

# **El Impacto de la Globalización en los Mercados Laborales**

## Políticas de empleo en los Países del Mercosur y Chile

*Cecilia Montero\* / Pablo Morris\*\**

\*Socióloga Universidad Católica de Chile, Doctorado en Sociología de la Universidad de París VII, París 1979 y actual investigadora titular del Centro Nacional de Investigación Científica de Francia.

\*\*Sociólogo, estudios de Magister en Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

Santiago, marzo de 2002

# ÍNDICE

<b>I.</b>	<b>Introducción</b>	<b>3</b>
1.1	El contexto de la apertura	3
1.2	Límites y alcances de las políticas de empleo	4
<b>II.</b>	<b>El caso de Argentina</b>	<b>6</b>
2.1	Escenario en que asume el primer gobierno democrático y principales resultados económicos	6
2.2.	Políticas económicas en los noventa	6
2.3	La evolución del mercado de trabajo	7
2.4	Precarización del empleo	8
2.5	El rol del Estado frente a las relaciones laborales	8
2.6	Políticas de empleo pasivas	9
2.7	Políticas activas de empleo	9
2.8	Conclusión	11
<b>III.</b>	<b>El Caso de Chile</b>	<b>13</b>
3.1	Escenario en que asume el primer gobierno democrático	13
3.2	Políticas económicas en los noventa	13
3.3	La evolución del mercado de trabajo	14
3.4	Precarización del empleo	15
3.5	El rol del Estado frente a las relaciones laborales	16
3.6	Políticas de empleo	17
3.7	Políticas activas de empleo	18
3.8	Conclusión	19
<b>IV.</b>	<b>El caso de Brasil</b>	<b>21</b>
4.1	Escenario en que asume el primer gobierno democrático y principales resultados económicos	21
4.2	Políticas económicas en los noventa	21
4.3	La evolución del mercado de trabajo	22
4.4	Precarización del empleo	22
4.5	Políticas de empleo	23
4.6	Conclusión	24
<b>V.</b>	<b>El caso de Uruguay</b>	<b>26</b>
5.1	Escenario en que asume el primer gobierno democrático y principales resultados económicos	26
5.2	Políticas económicas en los noventa	26
5.3	La evolución del mercado de trabajo	27
5.4	Evolución de la estructura del empleo	27
5.5	El rol del Estado frente a las relaciones laborales	28
5.6	Políticas de empleo pasivas	28
5.7	Políticas activas de empleo	29
5.8	Actores laborales y nueva institucionalidad para el empleo	30
5.9	Conclusión	31
<b>VI.</b>	<b>Síntesis comparativa de las políticas de empleo en los países estudiados</b>	<b>33</b>
6.1	Ajuste y apertura externa con alto desempleo	33
6.2	Gobiernos responsables de la crisis	34
6.3	Políticas de empleo insuficientes	35
<b>VII.</b>	<b>Conclusiones y Recomendaciones</b>	<b>37</b>

# I- INTRODUCCIÓN

## 1.1 El contexto de la apertura

Pasada la “década perdida” los países de América Latina entran en una fase de inserción en el mercado mundial, cada uno a su manera y con resultados muy diversos. Para enfrentar los desafíos de la globalización los gobiernos de la región recurrieron, entre otras medidas, a las políticas de ajuste, a la apertura externa y a los acuerdos de comercio exterior. En este documento analizamos la repercusión de dichas políticas en los mercados laborales y en las políticas de empleo que el nuevo escenario requería en los casos de Argentina, Brasil y Uruguay - países que forman el MERCOSUR<sup>1</sup> - y Chile.

¿Qué impacto tuvieron las políticas de ajuste y la apertura comercial en los mercados de trabajo?

¿Cómo reaccionaron los gobiernos frente a dichos impactos: políticas activas y/o políticas pasivas?

¿Qué nuevas realidades institucionales están emergiendo como consecuencia de las nuevas políticas de empleo?

La comparación de las políticas de empleo y sus resultados en estos cuatro países toma como punto de partida dos hechos mayores que definen la coyuntura de los 90. Se trata, por una parte, de economías abiertas que intentan reducir el papel del Estado en las regulaciones económicas y laborales. Por otra parte, estamos frente a gobiernos progresistas que enfrentan la inserción en el mercado global en una fase de restablecimiento de las instituciones del régimen democrático, lo que implicó hacerse cargo de las demandas de sectores sociales postergados con diversos grados de organización. Estos dos factores definen en cierto modo los límites y

alcances que pudieron lograr las políticas de empleo adoptadas en la década.

La apertura externa y la globalización configuran un nuevo escenario para las políticas de empleo, lo que se aprecia al observar la relación que se establece entre crecimiento económico y empleo. De manera general, las caídas en la tasa de crecimiento provocaron un aumento significativo de la desocupación abierta y del subempleo. En los casos en que ha habido una recuperación del crecimiento, ésta no conlleva una reacción proporcional en el empleo. Esto quiere decir que debemos revisar la idea, ampliamente aceptada hasta una fecha muy reciente, de que mientras hubiera crecimiento no había que preocuparse del empleo. La relación entre crecimiento y empleo no puede darse por descontada ya que los tejidos productivos están en reconversión y, en todo caso, no tienen gran capacidad de generación de nuevos empleos. Por ello, el análisis debe considerar el débil comportamiento de la inversión privada, el hecho que las empresas consiguen aumentos de producción mediante aumentos de productividad y la introducción de nuevas tecnologías y también la forma en que los empresarios han reaccionado frente a la flexibilización del mercado laboral.

Por otra parte, el margen de acción de los Gobiernos es más limitado y requiere de un manejo político refinado tanto de los actores empresariales como laborales. No cabe duda que en economías abiertas a la globalización ya no se pueden aplicar las políticas tradicionales que daban respuesta a los temas del empleo observados en economías mixtas, con una fuerte intervención económica del Estado. El concepto mismo de políticas de empleo cambia de sentido en las economías que buscan liberalizarse mediante la desregulación, los programas tradicionales (subsidios, incentivos) ya no resultan eficaces para lograr la generación de nuevos empleos y se multiplican los programas sociales de ayuda a los desocupados. Surgen nuevos arreglos institucionales para enfrentar el problema del empleo en los cuales hay una variedad de

<sup>1</sup> El caso de Paraguay no pudo ser incluido en el análisis.

soluciones respecto de quién asume la responsabilidad de definir las políticas, y estrategias, quién ejecuta las acciones, y quién las financia.

Las diversas experiencias se suelen agrupar en políticas activas y pasivas. El concepto de políticas activas de mercado de trabajo, se refiere a aquellas medidas adoptadas por los Estados nacionales para contribuir a facilitar el ajuste a través de la eliminación de barreras a la movilidad laboral y fortalecer la capacidad de respuesta del mercado de trabajo. Este concepto permite diferenciarse del de políticas de mercado de trabajo reactivas o pasivas, que corresponden a un conjunto de programas dirigidos a aminorar el impacto de la transición o compensaciones frente a éste por la vía de subsidios o beneficios en ayuda de los pobres, como por ejemplo, la asistencia directa al desempleado a través de la red de seguridad social. La distinción entre políticas de mercado de trabajo pro-activas y reactivas es importante también en relación con el financiamiento. Las políticas reactivas son fundamentalmente políticas sociales, financiadas por el presupuesto público, mientras que las políticas pro-activas favorecen la participación del sector privado y la aplicación de criterios de recuperación de costos. Es el caso, por ejemplo, de los programas de capacitación laboral, los cuales obedecen cada vez más a modificar la oferta de mano de obra según la demanda empresarial, para facilitar así los aumentos de productividad requeridos.

El documento se inicia con una breve caracterización del nuevo contexto de las políticas de empleo y el rol del Estado. Luego se presentan los casos nacionales siguiendo un esquema de análisis comparativo común para todos los casos en estudio, que permite dar cuenta de las distintas intensidades con que aparecen los problemas del empleo. Para efectos de facilitar la comparación se consideró un conjunto de variables comunes, que consideramos tienen una fuerte incidencia en explicar las diferencias entre los casos:

- *El escenario de la transición a la democracia*: la situación inicial que heredaron los

gobiernos democráticos de parte de los regímenes militares parece importante para entender las dificultades de la fase de apertura externa.

- *Las políticas económicas de los 90*: el tipo de políticas aplicadas en la última década, el momento en que se decide el ajuste, la capacidad política de llevarlo a cabo y sus principales resultados
- *La evolución del mercado de trabajo*: la reacción de ciertas variables críticas de cada mercado de trabajo frente a las políticas económicas aplicadas (participación laboral, desocupación, subocupación)
- *El Estado y las relaciones laborales*: las modalidades de intervención de los Gobiernos democráticos en el sistema de relaciones laborales, la legislación laboral. Los nuevos arreglos institucionales creados por los países para enfrentar la problemática del empleo y de la colocación laboral, y la forma en que están integrados los actores laborales en dicha institucionalidad
- *Las políticas de empleo*: el tipo de políticas tanto activas como pasivas implementadas desde que se iniciara la apertura y la flexibilización del mercado de trabajo

La presentación de los casos se basa en las monografías nacionales elaboradas por especialistas en el tema<sup>2</sup>. Luego se presenta una síntesis comparativa que recoge los rasgos distintivos de cada país y se propone un conjunto de recomendaciones de política.

## 1.2 Límites y alcances de las políticas de empleo

En forma previa al examen detallado de los casos nacionales conviene recordar el origen de las políticas de empleo. Estas surgen en economías cerradas con un importante sector público en las cuales se aspiraba al pleno empleo. Los gobiernos recurrían a instrumentos macroeconómicos para incidir en el mercado de trabajo

<sup>2</sup> Agustín Salvia de Argentina, Pablo Morris de Chile, Juan Manuel Rodríguez de Uruguay, Carlos Augusto Goncalvez de Brasil.

mientras el sector privado estaba en cierta medida subordinado a las políticas económicas estatales (salario mínimo, regulación de precios, etc). La formación de la mano de obra estaba, en general, a cargo del Estado. Después del ajuste y de la apertura económica, el contexto cambia completamente. En líneas gruesas, se abandona el objetivo del pleno empleo a favor de una inflación controlada, se favorece la movilidad laboral y se modifican las instituciones para lograr la flexibilidad empresarial. El sector privado pasa a ser la principal fuente de empleo al tiempo que se constata que las economías funcionan con un margen relativo de desempleo estructural, con subempleo y con un amplio sector informal. Los gobiernos recurren a un conjunto de instrumentos mixtos: programas sociales, apoyo a la pequeña y mediana empresa y programas orientados a las actividades informales. Entretanto se transfiere la formación y capacitación de la mano de obra al sector privado manteniendo su financiamiento con recursos públicos.

En poco más de una década se pasó de políticas intervencionistas que suponían la estabilidad en el empleo a políticas de desregulación que buscaban la flexibilidad, y luego, a las actuales políticas de corte asistencial que ofrecen una protección social limitada a los desocupados. La escena social es similar a la de los años que dieron origen a la formulación de políticas de empleo (1930-40) sólo que ahora se da en un mercado globalizado.

El examen de los casos nacionales arroja un panorama general de desestabilización de las formas de trabajo asalariado, el incremento de la desocupación y el aumento del empleo precario. La intensidad y las formas que adoptan los problemas de empleo en cada país no pueden entenderse en forma aislada sin referirlos a las características del proceso de reconversión exportadora y a su conducción política. Lo que ocurre en Argentina es ya un caso paradigmático de cómo no hay soluciones económicas sin un régimen político solvente. A su vez, las políticas de empleo no son independientes de las

relaciones entre los actores. A la hora de formular políticas de empleo es importante relevar la capacidad de resistencia de los actores sociales frente a las medidas gubernamentales

A pesar de la diversidad de tendencias observadas en los mercados laborales y en las políticas de empleo llama la atención las dificultades que han tenido los gobiernos progresistas del MERCOSUR en resolver positivamente el impacto de la globalización en el empleo. En los períodos iniciales del ajuste los gobiernos aparecen sacrificando el empleo en aras de los equilibrios fiscales y de la inserción externa. A medida que la situación se estabiliza tampoco se puede profundizar en las medidas pro empleo debido a la resistencia de los actores, en particular de las cámaras empresariales y a la necesidad de contener los desbordes sociales. No es de extrañar entonces que las políticas de empleo se presenten como un conjunto de programas aislados con escasa innovación institucional.

Parece estar acercándose el momento en que los Gobiernos de la región deberán abandonar el *leit motif* de la desregulación, la cual puede tener efectos contraproducentes en el largo plazo. El mejoramiento de la competitividad de las empresas no pasa por una disminución de los costos laborales sino por asegurar la inversión productiva. Tampoco se puede enfrentar el desempleo masivo y la movilidad laboral propia de economías globalizadas desde la antigua institucionalidad. Las categorías laborales salidas del derecho del trabajo y las estadísticas correspondientes (asalariado, desocupado, trabajador de temporada, etc) ya no dan cuenta de la diversidad de experiencias de trabajo concretas, lo que requiere de un importante esfuerzo de innovación institucional. La inversión en capital humano, la creación de una red de protección que cubra una fuerza de trabajo cada vez más móvil, la conveniencia de descentralizar los sistemas de relaciones laborales, la evaluación de la eficacia de la inversión pública en capacitación, son algunos de los temas que ocuparán las agendas en los próximos años.

## II — EL CASO DE ARGENTINA:

### 2.1 Escenario en que asume el primer gobierno democrático y principales resultados económicos

El primer gobierno democrático que asume en Argentina tras el derrumbe del régimen militar en 1983 heredó una situación económica muy delicada, con una deuda externa sin precedentes y una tasa de inflación superior al 900%. El manejo económico de los militares se había basado en una combinación de mercados relativamente libres con economía abierta y alto déficit fiscal financiado con endeudamiento externo. Esta política llegó a su fin a mediados de 1982, con las medidas de licuación de pasivos, nacionalización de la deuda externa privada y fijación de controles de precios, cambios y tasas de interés.

Las políticas económicas aplicadas por el gobierno de Alfonsín (1983-1989) se caracterizaron por implementar una economía más cerrada que en la etapa anterior, junto con mantener el rol preponderante del Estado, tanto en el gasto deficitario como en la fijación de precios, salarios, cambio y créditos. Así, entre 1983 y 1986 los ingresos reales de las personas se incrementaron en un 53%. Sin embargo, el producto interno bruto se mantuvo estancado.

Los desequilibrios macroeconómicos se ocultaron inicialmente a través del control de precios y más tarde mediante el financiamiento inflacionario y el endeudamiento. Sin embargo, el sistema se derrumbó hacia fines de 1986. El fracaso del Plan Austral -iniciado a mediados de 1985, y a través del cual el gobierno se comprometía a no realizar nuevas emisiones monetarias, a congelar precios y salarios, e instauraba una nueva moneda en -condiciones de paridad con el dólar- se llegue a tasas de hiperinflación de entre 100% y 200% mensuales en 1989. El PIB per capita cae entre 1986 y 1990 en un 15% y el ingreso de las personas en un 38%.

### 2.2. Políticas económicas en los noventa

En 1989 el gobierno de Alfonsín convoca a elecciones anticipadas, debido al escenario de crisis predominante. En ellas triunfa Menem, quien aplica un programa de estabilización monetaria y reformas estructurales, que comprende la apertura de los mercados a la competencia internacional, la privatización de empresas públicas, el fortalecimiento de políticas impositivas y fiscales de inversión y el control de la inflación a través de una caja de convertibilidad.

El objetivo de estas medidas fue crear una economía competitiva, diversificada y flexible, capaz de sortear los choques externos después de un período de transición. La reactivación económica ocurrida entre 1990 y 1993 pareció indicar el éxito de la nueva estrategia, pero el proceso de transición fue interrumpido por la crisis del Tequila a fines de 1994. Si bien el nivel de actividad se recuperó a mediados de 1996 y hasta 1998, una serie de nuevos choques externos (crisis financiera del sudeste asiático, la crisis rusa y la devaluación del real brasileño), junto a la retracción del crédito internacional para los países emergentes, abrieron paso a una prolongada recesión que dura ya más de 30 meses.

