas.

Tabla 10 – Costo laboral por ocupado y por unidad de producto en la industria manufacturera.

Encuesta de Indicadores Laborales - EIL

Tabla 11 – Evolución del nivel de empleo registrado privado.

Tabla 12 – Evolución del empleo registrado privado.

Tabla 13 – Razones del movimiento de personal.

Tabla 14 – Puestos vacantes.

Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial - OEDE

Tabla 15 – Evolución de empleo registrado y empresas.

Tabla 16 – Dinámica del empleo y rotación de empresas.

Tabla 17 – Dinámica del empleo y rotación de empresas por sector económico y tamaño de empresa.

Programas de empleo y capacitación

Tabla 18 – Ejecución de programas de empleo y seguro de desempleo.

Tabla 19 – Ejecución de programas de capacitación.

Tabla 20 – Caracterización de los beneficiarios del Programa Jefes de Hogar.

Negociación colectiva

Tabla 21 – Ritmo negocial y características.

Plan Nacional para la Regularización del Trabajo – PNRT

Tabla 22 – Resultados de las fiscalizaciones por provincia.

Tabla 23 – Fiscalizaciones por provincia.

Seguridad social

Tabla 24 – Afiliados y cotizantes totales al Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP), según régimen previsional.

Tabla 25 – Beneficios en vigor del régimen de reparto y beneficiarios del régimen de capitalización.

Tabla 26 – Asignaciones familiares del sector activo. Trabajadores dependientes del sector privado y beneficiarios de desempleo.

Riesgos del trabajo

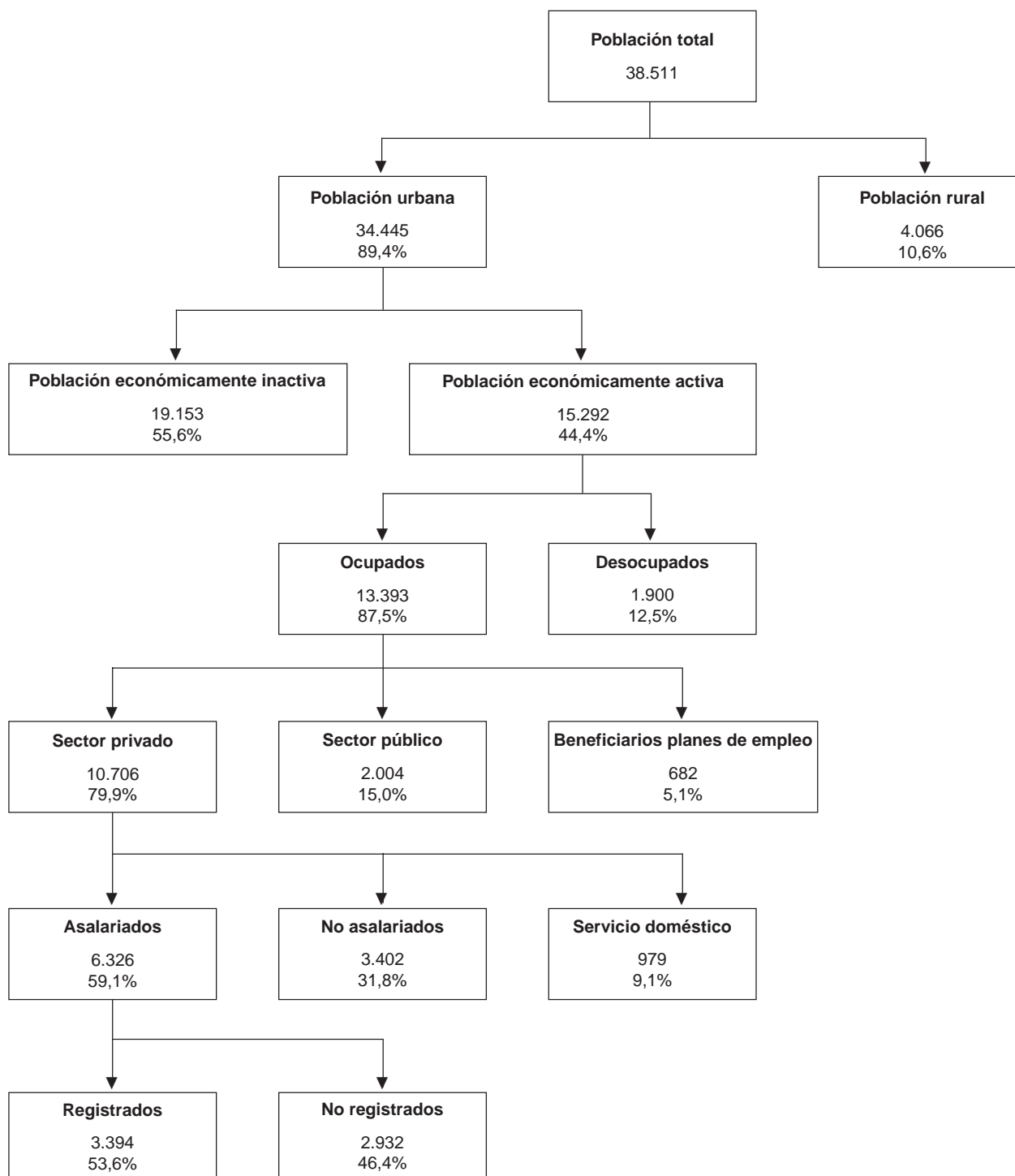
Tabla 27 – Trabajadores cubiertos por el sistema de riesgos del trabajo según sector económico.

Trabajo infantil

Tabla 28 – Niños de 5 a 17 años por categorías de actividad económica según grupo de edad.

Tabla 29 – Niños y adolescentes que trabajaron en la semana según intensidad horaria del trabajo.

Diagrama 1
Mercado de trabajo - EPH
Situación ocupacional de la población urbana total
I Trimestre 2005 - En miles de personas



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
Var. I Trim.05 / I Trim.04				
Absoluta	-0,2	0,5	-1,4	-3,0
Relativa	-0,4%	1,3%	-9,7%	-19,1%

Población (Total urbano - en miles de personas)				
	Población total	PEA	Ocupados	Desocupados
I Trim 03	33.649	15.066	12.061	3.005
II Trim 03	33.745	15.066	12.442	2.624
III Trim 03	33.845	15.134	12.749	2.385
IV Trim 03	33.945	15.287	13.138	2.149
I Trim 04	34.045	15.261	13.081	2.180
II Trim 04	34.141	15.462	13.248	2.214
III Trim 04	34.242	15.495	13.507	1.988
IV Trim 04	34.343	15.461	13.659	1.801
I Trim 05	34.445	15.292	13.393	1.900
Var. I Trim.05 / I Trim.04				
Absoluta	400,6	31,2	312,1	-280,9
Relativa	1,2%	0,2%	2,4%	-12,9%

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 2004

	Tasa de actividad	Tasa de empleo	Tasa de desempleo	Tasa de subempleo	Tasa de empleo no registrado ¹	Tasa de desempleo sin Programa Jefes (Hip. A) ²	Tasa de empleo no registrado excluyendo planes de empleo
Total	46,1	40,2	12,6	14,8	47,7	15,1	43,6
Gran La Plata	48,6	42,8	12,0	13,9	40,4	14,5	36,4
Bahía Blanca	47,7	40,5	15,0	11,8	47,7	16,5	45,2
Gran Rosario	45,2	38,3	15,3	9,4	45,6	17,3	41,2
Santa Fe y Santo Tomé	40,3	35,9	10,9	11,4	44,7	13,8	36,9
Paraná	41,6	38,0	8,6	8,1	40,1	10,0	35,9
Posadas	38,8	35,7	8,0	14,5	50,9	11,1	46,8
Gran Resistencia	36,8	34,0	7,7	11,9	55,7	11,1	44,8
Comodoro Rivadavia	43,3	39,8	8,1	6,8	31,9	8,5	30,1
Gran Mendoza	42,8	38,9	9,0	13,8	45,2	10,5	42,6
Corrientes	37,3	33,5	10,2	12,2	58,3	12,2	50,6
Gran Córdoba	44,2	39,0	11,7	15,2	52,7	13,4	49,1
Concordia	40,0	34,2	14,5	15,8	57,2	18,1	51,4
Formosa	35,7	33,5	6,2	9,8	52,3	9,4	44,7
Neuquén y Plottier	43,9	41,2	6,2	4,3	33,9	6,8	29,0
Sgo. del Estero y La Banda	39,7	35,0	11,8	12,3	51,5	15,5	43,7
San S. Jujuy y Palpala	41,2	34,7	15,9	11,7	51,5	21,2	39,8
Río Gallegos	40,7	39,9	1,9	3,0	15,7	2,2	15,1
Gran Catamarca	43,9	37,8	13,9	7,2	45,3	17,4	38,2
Salta	46,3	39,7	14,3	17,7	54,7	17,4	50,8
La Rioja	43,0	39,1	9,0	9,9	53,3	13,1	43,1
San Luis y El Chorrillo	41,5	41,0	1,2	9,3	56,4	2,3	40,9
Gran San Juan	42,8	38,5	10,1	13,9	49,7	13,0	43,9
S. M. de Tucumán y Tafí Viejo	40,7	35,4	12,9	16,2	57,1	15,9	52,6
Santa Rosa y Toay	47,3	44,2	6,5	12,3	37,6	6,9	30,8
Tierra del Fuego	45,2	40,7	9,9	8,3	35,1	10,1	25,6
Ciudad de Buenos Aires	52,8	48,2	8,7	12,3	35,4	9,1	34,8
Partidos del conurbano	47,2	40,1	15,2	17,6	51,5	18,5	47,3
Mar del Plata y Batán	48,3	42,1	12,8	15,2	50,0	14,0	47,6
Río Cuarto	42,3	38,7	8,5	12,6	49,9	9,7	48,1

1. Se toma para el cálculo de la tasa de empleo no regulado a los asalariados de 18 años y más (población obligada a realizar aportes jubilatorios según la normativa laboral vigente).

