



III Seminario Técnico Regional

CONSTRUYENDO CONSENSOS EN TORNO AL MERCADO DE TRABAJO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

FUNDACIÓN TINKER - FUNDACIÓN NOVUM MILLENIUM
BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

CONSTRUYENDO CONSENSOS
EN TORNO AL MERCADO DE TRABAJO
EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE

I I I S e m i n a r i o T é c n i c o R e g i o n a l

FUNDACION TINKER
FUNDACION NOVUM MILLENIUM
BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

Buenos Aires, 19 y 20 de Septiembre, 2002.

El presente libro documenta el resultado de las discusiones técnicas realizadas en el marco del III Seminario Técnico Regional “Construyendo Consensos en Torno al Mercado de Trabajo en América Latina y el Caribe” organizado conjuntamente entre el Banco Interamericano de Desarrollo y la Fundación Novum Millenium. Seminarios técnicos de iguales características en el objetivo de buscar consensos en tornos a reformas eficientes en los mercados laborales Latinoamericanos y del Caribe se llevaron a cabo en la ciudad de Panamá y Lima, Perú. Este tercer seminario técnico se llevó a cabo en la localidad de Pilar, provincia de Buenos Aires, Argentina entre el 19 y 21 de septiembre de 2002. La realización del seminario fue posible gracias a la valiosa y desinteresada ayuda financiera de la Fundación Tinker de los Estados Unidos.

El seminario contó con la invaluable y activa participación de:

- René Cortazar - *Ex Ministro de Trabajo de Chile*
- Enrique Deibe - *Director de Relac. Federal Trabajo (Argentina)*
- Juan Federico Bosch - *Subsecretario de Trabajo (Uruguay)*
- Ximena Rincon - *Superintendente de Seguridad Social (Chile)*
- Félix Mitnik - *Proyecto Joven (Argentina)*
- Luis Rosales - *Proyecto Chile Joven (Chile)*
- Macarena Garcia Aspillaga - *Confederación Producción y Comercio (Chile)*
- Jessica Camusett Veliz - *Consejera CUT (Chile)*
- Félix Clovis Curado - *Ministerio de Trabajo y Empleo (Brasil)*
- Sergio Mendonça de Barros - *DIESE (Brasil)*
- José Pastore - *CNI (Brasil)*
- Jorge Guzman Alvarenga - *Vicepresidente CUT (Paraguay)*
- Martiniano Capurro - *Ministerio de Justicia y Trabajo (Paraguay)*
- Juan Mailhos Gutierrez - *Junta Nacional de Empleo (Uruguay)*
- Luis Goichea Gonzalez - *PIT - CNT (Uruguay)*
- Noemí Rial - *Secretaría de Trabajo de la Argentina*
- Claudio Moroni - *Superintendente de Seguros de Argentina*
- Daniel Funes de Rioja - *Unión Industrial Argentina*

- Juan Etala - *Unión Industrial Argentina*
- Darío Hermida Martínez - *Abogado de empresas*
- Carlos Aldao Zapiola - *Empresa Loma Negra*
- Juan Carlos Fernández Humble - *Empresa Aguas Argentinas*
- Julián De Diego - *Abogado de empresas*
- Francisco Echezarreta - *Cámara Argentina de Comercio*
- Luis Angulo - *Consejo Federal del Trabajo de Argentina*
- Alberto Tomasone - *Federac. Arg. de Empleados Comercio y Servicios*
- Carlos Rodríguez - *Sindicato Mecánico y Afines Transp. Automotor*
- Carlos Tomada - *Abogado Laboralista*
- Rubén Cortina - *Sindicato Empleados de Comercio*
- Mara Bettiol - *Unión de ART*
- Enrique Feuillassier - *Unión de AFJP*
- Walter Arrighi - *Director de Políticas de la Seguridad Social*
- Pedro Taddei - *Instituto Nac. Recursos Seguridad Social*
- Jorge Sanmartino - *Instituto Nac. Recursos Seguridad Social*
- Jorge García Rapp - *Consultor independiente*
- Roberto Izquierdo - *Consultor independiente*
- Ernesto Kritz - *Consultor independiente*
- Mariano de los Heros - *Consultor independiente*
- Gustavo Márquez - *Banco Interamericano de Desarrollo*
- Jacqueline Mazza - *Banco Interamericano de Desarrollo*
- Andrews Morrison - *Banco Interamericano de Desarrollo*
- Carmen Pagés - *Banco Interamericano de Desarrollo*
- Roberto Fuentes Lúnes - *Banco Interamericano de Desarrollo*

A todos los participantes y a la Fundación Tinker,
muchas gracias.

Oswaldo Giordano *Director del Instituto de Trabajo y Seguridad Social de la Fundación Novum Millenium (en uso de licencia).*

Alejandra Torres *Directora del Instituto de Trabajo y Seguridad Social de la Fundación Novum Millenium (a cargo).*

Jorge Colina *Investigador Senior del Instituto de Trabajo y Seguridad Social de la Fundación Novum Millenium.*

Fundación Novum Millenium.