La situación de depresión se mantiene en el 2001, a pesar de que el gobierno de De la Rúa ha intentado diversas medidas, sin efecto positivo, como planes de ajuste fiscal, reformas estructurales, medidas heterodoxas de reactivación e importantes acuerdos de renegociación de la deuda pública.

Cabe destacar que la crisis del sector externo argentino se ha visto particularmente agudizada en los últimos años como efecto combinado del aumento del "riesgo país" y la mantención de una balanza comercial negativa. En cuanto al mercado interno, se mantiene su contracción como efecto de la pérdida de capacidad adquisitiva de los sectores medios, la elevada desocupación, las altas tasas de interés, el deterioro de las pequeñas y medianas empresas y la aplicación sistemática por parte del Estado de medidas de ajuste que afectan aún más la demanda interna y han paralizado las inversiones en infraestructura.

Nota: El estudio sobre Argentina no contempla el análisis del período post gobierno de De la Rúa (Diciembre 2001-Marzo 2002).

En todo caso, la profunda crisis que enfrenta actualmente Argentina no ha afectado a todos los sectores productivos por igual. Junto con los sectores en crisis, coexiste un sector oligopólico, altamente dinámico y concentrado, vinculado a actividades primarias, servicios públicos privatizados o algunos bienes y servicios especializados, el cual mantiene su nivel de crecimiento y de ganancias en plena crisis, atento al comportamiento de los mercados globales y con relativa independencia del mercado interno.

### 2.3 La evolución del mercado de trabajo

Las políticas de los '90, marcadas por las privatizaciones, la apertura económica y la adopción de un patrón de cambio fijo crearon condiciones de estabilidad y confianza necesarias para inducir a un proceso de inversión productiva. Pero también estas condiciones generaron un crecimiento vertiginoso del desempleo, asociado fundamentalmente a un cambio tanto en las estrategias de las firmas como de los hogares.

La naturaleza de las medidas y los choques externos e internos que experimentó la economía introdujeron una situación compleja y estructural. El comportamiento de las principales variables del mercado de trabajo urbano a lo largo de los ciclos económicos de la década muestra que los logros alcanzados en materia de estabilización y reactivación económica –entre 1991 y 1994- no redundaron en una creación de puestos de trabajo en igual magnitud. En esta fase mientras el PIB creció un 29%, el empleo urbano sólo lo hizo un 4% (por debajo del crecimiento demográfico). La mayor pérdida de puestos de trabajo de este período tuvo lugar en el sector informal y cuenta propia no profesional, así como en el sector público (administración central y empresas privatizadas).

Pasado este primer período, el impacto recesivo de la crisis del Tequila –1995- produjo una fuerte destrucción de puestos asalariados formales de baja y media calificación, lo cual ocasionó un aumento de la desocupación abierta, mayor rotación laboral y un elevado refugio en el subempleo por parte de trabajadores secunda-

rios. El desempleo de trabajadores primarios produjo un aumento de la fuerza de trabajo activa de los hogares en procura de reemplazar o compensar ingresos.

La reactivación post-«Tequilazo» (1996-1998) resultó la fase más activa en materia de generación de empleos. Durante este período tuvo lugar un aumento neto de 800 mil nuevos puestos de trabajo. Pero este efecto duró poco y su alcance no dejó de ser limitado en cuanto a la calidad de la mayoría de los empleos creados. En este contexto, el sector moderno mantuvo su política de reconversión, desplazando trabajadores de baja calificación y rotándolos por empleados de nivel técnico o profesional.

Por último, el estancamiento económico del período 1999-2000 muestra la consolidación de condiciones estructurales de desocupación, subempleo y precariedad laboral. Al mismo tiempo, el sector formal realiza un nuevo ajuste en el nivel de personal y continúa aumentando la oferta de fuerza de trabajo desde y hacia el sector informal.

Si se realiza un balance, se destaca claramente el deterioro del mercado laboral a lo largo de la década de los noventa, como un rasgo característico tanto de las fases de crecimiento (1991-1994 y 1996-1998) como de crisis (1995-1996 y 1999-2000).

- 1) En primer lugar, se observa un incremento sistemático de la oferta laboral, como elemento central de todo el período. La tasa de actividad creció un 9,5% entre 1990 y 2000, estimándose actualmente en 13,9 millones de personas la población económicamente activa a nivel urbano.
- 2) En segundo lugar, hay una importante caída de los puestos de trabajo de más de 35 horas semanales. Este proceso dejó como saldo una disminución –entre 1990 y 2000- del 10% en la tasa de empleo pleno, lo cual señala un stock de 9,7 millones de ocupados y un déficit de al menos 1 millón de puestos de trabajo de estas características.
- 3) Dado este déficit, tuvo lugar un aumento en la misma magnitud del subempleo visible, llevando el número de subocupados horarios

a 2 millones de trabajadores. A la vez que la desocupación abierta creció entre 1990 y 2000 un 200%, alcanzado actualmente a otros 2 millones de personas.

- 4) Por último, los problemas de empleo, medidos en estos términos, alcanzan en la actualidad al 30% de la población económicamente activa urbana (4 millones de personas). Si a ello se le suma el conjunto del empleo informal –incluida la subocupación horaria– (5,8 millones), el déficit de empleo pleno y formal urbano asciende a 7,8 millones de puestos (57% de la población económicamente activa).

#### 2.4 Precarización del empleo

Las tendencias seguidas por el mercado de trabajo argentino contienen diversas evidencias acerca del deterioro de la calidad del empleo durante el período. Por una parte, la subocupación horaria superó rápidamente los dos dígitos, afectando en forma directa a más del 14% de la fuerza de trabajo y casi al 20% del empleo. En el mismo sentido, el trabajo asalariado experimentó una avanzada precarización en la medida que el trabajo no registrado o “en negro” se incrementó en un 130%, pasando a constituir el 38% de la fuerza de trabajo en relación de dependencia.

Por lo mismo, el empleo privado y formal ha pasado a abarcar sólo al 25% del empleo total, conformándose como el segmento más instruido, calificado, joven y feminizado de la fuerza de trabajo. Sólo para este sector la estabilidad laboral y la legalidad contractual sigue siendo parte de la norma. En cambio, en el sector informal o no estructurado, la estabilidad laboral ha seguido perdiendo fuerza legal, lo cual significa un aumento de la precariedad contractual y de la rotación laboral.

Finalmente, si bien en promedio las remuneraciones se mantuvieron estables en términos reales, tuvo lugar una fuerte diferenciación de las mismas. El ingreso laboral mensual medio cayó en forma sistemática para los puestos de baja calificación y de sectores no estructurados (de

casi US\$550 por mes en 1993 hasta US\$400 en el año 2000). Por el contrario, las remuneraciones reales en los sectores formales, si bien cayeron durante la actual recesión, se incrementaron en un 10% entre 1992 y 2000 (de US \$660 hasta US\$730 en el año 2000).

#### 2.5 El rol del Estado frente a las relaciones laborales

La intervención del gobierno de Menem en materia de política laboral procuró en todo momento mantener un diagnóstico coherente con la estrategia seguida por el programa económico. La flexibilización de los contratos y los despidos, la descentralización de los convenios colectivos y la neutralización de las resistencias de los trabajadores se constituyeron en medidas “necesarias” para el éxito del programa económico.

El gobierno planteó que las reformas estructurales en materia laboral debían apuntar a una mayor flexibilización del mercado de trabajo en función de favorecer el aumento de la productividad general de la economía y lograr efectos positivos en materia de empleo en el largo plazo. El éxito inicial del plan de estabilización permitió instalar este argumento con relativo consenso en la opinión pública.

Por su parte, el desempleo, considerado un efecto natural del proceso de modernización, fue atendido a través de acciones de reconversión laboral y, de manera más focalizada, por medio de programas sociales de empleo transitorio. En ambos casos, procurando evitar toda medida que aumentara costos productivos o afectara a los mercados.

Las reformas institucionales más significativas en materia de empleo y relaciones laborales apuntaron a reducir las contribuciones patronales, flexibilizar los contratos laborales e introducir el capital privado en el ámbito de la seguridad social y la atención de la salud. En el mismo sentido, se tomaron decisiones tendientes a desregular y descentralizar la intervención sindical sobre las relaciones laborales.

## 2.6 Políticas de empleo pasivas

El deterioro que experimentó el mercado de trabajo urbano fue explicado -a principios de la década del '90- como uno de los efectos esperables de un proceso de saneamiento económico y de incremento de la productividad global. El programa económico auguraba una pronta recuperación del nivel de empleo en la medida que avanzara el proceso de reformas.

Sin embargo, frente a la temprana generalización del desempleo, el gobierno debió poner especial énfasis en el aprovechamiento de los diferentes mecanismos para atender en forma directa a la desocupación y sus efectos de conflictividad social. En este sentido, destaca el Sistema Integrado de Prestaciones por Desempleo (Seguro de Desempleo) y los Programas de Empleo Directo (Programa de Empleo Transitorios o de Empleo Social).

La Ley Nacional de Empleo de 1991 estableció el derecho de los trabajadores asalariados desocupados a recibir un Seguro de Desempleo, tendiente a contrarrestar la caída abrupta de ingresos generada por una pérdida involuntaria del empleo, y ayudar a la búsqueda y selección de un nuevo trabajo.

Para ello se creó el Sistema Integrado de Prestaciones por Desempleo (SIPD) para todos aquellos trabajadores registrados ante la Seguridad Social y más recientemente a los trabajadores comprendidos por el Régimen Nacional de Trabajo Agrario. Se excluyen expresamente los desocupados rurales, de la construcción, el servicio doméstico y el sector público, que están regidos por marcos regulatorios diferentes y/o donde el período de desocupación temporaria está contemplado.

Tienen derecho al beneficio los trabajadores que hayan sido despedidos "sin justa causa" o por "fuerza mayor", con una acumulación de aportes y contribuciones a la Seguridad Social de al menos 12 meses previos a la cesantía. La duración de la prestación está en relación con el tiempo efectivamente trabajado y contribuido al Sistema de Seguridad Social (Fondo Nacional de Empleo), en los últimos 3 años anteriores al cese o despido.

Las prestaciones brindadas corresponden a: a) prestación monetaria, b) pago de asignaciones familiares, c) cobertura médica asistencial, d) reconocimiento de la antigüedad a efectos previsionales, y posibilidad de contar con orientación laboral o apoyo en la búsqueda de empleo por parte de oficinas públicas. Así, el sistema transfiere anualmente más de 300 millones de pesos en concepto de Seguro de Desempleo y Asignaciones Familiares, cubriendo un promedio de 120 mil trabajadores desocupados por mes, con una prestación media superior a los \$250 mensuales.

Sin embargo, se debe tener en cuenta que en 1999 el 83% de los desocupados urbanos proviene de sectores no estructurados o de trabajos no asalariados o asalariados precarios -no registrados-. Esto significa que sólo el 17% del desempleo se encontraba potencialmente habilitado para acceder a los beneficios del sistema, y sólo menos del 10% pudo contar efectivamente con el seguro. De este modo, el sistema sólo cubrió al 6% del total del desempleo, al 15% de los trabajadores asalariados que perdieron su empleo en forma involuntaria y al 22% de los hogares afectados en forma absoluta por situaciones de desempleo.

## 2.7 Políticas activas de empleo

La gravedad de la situación de desempleo y la inestabilidad laboral brindaron condiciones sociales para la introducción de cambios importantes en el terreno laboral y de las políticas de empleo. Las políticas de empleo del período 1989-2000 se centraron, por una parte, en abordar el problema de las reformas estructurales y, por otra parte, en atender la reconversión de los desocupados y atenuar el impacto negativo -política y socialmente conflictivos- que generaban los procesos macroeconómicos. Con respecto a las políticas activas el hito principal lo constituye la Ley Nacional de Empleo N° 24.013, promulgada a fines de 1991, que introdujo una serie de nuevas instituciones:

- Creación -a partir de contribuciones patronales- de un Fondo Nacional de Empleo des-

tinado a financiar al régimen de seguro de desempleo y a los programas de emergencia ocupacional.

- Una política de empleo pasiva a través de un régimen de seguro de empleo para los trabajadores desocupados de sectores formales (Sistema Integral de Prestaciones por Desempleo, ya mencionado).
- Una política activa y mecanismos de intervención como los programas de empleo transitorios y de capacitación para atender emergencias ocupacionales.
- Establecimiento de nuevas modalidades de contratación y de promoción del empleo para jóvenes y sectores afectados por crisis o cierre de empresas, junto a una serie de medidas destinadas a combatir el trabajo no registrado.
- Creación de mecanismos de intervención por parte del Estado para atender en forma rápida conflictos laborales y situaciones de crisis y reestructuración productiva.

En el marco de la Ley Nacional de Empleo, se ejecutaron durante la década del 90 un conjunto de Políticas Activas orientadas a la creación de empleos sociales focalizados y de fomento al empleo privado. Incluso, más recientemente – bajo el actual gobierno-, se han iniciado acciones dirigidas al fomento de actividades productivas locales, de carácter tanto formal como informal. Las acciones emprendidas durante los noventa pueden clasificarse en cuatro principales líneas de intervención:

- Los Programas de Empleo Transitorio: aplicados sobre zonas de emergencia ocupacional y dirigidos a trabajadores desocupados de baja calificación en situación de extrema pobreza. Estas acciones brindan una ayuda económica a cambio de una contraprestación laboral orientada a la realización de obras de infraestructura social o servicios comunitarios (PIT, PROAS/PRENO, SERVICIOS COMUNITARIOS, TRABAJAR).
- Los Programas de Fomento al Empleo Privado: se ejecutan a través de incentivos a las firmas para la contratación privada de trabajadores desocupados de baja calificación. Se

trató en general de programas focalizados por tipo de empresa y perfil laboral, de duración temporal y con alguna obligación –dependiendo del incentivo- de formalización y estabilidad por parte del empleador (FORESTAR, PEP, PEP-PyMES, PROEMPLO, PROEMPRI).

- Los Programas Focalizados de Capacitación Laboral: se aplican a través del financiamiento y el otorgamiento de becas para la formación de calificaciones profesionales vinculadas a pasantías o demandas de empleo, siempre bajo la administración de instituciones privadas de capacitación. Las acciones se focalizaron principalmente en jóvenes, mujeres y desempleados de sectores afectados por crisis o reconversión, los cuales reciben una beca de estímulo para realizar dicha formación (PROGRAMAS DE CAPACITACION ESPECIAL, PROYECTO JOVEN, PROYECTO IMAGEN).
- Los Programas de Orientación e Intermediación Laboral: están destinados a apoyar en el ámbito local acciones de Intermediación Institucional y de Orientación Laboral destinadas a desocupados y empresas. Los destinatarios directos son los desocupados y las propias oficinas de empleo o bolsas de trabajo locales. Se apunta además a desarrollar una Red Nacional de Oficinas de Empleo tendiente al fortalecimiento de un conjunto creciente de oficinas en las diferentes jurisdicciones del país (PROGRAMAS DE ORIENTACIÓN LABORAL, MOVILIDAD GEOGRÁFICA; FORTALECIMIENTO DE OFICINAS DE EMPLEO)

A lo largo de la década las políticas activas experimentaron un crecimiento importante en cuanto a la cobertura y montos comprometidos. En particular, desde 1996-97, a partir de contar estas políticas con financiamiento por parte de agencias financieras internacionales (BID, Banco Mundial, FMI).