2. 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, sobre la base de 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
Total	45,6	45,6	45,7	45,7	45,4	46,2	46,2	45,9	45,2
Sexo									
Varones	54,4	53,9	53,5	54,5	54,0	54,8	55,1	54,8	54,2
Mujeres	37,7	38,0	38,5	37,7	37,7	38,6	38,1	37,7	37,0
Edad									
Hasta 24 años	20,7	20,5	20,2	20,1	20,2	20,2	19,8	19,5	19,1
Entre 25 y 34 años	80,4	80,0	81,0	81,6	80,9	80,4	81,3	81,0	80,0
Entre 35 y 49 años	82,3	82,6	82,4	81,5	81,5	82,6	82,4	82,0	81,2
Entre 50 y 59 años	74,7	73,4	74,0	72,6	72,2	74,3	73,5	73,4	72,7
60 años y más	25,4	25,9	24,7	26,9	25,8	26,2	26,0	26,4	26,3
Posición en el hogar									
Jefe	74,1	73,7	72,2	73,7	73,1	73,8	73,8	73,8	73,6
Cónyuge	49,7	51,6	51,8	49,5	51,3	51,8	51,0	51,6	49,1
Hijo	27,9	28,2	28,9	28,2	27,9	28,3	28,3	28,0	28,0
Otros	29,8	27,9	25,9	28,2	27,1	28,7	28,4	27,6	26,5
Nivel educativo									
Hasta primario incompleto	13,4	11,9	12,2	11,6	12,3	11,8	11,2	11,4	11,3
Primario completo	54,8	55,5	53,0	54,1	53,8	54,6	54,3	54,5	53,8
Secundario incompleto	47,7	48,2	50,2	50,0	46,6	48,4	49,4	49,5	47,9
Secundario completo	69,7	71,3	69,9	69,5	71,2	72,0	71,2	69,9	70,2
Terc/univ incompleto	61,9	61,1	63,0	63,5	60,8	61,7	62,8	62,0	58,5
Terc/univ completo	84,5	85,8	84,6	83,5	83,4	84,5	84,5	83,3	82,6

Fuente: MTEySS - Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales - Dirección General de Estadísticas y Estudios Laborales, sobre la base de EPH (INDEC).

Tabla 4
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
Total	36,3	37,5	38,2	39,1	38,9	39,4	40,1	40,4	39,4
Sexo									
Varones	44,5	45,2	45,4	47,7	47,6	47,5	48,8	48,9	48,1
Mujeres	28,9	30,5	31,6	31,2	31,1	32,2	32,3	32,5	31,3
Edad									
Hasta 24 años	12,4	13,1	13,5	13,9	14,1	14,0	14,1	14,4	13,5
Entre 25 y 34 años	66,4	66,8	69,3	71,0	70,3	69,7	71,6	72,4	71,3
Entre 35 y 49 años	71,4	73,4	74,1	74,6	75,0	74,4	75,6	76,4	75,2
Entre 50 y 59 años	64,0	65,2	64,9	65,5	64,7	67,3	67,4	66,8	65,6
60 años y más	20,4	21,9	20,9	23,5	22,8	23,1	23,2	23,7	23,6
Posición en el hogar									
Jefe	64,8	65,9	65,3	68,0	67,6	67,4	68,5	69,2	68,4
Cónyuge	40,9	43,3	44,5	43,0	44,7	45,6	45,0	45,6	44,0
Hijo	17,8	19,6	20,7	20,7	20,5	20,8	21,3	21,7	21,1
Otros	22,9	20,8	19,7	22,0	21,4	22,5	23,4	23,3	21,3
Nivel educativo									
Hasta primario incompleto	10,6	10,0	9,6	9,8	10,4	9,9	9,7	9,8	9,8
Primario completo	43,6	45,6	44,3	46,5	47,0	46,8	47,4	47,8	47,6
Secundario incompleto	35,5	37,3	41,1	40,6	38,8	39,7	41,1	41,3	39,7
Secundario completo	55,5	57,5	58,0	59,2	59,4	60,1	61,2	61,9	60,6
Terc/univ incompleto	46,2	47,9	49,8	52,4	48,8	50,6	52,0	53,6	49,0
Terc/univ completo	76,2	79,0	79,0	78,1	78,0	79,4	79,8	79,1	77,4

Fuente: MTEySS - Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales - Dirección General de Estadísticas y Estudios Laborales, sobre la base de EPH (INDEC).

Tabla 5
Mercado de trabajo - EPH

Población ocupada. Participación 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
Total	12.061	12.442	12.749	13.138	13.081	13.248	13.507	13.659	13.393
Sexo									
Varones	6.966	7.104	7.249	7.589	7.576	7.562	7.788	7.892	7.783
Mujeres	5.095	5.339	5.500	5.549	5.505	5.685	5.719	5.767	5.610
Edad									
Hasta 24 años	1.817	1.949	1.999	2.059	2.093	2.035	2.091	2.130	2.003
Entre 25 y 34 años	3.147	3.183	3.308	3.467	3.442	3.558	3.637	3.699	3.607
Entre 35 y 49 años	4.190	4.295	4.323	4.396	4.397	4.327	4.454	4.524	4.456
Entre 50 y 59 años	1.979	2.040	2.142	2.129	2.111	2.259	2.265	2.229	2.236
60 años y más	928	975	977	1.087	1.038	1.069	1.060	1.077	1.090
Posición en el hogar									
Jefe	6.292	6.349	6.464	6.740	6.659	6.754	6.892	6.949	6.878
Cónyuge	2.515	2.598	2.703	2.715	2.749	2.818	2.818	2.837	2.758
Hijo	2.507	2.753	2.871	2.933	2.918	2.915	2.995	3.063	3.016
Otros	747	742	710	750	755	761	803	811	741
Nivel educativo									
Hasta primario incompleto	1.083	1.066	1.011	1.029	1.061	1.031	1.019	1.018	1.013
Primario completo	2.784	2.854	2.828	3.033	3.132	2.999	3.071	3.157	3.123
Secundario incompleto	2.121	2.197	2.423	2.433	2.307	2.369	2.436	2.404	2.379
Secundario completo	2.420	2.496	2.538	2.655	2.652	2.714	2.814	2.869	2.796
Terc/univ incompleto	1.562	1.635	1.676	1.720	1.728	1.811	1.793	1.863	1.726
Terc/univ completo	2.083	2.181	2.271	2.259	2.194	2.324	2.373	2.348	2.355
Sin especificar	9	15	2	9	8	-	-	-	-
Categoría ocupacional									
Patrón	430	430	468	521	494	521	568	586	524
Cuenta propia	2.532	2.702	2.706	2.742	2.654	2.736	2.800	2.744	2.680
Obrero o empleado	8.870	9.048	9.322	9.625	9.695	9.806	9.949	10.123	10.000
Trabajador familiar	210	222	244	239	230	185	191	206	189
Sin especificar	18	40	10	12	7	-	-	-	-
Rama de actividad									
Actividades primarias	282	239	244	254	247	257	260	214	208
Industria manufacturera	1.512	1.533	1.655	1.703	1.682	1.795	1.763	1.878	1.853
Construcción	756	836	892	976	1.044	995	1.082	1.105	1.085
Comercio	2.447	2.560	2.641	2.742	2.688	2.681	2.749	2.869	2.692
Hoteles y restaurantes	355	347	323	390	453	418	477	415	474
Transporte, almacenaje y comunicaciones	787	813	785	828	827	820	899	897	869
Serv. financieros, inmobiliarios, alquileres y empresariales	983	1.051	1.042	1.118	1.161	1.107	1.058	1.193	1.244
Administración pública y defensa	1.190	1.147	1.179	1.260	1.217	1.215	1.230	1.178	1.158
Enseñanza	987	1.089	1.158	1.106	1.019	1.117	1.115	1.054	984
Servicios sociales y de salud	921	911	977	961	929	915	1.020	921	933
Servicio doméstico	928	964	985	960	937	1.009	1.033	1.029	1.019
Otros servicios comunitarios, sociales y personales	685	744	687	713	746	805	741	768	771
Otras ramas	73	58	86	69	63	75	69	72	74
Sin especificar	155	149	96	59	68	39	12	67	28

Tabla 5 (cont.)