Índice .

Introducción.

Oswaldo Giordano, Alejandra Torres, Jorge Colina. 7

Mercados Laborales en Crisis: Lecciones de la Experiencia Internacional en América Latina.

Apertura y Objetivos del Seminario.

Juan José Olivella, Alejandra Torres, Enrique Deibe. 13

La Reforma Laboral en América Latina: Una Visión desde la Economía Política.

René Cortázar. 23

Los Mercados de Trabajo en América Latina en los Noventa: Descifrando la Década.

Suzanne Duryea, Olga Jaramillo, Carmen Pagés Serra. 35
Comentario Técnico: *Juan Federico Bosch.* 49

Capacitación de la Fuerza Laboral en América Latina: ¿Qué Debe Hacerse?

Gustavo Márquez. 55

Servicios de Intermediación Laboral: Un Análisis para los países de América Latina y el Caribe.

Jacqueline Mazza. 73

Mesa Redonda: Lecciones de la Experiencia del Proyecto Joven (Argentina).

Félix Mitnik. 93

Referencias Bibliográficas.

121

Mesa Redonda: Lecciones de la Experiencia del Chile Joven.

Luis Rosales. 125

Seguridad y Salud en el Trabajo en América Latina y el Caribe: Análisis, Temas y Recomendaciones de Política.

Roberto Fontes Iunes. 137

Políticas Activas de Mercado Laboral: Experiencias Recientes en América Latina, el Caribe y los Países de la OCDE.

Andrew R. Morrison. 157

Comentario Técnico: *Sergio Mendonça.* 177

Conclusiones del Seminario Internacional. <i>René Cortázar.</i>	183
Mercados Laborales En Crisis: El Caso De Argentina.	
Apertura y Objetivos. <i>Osvaldo Giordano.</i>	189
Las Reformas Recientes en la Legislación Laboral. ¿Poco, mucho o mal orientadas?	
Expositor: <i>Alberto Tomassone.</i>	205
Expositor: <i>Daniel Funes de Rioja.</i>	209
Comentario Técnico: <i>Juan José Etala (h).</i>	214
Comentarista Técnico: <i>Roberto Izquierdo.</i>	217
Comentarista Técnico: <i>Carlos Rodríguez.</i>	221
La Cobertura de los Beneficios Laborales y de la Seguridad Social: Presente y Futuro.	
Expositor: <i>Jorge Colina.</i>	227
Comentarista Técnico: <i>Mara Bettiol.</i>	236
Comentarista Técnico: <i>Ernesto Kritz.</i>	238
Comentarista Técnico: <i>Pedro Taddei.</i>	241
El Régimen Previsional Argentino en el Marco de la Crisis.	
Expositor: <i>Walter Arrighi.</i>	247
Expositor: <i>Jorge García Rapp.</i>	253
Comentarista Técnico: <i>Jorge Sanmartino.</i>	263
Comentarista Técnico: <i>Claudio Moroni.</i>	267
Comentarista Técnico: <i>Enrique Feuillassier.</i>	271
Comentarista Técnico: <i>Mariano de los Heros.</i>	276
La Negociación Colectiva en el Marco de la Crisis.	
Expositor: <i>Carlos Aldao Zapiola.</i>	283
Expositora: <i>Noemí Rial.</i>	291
Comentarista Técnico: <i>Julián de Diego.</i>	298
Comentarista Técnico: <i>Dr. Carlos A. Tomada.</i>	303
Comentarista Técnico: <i>Juan Carlos Fernández Humble.</i>	309
Comentarista Técnico: <i>Rubén Cortina.</i>	311
Conclusiones. <i>René Cortázar.</i>	315

Introducción.

Osvaldo Giordano,
Alejandra Torres,
Jorge Colina.

Cuando empezamos a evaluar a mediados del año 2001 la posibilidad de organizar un seminario internacional sobre mercados de trabajo en Latinoamérica, nunca imaginamos que se haría en el marco de una de las crisis económico, político y sociales más profundas que haya experimentado el país en toda su historia. Percibíamos, en esos momentos la insatisfacción de la gente por la acumulación de demandas de mejoras económicas sin respuestas, por los vicios de la política y por la frustración de una historia de promesas no cumplidas. Entendíamos que el cambio en las reglas de juego de la organización económica, experimentada en la década de los noventa, implicó una modernización importante y positiva en el sistema productivo, aunque sin correspondencia con las expectativas sociales de buena parte de la población. En este marco de crisis e insatisfacción, los círculos técnicos y académicos que suelen influir en la toma de decisiones de la clase política, se dividían entre los que recomendaban dar una "cara social" al proceso de modernización económica y los que recomendaban directamente "cambiar el modelo" de modernización, en el entendimiento de que era la raíz fundacional de las expectativas sociales insatisfechas.