Sin embargo, si bien los Programas Activos de Empleo tendieron un problema real cada vez más grave y conflictivo, el nivel de cobertura representó en los años de mayor intensidad sólo entre

el 8% y el 12% del total del desempleo abierto, brindando ayuda económica en forma parcial y transitoria a una población afectada por un desempleo estructural. Al mismo tiempo que estas acciones no pudieron evitar estar afectadas por la introducción de formas clientelares, poco transparentes, cuando no ilegales, de distribución de los recursos y de asignación de beneficios.

De esta manera, los Programas Activos de Empleo se constituyeron en un componente complementario de las reformas estructurales, en cuanto mecanismo de contención de los desbordes sociales y de negociación política a nivel provincial y municipal, pero absolutamente insuficiente para resolver la problemática del desempleo y el subempleo en los mercados urbanos.

Por su parte, las políticas activas de desarrollo de Capital Humano tuvieron muy poca masividad en Argentina. Los Programas de Capacitación, además de tener cobertura limitada, estuvieron asociados a becas de formación y pasantías centradas en los grupos más vulnerables de desocupados (jóvenes, mujeres, discapacitados, etc.), en función casi siempre de demandas directas de empleos.

Por lo tanto, las acciones más importantes en el campo del Capital Humano estuvieron dirigidas al fortalecimiento institucional de programas existentes y masivos de educación y formación profesional a nivel local y/o regional. Este elemento se planteó en una perspectiva de acción que suponía un previo diagnóstico de oportunidades y el posterior desarrollo de acciones integrales de diseño de programas, transferencia de recursos y fortalecimiento institucional.

En definitiva, la política para el desarrollo de Capital Humano a lo largo del período se implementó a través de los siguientes programas y acciones:

- Capacitación Laboral para un Sector o Rama de Actividad: su objetivo ha sido incrementar las competencias y la productividad de la mano de obra, dentro de un sector específico a nivel regional, provincial o local. Se di-

rige a personas ocupadas o desocupadas indistintamente sin requerimientos socio demográficos específicos.

- Régimen de Crédito Fiscal: su objetivo fue incentivar la formación de recursos humanos a través del financiamiento por parte del Estado de inversiones en bienes de capital por parte de las empresas. La población potencialmente beneficiaria fue muy amplia, alcanzando a los sectores económicamente activos en relación con las empresas patrocinantes y, además, a grupos de beneficiarios directos involucrados por las instituciones de capacitación relacionadas con las empresas.
- Programa de Talleres Ocupacionales: apuntan a la creación de instituciones de formación que emergen de la iniciativa conjunta de actores sociales locales, cuyas acciones están destinadas a la capacitación y/o reconversión de los recursos humanos en una determinada región. Los beneficiarios directos de este programa son personas desocupadas o subocupadas, desempleados por falta de capacitación y trabajadores con necesidades de reconversión laboral.
- Consejos de Formación Profesional: se apoya la creación de instituciones privadas sin fines de lucro, autosustentables en el mediano plazo, conformadas por representantes de empresarios, trabajadores y otros actores sociales y destinadas a la intermediación entre la oferta y demanda de capacitación laboral en determinada región o localidad.

## 2.8 Conclusión:

Uno de los efectos más notorios de las dinámicas económicas que han afectado a Argentina en los últimos años es el notorio aumento de los empleos precarios y del sector informal.

Durante la primera mitad de los '90, el mercado de trabajo de este país se vio afectado por un proceso de destrucción de empleos públicos, que redundaron en un empobrecimiento de vastos sectores de la clase media. Fue, sin embargo, en la segunda mitad de la década cuando se produce un proceso generalizado de pérdida de empleos formales, como correlato de la crisis

recesiva internacional y de la aplicación de una política económica de convertibilidad cambiaria entre el peso y el dólar.

La precariedad laboral, el subempleo y los empleos informales aparecen hoy en día como mecanismos de supervivencia que no son objeto de las políticas públicas del gobierno argentino. Se observa una aguda polarización estructural entre el sector formal, registrado, protegido y el sector informal.

Ante este preocupante panorama social, se crearon instituciones y políticas orientadas a enfrentar las nuevas problemáticas del empleo, aunque pensadas básicamente como una suerte de “institucionalidad colchón”, cuya principal misión es contener los desbordes sociales. Pero dichas instituciones no cuentan con mecanismos

de financiamiento garantizado y de hecho se ha debido recurrir al endeudamiento externo, por la disminución de los aportes de trabajadores y empresarios al Fondo Nacional del Empleo.

A ello se suma el hecho de que el actor sindical ha jugado un rol de defensa corporativa de los sectores asalariados protegidos, beneficioso en cuanto a lograr importantes aumentos salariales para el sector formal, pero perjudicial en la medida que ha significado sacrificar el empleo del resto de la fuerza de trabajo no asalariada.

En suma, al problema estructural del mercado de trabajo argentino se agrega el problema estructural de sus políticas de empleo, las que se formularon sin contar con los recursos para financiarlas, con Gobiernos impotentes frente al malestar social.

PROSUR

## III — EL CASO DE CHILE

### 3.1 Escenario en que asume el primer gobierno democrático

Chile constituye un caso pionero de aplicación de políticas de ajuste, reformas estructurales y apertura comercial. A mediados de los '70, antes que el resto de los países de América Latina, un gobierno militar procedió a aplicar el ajuste, a liberalizar los mercados, preparando el camino para la inserción en los mercados externos. Se reduce el tamaño del Estado y se da comienzo al proceso de privatizaciones. El proceso de reestructuración económica lleva a un aumento de la tasa de crecimiento del PIB y de las exportaciones, aunque todo ello ocurre con un alto costo social.

Pero el enfoque monetarista extremo desembocó en una seria crisis del sistema financiero en 1982, que hace caer el PIB y aumentar el desempleo hasta tasas que llegaron a un 30%. Para enfrentar la crisis, se inició, en 1984, una reestructuración de la política económica que pone mayor énfasis en la profundización de los procesos de privatización, apertura económica y flexibilización del mercado de trabajo. Como resultado, el crecimiento del PIB volvió a repuntar hasta alcanzar un 7,3% en 1988.

En 1989 cambia el régimen político, se recupera la democracia y se inicia un largo período de gobiernos de centro-izquierda, la Concertación de Partidos por la Democracia. El desafío de los gobiernos de la Concertación, junto con mantener las altas tasas de crecimiento era mejorar la equidad en la distribución de los resultados del modelo. En el campo laboral, ello significaba asegurar bajas tasas de desempleo, mejorar los mecanismos de protección social, mejorar el nivel de formación de la mano de obra y fortalecer el cumplimiento de los derechos laborales, colectivos e individuales.

### 3.2 Políticas económicas en los noventa

Desde 1989 hasta 1998, la economía chilena mostró resultados sobresalientes a escala internacional. Se mantuvieron tasas de crecimiento promedio vecinas al 7%, bastante por encima del nivel de América Latina en el mismo período que fue de un 3,3%, crecieron las exportaciones en casi un 10% anual, se alcanzó una tasa de inversión de 28% promedio, y una tasa de ahorro nacional superior al 20%. Es una fase de expansión con una baja desocupación y con aumento sostenido de las remuneraciones reales.

Durante 1998 y 1999 el país se ve afectado por la crisis asiática, produciéndose una caída de la actividad económica que pone en evidencia la vulnerabilidad del modelo exportador, a partir de la constatación de que las altas tasas de desempleo no logran ser reducidas pese al proceso reactivador que se inicia a mediados del 2000.

Si entre 1989 y 1997, el crecimiento promedio de la economía chilena fue de 7,5% anual, en 1998 alcanza sólo un 3,9% y en 1999 el se contrae en un 1,1%. El año 2000 muestra un crecimiento de un 5,4% y la expectativa para el 2001 está proyectada entre un 4,0% y un 4,5%, en definitiva el crecimiento que se logró en el año 2001 fue de un 2,9%. Dichas tasas son superiores al promedio de crecimiento de la economía mundial pero no dejan contentos a los chilenos. Es que ellas esconden un panorama social inquietante: existe una fuerza de trabajo desocupada de unas 600.000 mil personas con lo cual la tasa de desocupación se acerca peligrosamente a los dos dígitos. Y la pobreza extrema, si bien no ha aumentado con la crisis, afecta todavía a tres millones de personas, de una población total de 16 millones.

Con la crisis se produce un cambio de eje. Si bien es posible retomar tasas de crecimiento razonables de acuerdo a los estándares internacionales, y más altas que las de otros países de América Latina, un crecimiento del 7% parece una meta difícil en el corto plazo sin mediar algunos cambios en la orientación productiva y exportadora de la economía chilena. Junto con ello, hoy en día un punto de crecimiento ya no es capaz de generar la misma cantidad de em-

pleos que antaño. La elasticidad Empleo/PIB ha ido cayendo notoriamente: si a fines de la década de los '80 se creaban 45.000 empleos por punto del PIB, entre 1995 y 1998 sólo se llegaba a los 13.000 empleos, con una tendencia decreciente. Según algunas estimaciones en enero del 2001 un punto de crecimiento generaba menos de un 0,1% de crecimiento de la población empleada, cuando en enero de 1990 lograba un 0,5%.

### 3.3 La evolución del mercado de trabajo

Entre 1986 y 1994 el número de personas integradas a la fuerza de trabajo pasó de 4 millones 312 mil a 5 millones 553 mil, con un ritmo de crecimiento superior al crecimiento vegetativo de la población, lo que se explica por la amplia incorporación de la mujer en la fuerza de trabajo. En 1994 se produce un punto de inflexión en la tasa de participación: aunque las personas integradas a la fuerza de trabajo siguen aumentando hasta llegar a 5 millones 870 mil en el 2000, su ritmo de crecimiento es menor al de población mayor de 15 años. La reducción del ritmo de integración a la fuerza de trabajo ocurre especialmente entre los hombres, en tanto las mujeres siguen aumentando o estabilizan su tasa de participación en torno al 35%, superior al 30% que se observaba a fines de los '80, cifra inferior a la de países del MERCOSUR.

Junto con ello, hasta 1997 las tasas de desempleo disminuyen notablemente, desde cifras de dos dígitos a un nivel cercano al 6%. Tras la crisis económica la desocupación se dispara, superando nuevamente los dos dígitos, y afectando con especial fuerza a los jóvenes -donde la tasa se aproximó en el año 2000 al 30% de las personas entre 15 y 19 años de edad y al 20% entre los 20 y los 29-, a las mujeres -desempleo cercano al 13%- y a las personas de menores ingresos -casi un 28% entre las personas del quintil más pobre, según la encuesta CASEN de 1998. De todos modos, pese al aumento del desempleo en los últimos años, los salarios reales crecieron entre 1990 y 1999 en un 41,6%.

Para analizar más en detalle la tendencia a la destrucción o a la más lenta generación de nue-

vos puestos de trabajo, es interesante observar cuáles han sido los sectores productivos que durante los '90 muestran mayor dinamismo en la creación de empleo, y en qué medida ello está o no asociado a variaciones en la productividad laboral.

Los sectores económicos primario-exportadores fueron los que presentaron hasta 1997 las más elevadas tasas de crecimiento de sus niveles de productividad por ocupado, acompañadas sin embargo por relativamente bajas tasas de generación de empleo. Los sectores secundarios, combinaron elevadas tasas de crecimiento del empleo con bajas tasas de crecimiento de su productividad, mientras las actividades de tipo terciario exhibieron elevadas tasas de crecimiento económico, tanto del empleo como de la productividad.

Desagregando por ramas de actividad, la minería y la agricultura, sectores muy importantes desde el punto de vista de las exportaciones, presentaron contribuciones decrecientes en términos de generación de empleo, en general, y de empleo calificado en particular. Ello se explica por la incorporación de tecnologías que elevó notoriamente la productividad de estos sectores.

El sector de servicios financieros se destacó como el de mayor dinamismo en su demanda por recursos humanos calificados, al nivel de profesionales y técnicos. Le siguió en importancia el comercio donde, si bien el volumen de mano de obra calificada ocupada es modesto, se está expandiendo aceleradamente la incorporación de recursos humanos profesionales y técnicos. El sector industrial por su parte absorbió profesionales y técnicos con una elasticidad tan elevada como servicios financieros, pero a una tasa menor, debido a su menor dinamismo económico. Finalmente, el resto de los sectores: electricidad, gas y agua; servicios; construcción; transporte y comunicaciones; absorben profesionales y técnicos a tasas inferiores al promedio nacional.

Los empleados de oficina lograron la tasa de crecimiento más elevada en la década, cercana al 7 por ciento anual. El crecimiento de estas ocupaciones se dio básicamente en el sector pri-

vado y con una importante participación de los sectores industrial, comercio, servicios y finanzas.

En suma, se asiste a una terciarización del empleo. Las actividades económicas de crecimiento más dinámico en los últimos años presentan niveles de productividad tan elevados que no les hacen necesario demandar más trabajadores, mientras que muchos otros sectores rezagados o de baja productividad están generando empleos. En el medio, están las actividades secundarias, donde la demanda por personal altamente calificado se ha elevado, pero sin llegar a niveles masivos de creación de empleo. Esto abre interrogantes acerca de la inestabilidad que está enfrentando un sector poco atendido por las políticas públicas: los sectores medios. Dichos sectores experimentaron un proceso de movilidad social ascendente gracias al acceso a la educación. En época de recesión y de pérdida del empleo el costo de mantener dicho nivel de vida se hace insostenible por la ausencia de una red de protección social.

### 3.4 Precarización del empleo

Pero el desempleo abierto no es la única manifestación del problema del empleo. El subempleo -empleos con salarios inferiores al mínimo o con jornadas laborales por debajo de las 35 horas semanales- afectaba al 14% de la fuerza de trabajo en 1987, aumentando a un 17% en 1996, lo que implica que el volumen de las personas afectadas por el problema del empleo se mantiene en torno al 22%. Aunque no hay información actualizada sobre subempleo hacia el 2000, es de suponer que éste se ha mantenido dentro de los mismos rangos, puesto que el desempleo afecta con particular fuerza a los segmentos más vulnerables de la fuerza de trabajo, aunque luego se ha extendido también a los trabajadores calificados del sector formal. Esto estaría mostrando una situación de exclusión de un segmento de la población en edad de trabajar.

De acuerdo a los estándares internacionales, los empleos de buena calidad se caracterizan por la estabilidad, el acceso a diferentes beneficios de

seguridad social, condiciones y medio ambiente de trabajo satisfactorios, buen nivel de remuneración, reconocimiento social, posibilidades de capacitación y de progreso, acceso a la organización sindical y a la negociación colectiva, etc.

Según la encuesta CASEN, en 1998 habían 1.916.007 trabajadores ocupados que no estaban cotizando en el sistema previsional, lo que representa un 36,4 %, porcentaje similar al de 1992 (36,6%). Por su parte, en 1996 de un total de 3.872.000 asalariados, 844.000 (22%) no tenían contrato de trabajo escrito. Estas cifras presentan sólo leves variaciones en relación a los niveles de 1990.

Las reformas privatizadoras redujeron marcadamente la proporción de empleados públicos en el empleo total, mientras la apertura hacia el exterior hizo disminuir la proporción del empleo asalariado en el empleo total. Antiguos empleados públicos se transformaron en trabajadores por cuenta propia, en microempresarios o trabajadores asalariados desprotegidos. Algo similar ocurrió con los trabajadores cesantes del sector bajo reestructuración, que se transformaron en subcontratistas de sus antiguos empleadores, trabajadores por cuenta propia o asalariados en puestos de trabajo precarios y sin protección.

Destaca el crecimiento de los trabajadores por cuenta propia. Sin embargo, si se agrega al sector informal la franja de establecimientos de 6 a 10 trabajadores, en consideración a lo precario de sus empleos, la informalidad emerge como un fenómeno en pleno crecimiento. Durante 1998 y los años siguientes -en plena crisis económica-, la economía prácticamente no creó nuevos puestos de trabajo de calidad, no obstante creció el empleo agregado.