Tamaño del establecimiento									
Hasta 5 personas	5.718	6.151	6.154	6.377	6.245	6.328	6.522	6.560	6.380
De 6 a 40 personas	2.939	2.904	3.068	3.049	3.245	3.207	3.151	3.373	3.166
Más de 40 personas	2.642	2.609	2.638	2.818	2.822	2.842	2.938	2.887	3.017
Sin especificar	762	778	889	893	768	870	897	840	830
Calificación de la tarea									
Profesional	1.067	1.022	1.131	1.182	1.172	1.205	1.189	1.231	1.230
Técnica	1.882	1.951	2.190	2.207	2.080	2.225	2.224	2.215	2.000
Operativa	5.839	6.055	5.890	6.124	6.390	6.450	6.771	6.680	6.596
Sin calificación	3.137	3.307	3.461	3.542	3.381	3.333	3.302	3.499	3.522
Sin especificar	136	107	78	83	58	34	22	33	46
Horas trabajadas									
Hasta 19 horas	1.835	2.088	1.928	1.919	1.691	1.954	1.914	1.859	1.646
20 a 34 horas	2.771	3.130	3.089	3.223	2.850	3.172	3.107	3.142	2.686
35 a 45 horas	2.630	2.951	3.038	3.238	2.947	3.314	3.504	3.644	3.213
46 a 60 horas	2.424	2.567	2.824	2.893	2.993	3.033	3.111	3.174	3.148
Más de 60 horas	1.313	1.340	1.369	1.419	1.497	1.376	1.369	1.465	1.402
Sin especificar	21	46	86	72	43	50	58	46	55
No trabajó en la semana	1.066	320	414	374	1.059	349	446	329	1.242

Fuente: MTEySS - Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales - Dirección General de Estadísticas y Estudios Laborales, sobre la base de EPH (INDEC).

Tabla 6
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
Total	20,4	17,8	16,3	14,5	14,4	14,8	13,2	12,1	13,0
Sexo									
Varones	18,2	16,3	15,1	12,5	11,8	13,4	11,6	10,8	11,2
Mujeres	23,3	19,8	17,9	17,1	17,7	16,6	15,3	13,7	15,4
Edad									
Hasta 24 años	40,3	35,9	33,0	30,9	30,3	30,6	28,5	26,2	29,3
Entre 25 y 34 años	17,5	16,5	14,4	13,0	13,2	13,3	11,9	10,6	10,9
Entre 35 y 49 años	13,2	11,2	10,0	8,5	8,0	9,9	8,2	6,9	7,4
Entre 50 y 59 años	14,3	11,2	12,3	9,8	10,4	9,5	8,3	9,0	9,9
60 años y más	19,5	15,4	15,3	12,5	11,9	11,6	10,7	10,4	10,6
Posición en el hogar									
Jefe	12,5	10,6	9,6	7,7	7,5	8,7	7,2	6,2	7,1
Cónyuge	17,8	16,0	14,1	13,1	12,8	12,0	11,8	11,7	10,2
Hijo	36,2	30,3	28,4	26,7	26,7	26,7	24,7	22,4	24,7
Otros	23,2	25,4	24,1	22,0	21,0	21,7	17,5	15,7	19,6
Nivel educativo									
Hasta primario incompleto	20,7	16,4	21,1	16,0	15,2	15,9	12,7	14,2	13,6
Primario completo	20,3	17,7	16,5	14,1	12,6	14,4	12,7	12,4	11,5
Secundario incompleto	25,6	22,6	18,2	18,7	16,7	17,9	16,8	16,5	17,3
Secundario completo	20,5	19,4	17,0	14,9	16,6	16,5	14,1	11,5	13,7
Terc/univ incompleto	25,4	21,6	21,0	17,4	19,7	17,9	17,1	13,5	16,3
Terc/univ completo	9,8	7,9	6,6	6,4	6,4	6,0	5,6	5,1	6,3

Fuente: MTEySS - Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales - Dirección General de Estadísticas y Estudios Laborales, sobre la base de EPH (INDEC).

Tabla 7
Mercado de trabajo - EPH

Población desocupada. Participación según sexo, grupo de edad, posición en el hogar, nivel educativo, intensidad, tipo de desempleo, 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
Total	3.005	2.624	2.385	2.149	2.180	2.214	1.988	1.801	1.900
Sexo									
Varones	1.522	1.359	1.239	1.061	1.025	1.120	998	921	949
Mujeres	1.483	1.265	1.146	1.089	1.156	1.094	989	880	950
Edad									
Hasta 24 años	1.215	1.074	949	875	904	880	800	730	776
Entre 25 y 34 años	657	607	536	504	520	525	490	434	443
Entre 35 y 49 años	607	522	466	397	392	452	384	318	342
Entre 50 y 59 años	312	255	276	226	229	229	198	205	218
60 años y más	213	166	158	148	135	129	115	115	120
Posición en el hogar									
Jefe	835	711	643	551	533	611	520	443	496
Cónyuge	542	473	414	384	395	367	348	347	297
Hijo	1.390	1.198	1.120	1.014	1.051	1.032	949	863	940
Otros	239	242	207	201	202	204	170	149	167
Nivel educativo									
Hasta primario incompleto	283	210	244	185	185	183	141	154	153
Primario completo	684	598	531	475	456	485	436	415	393
Secundario incompleto	705	617	530	533	462	501	465	451	467
Secundario completo	617	569	497	448	503	498	434	357	413
Terc/univ incompleto	499	445	430	354	424	400	371	300	321
Terc/univ completo	217	184	152	153	150	147	140	124	152
Sin especificar	1	1	1	1	-	-	-	-	-
Intensidad (tiempo de búsqueda)									
Menos de 1 mes	610	509	507	472	467	484	438	454	442
De 1 a 3 meses	840	668	623	568	726	625	572	475	674
Más de 3 a 6 meses	374	416	289	253	250	332	321	231	245
Más de 6 a 12 meses	336	266	276	299	194	240	215	237	165
Más de un año	842	748	686	556	541	532	440	406	373
Sin especificar	4	17	5	1	2	1	1	0	-
Tipo de desempleo									
Cesantes	2.557	2.207	2.059	1.823	1.837	1.882	1.707	1.530	1.608
Nuevos trabajadores	445	400	323	326	342	331	280	271	292
Sin especificar	3	17	3	-0	2	1	-0	-	-0
Categoría ocupacional									
Patrón	12	13	9	10	6	9	9	14	9
Cuenta propia	556	502	442	397	383	407	368	326	309
Obrero o empleado	1.632	1.383	1.298	1.158	1.200	1.239	1.112	984	1.099
Trabajador familiar	18	7	7	23	6	4	2	6	1

Tabla 7 (cont.)

Ramas de actividad									
Actividades primarias	27	36	24	32	31	25	30	25	24
Industria manufacturera	246	239	211	219	173	219	211	164	176
Construcción	427	400	357	285	266	346	287	263	265
Comercio	390	359	318	266	298	283	264	246	276
Hoteles y restaurantes	123	91	91	70	85	85	92	67	79
Transporte, almacenaje y comunicaciones	156	106	103	115	92	94	101	86	74
Serv. financieros, inmobiliarios, alquileres y empresariales	183	150	155	160	181	134	114	110	124
Administración pública y defensa	28	27	31	17	29	28	20	19	23
Enseñanza	65	69	54	46	59	31	37	33	54
Servicios sociales y de salud	74	43	41	38	37	41	40	41	29
Servicio doméstico	364	274	253	256	245	269	230	206	224
Otros servicios comunitarios, sociales y personales	99	84	95	81	86	86	59	62	67
Otras ramas	3	5	6	1	4	4	4	4	2
Sin especificar	35	21	17	2	7	10	2	3	2
Tamaño del establecimiento									
Hasta 5 personas	1.500	1.288	1.191	1.071	1.084	1.099	989	873	923
De 6 a 40 personas	376	356	318	289	292	286	281	253	276
Más de 40 personas	198	142	139	117	133	141	111	117	123
Sin especificar	143	118	109	113	86	132	109	86	96
Calificación de la tarea									
Profesional	65	37	56	37	45	41	35	20	33
Técnica	175	161	162	139	142	136	110	114	116
Operativa	954	912	796	738	739	805	722	611	670
Sin calificación	983	632	729	668	661	671	619	581	597
Sin especificar	42	162	13	6	8	6	5	4	2

Fuente: MTEySS - Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales - Dirección General de Estadísticas y Estudios Laborales, sobre la base de EPH (INDEC).