La idea de reunir a técnicos y académicos, internacionales y nacionales, alrededor de la búsqueda de consensos tenía como principal objetivo canalizar productivamente estas dos posiciones, que en aquel momento parecían más enfrentadas de lo que, hoy nos damos cuenta, realmente estaban. El desenlace de la crisis del 2001 nos muestra que quienes proponían "cambiar el modelo" nunca imaginaron la tragedia social que se produciría cuando la propuesta se hiciera realidad. No caben dudas de lo anterior, porque ni siquiera los defensores del "modelo" se imaginaban que el cambio iba a implicar semejante tragedia. En este sentido es que ambas posiciones eran coincidentes. Ambas, soslayaron la noción que detrás de un régimen cambiario había mucho más que el valor de una moneda. Había un conjunto arragado de contratos y reglas de juego entre los individuos que sostenían lo (¿poco?) que todavía estaba funcionando. La

devaluación vino de la mano de la intervención abrupta del gobierno para desarticular estos contratos y reglas de juego, lo que llevó a que lo que estaba funcionando, dejara de hacerlo, produciendo la tragedia laboral y social más dramática que conociera el país.

Ni en la peor de las hipótesis pensábamos que estaríamos debatiendo el “post-modelo” en el marco de una tasa de desempleo superior al 20% y donde son más los argentinos pobres que los no pobres. Nunca pensamos que podríamos volver tan repentinamente a la triste historia de los ochenta, de fuga de capitales, desinversión, conductas rentísticas no basadas en la competencia, todo lo cual desde el punto de vista del mercado laboral, se traduce en la destrucción de medio millón de empleos formales y una caída de los ingresos reales de las familias superior al 50%. Tampoco era previsible que en gran parte del resto de la región, que pareció en los noventa encaminarse finalmente por la senda del crecimiento económico, se desencadenaran procesos que, sin alcanzar el dramatismo de la Argentina, tienen características similares.

Lejos de poner en cuestionamiento la pertinencia del seminario, entonces, la explosión de la crisis puso en evidencia su vital importancia y actualidad.

En primer lugar, porque dentro de las muchas fallas que tienen los sistemas políticos latinoamericanos, una de las más importante es la baja capacidad que han mostrado los partidos políticos para preparar planes de gobierno técnicamente rigurosos y consistentes, y formar equipos técnicos, igualmente consistentes, capaces de ejecutarlos. Creemos que hay un gran desbalance entre las energías canalizadas para acumular poder y las que se destinan en la preparación para ejercer el poder. No hay otra explicación para el nivel de improvisación y superficialidad con que muchas veces se tratan temas de importancia decisiva para la sociedad.

Es necesario convencerse que el diseño de las políticas públicas y su posterior administración, es una tarea de alta complejidad, especialmente en épocas de crisis. Por eso, la mera enunciación de objetivos y slogans, sin un respaldo técnico de cómo implementar, debería ser unánimemente considerado un acto de irresponsabilidad política. La raíz profunda del fracaso de la clase política en Argentina se debe, en buena parte, al excesivo uso de la declamación y al simplismo con el que se tratan temas complejos. Por eso es tan frecuente el enunciado de objetivos de imposible cumplimiento, o que se declamen objetivos pero no se diseñan los instrumentos ni se integran los equipos técnicos para alcanzarlos. Tratamos temas complejos con una superficialidad tal, que la carga ideológica y los intereses sectoriales terminan imponiendo sus criterios por encima de los análisis objetivos que deberían buscar el bien común. No se puede explicar de otra forma la cantidad de promesas incumplidas y de errores de política acumulados por la dirigencia política argentina.

En segundo lugar, y yendo específicamente a la temática laboral, porque si alguna evidencia dejó el "modelo", es que el crecimiento del empleo no viene automáticamente de la mano del incremento en la actividad económica. El desempeño deficiente del mercado de trabajo no responde exclusivamente a factores económicos sino también, y probablemente en forma más decisiva, a las propias reglas de juego bajo las cuales se desenvuelven las relaciones laborales. Esto nos lleva a argumentar, de frente al futuro, que retomar el crecimiento económico alto es una condición necesaria, pero no suficiente para garantizar que comencemos a recomponer el tejido social.

Con la angustia que genera la crisis, pero con la esperanza de que puede ser una oportunidad para iniciar un proceso de recuperación, es que nos abocamos a organizar el seminario con el desafío de comenzar a andar un camino para superar las dos barreras mencionadas. Aceptamos el desafío bajo la convicción de que, tanto en la Argentina como en el resto de América Latina, se necesita una gran dosis de creatividad y audacia para diseñar e impulsar una agenda de políticas que cumplan con dos condiciones: consenso en un abanico lo más amplio posible de actores de distinta extracción ideológica, y rigurosidad técnica para garantizar su implementabilidad.