Junto con lo anterior, a través de los años se ha producido una mayor polarización de las ocupaciones concentrándose los trabajadores más calificados, de mayores ingresos, altamente imprescindibles para la empresa, mientras que los trabajadores menos calificados se han visto desprotegidos de diversas maneras, incrementando la desregulación ya existente en el sector informal tradicional. A media-

dos de los '90 se podían apreciar profundas diferencias en cuanto al acceso a la capacitación, a la organización sindical, a la previsión social y a un nivel adecuado de remuneraciones, entre los trabajadores asalariados estables protegidos y los trabajadores de formas más inestables y de menor protección social.

Pero además de la polarización, la movilidad e inestabilidad de los empleos son altas, lo que se refleja en la magnitud de la fuerza de trabajo eventual, es decir, de trabajadores que a lo largo de un año entran y salen de las empresas. La tasa de rotación es cercana al 50% de los trabajadores y cerca de la mitad de los contratos indefinidos tiene menos de 5 años de antigüedad. Estos datos son señales de alerta por las tasas crecientes de desprotección social de los trabajadores eventuales y por las bajas tasas de capacitación en los empleos más inestables.

Otro efecto importante es sobre las formas de empleo y contratación. Las empresas han generado formas atípicas de empleo, que se expresan especialmente en las nuevas modalidades de contratación y de organización del tiempo de trabajo. Según la ENCLA '99, los contratos indefinidos representan el 82,8% del total de contratos, en tanto que los «empleos atípicos» (contratos a plazo fijo, por obra, por faena o a honorarios) alcanzan a un 17,4%. Las ramas de actividad de la agricultura y la construcción presentan un alto porcentaje de formas atípicas (no indefinidas) de contratación (35% y 62% respectivamente). Esto significa que en Chile hay una alta tasa de salarización, sólo que los empleos atípicos se concentran en sectores donde la contratación de mano de obra tiene un carácter más temporal.

El porcentaje de empleos atípicos proyectado al universo de la fuerza de trabajo asalariada equivale a cerca de 650.000 personas. Esta cifra está referida al «personal propio» de las empresas, contratado directamente, sin considerar a los contratistas. Si se suman los «asalariados atípicos» tanto propios como suministrados por terceros, se alcanza la suma de 882.664 trabajadores, que se encuentran en una posición vulnerable en términos del respeto a sus derechos laborales, lo que representa un 16,4% de la población ocupada.

### **3.5 El rol del Estado frente a las relaciones laborales**

El mercado de trabajo chileno ha experimentado profundas mutaciones en las últimas décadas, asociadas a la entrada del país en la globalización con una oferta exportadora basada principalmente en recursos naturales. Estos cambios tienen como trasfondo las distintas fases de desarrollo del modelo económico, caracterizadas por un notable éxito durante casi una década, el que fue interrumpido a raíz de la crisis económica de 1998-99. La globalización aparece como un proceso que favoreció un gran crecimiento basado en las ventajas comparativas de los recursos naturales del país, pero que pone mayores dificultades cuando hay que innovar y re-orientar la economía hacia productos de mayor valor agregado.

Así como en un escenario de altas tasas de crecimiento del 7% durante casi una década, se observó una disminución del desempleo, un alza de los salarios asociada a productividad y un mejoramiento de las condiciones laborales, el escenario de crisis y post-recesión genera una inversión de estas tendencias. El mercado de trabajo es altamente sensible a los ciclos económicos, lo que genera efectos positivos cuando hay alto crecimiento, pero no garantiza mecanismos adecuados de protección para los momentos de crisis.

Por otra parte se presentan cambios de carácter estructural. La sensibilidad del empleo ante los momentos expansivos ha disminuido. Hoy un punto de crecimiento genera menos empleo que hace una década. Todos estos cambios ocurren en un contexto de debilitamiento de los derechos colectivos y de organización sindical y negociación colectiva, fenómeno que refuerza la polarización entre los empleos de los sectores productivos más dinámicos y los más rezagados.

Frente a ello, las políticas laborales durante los noventa apuntaron en diversas direcciones, en algunas con más éxito que en otras. En el ámbito de la protección social, ante la privatización de los sistemas de salud y previsión, se mejoraron ciertos aspectos de defensa de los derechos de los usuarios o beneficiarios, pero se mantie-

nen las inequidades propias de sistemas mercantiles y no solidarios donde el acceso al derecho depende de la capacidad individual de pago.

En el plano de las regulaciones laborales se buscó, sin éxito, fortalecer los derechos colectivos, junto con aumentar las atribuciones de la autoridad administrativa para fiscalizar incumplimientos normativos por parte de las empresas. Está pendiente una normativa básica que sea respetada por las partes y evite una intervención casijurídica de la autoridad administrativa

Con respecto específicamente a las políticas de empleo, ellas buscan tanto dinamizar el mercado del trabajo como aumentar las protecciones hacia los trabajadores más vulnerables. Se trata de convertir la flexibilidad laboral radicalmente desreglada propia de las políticas neoliberales, en una oportunidad para la movilidad laboral, vía programas de capacitación o de inserción laboral. Asimismo, se trata de establecer mecanismos de protección frente al desempleo, aspecto en el cual recién se ha podido innovar este año, con la aprobación de la ley que establece el seguro de desempleo. En el corto plazo, también se han aplicado programas especiales de empleo para hacer frente a los momentos de crisis.

Sin embargo el desafío de fondo dice relación con los cambios estructurales que ha experimentado el mercado de trabajo chileno. El tema es cómo por un lado se logra identificar los sectores productivos más dinámicos, y cómo se logra aumentar la empleabilidad de la mano de obra de aquellos que están en declinación. Por otra parte, cómo el aumento del empleo se hace simultáneamente con aumentos de productividad.

Frente a las diversas tendencias que se han ido consolidando en el mercado de trabajo, los gobiernos implementaron en la pasada década diversas políticas, de corte más bien reactivo. Ellas se orientaron principalmente a responder a los nuevos problemas creados por la flexibilidad del mercado laboral lo que implica, por una parte, mayor movilidad entre puestos de trabajo a lo largo de la vida laboral, pero por otra, genera también mayor vulnerabilidad social de las personas frente a situaciones de mayor inestabilidad. Como el empleo es altamente sensible a los

ciclos económicos, adquiere una importancia estratégica la protección de las personas que quedan en situaciones de desempleo.

### 3.6 Políticas de empleo

En términos generales, la política laboral buscó contribuir a cuatro grandes objetivos: promover los aumentos de productividad en las empresas, fomentar la participación de los trabajadores, fortalecer la capacidad de negociación colectiva de los trabajadores, y reforzar el vínculo entre remuneraciones y productividad. En un plano más específico, las políticas de empleo consideraron tanto componentes proactivos como reactivos.

En Chile durante los noventa, se dio una combinación de políticas activas, especialmente en el plano de la capacitación, fortalecimiento de derechos colectivos, reconversión productiva en zonas de actividad económica declinante, programas de reinserción laboral, con políticas pasivas como el seguro de desempleo y la protección a los grupos más vulnerables (jóvenes, mujeres, grupos pobres). Frente a la coyuntura de la crisis económica, se agregaron además planes de contingencia para la creación de nuevos empleos, inicialmente vía municipios y luego a través del apoyo a la empresa privada (repacto de deudas, subsidio a la contratación de mano de obra) y la creación de 150.000 empleos directos por parte del sector público.

Como principal política pasiva, es muy importante destacar la reciente aprobación del seguro de desempleo, aprobado durante el año (2001), pero cuya discusión general fue promovida con fuerza durante la segunda mitad de los '90, sin éxito en ese momento. Éste constituye un mecanismo de protección a los trabajadores que quedan cesantes, otorgándoles un ingreso durante seis meses, que varía según su promedio de remuneraciones en su último empleo. El financiamiento del seguro proviene de un porcentaje bajo cotizado mensualmente por los propios trabajadores, y un porcentaje mayor cubierto por la empresa. Por su parte, el Estado contribuye con un Fondo especial que cubre aquellos casos donde las cotizaciones sean muy bajas.

### 3.7 Políticas activas de empleo

En Chile existe una gran preocupación por el tema de la educación, la que ha sido alimentada por los diferentes diagnósticos y evaluaciones que se han realizado en los últimos años acerca de los insuficientes logros del sistema educacional (calidad de la educación) y de la baja productividad de la mano de obra. Las respuestas oficiales han sido múltiples: se han realizado reformas al sistema de educación formal, se ha ampliado y mejorado el sistema de capacitación y se encuentra en fase de lanzamiento un programa de educación permanente que pretende modificar radicalmente la educación para el trabajo sobre la base de un sistema de certificación de competencias<sup>3</sup>.

En materia de políticas activas hay que distinguir aquellas que benefician a todos los trabajadores, como los programas de capacitación vía franquicia tributaria del 1% de las remuneraciones imponibles, o el programa aprendices, que beneficia a las empresas que contratan aprendices menores de 21 años. Otros, por su parte están orientados a los desempleados, como el programa nacional de capacitación, para zonas en reconversión productiva, el programa de becas de capacitación, para desempleados cesantes de escasos recursos, o el programa de capacitación para el trabajo independiente, que sirve de apoyo a la gestión de las PYMES. Finalmente están también las políticas para los jóvenes, definidos como grupo social vulnerable, entre otros el programa Chile Joven, de formación, aprendizaje y educación para el trabajo, dirigido a jóvenes que están fuera del sistema educacional, y el programa de capacitación y experiencia laboral en empresas, para jóvenes que serán empleados dependientes en oficios semi-calificados.

Desde una mirada de más largo plazo, cabe destacar en el caso chileno las políticas aplicadas en cuanto a la formación de capital humano. Desde mediados de la década de los 70 el Estado chileno optó por una reforma radical del sistema de capacitación, caracterizada por la reorientación del subsidio, el que desde entonces

ha tenido por objeto financiar la demanda tanto desde la empresa, como de grupos de trabajadores en específico, en este último caso a través de los programas sociales de capacitación.

El financiamiento público se orientaría progresivamente a la demanda, de modo que los usuarios de recursos del Estado pudiesen jugar un rol orientador en la provisión de servicios. Por último, ambos conceptos debían facilitar el desarrollo de un mercado de servicios, que en el caso de la capacitación, prácticamente, relegó la oferta pública. Cabe señalar, sin embargo, que en los últimos años, la oferta de capacitación proveniente de universidades públicas y privadas de gran prestigio ha ido ganando posiciones en este mercado, situándose dos de ellas entre las 10 primeras entidades que imparten capacitación profesional.

Es así como el sistema de capacitación laboral en Chile en las últimas dos décadas ha consolidado su descentralización a través de una muy alta participación del sector privado en la provisión de servicios. SENCE es un organismo ocupado del fomento y regulación del sistema, siendo sus responsabilidades fundamentales la acreditación de organismos y cursos ofrecidos en el mercado de capacitación, la administración y buen uso de las franquicias tributarias reconocidas a los empleadores; la promoción y compra mediante licitación, de servicios de capacitación orientados a grupos con menor nivel de empleabilidad, y el apoyo técnico a los organismos de intermediación laboral en el nivel local o comunal.

Por último, el gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia decidió impulsar una serie de reformas al Estatuto de 1989, trámite que concluyó con la nueva Ley de Capacitación y Empleo promulgada a fines de 1997. La ley que posibilita la mayor participación de los trabajadores en las políticas de formación de las empresas, vía comités bi-partitos. Se trata de comprometer a los trabajadores en actividades que contribuyen a elevar la competitividad de las empresas y simultáneamente mejorar su pro-

<sup>3</sup> Proyecto "Chile Aprende Mas" realizado con el apoyo del Banco Mundial.

pia empleabilidad. Aunque las tasas de capacitación ha aumentado, todavía el uso que las empresas hacen de la franquicia tributaria es insuficiente.

Otro ámbito de políticas activas ha sido en el área de fomento productivo. La Política del Desarrollo Productivo impulsada en los noventa, estuvo constituida por dos pilares básicos. El primero, lo forman las políticas generales de competitividad que influyen en las áreas estratégicas que generan el contexto en el cual las empresas deben competir y desarrollarse, siendo estas áreas las siguientes: macroeconomía, sistema financiero, legislación (por ej. propiedad intelectual), regulación, medio ambiente, infraestructura tradicional y nueva, energía, capacitación, educación, acuerdos internacionales, descentralización y concertación social. El segundo pilar, está formado por la política de Fomento Productivo, que se orienta a catalizar el desarrollo de la competitividad de las empresas especialmente en esferas donde se presentan persistentemente fallas de mercado: la pequeña empresa, el desarrollo regional, la reconversión productiva sectorial y la producción limpia.

El equipo económico de los gobiernos de la Concertación entendió que la economía chilena requería de un esfuerzo público de fomento productivo y tecnológico, apoyando la gestación de mercados y redes institucionales que facilitarían el desarrollo de los factores productivos, sin discriminar entre actividades ni entre empresas, dirigidas a resolver las insuficiencias del mercado y promover el desarrollo de insumos críticos para enfrentar los retos de la competitividad sistémica.

Dichas políticas se orientaron principalmente a la pequeña y mediana empresa. Acorde con el nuevo marco de políticas económicas el gobierno inició en 1991 un programa de apoyo a la PYME que debía sustentarse en la iniciativa empresarial y operar fundamentalmente en la lógica del mercado, con neutralidad y horizontalidad sectorial, procurando de esta forma no generar distorsiones en los precios relativos.

En 1994 el sistema sufrió algunos cambios orientados a lograr una masificación del acceso a los

instrumentos y una descentralización de la gestión de los mismos. Se diseñaron nuevos instrumentos y se modificó el esquema institucional para la administración de los instrumentos de fomento a la PYME distinguiendo tres niveles en la gestión del sistema: un primer nivel en el que se ubican los proveedores de servicios, un segundo nivel en el que operan los agentes que promueven los instrumentos de fomento (agentes operadores intermedios) y un nivel central, responsable del diseño, asignación de recursos y evaluación, a cargo de CORFO.

Lo que se ha logrado con este diseño institucional es conformar una red de gestión público-privada en la que participan la CORFO, las asociaciones gremiales y corporaciones empresariales en la función de agentes operadores intermedios, los proveedores de servicios y las empresas beneficiarias.

Entre las políticas de fomento productivo que están siendo actualmente impulsadas desde el Ministerio de Economía, se pueden identificar una política específica de apoyo a la Pequeña Empresa, una Política de Desarrollo Productivo Regional, y una Política del Desarrollo Productivo Sectorial

### 3.8 Conclusión

Aún manteniendo las tendencias generales de la región en el sentido de un mayor desempleo, Chile presenta tendencias diferentes no solo porque su economía mantuvo un promedio de crecimiento elevado sino también porque ha mantenido comparativamente un alto nivel de asalarización de su fuerza de trabajo, lo que refleja que el sector formal no ha sido afectado tan fuertemente por la crisis.

Históricamente, la particularidad del caso chileno es que las reformas económicas y el ajuste estructural fueron implementadas a mediados de los setenta, por una alianza de militares y empresarios, en el marco de un gobierno dictatorial, sin diálogo ni negociación social. Dichas reformas tuvieron un altísimo costo, reflejado en un alto desempleo y una elevada proporción de la población en condición de pobreza.