Tabla 8
Mercado de trabajo - EPH

Tasa de empleo no registrado¹ total y sin 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
Total	41,0	42,7	43,8	43,5	42,8	43,4	42,8	44,3	43,3
Excluyendo a los beneficiarios de planes de empleo									
Total	47,0	48,3	49,0	48,8	47,9	47,6	47,1	48,3	46,8
Sexo									
Varones	38,1	40,4	40,9	40,4	40,8	40,7	40,4	41,6	40,3
Mujeres	44,9	45,8	47,4	47,8	45,6	47,0	45,9	48,0	47,4
Edad									
Hasta 24 años	68,6	68,7	70,3	68,4	65,3	66,4	66,3	68,2	64,5
Entre 25 y 34 años	40,4	40,1	45,1	43,3	44,8	41,6	40,3	42,2	43,6
Entre 35 y 49 años	30,6	33,5	33,6	33,6	32,0	34,7	34,6	36,0	35,2
Entre 50 y 59 años	36,6	37,7	36,6	37,1	36,2	38,0	37,1	38,5	37,6
60 años y más	46,0	50,8	44,2	48,2	46,5	49,8	50,4	47,8	45,3
Posición en el hogar									
Jefe	35,2	36,4	36,1	36,5	35,1	37,3	35,2	36,5	36,7
Cónyuge	38,8	39,1	43,1	41,8	42,9	42,1	43,7	44,9	43,5
Hijo	51,5	54,9	56,9	55,3	54,6	53,9	53,5	55,6	53,2
Otros	56,8	58,2	57,2	61,8	59,9	56,3	57,4	60,1	58,9
Nivel educativo									
Hasta primario incompleto	55,1	64,8	72,1	67,1	62,7	69,3	71,8	69,4	70,3
Primario completo	54,1	55,9	58,8	56,6	55,0	55,3	58,0	59,2	58,0
Secundario incompleto	50,7	55,1	55,8	56,2	59,9	54,4	54,2	55,4	56,1
Secundario completo	34,8	37,4	38,1	40,2	36,0	40,2	38,2	38,9	35,3
Terc/univ incompleto	38,9	37,6	38,4	37,7	37,1	37,9	36,2	38,7	37,4
Terc/univ completo	21,0	20,5	18,4	19,6	18,5	20,6	17,9	19,4	18,4
Rama de actividad									
Industria manufacturera	35,0	41,3	43,3	40,0	35,0	42,7	38,9	37,6	36,4
Construcción	68,7	80,8	78,5	76,6	75,9	76,3	75,4	78,0	79,3
Comercio	52,9	50,7	55,8	52,3	49,3	50,4	52,2	52,4	49,3
Hoteles y restaurantes	55,6	51,7	57,7	62,6	54,0	55,4	53,5	59,2	54,3
Transporte, alm. y comunicaciones	48,2	49,9	45,3	45,3	50,3	49,4	48,5	49,6	48,1
Serv. financ. inm. alq. y emp.	28,8	31,0	34,3	31,7	36,6	36,8	35,7	37,9	34,9
Administración pública y defensa	14,3	10,3	8,5	13,8	12,5	10,5	9,9	10,3	11,1
Enseñanza	9,5	9,4	9,7	9,8	8,2	10,8	7,8	7,9	7,0
Servicios sociales y de salud	26,7	28,8	31,3	29,9	29,3	25,0	26,4	29,2	25,7
Servicio doméstico	91,5	94,2	95,3	95,1	93,9	95,0	96,2	94,8	95,2
Otros servicios comunit. soc. y per.	42,2	41,2	41,5	38,1	36,8	39,4	40,2	39,1	41,8
Otras ramas	3,8	11,8	10,9	10,2	3,2	11,5	8,3	15,1	10,6
Tamaño del establecimiento									
Hasta 5 personas	77,7	79,0	80,3	81,3	80,2	79,8	81,0	81,8	79,3
Entre 6 y 40 personas	33,6	34,9	36,8	33,8	36,2	34,8	34,3	36,8	35,7
Más de 40 personas	13,2	10,9	12,8	13,1	11,3	11,8	12,3	12,5	12,9
Calificación laboral									
Profesional	24,4	21,5	21,6	23,8	23,6	22,7	21,9	24,5	22,0
Técnica	17,8	16,2	16,0	18,3	18,8	21,1	15,9	17,5	18,9
Operativa	35,1	37,3	40,5	38,8	37,7	38,4	38,0	38,9	36,3
Sin calificación	67,4	69,9	71,3	71,4	70,0	70,2	72,8	73,4	71,5

1. Se toma para el cálculo de la tasa de empleo no registrado a los asalariados de 18 años y más (población obligada a realizar aportes jubilatorios según la normativa laboral vigente).

Fuente: MTEySS - Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales - Dirección General de Estadísticas y Estudios Laborales, sobre la base de EPH (INDEC).

Tabla 9
Mercado de trabajo - EPH
Ingreso medio¹ de los ocupados plenos según variables seleccionadas² (en pesos)
Total de aglomerados relevados

	I Trim 04	II trim 04	III trim 04	IV trim 04	I trim 05
Total	776	782	781	803	827
Sexo					
Varones	836	840	831	853	890
Mujeres	636	653	669	689	676
Edad					
Hasta 24 años	405	414	419	422	464
Entre 25 y 34 años	687	707	709	731	722
Entre 35 y 49 años	880	904	891	919	924
Entre 50 y 59 años	1.078	948	959	1.048	1.115
60 años y más	756	860	916	817	936
Posición en el hogar					
Jefe	930	915	929	949	984
Cónyuge	709	719	715	766	751
Hijo	466	508	480	492	532
Otros	520	524	524	557	556
Nivel educativo					
Hasta primario incompleto	422	432	397	441	440
Primario completo	514	528	544	555	591
Secundario incompleto	554	600	592	605	647
Secundario completo	724	769	738	795	799
Terc/univ incompleto	838	875	929	871	923
Terc/univ completo	1.681	1.444	1.427	1.464	1.543
Categoría ocupacional					
Patrón	1.651	1.379	1.529	1.429	1.757
Cuenta propia	584	738	693	730	713
Asalariado	775	753	756	786	803
Registrado	985	925	928	958	1.000
No registrado	437	459	447	498	500
Rama de actividad					
Industria manufacturera	799	788	820	822	914
Construcción	505	517	500	584	546
Comercio	570	628	608	622	645
Hoteles y restaurantes	638	603	537	535	679
Transporte, almacenaje y comunicaciones	818	780	864	854	851
Serv. financieros, inmobiliarios, alquileres y empresariales	1.104	1.169	1.198	1.128	1.103
Administración pública y defensa	1.063	1.070	1.000	1.041	1.161
Enseñanza	776	777	850	925	845
Servicios sociales y de salud	917	944	867	1.060	1.100
Servicio doméstico	331	339	319	343	347
Otros servicios comunitarios, sociales y personales	767	808	855	888	861
Tamaño del establecimiento					
Hasta 5 personas	572	637	640	640	667
Entre 6 y 40 personas	909	789	799	830	850
Más de 40 personas	1.049	1.062	1.047	1.085	1.120
Calificación					
Profesional	2.152	1.787	1.728	1.776	1.973
Técnica	1.050	1.038	1.086	1.118	1.166
Operativa	623	652	667	681	703
Sin calificación	404	427	415	405	461

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, sobre la base de EPH (INDEC).

Tabla 10
Mercado de Trabajo
Costo laboral por ocupado y por unidad de producto en la industria manufacturera
Índice base año 2000 = 100

	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	108,5
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	83,0	83,0	99,7
II Trim 2002	59,6	93,2	63,7
III Trim 2002	54,5	99,6	54,6
IV Trim 2002	57,6	100,8	57,0
I Trim 2003	57,6	97,2	59,1
II Trim 2003	59,9	102,1	58,5
III Trim 2003	62,9	109,3	57,4
IV Trim 2003	70,8	111,3	63,4
I Trim 2004	73,5	102,8	71,3
II Trim 2004	72,5	106,9	67,6
III Trim 2004	71,7	113,2	63,2
IV Trim 2004	75,7	111,3	67,9
I Trim 2005	75,9	101,3	74,7
II Trim 2005	79,4	105,6	75,0

Nota: La metodología se describe en las "Aclaraciones metodológicas".

Fuente: MTEySS - Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales - Dirección de Estudios de Relaciones del Trabajo, sobre la base de Encuesta Industrial Mensual, Índice de precios al productor (INDEC) y legislación vigente.

Tabla 11
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	0,6%	6,8%	2,9%	2,3%	2,6%
Mar-05	104,9	1,4%	7,6%	4,3%	2,9%	3,6%
Abr-05	105,9	1,0%	8,5%	3,5%	2,4%	3,0%
May-05	106,7	0,8%	9,0%	3,3%	2,5%	2,9%
Jun-05	107,2	0,4%	8,8%	2,9%	2,5%	2,7%

Fuente: MTEySS - Encuesta de Indicadores Laborales (EIL).

Tabla 12
Mercado de trabajo - EIL
Evolución del empleo registrado privado
Por aglomerado relevado