Obviamente que un seminario, más allá de la convocatoria a personas de muy elevado nivel técnico y representatividad, no tiene la potencia como para cambiar el profundo déficit de nuestro sistema político. En realidad, asumimos la responsabilidad de organizar el seminario, porque estamos convencidos de que podíamos hacer un aporte que representa algo más que un grano de arena en pos de evitar el principal riesgo que hoy enfrenta la Argentina y la región: que la crisis derive en un proceso de involución hacia modelos políticos autoritarios y/o modelos económicos intervencionistas que fatalmente perpetuarán la decadencia.

Este seminario es para nosotros el primer paso de cara a un desafío más ambicioso que nos hemos propuesto. Aspiramos a multiplicar las vías a través de las cuales se canalicen aportes concretos que alimenten un sistema político maduro, capaz de generar buenas ideas, y equipos técnicos que sepan aplicarlas y administrarlas. Queremos hacer aportes para fortalecer el sistema político a partir de generar ámbitos que permitan el debate creativo y riguroso, la búsqueda de consensos y la producción intelectual al servicio de propuestas implementables. No quisiéramos quedarnos de brazos cruzados ante la cruel realidad de que la presente tragedia económica y social se perpetúe, o mucho peor, venga de la mano de la violencia política, como ya se observa en varios países de la región.

Por eso pensamos un seminario organizado en dos módulos. En el primero, participaron dirigentes gubernamentales, empresariales y sindicales prove-

nientes de Uruguay, Brasil, Chile, Paraguay y Argentina, donde se presentaron, analizaron y discutieron investigaciones que abordaron el problema desde una perspectiva internacional, es decir, la sintomatología regional de los mercados laborales del cono sur. Las investigaciones y los comentarios técnicos de este módulo son las que se presentan en la primera parte del libro. Nos parece extremadamente útil poder compartir experiencias entre los países, aprender juntos, tanto de los aciertos como de los errores.

En el segundo módulo del seminario, más que dirigentes políticos, optamos por hacer participar un conjunto -obviamente no exhaustivo, ni mucho menos- de técnicos que de una u otra forma influyen en la toma de decisiones y posiciones políticas entre los dirigentes sindicales, empresariales y gubernamentales, en temas laborales y de la seguridad social en Argentina. En nuestro objetivo señalado de que planteamos nuestro "grano de arena" en la reconstrucción de la política en la Argentina desde la discusión técnica, es que optamos por hacer un seminario con algunos de los técnicos que aconsejan y asesoran a los principales dirigentes políticos y sectoriales argentinos. Las presentaciones, los comentarios y las arduas y muy jugosas discusiones que se llevaron adelante en este segundo módulo del seminario se presentan en la segunda parte del libro.

Agradecemos muy particularmente a todos y cada uno de los participantes del seminario. A Jackeline Mazza, Andrews Morrison e Ignacio Fiesta, del Banco Interamericano de Desarrollo, por su colaboración en las cuestiones técnicas y logísticas del módulo internacional. A Daniel Funes de Rioja y Alberto Tomassone por su desinteresada colaboración de los mismos aspectos para el módulo del estudio del caso argentino. A María Virginia Meinero por su paciente preparación del material técnico del seminario y de este libro. Y a Rosa Ferrari y Deborah Blasco por su denuedo en cuidar que todos los participantes tuvieran una buena estada durante el seminario.

Finalmente, nuestro agradecimiento a la Fundación Tinker de Estados Unidos porque sin su desinteresado aporte económico no hubiese sido posible financiar todos los gastos de pasajes, estadías y logística de organización de esta experiencia que, esperamos, sea la primera de un largo camino en este desafío de largo plazo que proponemos. Nos parece extremadamente meritorio y útil que se canalicen esfuerzo a cubrir los déficits de nuestro sistema político. Este tipo de apoyo por parte de los organismos internacionales, que para nada implica inmiscuirse en la política partidaria ni cuestionar la natural independencia con la que deben actuar, nos parece una estrategia que debería ampliarse y profundizarse. A todos muchas gracias y hasta pronto.

Osvaldo Giordano, Alejandra Torres y Jorge Colina.

MERCADOS LABORALES
EN CRISIS.

Lecciones de la
experiencia internacional
en América Latina.

Apertura y objetivos del seminario.

Juan José Olivella.

Banco Interamericano de Desarrollo.