En los noventa, con la llegada de los gobiernos democráticos, se abren espacios de diálogo y participación de los actores sociales con respecto a las reformas al código del trabajo, pero no en cuanto a las políticas de empleo, tema ausente durante la mayor parte de la década, en gran medida debido a que se asumió que las altas tasas de crecimiento del PIB, cercanas al 7%, garantizaban bajas tasas de desempleo. De hecho, uno de los grandes vacíos del caso chileno es la ausencia de una institucionalidad pública expresamente orientada a enfrentar las nuevas problemáticas del empleo

Sin embargo, con la crisis económica que se inicia en 1998, las tasas de desempleo se dis-

paran por sobre los dos dígitos. Se abre la discusión sobre si el desempleo es estructural o se trata más bien de un “efecto-rezago” propio de todos los procesos reactivadores. Sea cual sea la respuesta, de todos modos las políticas actuales parecen estar más orientadas a asegurar la flexibilización laboral que a incrementar efectivamente la protección social, más allá de la reciente aprobación del seguro de desempleo, cuyas prestaciones serán de bajo monto y cobertura. Por ello, el eje de la discusión actual en Chile se refiere al rol que puede tener un gobierno progresista en reorientar el modelo de desarrollo de manera que puedan generarse nuevos puestos de trabajo y que beneficie a la gran mayoría.

# PROSUR

## **IV — EL CASO DE BRASIL**

### **4.1 Escenario en que asume el primer gobierno democrático y principales resultados económicos**

Desde mediados de la década de los '70, la economía brasileña comienza a reflejar las primeras señales de agotamiento del modelo económico de inspiración keynesiana, centrado en la intervención estatal. Los sucesivos gobiernos militares imperantes desde fines de los '60 aplicaron políticas monetaristas, cuyos efectos negativos vinieron a hacerse manifiestos hacia principios de los '80 (gobierno de Figueiredo). El país se endeudó en escala alarmante y, a comienzos de la década del 80, Brasil había pasado de país importador a país exportador de ahorro, vertido al exterior para el pago de intereses sobre una deuda externa calculada en 100 mil millones de dólares.

La desigualdad social alcanzó niveles altísimos. Según datos oficiales, sobre una población de más de 130 millones de habitantes, en 1985 existían 6 millones de desocupados y 13 millones de subempleados, sólo en las ciudades. De acuerdo a estimaciones oficiales, en 1985, ni siquiera un crecimiento de 7% en las próximas décadas podría cambiar la situación de esa población.

Ese contexto explosivo llevaría al término del régimen militar. José Sarney, quien asumió en 1985 como primer presidente democrático, intentó controlar la altísima inflación heredada del régimen anterior a través de diversos planes económicos, siendo el principal el «Plan Cruzado», consistente en medidas de congelación de precios y fijación de salarios. Éste fue lanzado junto con la moratoria del pago de la deuda externa en 1986. Los resultados del plan, a corto plazo, fueron positivos, provocando un auge del consumo y del crecimiento económico. Sin embargo, el Plan Cruzado no pudo sostenerse en el tiempo, debido a las presiones del sector finan-

ciero que llevaron a poner fin a la congelación de precios. Así, al final de su mandato, la inflación volvió a dispararse a cifras de dos dígitos mensuales.

### **4.2 Políticas económicas en los noventa**

A fines de 1989 triunfó en las elecciones, Fernando Collor de Mello, un político joven que hizo su carrera a la sombra del régimen militar, quien al asumir el cargo de Presidente de la República anunció el Plan Brasil Nuevo, un intento de contener la espiral inflacionaria a través de la confiscación del 80% de los activos financieros que circulaban en la economía del país y de un paquete de medidas para reducir los aranceles de importación, eliminar los incentivos a las exportaciones y desburocratizar el comercio exterior.

Collor adoptó el modelo neoliberal de apertura de la economía, con la privatización de empresas estatales a través del Programa Nacional de Desestatización, en el marco del cual fueron vendidas 33 empresas del sector público por un monto total de 8,6 billones de dólares. Las empresas privatizadas pertenecían en su mayoría a las ramas siderúrgica, petroquímica y de fertilizantes.

Sin embargo, el gobierno fracasó en sus principales objetivos: el control de la inflación, el fin de la recesión y la disminución del desempleo. Las medidas de combate a la inflación (reducción de liquidez de la deuda pública interna, fijación de salarios y congelamiento de precios) no lograron un resultado duradero. En marzo de 1990, la inflación mensual era de un 79,1% y en abril cayó a un 8,5%. Pero ya en noviembre del mismo año la tasa había vuelto a acelerarse y alcanzaba un 18,5%, cerrando el año con una inflación media de un 2.900%. En 1992 el mismo índice llegó a un 1.920%.

La política fiscal restrictiva junto con la reducción de la liquidez de la economía resultaron en tasas negativas de crecimiento del PIB, tanto en 1990 como en 1992. En este contexto de inflación crónica, nivel de actividad deprimido e incertidumbre económica, la tasa de inversión para

ese año cayó debajo del 14% del PIB (en 1981 era de un 21%). A ello se sumó la incertidumbre política, puesto que Collor debió renunciar a la Presidencia de la República en 1992 tras una serie de denuncias de corrupción en su contra.

En 1992 asume interinamente como nuevo presidente Itamar Franco, quien intentó imprimir a su gestión una imagen de austeridad y ética en el manejo de las finanzas públicas. A fines de 1993, el ministro de economía del nuevo gobierno (Fernando Henrique Cardoso) presentó el Plan Real de estabilización de la economía, que terminó con los ajustes monetarios automáticos del gasto e implantó una nueva unidad, llamada Real, en julio de 1994.

El plan tuvo un éxito antiinflacionario notable, que llevó a Cardoso a triunfar en las elecciones de 1995. En su gobierno se inició un proceso de privatización de empresas estatales, incluyendo parte de las actividades de Petrobrás y de las telecomunicaciones. Junto con ello, se adoptaron nuevas medidas de control del gasto fiscal. Los resultados de esta política muestran una declinación significativa de la tasa de inflación y un aumento de los salarios de los funcionarios públicos. Pero, por otro lado, se inicia un aumento muy importante del desempleo.

En síntesis, las políticas económicas aplicadas en el Brasil durante los '90 llevaron a tasas de crecimiento promedio de un 1,8%, cifra más de tres veces inferior a la tasa observada entre 1945 y 1980. El producto industrial fue especialmente afectado, creciendo a una media de sólo 0,8% al año entre 1990 y 1999. Por otra parte, entre 1994 y febrero del 2001, la economía brasileña aumentó de forma dramática sus niveles de endeudamiento. La deuda externa líquida superó los 200 billones de dólares, mientras que la deuda pública interna pasó a representar de 20% a un 50,2% del PIB.

#### **4.3 La evolución del mercado de trabajo**

El desempleo es un fenómeno reciente en Brasil. Durante el período de industrialización de la economía brasileña, entre 1930 y 1980, el país

sufría diversos problemas, como bajos salarios, ausencia de políticas sociales universales y extrema concentración de la riqueza. Sin embargo, el desempleo no era una realidad visible. Esto empieza a cambiar en los años ochenta, a partir de la crisis de la deuda externa de 1982. A finales de los ochenta, la tasa de desempleo se vuelve a reducir, aunque situándose en niveles más elevados que en los setenta. Pero entre 1989 y 1999, la tasa de desempleo a nivel nacional más que se triplicó, pasando de un 3% a un 9,6%, afectando especialmente a las mujeres y los jóvenes. En 1999, el país tenía cerca de 7,64 millones de personas desempleadas, frente a menos de 2 millones al inicio de la década.

Junto con la continua elevación de la tasa de desempleo desde 1997, se observa una notoria elevación del tiempo medio de duración de la búsqueda de empleo entre 1994 y 1999. En las regiones metropolitanas éste pasó de 17 a cerca de 23 semanas, lo que significa un aumento de un 33,7% en este indicador.

#### **4.4 Precarización del empleo**

Con todo el dramatismo que encierra, este aumento del desempleo no sin embargo permite dimensionar en su totalidad los problemas que enfrenta el mercado de trabajo brasileño, ya que los datos se refieren solamente al desempleo abierto, es decir, aquellas personas que han estado efectivamente buscando un empleo remunerado sin encontrarlo. Pero son muchos los trabajadores que ocultan su situación de desempleo realizando actividades de carácter irregular o discontinuo, conformando el llamado desempleo oculto.

Los trabajadores brasileños pasaron a convivir en los años noventa con relaciones de trabajo cada vez más precarias. Así, la participación de los trabajadores formales y de los empleadores sobre el total de ocupados, que era de un 49% en 1989, cayó a un 41% en 1999. Los trabajadores informales al final de la década de noventa representaban un 59% de los trabajadores brasileños, estando más de 37 millones de personas en esta condición.

La industria de transformación continúa siendo el sector con relaciones de trabajo más formalizadas. En los demás sectores - especialmente en la agricultura, la construcción, el comercio y los servicios, la informalidad en los empleos es lo que predomina. Una de las expresiones más visibles de la informalidad es el bajo grado de cobertura de la previsión social: un 60% de los trabajadores del sector privado -casi 40 millones de personas- no acceden a ella.

#### 4.5 Políticas de empleo

Históricamente, las políticas de empleo fueron implementadas en Brasil de manera puntual y descoordinada, hasta que en 1975, se creó el Sistema Nacional de Empleo (SINE), de acuerdo con la Convención N° 88 de la OIT sobre Sistemas Públicos de Empleo. El SINE pasó a realizar labores de intermediación de mano de obra, es decir, de conexión entre las plazas disponibles en el sector privado y la disponibilidad de trabajadores en busca de empleo. De este modo, el SINE pasó a asumir una posición estratégica, dada la ausencia de otras iniciativas de protección frente al desempleo, funcionando en gran medida como una agencia de empleo de tipo clientelista.

Más de una década después de la creación del SINE, en 1986 fue implementado el programa de seguro de desempleo. Para financiar este programa se creó una fuente fija de financiamiento llamada Fondo de Amparo al Trabajador (FAT), destinada a cubrir también los gastos de las demás políticas de empleo.

EL FAT es administrado por un consejo de gestión tripartita, el Consejo Deliberativo del Fondo de Amparo al Trabajador (Codefat), que cuenta con participación de empresarios, trabajadores y representantes del gobierno, el que es responsable por la definición de los gastos y el seguimiento de los programas que cuentan con su apoyo financiero.

A partir de 1995, además del seguro de desempleo y de la intermediación de la mano de obra, el FAT empezó a conceder financiamientos a pequeños productores rurales y microempresarios

urbanos (Proger) y a invertir en planes de educación profesional. También a partir de este año se instalaron las comisiones municipales y estatales de empleo, también de carácter tripartito, cuyo papel es acompañar de manera más descentralizada la ejecución de las políticas de empleo y salariales.

Sin embargo, a pesar de las innovaciones implementadas por el SINE, no puede hablarse en Brasil de la existencia de un Sistema Público de Empleo (SPE). Esto se debe a diversos factores:

- a) La construcción de un SPE no aparece como una prioridad del ejecutivo federal ni de los diferentes estados. El ejecutivo federal, por el contrario, ha promovido de modo sistemático el desvío de recursos desde las políticas de empleo, salarios y formación profesional hacia el financiamiento de los crecientes compromisos derivados de la alta deuda pública.
- b) Las políticas de empleo ejecutadas a los niveles estatales son, en la gran mayoría de los casos, estáticas. El trabajador que recibe su seguro de desempleo generalmente es enviado a los programas de recalcificación profesional, pero muchas veces sin tener acceso a los financiamientos del Proger, y sin acceder al servicio de intermediación de mano de obra gestionado por el SINE de su estado.
- c) El desempeño del SINE es bastante heterogéneo, debido en algunos casos a problemas de gestión administrativa y falta de visión estratégica de algunas Secretarías de Trabajo, además de las dificultades del Ministerio del Trabajo y Empleo para definir directrices comunes para los diferentes estados, tomando en cuenta las especificidades regionales.
- d) Falta una definición estratégica más clara sobre la distribución de las responsabilidades entre gobierno federal, estados y municipios, y sobre el papel que los actores sociales deben tener en la construcción de un Sistema Público de Empleo.
- e) La falta de articulación entre las actuales políticas de empleo -seguro de desempleo,

intermediación de mano de obra, formación profesional, y programas de generación de empleo- produce una gran dispersión de la actuación pública y una pérdida de eficacia en el tratamiento de las diversas dimensiones que inciden sobre el esfuerzo público de reinsertar a los trabajadores, no sólo en el mercado de trabajo sino también en la vida pública, familiar y comunitaria.

- f) La desarticulación entre las políticas de empleo y las demás políticas económicas agudiza los niveles de dispersión de los esfuerzos del sector público para generar empleos. En la mayoría de los casos, las políticas económicas regionales y locales desarrolladas por los estados no son convergentes con los programas ofrecidos en el ámbito de las políticas de empleo.
- g) Las políticas de empleo no están concebidas para enfrentar los problemas más graves que los distintos segmentos sociales de trabajadores encuentran para su re inserción en el mercado de trabajo, como por ejemplo, los jefes de familia, las personas mayores de 40 años, los jóvenes, las mujeres, los negros y otros grupos sociales.
- h) La intermediación de mano de obra se reduce a ajustar las vacantes ofrecidas por las empresas del sector privado con la demanda de los trabajadores (generalmente de baja escolaridad), teniendo en cambio poca influencia en el proceso de reclutamiento de mano de obra.
- i) La formación y educación profesional se concentraba en los segmentos de mayor escolaridad, empleándose metodologías y concepciones dirigidas a un mayor adiestramiento de los trabajadores, es decir, basadas en una noción de empleabilidad entendida como capacidad de adecuación pasiva del trabajador a un puesto de trabajo.
- j) Las reducciones fiscales a los recursos disponibles para el FAT implican una disminución de recursos para las políticas de empleo en general, incluyendo la educación profesional. Ello se ha traducido en una reducción cada vez mayor de la carga horaria de los cursos y del costo medio de cada trabajador en entrenamiento. Cabe resaltar también la

desarticulación entre los diferentes sistemas de formación profesional.

- k) Una mejor definición y distribución de los recursos de las políticas de empleo requiere de estudios permanentes que permitan identificar o sugerir con precisión cuales son los principales focos, áreas o microregiones y, especialmente, los beneficiarios que deben recibir un tratamiento prioritario en la articulación con los programas estatales o regionales de desarrollo.
- l) En la asignación de los recursos del Proger, los pequeños productores de la ciudad y del campo tienden a quedar excluidos del sistema oficial de microcrédito, debido al exceso de garantías exigidas por las agencias, atendiendo también contra un mejor desempeño del sistema.
- m) Es preciso finalmente llamar la atención sobre el papel pasivo de la mayoría de las comisiones estatales y municipales de empleo. Estas instancias no tienen las capacidades ni cuentan con los recursos para actuar de modo más agresivo en el diseño, en la fiscalización, en el seguimiento y en la evaluación de los programas, ni para aprovechar sus propias experiencias, prácticas y desafíos en instrumentos de la construcción y consolidación del Sistema Público de Empleo. Se trata de espacios que, en la práctica ofrecen pocas oportunidades de incidir sobre los rumbos de las políticas públicas de empleo y salarios. Se debe construir un Sistema Público de Empleo que sea capaz de dotar a estas instancias de un poder efectivo en cuanto a la definición de las prioridades de los gastos, lo que debiera ir acompañado del fortalecimiento de los actores sociales para participar en las comisiones estatales y municipales de empleo.

En síntesis, la construcción del Sistema Público de Empleo está limitada por los dilemas macroeconómicos del Brasil y por las fuertes resistencias que se oponen a los avances institucionales para la constitución de dicho Sistema, que hasta ahora se ha revelado sólo como muy heterogéneo, desorganizado y desprovisto de orientaciones generales.

Es importante observar que las iniciativas gubernamentales para la aplicación de medidas de “flexibilización de las relaciones de trabajo”, que originalmente fueron planteadas como un camino para la ampliación de la oferta de empleos, ha terminado jugando a favor del deterioro de los indicadores de eficacia de las políticas de empleo, por medio de la substitución de empleos de calidad por un menor número de puestos de trabajo que, en la gran mayoría de los casos, están desprovistos de los derechos sociales consagrados por la Constitución Federal.