	2004												2005					
	E	F	M	A	M	J	J	A	S	O	N	D	E	F	M	A	M	J
Gran Buenos Aires																		
Índice base ago 01 = 100	96,1	96,7	97,2	97,3	97,5	98,1	98,5	99,0	99,4	100,2	101,2	101,8	102,1	102,8	104,3	105,5	106,4	107,0
Variación mensual	0,3%	0,6%	0,6%	0,1%	0,3%	0,6%	0,4%	0,6%	0,4%	0,7%	1,0%	0,6%	0,2%	0,7%	1,5%	1,1%	0,9%	0,5%
Variación anual	5,7%	6,1%	6,4%	6,4%	6,5%	6,9%	6,3%	6,5%	6,1%	6,3%	6,4%	6,2%	6,2%	6,3%	7,3%	8,4%	9,1%	9,1%
Tasa de entrada ¹	2,2	2,6	3,2	2,4	2,2	2,6	2,5	2,7	2,4	2,7	3,0	3,1	3,0	2,9	4,5	3,5	3,3	2,9
Tasa de salida ²	2,0	2,0	2,6	2,3	2,0	2,0	2,1	2,1	1,9	2,0	2,1	2,5	2,8	2,2	2,9	2,5	2,4	2,3
Tasa de rotación ³	2,1	2,3	2,9	2,4	2,1	2,3	2,3	2,4	2,1	2,4	2,6	2,8	2,9	2,6	3,7	3,0	2,8	2,6
Gran Córdoba																		
Índice base ago 01 = 100	95,0	95,8	97,5	98,4	100,4	101,6	102,6	103,5	104,9	105,7	107,3	108,3	108,5	108,8	110,3	111,5	112,5	113,5
Variación mensual	0,8%	0,9%	1,8%	1,0%	2,0%	1,2%	0,9%	0,9%	1,4%	0,8%	1,6%	0,9%	0,2%	0,3%	1,4%	1,0%	0,9%	1,0%
Variación anual	7,8%	9,1%	10,3%	10,0%	10,8%	12,6%	13,2%	13,3%	14,2%	13,7%	14,0%	15,0%	14,2%	13,6%	13,2%	13,3%	12,1%	11,7%
Tasa de entrada ¹	3,6	3,5	4,9	3,8	3,6	3,5	3,5	3,2	3,6	2,4	4,3	3,7	3,3	3,1	3,8	3,7	3,8	3,2
Tasa de salida ²	2,8	2,6	3,1	2,8	1,7	2,2	2,6	2,3	2,2	1,7	2,7	2,9	3,2	2,8	2,4	2,7	2,9	2,3
Tasa de rotación ³	3,2	3,0	4,0	3,3	2,6	2,9	3,0	2,8	2,9	2,1	3,5	3,3	3,2	2,9	3,1	3,2	3,4	2,7
Gran Rosario																		
Índice base ago 01 = 100	102,7	102,9	104,0	104,1	104,5	105,0	105,0	105,4	106,4	106,8	106,9	108,6	109,0	109,4	109,6	110,5	110,4	110,4
Variación mensual	0,2%	0,3%	1,0%	0,1%	0,4%	0,5%	0,0%	0,3%	0,9%	0,4%	0,1%	1,6%	0,4%	0,4%	0,2%	0,8%	-0,0%	0,0%
Variación anual	10,2%	9,9%	10,2%	10,1%	9,4%	9,5%	8,9%	8,0%	8,0%	7,1%	6,0%	6,0%	6,2%	6,3%	5,4%	6,1%	5,7%	5,2%
Tasa de entrada ¹	2,3	1,4	2,7	1,5	2,1	1,9	1,5	1,6	2,1	1,5	1,7	3,9	2,3	2,3	2,8	2,9	2,7	2,7
Tasa de salida ²	2,1	1,1	1,7	1,4	1,8	1,4	1,4	1,3	1,1	1,1	1,6	2,3	1,9	2,0	2,6	2,1	2,7	2,7
Tasa de rotación ³	2,2	1,2	2,2	1,4	2,0	1,7	1,4	1,5	1,6	1,3	1,7	3,1	2,1	2,2	2,7	2,5	2,7	2,7
Gran Mendoza																		
Índice base ago 01 = 100	100,8	101,5	101,8	102,2	100,9	101,6	102,1	103,1	105,0	105,1	106,9	107,3	107,3	108,4	109,3	109,5	108,3	107,9
Variación mensual	0,4%	0,7%	0,2%	0,4%	-1,3%	0,7%	0,4%	1,0%	1,8%	0,1%	1,7%	0,3%	0,0%	1,0%	0,8%	0,2%	-1,1%	-0,4%
Variación anual	7,9%	7,4%	6,4%	6,3%	4,8%	5,0%	5,2%	6,0%	7,2%	6,6%	7,6%	6,9%	6,4%	6,8%	7,4%	7,1%	7,4%	6,2%
Tasa de entrada ¹	1,6	1,5	1,5	1,4	1,3	2,2	2,5	1,9	2,5	1,5	2,1	1,3	2,1	2,8	3,5	2,3	2,4	2,6
Tasa de salida ²	1,2	0,8	1,3	1,0	2,6	1,5	2,1	0,9	0,7	1,4	0,4	1,0	2,1	1,8	2,7	2,1	3,5	3,0

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 (EIL).

Tabla 13
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
Altas	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Por razones externas ¹	35,6	47,9	45,2	39,4	48,5	47,6
Por razones internas ²	61,6	50,0	52,4	58,1	49,3	51,0
Cambios en la gestión y el proceso productivo	33,4	24,6	26,2	29,2	19,7	26,5
Adecuación de competencias laborales	0,0	0,7	1,2	1,3	1,0	1,9
Cubrir vacantes	28,2	24,7	25,1	27,6	28,6	22,8
Otras	2,8	2,2	2,4	2,5	2,2	1,4
Bajas	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	54,2
Por razones externas ³	14,9	21,5	25,1	29,3	25,4	28,4
Por razones internas ⁴	21,6	32,4	25,6	21,0	28,1	25,8
Cambios en la gestión y el proceso productivo	19,6	18,0	15,3	11,1	15,2	11,7
Raz. disciplinarias / inadecuación de competencias laborales	0,0	0,0	6,6	9,2	9,0	8,0
Fin de reemplazo	2,0	6,8	3,6	4,7	3,8	6,1
Bajas decididas por las personas	52,3	43,5	45,0	43,8	44,2	41,1
Otras	11,1	2,5	4,4	5,9	2,3	4,7

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 (EIL).

Tabla 14
Mercado de trabajo - EIL
Puestos vacantes¹
En porcentajes

Aglomerado Periodo	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	Profe- sionales	Técnicos	Opera- tivos	No calificados
Total de aglomerados												
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
Gran Buenos Aires												
Feb-05	100,0	14,5	85,5	100,0	18,3	35,5	46,2	100,0	30,8	26,8	34,0	8,4
Mar-05	100,0	16,6	83,4	100,0	14,0	53,4	32,6	100,0	19,5	16,6	50,1	13,9
Abr-05	100,0	16,1	83,9	100,0	11,2	37,5	51,2	100,0	21,5	20,8	40,1	17,6
May-05	100,0	13,3	86,7	100,0	10,6	36,1	53,3	100,0	15,6	18,6	46,6	19,2
Jun-05	100,0	13,6	86,4	100,0	9,1	32,3	58,5	100,0	16,6	14,2	33,6	35,5
Gran Córdoba												
Feb-05	100,0	13,8	86,2	100,0	13,9	19,5	66,6	100,0	14,0	44,5	35,4	6,1
Mar-05	100,0	7,6	92,4	100,0	6,7	45,4	47,8	100,0	10,3	19,9	52,9	16,9
Abr-05	100,0	10,0	90,0	100,0	13,4	58,9	27,7	100,0	6,0	10,5	78,7	4,8
May-05	100,0	8,5	91,5	100,0	19,8	41,8	38,4	100,0	4,3	14,4	48,0	33,4
Jun-05	100,0	14,3	85,7	100,0	14,0	45,6	40,4	100,0	6,6	14,6	25,7	53,1
Gran Rosario												
Feb-05	100,0	7,8	92,2	100,0	5,9	49,8	44,3	100,0	1,6	4,3	39,6	54,5
Mar-05	100,0	6,6	93,4	100,0	10,8	57,0	32,3	100,0	4,0	23,3	59,4	13,3
Abr-05	100,0	9,2	90,8	100,0	24,2	62,8	13,1	100,0	4,4	18,3	58,6	18,8
May-05	100,0	7,4	92,6	100,0	18,7	49,7	31,5	100,0	6,1	28,1	65,8	0,0
Jun-05	100,0	6,9	93,1	100,0	34,6	41,0	24,5	100,0	7,4	13,6	79,0	0,0
Gran Mendoza												
Feb-05	100,0	13,5	86,5	100,0	5,3	81,9	12,7	100,0	22,9	7,1	55,0	15,0
Mar-05	100,0	6,6	93,4	100,0	0,0	67,3	32,7	100,0	27,8	12,0	60,2	0,0
Abr-05	100,0	11,0	89,0	100,0	14,8	45,2	39,9	100,0	27,1	1,7	48,8	22,4
May-05	100,0	3,6	96,4	100,0	0,0	15,8	84,2	100,0	15,2	0,0	45,7	39,2
Jun-05	100,0	8,8	91,2	100,0	5,1	17,3	77,6	100,0	12,9	9,9	68,2	9,0

1. Inicio de la serie en febrero de 2005.
Fuente: MTEySS, Encuesta de Indicadores Laborales (EIL).

Tabla 15
Mercado de trabajo - Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial
Evolución de empleo registrado y empresas
Industria, Comercio y Servicios

Empleo - Asalariados registrados del sector privado - En miles de personas

	IV Trim 00	IV Trim 01	IV Trim 02	IV Trim 03	IV Trim 04
Industria	881	809	755	844	942
Grandes	411	380	358	376	402
Medianas	210	193	183	209	231
Pequeñas	189	172	158	186	211
Microempresas	71	63	56	73	97
Comercio	682	652	594	656	745
Grandes	227	220	201	204	218
Medianas	100	93	84	92	102
Pequeñas	200	192	176	199	218
Microempresas	154	146	132	162	208
Servicios	1.837	1.775	1.675	1.809	2.012
Grandes	883	842	791	834	887
Medianas	417	411	396	426	467
Pequeñas	325	317	300	333	372
Microempresas	212	205	189	216	287
Total INCOSE	3.400	3.235	3.024	3.310	3.699
Grandes	1.521	1.443	1.351	1.414	1.507
Medianas	728	697	663	728	800
Pequeñas	714	680	634	718	801
Microempresas	438	414	376	451	591

Empresas Privadas que declaran ocupados al Sistema de Seguridad Social - En miles de empresas

	IV Trim 00	IV Trim 01	IV Trim 02	IV Trim 03	IV Trim 04
Industria	51	48	45	47	49
Grandes	1	1	1	1	1
Medianas	4	4	4	4	4
Pequeñas	16	15	15	15	14
Microempresas	30	27	25	27	30
Comercio	107	102	97	102	110
Grandes	1	1	1	1	1
Medianas	3	3	3	2	2
Pequeñas	20	19	19	18	18
Microempresas	84	79	75	80	89
Servicios	192	187	180	185	199
Grandes	3	3	3	3	3
Medianas	10	10	9	9	9
Pequeñas	39	38	37	37	36
Microempresas	141	137	131	136	152
Total INCOSE	351	338	322	334	358
Grandes	5	5	5	5	5
Medianas	17	16	16	16	15
Pequeñas	75	72	70	70	68
Microempresas	254	244	231	244	271

Fuente: MTEySS - Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales - Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial, sobre la base de SIJP.