Bienvenidos todos al 3º Seminario Técnico Regional “Construyendo consensos en torno al mercado de trabajo y la política de empleo en el Cono Sur”. Este seminario es el 3º de una serie de seminarios de consulta regional que se vienen organizando en la región. El primer seminario técnico de consulta regional sobre mercado laboral se llevó a cabo en ciudad de Panamá en noviembre de 2001 para la región de Centroamérica, mientras el 2º tuvo lugar el pasado mes de julio en Lima, abarcando a todos los países andinos. En este tercer seminario contamos con participantes de los cinco países de la región, Argentina, Brasil, Chile, Paraguay, Uruguay, quienes representarán las distintas perspectivas de los sectores empresarial, sindical, gubernamental, del mundo académico y de la sociedad civil. Este evento no hubiera sido posible sin el apoyo y el trabajo de nuestros copatrocinadores, ante todos, en nombre del Banco agradecemos a Fundación Novum Millenium su gran trabajo en la organización y diseño del evento. En segundo lugar, damos las gracias a la fundación Tinker, que, con un financiamiento generoso ha permitido que este evento se llevase a cabo.

El objetivo de la consulta que iniciamos hoy es: 1º profundizar en la comprensión de los cambiantes mercados laborales de los países del Cono Sur, sus tendencias y sus principales necesidades, y 2º avanzar en el conocimiento de políticas laborales que puedan promover un mayor desarrollo en la región.

Las sesiones que se llevarán a cabo constituirán insumos importantes para la preparación de la estrategia social del banco, un documento que guiará el accionar del BID en el campo social durante los próximos diez años. Es importante recordar que la política laboral no se puede considerar como un elemento aislado, sino como una política integrada dentro de las estrategias sociales y de la competitividad, al mismo tiempo, las consultas ayudan tanto al BID como a los países e instituciones de la región a identificar las políticas y los programas más

adecuados para aumentar la contribución de capital humano al desarrollo del Cono Sur. Como ustedes lo saben, formular políticas de mercado laboral requiere un detallado análisis de los problemas concretos a que nos enfrentamos. El BID, a través de los documentos de trabajo que les han sido repartidos, que abarcan temas como salud y seguridad en el trabajo, empleo informal, legislación laboral, políticas activas de empleo o sistemas de capacitación, y de toda la información disponible en nuestra página web, intenta fomentar el debate sobre estos temas, siendo este seminario la mejor muestra de la seriedad de este compromiso. Es común escuchar que el futuro de América Latina depende de la inversión que se realice en capital humano. Si bien este hecho es cierto, debemos también ser conscientes de la importancia de entender cómo funcionan los mercados laborales de la región y analizar cuáles son aquellas políticas que mejor pueden resolver los problemas que presentan. Y éstos son los objetivos que perseguiremos en el seminario.

Antes de dar paso a la Dra. Alejandra Torres, quisiera agradecer de nuevo a nuestros copatrocinadores su esfuerzo para convertir este seminario en realidad. Finalmente, sólo me queda desearles mucho éxito los dos días que ocupará este seminario, anticipando que será un debate muy productivo e instructivo en los mercados laborales.

Alejandra Torres.

Fundación Novum Millenium.

Cuando decidimos organizar este seminario lo hicimos bajo el total convencimiento de que vale la pena invertir esfuerzos en desarrollar Consensos en Torno al Mercado de Trabajo y las Políticas de Empleo en el Cono Sur. Nuestro convencimiento parte del decepcionante desempeño que muestran los mercados de trabajo de los países del Cono Sur. No es mi objetivo, en esta apertura, profundizar sobre información que, seguramente, será mucho mejor presentada y analizada a lo largo del seminario. Simplemente permítanme presentar algunos datos muy generales para dar una idea de las dimensiones del problema que enfrentamos:

- Si bien hubo muchas oscilaciones y los países no presentaron comportamientos idénticos, al menos comparado con los '80, en los '90 se produjeron mejoras significativas en los indicadores macroeconómicos de la región:
- Tuvimos más estabilidad. El promedio simple de inflación en los 5 países cayó del 174.08% en los '80 al 73% en los '90.
- Aumentó la inversión.
- Hubo avances significativos en el proceso de integración regional y con el resto del mundo. Las exportaciones crecieron durante la década del '90 (1992 a 1999) a una tasa del 6,5% anual.
- Consistente con esto, el PBI creció a una tasa del 3,2% anual. Esto implica un quiebre respecto al aumento del 1,04% anual registrado en los '80.
- Sin embargo, el desempeño laboral en los '90 ha sido mediocre:
- El crecimiento en el empleo fue muy modesto: del orden del 1,9% (Argentina, Chile y Uruguay) anual.
- Gran parte de este crecimiento se explica por subempleo, es decir, actividades de baja productividad, bajos salarios y sin registración.

En el caso argentino, la cantidad de trabajadores informales aumentó en un 38,7%. El aumento fue de 113,7% para los subocupados (demandantes y no demandantes), mientras que, entre 1993 y 2000, los subocupados demandantes aumentaron un 317%.