Los países que, como Argentina, adoptaron el mismo camino están llegando a conclusiones muy pesimistas sobre los impactos de la flexibilización laboral. Los estudios más recientes sugieren que las medidas tomadas en Francia de reducción de la jornada de trabajo a 36 horas, pueden producir efectos más deseables, vinculados a otras iniciativas más amplias de generación de empleos. El gobierno brasileño sin embargo, no ha aceptado discutir medidas de reducción de la jornada de trabajo para todos los trabajadores.

Por último, se debe resaltar que la construcción del Sistema Público de Empleo depende del desempeño más general del mercado de trabajo. Tasas de desempleo elevadas y creciente precarización del mercado de trabajo no pueden ser revertidas apenas con políticas de empleo locales y regionales.

#### **4.6 Conclusión**

Brasil ha enfrentado en los últimos años ciclos sucesivos de hiperinflación, bajo crecimiento del productivo, altos niveles de endeudamiento y tasas de desempleo crecientes. Todo ello ha profundizado las brechas históricas que hacen del país uno de los que presenta la mayor desigualdad en la distribución del ingreso en América Latina.

En este contexto, el sistema nacional de empleo brasileño (SINE) presenta la particularidad de estructurarse partiendo de las demandas del sector privado hacia los requerimientos de políticas públicas, jugando un importante rol los gremios empresariales en el fomento a la creación de redes y eslabonamientos productivos.

El sistema de empleo está fuertemente centrado en el entrenamiento profesional y la intermediación laboral, aplicando para ello un esquema institucional descentralizado. Ello otorga al SINE una gran flexibilidad para adaptarse a los nuevos paradigmas en la educación profesional y competencias requeridas por los sistemas productivos regionales.

Al hacer un análisis histórico, se aprecia que durante los '70 el boom exportador de la economía brasileña hizo elevar las exigencias de calidad y requisitos técnicos de las empresas, lo que implicó reformular el sistema tradicional de políticas de empleo. Un hito importante fue la construcción de centros tecnológicos.

Sin embargo, luego, al consolidarse la apertura económica en los '80 y '90, se crearon incentivos para que muchos empresarios se acercaran al sistema, aumentando la disputa por el acceso a cupos en los programas existentes.

De allí que uno de los grandes desafíos actuales del sistema sea el aumento de su cobertura, particularmente en un contexto en que el desempleo se ha triplicado en los últimos diez años y cerca del 50% de la fuerza de trabajo presenta algún problema de empleo. Para ello, aparecen como preocupantes algunas de sus debilidades, en especial, la alta heterogeneidad de la situación de los distintos estados federales y la falta de articulación de las políticas y programas a nivel central.

## **V— EL CASO DE URUGUAY**

### **5.1 Escenario en que asume el primer gobierno democrático y principales resultados económicos**

Uruguay recuperó en 1985 su institucionalidad democrática. El gobierno que asumió en 1985 heredó del régimen militar un país con varios años de recesión económica, elevada inflación y déficit fiscal y una desocupación de casi el 12%, sumado a un salario real 50% inferior al de 1972. Su primer objetivo fue lograr la reactivación de la economía, sobre la base del crecimiento de las exportaciones, y mejorar los equilibrios macroeconómicos, en el marco de una alta conflictividad laboral y una fuerte inestabilidad política.

En el plano de las relaciones laborales, frente a la demanda planteada por el movimiento sindical con respecto a la recuperación de los niveles históricos de los salarios reales, el primer gobierno democrático buscó institucionalizar los reclamos, y lograr un cierto crecimiento de los salarios, particularmente en el sector privado, sin que ello implicara mayor desequilibrio macroeconómico. Para ello se restauró inicialmente el modelo de negociación histórico en el Uruguay, constituido por los «Consejos de Salarios», instituciones tripartitas para negociar salarios y condiciones de trabajo a nivel de ramas de actividad económica, aunque luego, desde principios de los noventa, fue dejado de lado por procedimientos de negociación colectiva descentralizados a nivel de las empresas.

Los resultados de las políticas aplicadas en los primeros cinco años de gobierno democrático (1985-1990) indican que la economía creció al 3,85 % acumulativo anual, el déficit fiscal se redujo, mientras el salario real medio subió en un 22,8 % y la desocupación se redujo del 11,9 al 8 %.

### **5.2 Políticas económicas en los noventa**

En los gobiernos siguientes (1990-1994 y 1995-1999) hubo importantes puntos de inflexión en los objetivos propuestos. El primer gobierno de la década tuvo como meta principal profundizar la apertura de la economía iniciada desde mediados de la década del setenta, para lo cual un hito fundamental fue la firma del Tratado de Asunción, que da nacimiento al MERCOSUR, en marzo de 1991.

Junto con la apertura económica, se buscó reducir el papel del Estado en las regulaciones económicas y laborales, e implementar un nuevo programa anti-inflacionario, similar al implementado en Argentina, aunque más gradual, pues el dólar crece menos que los precios, pero no hay paridad entre las monedas. También se quiso iniciar un plan de privatización de empresas públicas, pero éste fue detenido por los resultados adversos de un plebiscito popular.

Como resultado de estas políticas, entre 1990 y 1994, la economía uruguaya creció a un 4,6% anual, mientras el déficit fiscal fue eliminado y la inflación se redujo del 129 % en 1990 al 44 % en 1994. Al mismo tiempo, el desempleo se mantuvo estabilizado y el salario real tuvo un crecimiento del 3,5 %.

En 1995 asume un nuevo gobierno, con objetivos sustancialmente diferentes a los del período anterior. Junto con reducir la inflación y mantener equilibrado el presupuesto, se inició la implementación de reformas estructurales en el ámbito de la seguridad social, de la educación, del funcionamiento del Estado y del marco regulatorio del sector eléctrico. Estas reformas son llevadas a cabo con diversos grados de profundidad, pese a la resistencia del sindicalismo y de la oposición política. En el sector público se aplica una política de retiros graduales de funcionarios excedentarios, que incluyó incentivos económicos, ayudas a la formación de empresas y capacitación.

En el período 1995-1999 se producen dos impactos externos, primero la crisis mexicana, y luego, la originada en la devaluación de Brasil (enero de 1999), que impactan fuertemente en

la economía, al estar mucho más abierta que en el pasado. Debido a ellas, en el quinquenio el producto interno sólo creció al 2,0% anual, lo salarios reales sólo lo hicieron en un 1,3%, mientras que el desempleo se elevó de un 8% en 1995 a un 11,3 % en 1999. Sólo hubo resultados positivos en la reducción de la inflación que se redujo a un dígito (4,2% en 1999).

El gobierno que asume en el año 2000 mantiene la orientación del anterior, pero ante el fuerte impacto negativo de la situación regional, que lleva a que la economía se contraiga un 1,3% en el año 2000 (que se suma a una caída del 2,8 % en 1999) su política salarial determina una reducción de los salarios reales. El desempleo, por su parte, alcanza a mediados del año 2001 el 15,6 %, cifra que configura el record histórico desde que se elaboran estadísticas del desempleo en el país.

### **5.3 La evolución del mercado de trabajo**

Producto de las políticas económicas implementadas, y en directa relación con los impactos de las crisis externas que afectaron al Uruguay, durante la década del noventa el funcionamiento del mercado de trabajo en dicho país sufrió cambios importantes.

En primer lugar, hubo un aumento de la oferta de trabajo reflejado en el crecimiento constante de la tasa de actividad (participación laboral), tanto en Montevideo como en el interior del país. La principal explicación de este hecho es la mayor integración de la mujer al mercado de trabajo, al pasar entre 1990 y 1998 de una participación de un 43,7% a un 49,3%, mientras que los hombres reducen su tasa de participación del 58,8 % al 56,0%.

Una segunda tendencia relevante de señalar es que, mientras la tasa de desempleo se mantuvo estable hasta mediados de la década entre el 8% y 9%, en los dos años siguientes a la crisis mexicana da un gran salto y supera el 12% en 1996, descendiendo luego hasta un 10,3% en 1998, y volviendo a elevarse tras la devaluación brasileña a un 14% en el 2000 y a un 16% en el 2001.

El aumento vertiginoso del desempleo en los últimos dos años hasta tasas históricamente altas para Uruguay, se explica tanto por factores internos (cambios climáticos que afectaron a la actividad agropecuaria, cierre de los mercados europeos y norteamericanos de la carne por fiebre aftosa) como externos (políticas arancelarias proteccionistas de países del MERCOSUR ante la crisis brasileña, débiles medidas anti-cíclicas del propio Uruguay).

Si se amplía la mirada hacia los trabajadores que tienen problemas de empleo, más allá de la alta desocupación, en Uruguay la década de los noventa también registra tendencias negativas para la fuerza de trabajo, considerando a los trabajadores en empleos precarios (sin cobertura de seguridad social o en puestos inestables), informales (trabajadores por cuenta propia o en microempresas) o subocupados (que trabajan menos de 40 horas y desean trabajar más).

Si en 1991 el 50,1 % de la población económicamente activa tenía problemas de empleo, en 1999 dicha cifra había subido a un 54,0%, de los cuales los desocupados eran el 11,3%, los precarios el 19,8%, los subempleados el 3,6% y los trabajadores informales el 19,2%. Las variaciones del desempleo y el subempleo están correlacionadas directamente con la tasa de crecimiento de la economía, aumentando en los períodos recesivos, en tanto que los trabajadores precarios y los informales no tienen relación con el ciclo económico, lo que parecería indicar su carácter estructural.

### **5.4 Evolución de la estructura del empleo**

La estructura del empleo tuvo en estos años también cambios importantes. Las actividades primarias (minería y agricultura) mantuvieron su participación en la población ocupada, y creció la participación de las actividades de comercio y servicios entre 1991 y 2000, del 53,3 % al 76,6% (en Montevideo).

La industria manufacturera, en cambio, redujo su participación en el mismo período del 21,1% al 15,5%. La crisis de la industria se explica por la política antinflacionaria basada en ancla

cambiaría, que redujo la competitividad externa del sector, junto con el cambio tecnológico, que también destruyó puestos de trabajo.

Otro cambio relevante fue el aumento del empleo privado, que pasó de un 52,2% del total de la población ocupada en el año 1991 a un 56,0% en el 2000, mientras en los mismos años los empleados públicos pasan del 22,7% al 16,6%. La reducción de los funcionarios públicos se explica por la existencia de una política de no reponer vacantes, a lo que se agregan diversos programas de retiros incentivados en la administración central y las empresas públicas, durante la década.

### **5.5 El rol del Estado frente a las relaciones laborales**

En los primeros años de la década del noventa, Uruguay inició un proceso de transformación de las relaciones laborales que existieron en el país desde mediados de la década del cuarenta, con efectos muy trascendentes en cuanto a la negociación colectiva, las condiciones de trabajo y la legislación laboral, dado que uno de sus consecuencias fue una modificación de las condiciones en que actuaron empresarios y sindicalistas.

Con la vuelta de la democracia en 1985, el gobierno decidió que los Consejos de Salarios - instituciones tripartitas de negociación salarial por ramas de actividad, creadas en la década del cuarenta- funcionaran nuevamente, con el objetivo de canalizar las demandas salariales de las organizaciones sindicales. Sin embargo, en 1991 el gobierno resuelve dejar de tener una participación activa en la negociación colectiva y anuncia que no volverá a citar a los Consejos, salvo que exista un pedido expreso de alguna de las partes. A partir de este momento la negociación sectorial tradicional se reduce año tras año hasta casi desaparecer.

En forma paralela se desarrolla una negociación colectiva a nivel de las empresas, cuyos convenios tienen vigencia sólo para los trabajadores de las mismas, cuyos contenidos incluyen, además de los salarios, diversas formas de flexibili-

dad salarial, horaria y de organización del trabajo. El 90% de los convenios firmados en el año 2000 fueron de empresas. Junto con ello, se produce una disminución de la cantidad de convenios acordados y del número de trabajadores cubiertos por ellos, que pasan del 90% en 1990 a menos del 25% en el 2000.

Junto con la retirada del Estado del ámbito de la negociación de las condiciones de trabajo, la legislación laboral sufre diversas modificaciones. La legislación protectora del trabajador individual tiene un desarrollo permanente hasta 1989, y desde ese año en adelante, no se aprueban nuevos derechos. Las disposiciones legales de la década del noventa tienen dos preocupaciones centrales: la creación de ámbitos institucionales de participación de actores sociales, y la adopción de medidas orientadas a reducir costos laborales. Con este objetivo, se acentúan las medidas orientadas a la flexibilidad salarial, y se han iniciado recientemente iniciativas tendientes a reducir la rigidez en cuanto al ordenamiento del tiempo de trabajo (jornada laboral, licencias, descansos y vacaciones).

### **5.6 Políticas de empleo pasivas**

Tradicionalmente en Uruguay solo existieron políticas de empleo pasivas enfocadas a conceder un subsidio al trabajador desempleado, en determinadas condiciones y durante un tiempo. Entre los cambios de la década del noventa se encuentra la implementación de políticas activas, así como una legislación nueva para incentivar la capacitación en la empresa y promover la realización de pasantías para permitir a los jóvenes una primera experiencia laboral.

Entre las políticas pasivas, la principal es el régimen de seguro de desempleo que rige desde 1981. El sistema establece una prestación económica al trabajador despedido por su empleador (o que se le haya visto reducida su jornada de trabajo en un 25%) tanto si esa suspensión del trabajo es temporal como si es definitiva. No tiene derecho a la prestación quien deja el trabajo en forma voluntaria y tampoco el que lo deja por estar enfermo o por haber sufrido un acci-

dente laboral o una empleada al tener licencia por maternidad, casos para los que existe una cobertura de seguridad social específica en el Banco de Previsión Social o en el Banco de Seguros del Estado, según la situación. El seguro de desempleo excluye a los trabajadores rurales, domésticos, bancarios (tienen una Caja de Jubilaciones y Pensiones propia) y en general a todos los que tienen una caja de jubilaciones especial (escribanos, profesionales, etc).

El monto del subsidio es del 50% del salario mensual promedio de los seis meses anteriores o, si la remuneración es diaria, el equivalente a 12 jornales. Si el trabajador fuese casado o tuviese a cargo familiares incapacitados hasta el tercer grado de consanguinidad, ascendientes o descendientes menores de 21 años, percibirá un suplemento del 20% del subsidio que le corresponda.

El empleador puede contribuir al subsidio, pero la suma total del subsidio (es decir la suma de lo pagado por el Banco de Previsión Social y por el empleador) no podrá exceder la remuneración habitual. El seguro se recibe por seis meses, en forma continua o discontinua. Una vez cumplido los seis meses en que percibió el subsidio, el trabajador tendrá derecho a un nuevo subsidio si entre el momento del último subsidio cobrado y el nuevo transcurrieron doce meses de los cuales por lo menos durante seis han realizado aportes al Banco de Previsión Social.

Durante el período en que el trabajador se encuentra cubierto por el seguro de desempleo, la DINAE le ofrece realizar un curso de recalificación, por el cual recibe un subsidio adicional. El principal problema del programa de reconversión de trabajadores con seguro de desempleo, que es el que ha consumido los mayores recursos dentro de las políticas de empleo, es la ausencia de una oferta educativa acorde a las nuevas competencias demandadas.

### **5.7 Políticas activas de empleo**

La principal decisión en este terreno fue la creación de la Dirección Nacional del Empleo

(DINAE) en 1992 y las políticas de recalificación profesional que la misma desarrolló a partir de 1995.