Tabla 16
Mercado de trabajo - Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial
Dinámica del empleo y rotación de empresas
Empleo asalariado registrado privado - Industria, Comercio y Servicios

Descomposición del cambio neto en el empleo - Tasas¹

	IV Trim 01/00	IV Trim 02/01	IV Trim 03/02	IV Trim 04/03
Creación bruta de empleo	9,3	8,1	17,3	18,9
Empresas que abren	2,9	2,7	5,1	5,4
Empresas que expanden su empleo	6,4	5,4	12,2	13,5
Destrucción bruta	14,0	14,1	8,3	7,8
Empresas que cierran	4,1	3,6	3,3	3,5
Empresas que contraen su empleo	9,9	10,5	5,0	4,3
Cambio neto en el empleo²	-5,0	-6,7	9,0	11,1

Empresas privadas, según la dirección del cambio en el empleo
Porcentaje del total de empresas en actividad en el período¹

	IV Trim 01/00	IV Trim 02/01	IV Trim 03/02	IV Trim 04/03
Empresas que crean empleo	21,6	17,3	32,8	39,2
Empresas que abren	7,1	5,8	10,9	14,2
Empresas que expanden su empleo	14,5	11,5	21,9	25,0
Empresas que destruyen empleo	28,3	28,9	17,9	17,5
Empresas que cierran	10,4	9,9	7,4	7,6
Empresas que contraen su empleo	17,9	19,0	10,5	9,9
Empresas que cambian de CUIT- fusiones y adquisiciones³	1,6	1,7	1,1	0,0
Empresas sin cambio en el empleo	48,5	52,1	48,2	43,3
Total	100,0	100,0	100,0	100,0
Cambio neto en la cantidad de empresas²	-3,3	-4,1	3,5	6,6

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, sobre la base de SIJP.

Tabla 17
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

	IV Trim 01/00	IV Trim 02/01	IV Trim 03/02	IV Trim 04/03
Tasas por sector económico				
Industria				
Creación bruta	6,0	7,0	17,2	16,8
Destrucción bruta	14,2	12,8	6,1	5,8
Cambio neto ³	-8,6	-6,9	11,2	11,0
Comercio				
Creación bruta	11,0	8,4	19,9	21,9
Destrucción bruta	15,5	17,4	9,8	9,3
Cambio neto ³	-4,6	-9,3	10,0	12,6
Servicios				
Creación bruta	10,3	8,5	16,5	18,8
Destrucción bruta	13,3	13,5	8,8	8,2
Cambio neto ³	-3,5	-5,8	7,7	10,6
Tasas por tamaño de empresa				
Grandes				
Creación bruta	4,7	4,5	10,3	11,4
Destrucción bruta	9,7	10,2	5,9	5,0
Cambio neto ³	-5,2	-6,6	4,6	6,4
Medianas				
Creación bruta	9,7	8,6	16,7	15,8
Destrucción bruta	13,3	12,9	7,4	6,4
Cambio neto ³	-4,3	-5,0	9,3	9,4
Pequeñas				
Creación bruta	13,0	10,9	22,9	21,2
Destrucción bruta	17,5	17,4	10,4	10,2
Cambio neto ³	-4,8	-7,0	12,3	11,0
Microempresas				
Creación bruta	19,0	15,0	32,7	41,0
Destrucción bruta	24,4	24,7	14,6	14,0
Cambio neto ³	-5,5	-9,7	18,0	27,0

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 provisorios.

3. El cambio neto es la diferencia entre la creación bruta y la destrucción bruta de empleo.

Fuente: Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial - DGEyFPE - SPTyEL - MTEySS sobre la base de SIJP.

Tabla 18
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 (en miles de pesos)	Cantidad de beneficiarios promedio	Montos invertidos totales (en miles de pesos)
2001	91.806	160.214	144.545	443.706.767
2002	1.126.387	2.029.862	200.200	601.789.825
2003	2.128.408	3.843.818	105.349	312.511.800
Enero	2.073.539	311.030	144.779	33.709.853
Febrero	2.099.639	315.046	127.717	35.887.601
Marzo	2.146.145	321.926	115.837	29.214.614
Abril	2.158.570	323.737	107.621	26.821.912
Mayo	2.157.242	323.966	102.380	25.697.890
Junio	2.178.928	327.062	96.937	23.684.466
Julio	2.176.960	326.588	91.163	22.059.658
Agosto	2.142.760	321.683	88.965	21.561.137
Septiembre	2.132.490	320.583	85.688	20.650.610
Octubre	2.131.451	319.994	82.328	19.996.330
Noviembre	2.068.210	310.430	78.677	19.045.363
Diciembre	2.074.958	321.775	142.098	34.182.366
2004	1.919.919	3.473.118	62.478	214.103.455
Enero	2.041.985	306.356	65.488	16.053.956
Febrero	2.029.314	304.397	66.916	23.126.344
Marzo	1.996.354	299.453	67.327	19.923.907
Abril	1.975.009	296.251	62.725	17.388.077
Mayo	1.965.354	294.803	60.944	16.759.605
Junio	1.931.783	289.767	59.145	16.179.893
Julio	1.919.104	287.866	60.212	16.651.477
Agosto	1.873.421	281.013	60.734	16.864.111
Septiembre	1.833.174	274.976	58.957	16.328.714
Octubre	1.831.940	274.791	60.047	16.773.314
Noviembre	1.819.460	272.909	58.149	16.517.501
Diciembre	1.822.129	290.536	69.089	21.536.557

1. En el año 2004 se incluyen los beneficiarios de los siguientes principales programas: Programa Jefes de Hogar, PEC y Recuperación productiva.
Fuente: MTEySS - Secretaría de Empleo - Área de monitoreo.

Tabla 19
Programas de empleo y capacitación
Ejecución de programas de capacitación
Personas capacitadas

	2003	2004	I Sem 2005
Total	31.978	82.700	122.106
Programa Sectorial de Formación	...	2.512	20.972
Componente de Formación del Programa Jefes de Hogar	31.978	80.188	101.134

Fuente: MTEySS - Dirección Nacional de Orientación y Formación Profesional.

Tabla 20
Programas de empleo y capacitación - Evaluación del PJH
Caracterización de los beneficiarios del Programa Jefes de Hogar¹
Total de aglomerados relevados - Junio de 2004 - En porcentajes

	Varones	Mujeres	Total
Sexo	28,8	71,1	100,0
Total	100,0	100,0	100,0
Edad			
Hasta 25 años	14,5	18,6	17,4
Entre 26 y 35 años	29,1	34,3	32,8
Entre 36 y 45 años	27,2	28,1	27,9
Entre 46 y 60 años	23,1	17,5	19,1
60 años y más	6,1	1,4	2,8
Estado conyugal			
Soltero	12,1	23,5	20,2
Casado/unido	73,5	39,6	49,4
Divorciado/separado	12,8	33,0	27,2
Viudo	1,6	3,9	3,3
Nivel educativo			
Primario incompleto	26,3	17,5	20,0
Primario completo	39,9	35,7	36,9
Secundario incompleto	21,3	26,8	25,2
Secundario completo	8,3	11,4	10,5
Más de secundario completo	4,2	8,6	7,3
Calificación laboral			
Técnico/profesional	6,5	4,5	5,1
Operativo	43,8	19,9	26,8
Sin calificación	49,7	75,5	68,1
Experiencia laboral			
Con experiencia	98,1	83,3	87,5
Sin experiencia	1,9	16,7	12,5
Actividades de contraprestación			
Proyecto comunitario	53,1	48,1	49,5
Gestión adm. municipal/provincial	18,8	15,4	16,4
Asistencia a la escuela/capacitación	3,6	9,6	7,9
Microemprendimiento productivo	6,3	6,1	6,2
Otros	1,6	1,4	1,5
Ninguna	16,5	19,3	18,5

1. La información surge de la segunda encuesta de evaluación del Programa Jefes de Hogar, realizada en junio de 2004 en Ciudad de Buenos Aires, Santa Fe, Tucumán, Córdoba, Formosa y Buenos Aires.

Fuente: MTEySS - Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales - Dirección General de Estadísticas y Estudios Laborales- Segunda encuesta de evaluación del Programa Jefes de Hogar.