- La oferta de trabajo, tanto por razones demográficas como por incrementos en la tasa de participación femenina, muestra un alto dinamismo. Su crecimiento anual fue del orden del 2,2%.
- Consistente con esto, las tasas de desempleo y subempleo mostraron un persistente crecimiento, al punto de que podemos afirmar que los trabajadores que tienen un empleo registrado y razonablemente bien remunerado son minoría. En otras palabras, la mayor parte de la fuerza laboral del Cono Sur está desempleada o con un empleo de mediocre calidad.
- La correlación entre el desempeño laboral y el social es muy fuerte. Esto expli-

ca la aparente contradicción entre mejoras en el plano macroeconómico y mayor fragmentación social.

- Ha empeorado la distribución del ingreso. El coeficiente de Gini promedio aumentó de 0,478 a 0,494 (Argentina, Brasil, Uruguay). Considerando también a Chile, dicho coeficiente aumentó de 0,489 a 0,51.
- Ha aumentado la pobreza. En 1990 había en América Latina 200 millones de pobres, mientras que en 1999 ya eran 211,4 millones. Hay síntomas de disgregación social. Por ejemplo, los niveles inéditos de inseguridad y el creciente descreimiento respecto del sistema democrático.
- A este preocupante panorama se le adiciona la crisis en que estamos sumergidos en la actualidad. Todavía no podemos evaluarla en toda su magnitud pero en el caso Argentino podemos asegurar que no exageramos si la categorizamos como una tragedia.
- Tomando como base el año 2000, al 2002 se han destruido 817 mil puestos de empleo. Es decir, una caída del 6,6%. El empleo registrado tuvo una caída aun mayor del orden del 7,7%.
- La tasa de desempleo pasó del 15,1% al 22,6%.
- Hay no menos de 2 millones de personas bajo programas de empleo de emergencia.
- El salario real, corregido por precios al consumidor, ya cayó un 17,8% y seguramente -cuando se termine de digerir la devaluación- esta caída será significativamente mayor.
- El crecimiento de la pobreza está siendo explosivo. 19,5 millones de argentinos pasaron a tener esa condición. Por primera vez, la pobreza afecta a más del 55% de la población.

Para quienes de una u otra forma estamos involucrados en el proceso de toma de decisiones de nuestros países y aspiramos a un crecimiento con equidad no podemos evitar la sensación de frustración.

Creo que los resultados son contundentes. Podemos discutir matices, pero es muy evidente que, desde el punto de vista socio laboral, hemos fracasado.

El objetivo del seminario no es quedarnos en los lamentos, en los meros diagnósticos o en el deslindar responsabilidades. El objetivo es contribuir a diseñar una estrategia que sea lo suficientemente potente como para que podamos mirar con optimismo el futuro de nuestros países. Con esta orientación, los errores cometidos en el pasado son asumidos como parte de un doloroso proceso de aprendizaje.

Para terminar permítanme delinear algunas ideas que a mi juicio deberían ser tenidas en cuenta en el diseño de la estrategia. No es mi intención invadir el terreno de los expositores ni mucho menos condicionar el aporte que seguramente cada uno de Uds. va a realizar a lo largo del seminario. Simplemente se trata de

hacer un aporte inicial de ideas.

1. Tenemos que ser conscientes de que el desafío que enfrentamos es enorme. La profundidad de la crisis es inédita. Esto exige un equivalente esfuerzo de creatividad y búsqueda de consensos. Tenemos que incorporar una gran dosis de audacia. Muchas de las recomendaciones para épocas normales seguramente no son aplicables ante la crisis que hoy vive la región.

2. Además, tenemos que asumir la doble perspectiva de que, mientras se toman las medidas estructurales que aportan soluciones en el mediano y largo plazo, resulta imprescindible asumir políticas de emergencia que sean consistentes con las políticas estructurales y que aporten paliativos de manera inmediata.

3. Es bastante obvio que, si no recuperamos el crecimiento económico, las posibilidades de superar los problemas de empleo son nulas. Sin embargo, una de las lecciones que nos dejan los '90 es que el crecimiento es condición necesaria pero no suficiente. Por eso, creo que el objetivo fundamental de este seminario es identificar los factores claves dentro de la organización del mercado de trabajo que condicionan la capacidad en la generación de empleos productivos.

4. A mi juicio, es importante no sólo identificar los errores cometidos en el pasado, sino también las cosas que se hicieron bien. No me cabe dudas de que en los años recientes se han instrumentado en nuestros países reformas exitosas que merecen ser preservadas y profundizadas.

5. En esta perspectiva, el poder reunir personas de todos los países de la región es una oportunidad poco frecuente y muy interesante. La información disponible muestra desempeños diferentes entre los países de la región. Las diferencias más visibles dan entre Chile y el resto de los países. Creo que puede ser extremadamente útil aprovechar el carácter internacional de este seminario para identificar los factores que explican un desempeño sustancialmente mejor de Chile respecto al resto de los países que integran la región.