La ley que creó la DINAE le asignó originalmente un campo de acción muy limitado pues solo podía realizar cursos de calificación con trabajadores que se encontraran en el seguro de desempleo. Pero en 1996 se aprobó una nueva ley que permite implementar programas de capacitación también para los trabajadores activos cuyos empleos se encuentren amenazados, para los grupos poblacionales con dificultades especiales de inserción laboral (minusválidos, mujeres, jóvenes, trabajadores rurales), y para atender las problemáticas de las microempresas

Los objetivos de la DINAE son estudiar la evolución del mercado de trabajo y la demanda de calificaciones para informar y orientar a los trabajadores acerca de los cursos de formación profesional más adecuados para lograr un empleo e implementar cursos de recalificación. La DINAE también puede asesorar en la formación de microempresarios e implementar programas nacionales, departamentales o locales de desarrollo en lo relativo a los recursos humanos.

La DINAE es asesorada en el cumplimiento de sus objetivos por la Junta Nacional de Empleo (JUNAE), instancia de integración tripartita, presidida por el director de la DINAE y donde participan además un representante de los trabajadores y uno de los empresarios. La JUNAE participa activamente en el diseño de los programas de capacitación profesional, así como en el estudio de las necesidades de formación de los trabajadores de acuerdo a la evolución del mercado laboral. Además, administra el Fondo de Reconversión Laboral, que financia la amplia mayoría de las políticas de empleo.

El Fondo de Reconversión Laboral se crea con el aporte de los trabajadores del 0,25% de sus salarios, y puede recibir donaciones o préstamos de organismos internacionales. A partir de 1996 también los empresarios deben realizar un aporte igual al de los trabajadores. A través del Fondo se financian las actividades de formación profesional para trabajadores desocupados, rurales, trabajadores en actividad (cuando hay un con-

venio que prevea capacitación profesional) y en general a grupos con dificultades de inserción laboral, de acuerdo a lo que decida la JUNAE y también pueden preverse partidas para los trabajadores que realicen los cursos.

Hay también otros ámbitos en los cuales se han implementado políticas activas de empleo, no orientados a los trabajadores ubicados en posiciones vulnerables del mercado de trabajo, sino a aquellos situados en sectores productivos más dinámicos. En esta línea, en 1996 se aprobó una ley que autoriza a las empresas a deducir del pago del impuesto a la renta los gastos de capacitación y los gastos en programas de investigación tecnológicas en proyectos de interés nacional. Con ello se busca fomentar la recalificación profesional a nivel de las empresas, organizadas por ellas mismas o contratando instituciones de capacitación.

Además se implementaron una serie de programas para trabajadores con problemas (por ejemplo, con posibilidad de quedar desempleado), cuyo objetivo fue la recalificación profesional y el apoyo a micro-empresarios. Junto con ello, se aplicaron programas orientados a sectores de más difícil inserción laboral, como jóvenes que desertan del sistema escolar y trabajadores rurales y se impulsó el programa de competencias laborales, que buscaba construir un sistema de competencias laborales y un registro de entidades de capacitación.

Una de las iniciativas más innovadoras creadas a partir de la nueva institucionalidad de la DINAE, que constituye uno de sus principales instrumentos orientadores de políticas es el Observatorio del Mercado de Trabajo, instancia de seguimiento que busca dar transparencia a la información existente en esta área y aportar elementos para diseñar programas concretos, poder planificar la actividad de la DINAE y elaborar políticas.

El Observatorio está a cargo de las siguientes tareas:

- a) Seguimiento de la evolución del mercado de trabajo. Actualiza una base de datos sobre el mercado laboral y elabora informes mensua-

les de coyuntura sobre el mercado laboral y sus cambios. Mantiene contactos con informantes calificados y releva la oferta y la demanda de trabajo, poniendo esta información a disposición de la dirección de la DINAE y los diversos programas.

- b) Estudio de la oferta de empleo, identificando grupos objetivo de posibles programas de empleo, intentando profundizar hacia el interior de los grupos objetivos ya definidos, como grupos de mujeres, de jóvenes, realizando sugerencias de líneas de intervención institucional, y propuestas de formulación de programas
- c) Estudio de la demanda de trabajo del sector empresarial a través del estudio de los diferentes sectores productivos, proporcionando información sobre la situación de cada sector, las modalidades de selección de personal, las innovaciones tecnológicas, las calificaciones demandadas, para orientar en la decisión de cursos a realizar e informar también a las entidades de capacitación
- d) Análisis territorial. Se hace un seguimiento del mercado laboral de cada uno de los departamentos, actualizando informes de los mismos realizados a partir de un diseño de la DINAE e identificando grupos de población, actividades económicas relevantes, y emprendimientos productivos.
- e) Evaluación y seguimiento, que genera herramientas para evaluar los cursos, como el seguimiento a egresados, el análisis de las entidades de capacitación, etc.

## **5.8 Actores laborales y nueva institucionalidad para el empleo**

Como hemos señalado, el caso de Uruguay constituye una experiencia muy innovadora en el ámbito del MERCOSUR, en cuanto a construir una nueva institucionalidad expresamente orientada a anticipar y enfrentar los problemas de empleo y las variaciones del mercado de trabajo, conformada por la DINAE y la JUNAE.

En los primeros años de la década del noventa se crean, sin embargo, otros tres ámbitos institucionales de integración tripartita. En el año

1990 el gobierno recientemente electo, cita a las direcciones máximas de los sindicatos y de las cámaras empresariales y les ofrece realizar un pacto social para desindexar los precios de la economía. En lo inmediato se comenzaría con los salarios y posteriormente se seguiría con los otros precios relevantes en la formación de los precios al consumo: tarifas, tipo de cambio, tasa de interés, tasa de reajuste de alquileres, etc

El movimiento sindical no aceptó el ofrecimiento y se retiró de las negociaciones. El gobierno decretó un aumento de salarios por el monto que ofrecía en el acuerdo, esperando que la inflación tuviera un sustancial descenso. Sin embargo, los precios subieron más que anteriormente (en 1990 la inflación fue de 128,9%), provocando una sustancial reducción de los salarios reales. En ese momento el PIT-CNT (central sindical uruguaya) planteó una serie de demandas que incluían la revisión de la política salarial, además de una serie de ámbitos de participación.

De allí surgieron tres ámbitos institucionales nuevos de participación tripartita: el Directorio del Banco de Previsión Social, la Comisión Sectorial para el MERCOSUR y la Junta Nacional de Empleo.

La integración al directorio del Banco de Previsión Social de un delegado por cada uno de los sectores sociales involucrados en las pasividades -empresarios, trabajadores y pasivos-, estaba establecida en la constitución de 1967, pero no se había concretado en 1992, por falta de una reglamentación específica. A partir de ese año se integran los tres delegados sociales, que con los delegados del Poder Ejecutivo completan el Directorio del BPS, que administra jubilaciones y pasividades, seguro de salud y enfermedad para los trabajadores inscritos, seguros de desempleo, etc.

La Comisión Sectorial para el MERCOSUR, por su parte, es un organismo dependiente formalmente de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (que depende de la Presidencia de la República), que tiene el cometido de asesorar en los temas vinculados a la integración regional. A diferencia del caso anterior en este ám-

bito la participación de los delegados de los actores sociales no tiene carácter resolutivo

Por último, la Junta Nacional de Empleo tiene un carácter jurídico complejo, pues aunque la ley que la crea indica que debe “asesorar” a la Dirección Nacional de Empleo, en la elaboración de políticas de empleo, en realidad cumple una función ejecutiva, adopta decisiones y no se limita solamente a realizar asesoramientos.

La gestión de los actores sociales en estos ámbitos ha tenido resultados variados. En el BPS, mientras los empresarios apoyaron la transformación del sistema previsional hacia un modelo con mayor participación privada, los sindicatos se opusieron sistemáticamente, pero sin lograr su objetivo. También se opusieron al cambio de reglamentación que determinó la expansión de las tercerizaciones.

En el ámbito del MERCOSUR, quizás el principal logro es la elaboración de la Carta de Derechos Fundamentales del MERCOSUR, que si bien no tiene carácter vinculante, crea una Comisión Socio Laboral que podría analizar el cumplimiento de esos derechos en los países del MERCOSUR. Si bien puede tener una consecuencia importante a mediano plazo en algunos países, la legislación uruguaya prevalece sobre las normas de la Carta, por lo cual no tendrá efectos previsibles.

Finalmente, a través de la labor de la JUNAE, ha sido la labor de la DINAE donde han fructificado los mayores esfuerzos tripartitas en materia de políticas de empleo.

## 5.9 Conclusión

Uruguay, tras la crisis mexicana de 1995, experimentó un gran aumento de la tasa de desempleo, alcanzando cerca de un 15% que casi duplica los niveles históricos en torno al 8%. Las cifras disponibles hablan de la emergencia de un desempleo de corte estructural, que se expresa en el hecho de que los desempleados tardan cerca de 36 meses en recuperar su empleo perdido.

La principal explicación para este fenómeno es la implementación de procesos de racionalización que han incrementado la productividad, pero no los puestos de trabajo. A ello se debe sumar el que los empresarios uruguayos hayan asumido una política de ajuste pasivo, sin mostrar mayor preocupación por la generación de nuevos empleos. Esto es una muestra de su desconcierto frente a una reconversión productiva cuyos resultados finales aún son inciertos.

En el plano de las relaciones laborales, Uruguay introdujo en los '90 una fuerte desregulación, cuya mayor expresión se dio en el plano de la negociación colectiva hacia el bipartismo, con el retiro de ésta del gobierno, su descentralización al nivel de las empresas, lo que de paso redujo su cobertura del 90% al 25%, y la ampliación de las temáticas negociadas, trascendiendo los acuerdos sólo salariales.

Con respecto a las políticas de empleo, se hizo durante los '90 un esfuerzo importante, en comparación a los otros países del MERCOSUR, para instalar una nueva institucionalidad para el empleo (DINAE y JUNAE), pero que sin embargo ha tenido un escaso impacto en la empleabilidad de los trabajadores. Este problema se ha visto agravado por los liderazgos erráticos de la nueva institucionalidad, que en un principio tuvieron una actitud pasiva y restringida a la recaudación de fondos, entre el '92 y el '95), para luego adoptar una actitud más proactiva pero carente de orientación estratégica entre 1995 y 1999.

Uruguay, economía y mercado laboral de dimensiones pequeñas, se ve enfrentado a las problemáticas propias de una inserción en los mercados externos, sin haber definido bien su vocación productiva, elemento esencial para definir un nuevo modelo de desarrollo.

# PROSUR

# VI—SÍNTESIS

## COMPARATIVA

### DE LAS POLÍTICAS

### DE EMPLEO EN LOS

### PAÍSES ESTUDIADOS

#### 6.1 Ajuste y apertura externa con alto desempleo

Como puede observarse a lo largo de los distintos casos presentados en este estudio, las nuevas problemáticas del empleo que enfrentan Argentina, Brasil, Uruguay y Chile tienen como denominador común el alto desempleo. El impacto de los procesos de ajuste estructural y de la reciente crisis económica mundial sobre los mercados de trabajo se ha traducido en un aumento de las tasas de desempleo y en una mayor presencia de los empleos informales y precarios, tendencias frente a las cuales se han ideado diferentes arreglos institucionales y de políticas públicas para aumentar la protección social de los trabajadores. Sin embargo, un factor común a los países estudiados es la todavía baja cobertura real de las redes de protección social y de los sistemas de seguro de desempleo, a pesar de los avances logrados en los noventa.

Chile fue el primer país en experimentar que las políticas de ajuste y apertura generan desempleo. Desde mediados de los años 70 militares y grandes empresarios impulsaron las reformas estructurales, luego vino la privatización de las empresas públicas y la desregulación de las relaciones laborales, entre otros aspectos. Todo ello ocurrió con un alto costo social (disminución de salarios reales y alto desempleo), pero sentó las bases para que desde 1984 se alcanzaran elevadas tasas de crecimiento del producto. Los gobiernos democráticos en los noventa mantuvieron en lo grueso las políticas económicas, centrandose además sus esfuerzos en la reducción del desempleo y en una política social de reducción

de la pobreza, modelo que fue exitoso al menos hasta 1998, fecha en que se dispara el desempleo.

Distinta es la situación de Argentina, Brasil y Uruguay, donde la primera labor de los gobiernos democráticos fue realizar el ajuste estructural que permitiera sustentar un buen desempeño económico en el largo plazo. La situación que dichos países heredan de los gobiernos militares durante los ochenta se caracteriza, por cierto con matices, por una combinación de estancamiento productivo, altísimas tasas de inflación y muy elevados niveles de endeudamiento tanto interno como externo.

Ante este delicado panorama, los gobiernos democráticos deben promover simultáneamente la reactivación económica —mediante la expansión de la demanda a través de aumentos de salarios o fijación de precios— y el control del gasto —mediante la reducción del aparato público—, ecuación que no siempre es fácil de lograr y que muchas veces lleva a sucesivos ciclos de reactivación y crisis inflacionaria, como lo muestra el fracaso de los sucesivos programas aplicados inicialmente tanto en Argentina como en Brasil. Uruguay es un caso ligeramente distinto, porque el ajuste se llevó a cabo con mayor lentitud, dada la fuerza del actor sindical y la oposición popular expresada en un plebiscito anti-privatizaciones. Si bien, también en Argentina el sindicalismo es un actor muy fuerte, éste negoció su apoyo al programa de ajuste aplicado a principios de los noventa. El caso brasileño en tanto está muy marcado por las heterogeneidades de las realidades de los distintos estados federales.

Así, si bien el resultado final de la evolución de los mercados de trabajo de la región fue en grandes líneas el mismo —aumento del desempleo— este fenómeno responde a distintas fases de desarrollo de las respectivas economías. Particularmente en los casos de Brasil y Argentina, el mayor desempleo va acompañado por un aumento importante de la precariedad y del empleo informal, ya que, ante la gran caída de los salarios reales, los hogares desarrollan diversas estrategias para aumentar sus ingresos, lo que explica el aumento creciente de la tasa de partici-

pación laboral femenina que se integra en ocupaciones sin contrato, sin previsión social y con largas jornadas de trabajo.

En el caso de Uruguay, el empleo precario no ha aumentado tan rápidamente lo que se explica porque, pese a que al igual que en los casos anteriores se ha implementado una política de contención de los salarios reales, éstos se han mantenido estables, además de existir una red de protección social y un seguro de desempleo de mayor cobertura, apoyado por una institucionalidad estatal expresamente diseñada para enfrentar la problemática del empleo (DINAE).

Chile, por su parte, enfrenta al igual que el resto de los países un alto nivel de desempleo, cercano al 10%, y el nivel del subempleo es menor comparativamente que en los demás casos<sup>4</sup>. Además, los salarios reales se elevaron durante la década de los noventa, y la fuerza de trabajo mantiene, en relación a las otras, altos niveles de asalarización. Se trata, por lo tanto, de un mercado de trabajo comparativamente más formalizado aunque enfrentado igualmente a la problemática del desempleo. El aumento de la tasa de desocupación por sobre los dos dígitos es algo que pareciera ser una realidad estructural más que coyuntural debido a que los sectores con mayor crecimiento no son generadores de empleo. El Gobierno se encuentra abocado a enfrentar esta fase de “crecimiento sin empleo” mediante políticas activas de nuevo cuño como son la atracción de inversiones (Programa Todo Chile de CORFO) y el programa de aprendizaje continuo, Chile Aprende Más.

## 6.2 Gobiernos responsables de la crisis:

De acuerdo a las diferencias señaladas entre los casos analizados, el Estado ha asumido distintos roles de acuerdo a las prioridades definidas por cada gobierno (ver cuadro comparativo de las políticas de empleo al final del documento). En Argentina y Brasil, se buscó inicialmente aplicar medidas de ajuste fiscal al mismo tiempo que

ampliar el poder de compra de los trabajadores, pero ello derivó a fines de los '90 en una hiperinflación descontrolada. En Uruguay, en tanto, las primeras medidas fueron orientadas a la contención de las demandas salariales. Chile marca la diferencia, con un esquema donde los primeros gobiernos de la Concertación promueven instituciones de diálogo social, con énfasis en alcanzar una mayor equidad social y en fomentar el desarrollo productivo, diálogo que se rompe en período de crisis.