Tabla 21
Negociación colectiva
Ritmo negocial y características

	I Trim 04	II Trim 04	III Trim 04	IV Trim 04	2004	I Trim 05	II Trim 05
Cantidad de negociaciones	83	72	87	106	348	82	110
Personal comprendido en la negociación colectiva					1.222.000	400.000	1.090.000
Ámbito de la negociación							
Cantidad							
Empresa	51	47	56	82	236	57	68
Actividad	32	25	31	24	112	25	42
Distribución porcentual							
Empresa	61,4%	65,3%	64,4%	77,4%	67,8%	69,5%	61,8%
Actividad	38,6%	34,7%	35,6%	22,6%	32,2%	30,5%	38,2%
Negociaciones por rama de actividad							
Cantidad							
Agricultura	7	1	7	6	21	2	3
Minería	4	3	0	6	13	0	4
Industria	28	29	46	31	134	30	42
Electricidad, gas y agua	6	8	10	13	37	5	6
Construcción	0	0	1	1	2	1	0
Comercio	5	3	4	3	15	6	4
Transporte	20	15	5	27	67	19	23
Establecimientos financieros	2	6	5	10	23	5	8
Servicios	11	7	9	9	36	14	20
Distribución porcentual							
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Agricultura	8,4%	1,4%	8,0%	5,7%	6,0%	2,4%	2,7%
Minería	4,8%	4,2%	0,0%	5,7%	3,7%	0,0%	3,6%
Industria	33,7%	40,3%	52,9%	29,2%	38,5%	36,6%	38,2%
Electricidad, gas y agua	7,2%	11,1%	11,5%	12,3%	10,6%	6,1%	5,5%
Construcción	0,0%	0,0%	1,1%	0,9%	0,6%	1,2%	0,0%
Comercio	6,0%	4,2%	4,6%	2,8%	4,3%	7,3%	3,6%
Transporte	24,1%	20,8%	5,7%	25,5%	19,3%	23,2%	20,9%
Establecimientos financieros	2,4%	8,3%	5,7%	9,4%	6,6%	6,1%	7,3%
Servicios	13,3%	9,7%	10,3%	8,5%	10,3%	17,1%	18,2%

Fuente: MTEySS - Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales - Dirección de Estudios de Relaciones del Trabajo.

Tabla 22
Plan Nacional para la Regularización del Trabajo (PNRT)
Resultados de las fiscalizaciones por provincia
Datos acumulados del año 2004

Provincia	Estableci- mientos relevados	Trabajadores relevados	Trabajadores verificados en Seguridad Social	Trabajadores no registrados en el momento de la inspección	Porcentaje de trabajadores no registrados	Trabajadores regularizados en el corto plazo ¹
Total	72.551	239.990	226.695	49.011	21,6%	12.507
Buenos Aires	21.375	83.072	82.727	13.604	16,4%	2.714
Catamarca	1.115	3.192	3.189	972	30,5%	297
Chaco	860	3.354	3.354	1.186	35,4%	448
Chubut	1.229	3.871	3.562	630	17,7%	141
Ciudad de Buenos Aires	15.190	40.303	28.039	5.690	20,3%	1.899
Córdoba	2.169	7.350	7.337	1.590	21,7%	312
Corrientes	1.274	4.707	4.704	1.489	31,7%	307
Entre Ríos	986	6.837	6.825	2.737	40,1%	1.245
Formosa	390	2.504	2.504	757	30,2%	228
Jujuy	1.797	4.563	4.543	978	21,5%	115
La Pampa	1.060	1.563	1.501	248	16,5%	6
La Rioja	1.157	3.965	3.926	1.021	26,0%	311
Mendoza	4.608	17.886	17.880	4.918	27,5%	1.259
Misiones	1.191	4.522	4.522	811	17,9%	218
Neuquén	269	749	748	197	26,3%	73
Río Negro	1.581	3.312	3.312	856	25,8%	326
Salta	2.406	7.342	7.256	1.839	25,3%	202
San Juan	2.441	8.249	8.249	2.363	28,6%	767
San Luis	1.200	4.829	4.829	1.055	21,8%	129
Santa Cruz	346	941	941	147	15,6%	83
Santa Fe	3.781	11.119	11.097	2.105	19,0%	447
Santiago del Estero	2.124	4.899	4.789	1.428	29,8%	274
Tierra del Fuego	471	841	841	101	12,0%	46
Tucumán	3.531	10.020	10.020	2.289	22,8%	660

1. 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.
Fuente: MTEySS - Secretaría de Trabajo.

Tabla 23
Plan Nacional para la Regularización del Trabajo (PNRT)
Fiscalizaciones por provincia
Realizadas entre el 11 de abril hasta el 5 de agosto de 2005

Provincia	Establecimientos relevados	Trabajadores relevados
Total	21.430	72.319
Buenos Aires	7.451	27.328
Catamarca	256	460
Chaco	245	1.985
Chubut	258	726
Ciudad de Buenos Aires	3.040	8.727
Córdoba	1.210	4.836
Corrientes	478	2.310
Entre Ríos	666	2.756
Formosa	520	2.539
Jujuy	339	924
La Pampa	295	827
La Rioja	361	1.176
Mendoza	976	2.884
Misiones	383	1.138
Neuquén	260	631
Río Negro	840	2.321
Salta	229	802
San Juan	157	458
San Luis	732	2.001
Santa Cruz	60	165
Santa Fe	2.072	5.542
Santiago del Estero	335	930
Tierra del Fuego	119	318
Tucumán	148	535

Fuente: MTEySS - Secretaría de Trabajo.

Tabla 24
Seguridad social
Afiliados y cotizantes totales al Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP), según régimen previsional

Periodo	Afiliados				Cotizantes totales¹				Cotizantes totales/ afiliados
	Total	Reparto	AFJP	Indicisos	Total	Reparto	AFJP	Indicisos	
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
2004									
Junio	12.326.494	2.231.926	9.815.051	279.517	5.069.246	696.565	4.093.164	279.517	41,1
Julio	12.492.775	2.234.351	9.858.728	399.696	5.686.423	837.694	4.449.033	399.696	45,5
Agosto	12.503.898	2.237.166	9.914.206	352.526	5.575.175	812.242	4.410.407	352.526	44,6
Septiembre	12.619.298	2.241.357	9.997.722	380.219	5.747.434	847.811	4.519.404	380.219	45,5
Octubre	12.618.026	2.246.634	10.005.748	365.644	5.737.857	838.831	4.533.382	365.644	45,5
Noviembre	12.691.108	2.250.681	10.057.064	383.363	5.785.020	829.368	4.572.289	383.363	45,6
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

1. Cotizantes totales: Incluye a los dependientes por los cuales se recibió un pago en el mes analizado, y a los contribuyentes autónomos que realizaron –como mínimo– un pago en ese lapso.

2. Promedios.

Fuente: MTEySS - Secretaría de Seguridad Social, Dirección Nacional de Políticas de Seguridad Social, sobre la base de datos suministrados por MEyP - AFIP.

Tabla 25
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
2001²	3.213.264	1.984.655	1.228.609	91.110	26.686	13.425	50.999
2002²	3.181.981	1.953.488	1.228.493	103.636	32.667	14.809	56.159
2003²	3.155.171	1.925.850	1.229.321	133.988	46.529	16.604	70.855
2004²	3.105.713	1.882.500	1.223.212	173.397	66.749	20.200	86.448
2004							
Julio	3.101.627	1.879.261	1.222.366	173.418	67.308	20.012	86.098
Agosto	3.096.411	1.875.180	1.221.231	177.165	69.147	20.422	87.596
Setiembre	3.092.293	1.871.559	1.220.734	182.602	71.606	21.439	89.557
Octubre	3.088.146	1.868.400	1.219.746	188.866	74.251	22.282	92.333
Noviembre	3.086.310	1.866.691	1.219.619	188.893	74.251	22.294	92.348
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

1. Incluye jubilación ordinaria, jubilación por edad avanzada, pensión por fallecimiento, retiro por invalidez y las siguientes cajas provinciales: IMPS, Salta, Santiago del Estero, Catamarca, San Juan, La Rioja, Río Negro, Mendoza, Jujuy, Tucumán, Municipalidad de Tucumán, San Luis, Banco Provincia de Santiago del Estero, EPELAR, CAPRECOM y Caja 60 (provincia de San Juan). No incluye repagos, pensiones no contributivas ni pensiones coparticipables.

2. Promedios.

Fuente: MTEySS - Secretaría de Seguridad Social, Dirección Nacional de Políticas de Seguridad Social en base a datos de ANSES.

Tabla 26
Seguridad Social
Asignaciones familiares del sector activo -
trabajadores dependientes del sector privado y beneficiarios de desempleo
Cargas y montos - Diciembre de 2004

Intervalos de salario (en pesos)	Cargas (en miles de casos) ¹			
	Total	Hijo	Hijo discapacitado	Prenatal
Total	3.575	3.461	50	63
Hasta 724	955	929	11	15
725 a 1.224	1.461	1.417	18	27
1.225 a 2.024	1.140	1.105	14	21
2.025 y más	18	10	8	0
	Montos pagados por mes (en millones de pesos) ¹			
	Total	Hijo	Hijo discapacitado	Prenatal
Total	192,1	179,8	9,0	3,3
Hasta 724	63,3	59,5	2,8	1,0
725 a 1.224	71,1	66,5	3,4	1,3
1.225 a 2.024	38,1	35,6	1,8	0,7
2.025 y más	19,6	18,2	1,0	0,4

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.