6. También es clave asumir una particularidad que distingue a las reformas sobre la organización del mercado de trabajo: en un contexto democrático dependen crucialmente de delicados consensos. Este rasgo agrega complejidad a un tema de por sí complejo. No sólo necesitamos buenas ideas desde el punto de vista técnico, sino también ideas que gocen de mínimos consensos desde el punto de vista político. En este sentido, el haber convocado para este Seminario a personas re-presentativas de los diferentes sectores involucrados en la problemática nos parece un factor sumamente valioso, ya que, nos permite no sólo discutir la solidez técnica de las propuestas, sino también evaluar su viabilidad política.

Quiero terminar señalando con énfasis dos agradecimientos: por un lado, el agradecimiento a cada uno de ustedes por haber aceptado desinteresadamente la invitación a participar; por otro lado, a la Fundación Tinker y al BID, por habernos permitido generar este ámbito de discusión.

Enrique Deibe.

Secretaría de Trabajo de la Argentina.

En representación de la Secretaría de Trabajo queríamos agradecer la invitación a este importante Seminario Regional y expresar el beneplácito que significa discutir y tener una agenda de discusión durante estos dos días sobre la problemática del mercado laboral y de las políticas de empleo en la región, considerando que esto permita de alguna manera un ejercicio de reflexión, debate y discusión sobre las políticas que se han desarrollado en la región en los últimos 12-15 años, que permita tener un nuevo diagnóstico, y más que eso, una nueva formulación de propuestas alternativas a los severos y graves problemas que atraviesa la región en materia de empleo y en materia de los mercados de trabajo y los problemas que, de alguna manera, han generado el proceso de globalización y los cambios que se han producido en los últimos años.

Sin duda, a todos los presentes a esta distinguida presencia de especialistas en materia laboral y de empleo no le escapan los debates que se vienen formulando en los últimos 15 años sobre el futuro del trabajo, iniciados desde Rifkin, pasando por Andre Gors, Castel y grandes especialistas en materia laboral que plantean y nos proponen distintas posibilidades sobre el futuro del trabajo, sobre cuál va a ser el trabajo y cuál va a ser la percepción de los propios individuos que conforman las sociedades de nuestro planeta sobre el trabajo como un concepto que ha ido mutando, cambiando en función de las realidades diferentes que se han producido en el mundo, y que permite pensar y repensar este concepto a la luz de las discusiones y los debates que se producen en torno de él.

La experiencia argentina de esta última década, en estos momentos difíciles que transcurre nuestro país, indica que estos procesos de globalización que han comprendido políticas propias y políticas que dependen de estos mismos procesos han generado serias dificultades en nuestro mercado de trabajo y han producido un deterioro muy significativo en las condiciones de vida laboral. Hoy nos enfrentamos, en nuestro país, a situaciones de altísima complejidad y gravedad, con índices de desocupación que han superado los máximos índices de la década del 90. Un país como la Argentina que no estaba... "acostumbrado", digamos -aunque no sería el término más feliz- a tener altos índices de desempleo anteriores a la década del `90 nunca superiores a un 6 o un 8 % y que, durante la década del `90, superamos el 20% en el `95 y hoy estamos por arriba de ese índice, demuestran claramente la gravedad de la situación del mercado de trabajo en la Argentina. Sumado a esto, otro de los graves problemas de nuestro país es la falta de registración laboral del sector ocupado que muestra también otra gran deficiencia en nuestro mercado de trabajo, ya que, una gran cantidad de los trabajadores ocupados están fuera del alcance de los sistemas de seguridad social. Sin duda, estas políticas llevadas a cabo en la década del `90, donde

no vamos a valorar en esta presentación y en esta bienvenida que me toca realizar, merece, como decía al comienzo, una importante reflexión y debate donde podamos, desde una visión crítica, analizar cuáles fueron los factores que incidieron en que el deterioro del mercado de trabajo haya sido tan pronunciado, donde las políticas de privatizaciones, flexibilización del mercado, exenciones impositivas y de impuestos al trabajo, no han favorecido la generación de empleo, sino que, por el contrario, todo parece indicar que han agravado la situación de los sectores populares y de los sectores del trabajo, aumentando considerablemente -como decía- los índices de desocupación y generando un mercado de trabajo no registrado informal cada vez más extenso. Nos enfrentamos a una situación realmente compleja donde la altísima cantidad de argentinos, en el caso de nuestro país, que están en situación de riesgo, que cada vez se agrava más, donde cada vez la marginación y la exclusión social es más pronunciada, nos hace repensar las políticas realizadas durante estos últimos años y plantearnos la posibilidad de generar nuevas políticas que permitan salir paulatina y rápidamente de la crisis en que estamos inmersos.

Por mi parte, vuelvo a insistir en la bienvenida a este seminario que consideramos es muy importante, que va a permitir desarrollar esta visión, este análisis crítico de la situación de las políticas de los últimos años con vistas a la formulación de políticas nuevas que nos permitan mejorar la situación del empleo y de la pobreza ligada fundamentalmente a situaciones de ingresos y de desocupación en los próximos años que nos toca como desafío a toda nuestra sociedad y a la región en general.