En el caso argentino, aparece como clave la relación entre el Estado y las centrales sindicales. El gobierno peronista de Menem mantuvo y profundizó las medidas de ajuste iniciadas por el gobierno del radical Alfonsín, pero esta vez acompañadas de una fuerte contención de los salarios y medidas de flexibilización laboral. Para que ello no derivara en protesta social generalizada, se negoció directamente con una central sindical del mismo partido del presidente (justicialista) la aplicación de las medidas. El gobierno radical que asume a finales de los noventa se ve enfrentado a los desastrosos efectos de la paridad cambiaria (sobre-evaluación de la moneda nacional) además de un altísimo nivel de endeudamiento interno y externo, pero ya no cuenta con el apoyo de los sindicatos, lo que le produce además problemas de gobernabilidad política. La salida a esta situación es algo imposible de predecir dado el nivel de descomposición del régimen político y de la anomia social que se arrastra por años.

En el caso brasileño, por su parte, es fundamental considerar la desarticulación entre el nivel federal y los niveles estatales de acción del Estado, que lleva a que, si bien hay regiones donde las políticas económicas y de empleo han tenido mayor éxito, surjan con frecuencia estallidos sociales que tienen un fuerte componente de territorialidad. Otro factor que interviene con fuerza, dado la gran escala de la economía brasileña, es la relación con los gremios empresariales y particularmente con el sector financiero, que así como obstaculizó algunas políticas del gobierno de

<sup>4</sup> Aunque no se dispone de mediciones exactas se estima el subempleo en un 14% lo que sumado a la desocupación se traduciría en un cuarto de la fuerza de trabajo con problemas de empleo.

Sarney, llevó en cierta medida a la caída del gobierno de Collor (acusado de corrupción) y ha afectado severamente la gestión del gobierno de Cardoso, por el problema del endeudamiento.

En Uruguay, el papel del Estado durante los noventa fue de desestructurar el sistema antiguo de relaciones laborales, cuya institución emblemática fueron los Consejos de Salarios, y crear uno nuevo, de carácter bipartita, más orientado a favorecer la empleabilidad y el desarrollo de competencias de los trabajadores. La creación de la Dirección Nacional del Empleo y del Observatorio Laboral es una experiencia pionera, que puede servir como ejemplo a seguir para los demás países, aunque la puesta en práctica no ha sido del todo eficiente. En gran medida ha sido este esfuerzo de institucionalización de las políticas de empleo y del diálogo entre los actores laborales lo que ha permitido realizar el ajuste sin los niveles de conflictividad y crisis laboral de sus países vecinos. La lentitud de la reconversión exportadora se explica por un cierto desconcierto empresarial ante el riesgo y a la falta de oportunidades de negocio.

Por último, en Chile, durante los noventa el Estado cumplió un papel en el plano del incentivo al diálogo social, del fomento productivo y de la política social. Esquema que, como señalamos, fue exitoso hasta 1998 pero que posteriormente se ha demostrado insuficiente para recuperar niveles altos de crecimiento con bajo desempleo. Tras la coyuntura de la crisis, el Estado ha intervenido más directamente en la creación de empleos en el sector público, en el subsidio a la contratación de mano de obra por parte del sector privado y en el fomento a la capacitación, pero comparativamente, aparece rezagado con respecto al caso de Uruguay, en cuanto a desarrollar una institucionalidad diseñada expresamente para resolver los problemas de empleo. La reciente reforma a la legislación laboral es una de las causas, según los empresarios, de la pérdida de puestos de trabajo.

### 6.3 Políticas de empleo insuficientes

Durante la década del 90 todos los países implementaron como política pasiva los siste-

mas de seguro de desempleo (el caso más tardío fue el de Chile que recién lo instauró en el año 2001). En general, aunque han tenido una corta existencia como para hacer una evaluación más de fondo, puede señalarse que los distintos seguros tienden a tener una baja cobertura, particularmente en los casos de Brasil y Argentina, lo que se explica por los altos niveles de precarización e informalidad en el empleo. En todo caso el sistema de seguro es altamente insuficiente dada la magnitud de los problemas de empleo. Se estima que en Argentina hay un 57% de la población activa con problemas de empleo (desempleo, subempleo, empleo precario, etc.) y un 54% en el Uruguay. Por otra parte en todos los casos se está produciendo un aumento de la oferta de trabajo por crecimiento de la tasa de actividad.

En cuanto a las políticas activas éstas no se incluyeron en forma integrada a las políticas económicas globales lo que les ha restado impacto. Los Gobiernos han implementado programas que persiguen objetivos múltiples: reducir los costos de contratación, facilitar la inserción laboral, promover la recalificación laboral, mejorar el capital humano, etc. La variedad de programas no debe conducir a error: las políticas activas de empleo no parecen haber facilitado la creación de nuevos empleos ni tampoco han mejorado la empleabilidad de los trabajadores. Lo que sí está claro es que los Estados, a través de las políticas de empleo, están socializando el costo social del desempleo y están operando para contener los desbordes sociales. La paradoja está en que el proceso de liberalización lleva a que la economía siga el curso decidido por los agentes privados mientras que el Estado se hace cargo del costo social de las estrategias empresariales.

En materia institucional, el caso que muestra un mayor nivel de estructuración es el ya mencionado de Uruguay, con la experiencia de la DINAE. Brasil cuenta con el Sistema Nacional de Empleo (SINE), que realiza fundamentalmente labores de intermediación de mano de obra, aunque cuenta con bajos recursos y su actuación es muy heterogénea y desarticulada a nivel de los diversos estados federales y municipios. Argentina cuenta con un Fondo Nacional de Em-

pleo, destinado a financiar las prestaciones del seguro de desempleo y los programas de emergencia ocupacional. En estos tres casos, las políticas de promoción del empleo aparecen directamente ligadas a las políticas de capacitación y formación de capital humano.

Chile aparece como el único caso en que no hay una instancia centralizada a cargo de los temas del empleo. En el Ministerio del Trabajo hay una oficina a cargo de la capacitación (SENCE) de

acuerdo a un esquema de “recursos públicos-operaciones privadas” también en dicho ministerio se administrará el seguro de desempleo (operado por privados). Las políticas de empleo transitorias se han implementado descentralizadamente. Además, están las políticas de fomento productivo, gestionadas desde el Ministerio de Economía y la CORFO. Sin duda, la ausencia de una institucionalidad central para el empleo es uno de los desafíos que este país debería asumir.

### CUADRO COMPARATIVO MERCADO LABORAL Y POLÍTICAS DE EMPLEO EN ARGENTINA, BRASIL, CHILE Y URUGUAY

	Argentina	Brasil	Chile	Uruguay
Ciclos económicos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Crecimiento de 8%, 1991-1994</li> <li>• Crecimiento de -3%, 1995</li> <li>• Crecimiento de 6%, 1996-1998</li> <li>• Crecimiento negativo, 1999-2000</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Crecimiento negativo, 1990 y 1992, ajuste fiscal</li> <li>• Crecimiento de 1,8% promedio 1990-1999 (0,8% en industria)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Crecimiento de 7,5% promedio, 1989-1997</li> <li>• Crecimiento de 2,8% promedio, 1998-2000</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Crecimiento de 3,8% promedio, 1985-1990</li> <li>• Crecimiento de 4,6% promedio, 1990-1994</li> <li>• Crecimiento de 2,0% promedio, 1995-1999</li> <li>• Crecimiento de -1,3%, 2000</li> </ul>
Evolución del empleo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Privatizaciones, reducción de empleos en el sector público</li> <li>• Destrucción de empleos asalariados</li> <li>• Aumento de la desocupación</li> <li>• Aumento de la subocupación</li> <li>• Aumento del empleo informal, en sectores de baja productividad y alta inestabilidad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Entre 1989 y 1999 se triplica la tasa de desempleo, de un 3,0% a un 9,6%</li> <li>• Mayor nivel de desempleo oculto</li> <li>• Aumento del empleo informal</li> <li>• Aumento de la ocupación en el sector servicios</li> <li>• Aumentos de productividad en la industria</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Disminución tasas de desempleo, 1989-1998, de 12% a 6%</li> <li>• Aumento del desempleo, 1999-2000 (cerca del 10%)</li> <li>• Subempleo en torno al 14%</li> <li>• Empleo asalariado relativamente estable</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tasa de desempleo estable en torno al 8% entre 1990 y 1995</li> <li>• Luego se eleva a un 11,3% en 1999 y a un 15,6% en el 2001</li> <li>• En 1999, 19,8% de la PEA en empleos precarios, 3,6% subempleados y 19,2% trabajadores informales</li> </ul>
Evolución de los ingresos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Caída de los ingresos medios en puestos de baja calificación</li> <li>• Incremento de remuneraciones reales en el sector formal</li> <li>• Mayor desigualdad distributiva</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aumentos de productividad + disminución de salarios reales (ej: industria)</li> <li>• Altísima desigualdad en la distribución del ingreso</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aumentos de productividad y salarios reales, especialmente en sectores exportadores primarios</li> <li>• Ingreso mínimo en crecimiento real constante</li> <li>• Distribución del ingreso muy desigual, sin variaciones</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aumento leve negociado de los salarios reales entre 1985 y 1990</li> <li>• Durante los '90, contención de los aumentos salariales (descentralización de la negociación salarial)</li> </ul>
Participación laboral	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aumento participación laboral</li> <li>• Frente a la crisis de 1998, estrategias familiares de reemplazo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aumento participación laboral</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tasa de participación laboral en aumento, especialmente entre las mujeres (hasta 1999)</li> <li>• Leve disminución de la participación laboral en el 2000 (¿desempleo oculto?)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aumento de la participación laboral</li> <li>• Incorporación masiva de la mujer al mercado de trabajo</li> </ul>
Políticas de empleo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Flexibilización de relaciones laborales (contratos flexibles, regulación tripartita del conflicto)</li> <li>• Descentralización de negociaciones colectivas (alianza gobierno/central sindical más poderosa)</li> <li>• Privatización de los sistemas de salud y seguridad social</li> <li>• Fondo Nacional de Empleo</li> <li>• Seguro de desempleo que cubre sólo al 10% de los desempleados)</li> <li>• Programas Activos de Empleo (contención de desbordes sociales)</li> <li>• Programas de Capacitación</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Red de protección social muy débil</li> <li>• Seguro de desempleo de bajo alcance</li> <li>• Baja cobertura de previsión social (60% de los trabajadores del sector privado no acceden)</li> <li>• Sistema nacional de Empleo (SINE), que realiza labores de intermediación de mano de obras, pero con recursos escasos y desarticulación entre el nivel federal central y los niveles estatales</li> <li>• Seguro de desempleo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incentivos a la productividad</li> <li>• Alza del salario mínimo</li> <li>• Diálogo social</li> <li>• Fomento productivo, recursos públicos-operación privada</li> <li>• Políticas sociales focalizadas a inserción laboral de grupos vulnerables (jóvenes, mujeres, etc.)</li> <li>• Política de capacitación; recursos públicos-ejecución privada</li> <li>• Seguro de desempleo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dirección Nacional de Empleo (DINAE)</li> <li>• Observatorio Laboral</li> <li>• Políticas de recalificación laboral, desarrollo de competencias</li> <li>• Seguro de desempleo</li> </ul>

## **VII** – Conclusiones y

### **Recomendaciones**

- 7.1 El análisis de las políticas de empleo de los países del Cono Sur nos ha llevado a las estrategias de desarrollo. Mientras las políticas económicas no incluyan, en su diseño, la temática del empleo, las políticas de empleo se mantendrán como meros paliativos sociales en tiempos de crisis.
- 7.2 Tal como están concebidas, las políticas de empleo no crean empleos, sólo atenúan el impacto de la movilidad laboral. Por lo tanto, sería más exacto referirse a ellas como programas sociales de empleo.
- 7.3 Que los gobiernos progresistas de la región no logren colocar el empleo como prioridad de su gestión es tema que merece un análisis más detenido.
- 7.4 Los problemas de empleo no son una fatalidad asociada a la globalización. Desde ya se puede decir que éstos se pueden originar o agravarse por motivos que no son estrictamente económicos: reformas estructurales mal llevadas (Gobierno), presiones ideológicas (organismos multilaterales, grandes empresarios), demandas corporativas (sindicatos, cámaras empresariales), sucesos políticos en otros países (Japón, USA, MERCOSUR).
- 7.5 La desregulación y la flexibilidad empresarial en materia de contratación y despido pueden tener efectos perversos en el largo plazo, de los cuales deberá, también, hacerse cargo el Estado. De ahí la importancia de prever el costo social (y económico) de las políticas de desregulación.
- 7.6 Las consecuencias sociales de los problemas de empleo que se convierten en realidades masivas y duraderas son incalculables: polarización de la estructura social, empobrecimiento de los sectores medios, pérdida de legitimidad del sistema económico, generaciones enteras de población joven que no han tenido experiencia laboral, pérdida del valor del trabajo, delincuencia considerada como medio legítimo de supervivencia, etc.
- 7.7 La disminución del empleo asalariado es una tendencia general, lo que indica que deberán ajustarse los sistemas de protección social y la legislación laboral. Está a la vista el rezago del derecho del trabajo, el que no ha integrado el cambio en las fronteras jurídicas del empleo. Es urgente promover una actualización jurídica que parta por revisar el concepto de empresa y por definir la relación de dependencia.
- 7.8 Para que las políticas activas de empleo tengan algún impacto, se debiera considerar no solamente las necesidades de las empresas sino también la empleabilidad del trabajador, lo que permitirá conjugar objetivos de capital humano con integración social
- 7.9 Para implementar políticas de empleo eficaces a nivel del MERCOSUR y Chile, parece recomendable:
- crear una institucionalidad dentro del Estado, dirigida expresamente al diseño de políticas para la generación de empleos sustentables en el tiempo. Ya no basta con las políticas y programas implementadas descentralizadamente por distintos servicios, el empleo se ha convertido en tema prioritario para los gobiernos de la región.
  - integrar plenamente en dicha institucionalidad mecanismos de diálogo y participación de los sindicatos y representantes del

mundo empresarial. Como lo muestran los casos estudiados es clave considerar el tema de la sustentabilidad política de las medidas impulsadas por los gobiernos, para evitar los riesgos de crisis sociales.

- articular de mejor manera las políticas de empleo con las políticas de capacitación y formación de capital humano. No se trata sólo de colocar mano de obra, hay que aumentar las condiciones de empleabilidad de los trabajadores, promoviendo el desarrollo de nuevas competencias.
- complementar las políticas de empleo con las políticas de fomento productivo. La generación de empleo no puede reducirse a medidas transitorias, debe hacerse un esfuerzo por detectar los sectores productivos más dinámicos y con mayor potencial de generación de puestos de trabajo a futuro.
- ampliar la cobertura de la red de protección social; a pesar de las dificultades por las que

atravesan las economías de los países estudiados, es preciso realizar el máximo de esfuerzos posibles por aminorar el costo social de las medidas de ajuste, esto implica pensar en el diseño de nuevos instrumentos que permitan llegar a los trabajadores no cubiertos (sector informal, cuenta propia, etc.)

- fortalecer la institucionalidad a nivel del MERCOSUR. Las medidas antes recomendadas no tendrán mayor impacto si no existen instancias formales de coordinación de políticas entre los distintos gobiernos de la sub-región. La crisis argentina ha demostrado la interdependencia que existe. A la movilidad del capital y los recursos, se agregan los desplazamientos de la fuerza de trabajo. Por ello es importante abordar el tema del empleo no solo como un problema de derechos sino también desde las posibilidades de complementación productiva.

# SUR