Tabla 27
Riesgos del trabajo
Trabajadores cubiertos por el sistema de riesgos del trabajo según sector económico¹

Sector económico	2000 ²	2001 ²	2002 ²	2003 ²	2004 ²
Total³	4.889.102	4.941.408	4.489.803	4.716.556	5.299.650
Agricultura, caza, silvicultura y pesca	234.374	234.341	218.116	249.980	279.941
Explotación de minas y canteras	24.358	25.902	23.956	26.569	29.661
Industrias manufactureras	839.806	792.736	691.146	752.157	856.757
Electricidad, gas y agua	63.229	63.407	63.311	60.917	61.049
Construcción	242.708	214.931	125.047	158.239	217.612
Comercio, restaurantes y hoteles	712.929	725.479	636.278	672.082	774.227
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	377.297	372.218	332.158	347.550	382.316
Servicios financieros, inmobiliarios y profesionales	502.385	521.098	469.801	473.834	523.492
Servicios comunales, sociales y personales	1.876.927	1.987.026	1.925.794	1.970.805	2.168.484
No clasificado	15.089	4.271	4.195	4.425	6.113

1. La información proviene de sistemas administrativos de registración abierta en el tiempo, por lo tanto está sujeta a modificación a medida que se presentan declaraciones juradas rectificativas.

2. Promedios.

3. El total no incluye a los empleadores que realizan las contribuciones fuera del Sistema Único de la Seguridad Social (SUSS).

Fuente: MTEySS - Secretaría de Seguridad Social, Dirección Nacional de Políticas de Seguridad Social, sobre la base de datos suministrados por la Superintendencia de Riesgos del Trabajo.

Tabla 28
Trabajo infantil
Niños de 5 a 17 años por categorías de actividad económica según grupo de edad
Total regiones relevadas - Absolutos y porcentajes

	Total de niños de 5 a 13 años			Total de adolescentes de 14 a 17 años		
	Cantidad	Porcentaje	Porcentaje acumulado	Cantidad	Porcentaje	Porcentaje acumulado
Total	2.981.991	100,0		1.309.144	100,0	
Núcleo: actividad laboral ¹	193.095	6,5	6,5	263.112	20,1	20,1
Anillo 1: Producción para autoconsumo ²	121.482	4,1	10,5	86.643	6,6	26,7
Anillo 2: Actividad doméstica intensa ³	181.711	6,1	16,6	149.481	11,4	38,1
Resto	2.485.703	83,4		809.908	61,9	

1. Núcleo "Actividad laboral": trabajaron al menos una hora en la semana.

2. Anillo 1 "Producción para autoconsumo": no trabajaron pero realizaron actividades productivas para el consumo del hogar.

3. Anillo 2 "Actividad doméstica intensa": sólo realizaron actividades domésticas para el hogar en forma intensa; niños de 5 a 13 años por 10 horas o más y adolescentes por 15 horas o más.

Fuente: MTEySS - Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales sobre la base de Encuesta de Actividades de Niños, Niñas y Adolescentes (EANNA), MTEySS/INDEC.

Tabla 29
Trabajo infantil
Niños y adolescentes que trabajaron¹ en la semana según intensidad horaria del trabajo
Total regiones relevadas - Absolutos y porcentajes

	Niños de 5 a 13 años				Adolescentes de 14 a 17 años				
	Total	Total de niños que trabajaron	Menos de 10 horas	10 horas o más	Total	Total de adolescentes que trabajaron	Menos de 10 horas	10 a 35 horas	36 horas o más
Total	2.981.991 100,0	193.095 6,5	155.443 5,2	37.652 1,3	1.309.144 100,0	263.112 20,1	134.872 10,3	86.138 6,6	42.102 3,2
Gran Buenos Aires	1.762.370 100,0	113.175 6,4	100.021 5,7	13.154 0,7	804.348 100,0	143.108 17,8	83.111 10,3	45.063 5,6	14.934 1,9
Subregión NEA ²	323.900 100,0	22.487 6,9	15.086 4,7	7.401 2,3	134.350 100,0	27.895 20,8	11.802 8,8	10.553 7,9	5.540 4,1
Subregión NOA ³	625.921 100,0	33.666 5,4	21.011 3,4	12.655 2,0	245.744 100,0	55.024 22,4	23.803 9,7	18.555 7,6	12.666 5,2
Provincia de Mendoza	269.800 100,0	23.767 8,8	19.325 7,2	4.442 1,6	124.702 100,0	37.085 29,7	16.156 13,0	11.967 9,6	8.962 7,2

1. Núcleo "Actividad laboral": trabajaron al menos una hora en la semana.

2. Subregión NEA: corresponde a las provincias de Formosa y Chaco.

3. Subregión NOA: corresponde a las provincias de Jujuy, Salta y Tucumán.

Fuente: MTEySS - Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales sobre la base de Encuesta de Actividades de Niños, Niñas y Adolescentes (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 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 Instituto Nacional de Estadística y Censos (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.

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, que 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 poseen una estructura similar a la de los aglomerados del interior considerados en la misma. 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 (o desocupación abierta): 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 y que desean trabajar más horas.

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 abierta: 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 los cuales 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.

Ingreso medio de la ocupación principal: los datos corresponden a la declaración de los ocupados sobre sus ingresos mensuales habituales.

Encuesta de Indicadores Laborales - EIL

Esta información es elaborada por la Dirección General de Estudios y Estadísticas Laborales. La encuesta 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, 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 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 canti-

dad 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

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 Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, y desarrollado a partir de registros administrativos.

La fuente de datos de este sistema son las bases de datos de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), que exige a las empresas declarar mensualmente la totalidad del personal que tienen en relación de dependencia para el pago de los aportes y las 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 el de 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 a 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 véase

<http://www.trabajo.gov.ar/left/estadisticas/dinamica/files/nota2.pdf>).

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 empleadores 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.¹

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

1. Este criterio coincide con los estudios de dinámica del empleo y difiere del que habitualmente se utiliza en demografía de empresas, particularmente en los estudios de OECD, que consideran el momento del cierre con el último período de empleo positivo.

atravesan cambios en la propiedad: es la variación del empleo que se 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 periodos 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

Industria formal: el universo de referencia.

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:

a) *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.

b) *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.

c) *Contribuciones del empleador:* Se aplican en porcentajes sobre todas las remuneraciones anteriores. Corresponden al régimen general,² con una alícuota total que promedió entre 18 y 21% en la parte inicial del período, alcanzando a 23% desde mediados de 2002.³ Como se aplican también sobre remuneraciones diferidas, su incidencia sobre el salario mensual es más alta que lo que indica la respectiva alícuota legal.

d) *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, en el que la empresa incurre sólo en casos de despido incausado, por razón económica o fuerza mayor. Aunque se puede prorratar 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*, 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 *costo laboral por ocupado* (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.

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 I y IV) presentan estacionalidad originada, principalmente, en pagos por vacaciones y en razones de producción.

Programas de empleo y capacitación

PROGRAMAS DE EMPLEO

En 2004 se incluyen los beneficiarios del Programa Jefes de Hogar, PEC (Programa de Empleo Comu-

2. Para empresas de comercio y de servicios de gran volumen de ventas la alícuota total alcanza a 27%

3. Se compone por: Jubilaciones y Pensiones, 10,17%; Asignaciones Familiares, 4,44%; Fondo Nacional de Empleo, 0,89%; INSSJyP, 1,50%; y Obra Social (incluido ANSAAL), 6,00%.

nitario) y Recuperación Productiva. El Programa Jefes de Hogar es el que tiene la mayor cantidad de beneficiarios representa aproximadamente 90% del total de programas de empleo. El PJH comenzó su ejecución en 2002 (decreto 565/02). Los beneficiarios reciben 150 pesos y deben realizar una contraprestación a cambio del beneficio, sean tareas comunitarias, tareas productivas o bien actividades de formación.

PLAN SECTORIAL DE CALIFICACIÓN

Un Plan Sectorial de Calificación es un conjunto de acciones articuladas que los actores de un sector impulsan con el apoyo del MTEySS y de otras áreas del Estado para fortalecer su productividad, competitividad y capacidad de generación de empleo desde la formación de calificaciones.

El Plan Sectorial supone la participación organizada de personas que representan un determinado sector a nivel regional y nacional. Éstos pueden ser cámaras empresariales, organizaciones sindicales e instituciones de apoyo que brindan capacitación, promoción y asistencia técnica vinculadas a las actividades del sector.

COMPONENTE DE FORMACIÓN – PROGRAMA JEFES DE HOGAR

El Componente ofrece incentivos para la culminación de la formación general (terminalidad educativa) y para la realización de acciones de formación profesional, que mejoren 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 éstos fue facilitada por la Dirección Nacional de Relaciones del Trabajo y los antecedentes fueron consistidos con la misma.

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 Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, 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 van 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 fun-

damentales 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 las regularizaciones posteriores luego de que las actuaciones del MTEySS fueron derivadas a AFIP.

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 administradoras de fondos de jubilaciones y pensio-

nes (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 Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones.

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 recepcionó 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.

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 “Encuesta 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, lo que 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.⁴ 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.⁵
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 “anillo 1”.
3. Las tareas domésticas “intensas” realizadas para el propio hogar, definidas en función de la duración o la carga horaria que 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 quita tiempo para el juego y el descanso.

4. Estimación realizada sobre la base de datos del Censo Nacional de Población y Vivienda de 2001.

5. Para definir el trabajo infantil propiamente dicho se tomó como referencia la semana previa a la realización de la encuesta, se indagó por un conjunto de actividades laborales comúnmente realizadas por los niños (método de rastreo, para desocultar y precisar actividades) y se consideró la realización de esas actividades por lo menos por una hora en la semana anterior a la realización de la EANNA.



"Los Danzarines", acrílico 118 cm x 79 cm.
Museo Pachamama (Amaicha del
Valle, Pcia. Tucumán).
Héctor Cruz (1951), pintor, artesano,
autodidacta. Nacido en los valles
calchaquies, Jasimana, pvcia. de Salta.



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