La Reforma Laboral en
América Latina: una Visión
desde la Economía Política.

René Cortázar.

Básicamente, lo que quiero es presentar algunas reflexiones generales a partir de las políticas laborales que se han aplicado en América Latina durante la última década. La visión que voy a presentar -y lo planteo de ingreso- es una visión parcial. Parcial como opuesta a global, en el sentido de que voy a cubrir sólo algunos temas. Pero también parcial como opuesta a imparcial, es sólo una lectura posible de lo que ha pasado.

Quisiera partir, primero, señalando que estas reformas que han ocurrido en algunos países, y estas no-reformas que han ocurrido en otros, se dan en el marco de una cierta realidad histórica que ha dominado durante los últimos 10 ó 12 años en toda la región y que se ha caracterizado básicamente por dos fenómenos: 1) por el fenómeno de la globalización, que ha cubierto las distintas áreas: comerciales, financieras, de información, de inversiones; 2) y por lo que se ha denominado la revolución tecnológica, en particular la digitalización. No cabe duda de que éstos no son cambios de una sola vez, donde hay un antes y un después, sino que son cambios graduales, y coexisten hoy día elementos del mundo nuevo que emerge, con elementos del mundo antiguo. Pero no cabe duda de que se trata, también, de un cambio radical.

Una época de cambios.

En este escenario, América Latina, y quienes han buscado diseñar reformas laborales para América Latina, han debido desarrollar su tarea dentro de una época de cambios, de una época de cambios para los actores, ciertamente, para las empresas, para los sindicatos, para los gremios empresariales, para los gobiernos. Un gobierno que hoy día quiere implementar una reforma tributaria que afecte a las empresas se encuentra en una situación muy distinta a la que se hubiere encontrado dos ó tres décadas atrás. Hoy día necesita, inevitablemente, al mirar su potencial estructura tributaria ver qué es lo que está ocurriendo en el resto de los países de la región y en los otros países que son alternativa para las inversiones nacionales o extranjeras. La globalización afecta, ciertamente, el grado de autonomía que tienen los gobiernos para determinar sus políticas.

Una época de cambios, también, en materia de reglas de juego. Douglas North -Premio Nobel de Economía- dedicó su vida profesional a tratar de explicar las causas del desarrollo: por qué hay países que logran el desarrollo y otros que se frustraban en el intento. Y en la explicación más fundamental señala que es la calidad de las reglas de juego lo que en definitiva define los países que logran el desarrollo y los países que se frustran en el intento. Un ejemplo de Chile: Chile fue un país con muy bajas tasas de ahorro. Durante la década de los `50, de los `60, de los `70 y buena parte de la década de los `80 la tasa de ahorro era de entre 10 y 15 % del ingreso nacional. De hecho, Chile durante todas esas décadas creció muy por debajo del promedio de América Latina. Hacia fines de los `80 esa tasa crece muy fuerte y se mantiene durante toda la década de los `90: tasas de entre 20 y 25 %. ¿Qué fue lo que pasó? ¿Una mutación cultural? ¿Los chilenos nos pusimos más frugales? Nada de eso. Lo único que ocurrió fue que hubo ciertos cambios en algunas reglas del juego, por ejemplo, respecto de la política fiscal: una larga historia de déficit fiscales que se transforma en una fuente de ahorro público con los superávits. Por ejemplo, en las reglas de juego tributarias que favorecieron el ahorro por sobre el consumo. Por ejemplo, en la reforma del sistema previsional que permitió una profundización del mercado de capitales. Los mismos jugadores, con reglas de juego diferentes, entregan resultados muy distintos. Y éste es un tema que voy a enfatizar en mi presentación: la importancia central de las reglas del juego para los resultados que se obtengan. También una época de cambio en materia de valores, y en la importancia de éstos.

¿Cuál mercado laboral?

Pero más allá del tema general -de cuál es la economía en la cual estas reformas han debido implementarse- está la realidad del mercado laboral. Y existe también aquí un cambio muy significativo en los últimos diez ó veinte años. No cabe duda de que si uno mira el viejo mercado laboral -y me voy a referir como viejo mercado laboral, a aquel que predominó en la Región entre la década de los `30 y algún momento de la década de los `70 o de los `80, y que inspiró la creación de buena parte de las reglas de juego laborales que se fueron implantando durante ese período- lo que observamos es que éste es un mercado laboral marcado por una economía cerrada. La estrategia de desarrollo en buena parte de la región era una estrategia de sustitución de importaciones, de producir para el mercado interno. No cabe duda de que se trata de un mercado laboral en el cual predominaban las tecnologías fordianas, de la línea de producción. Un mercado laboral con una fuerza de trabajo homogénea: se concebían las reglas de juego laborales para buscar empleo para hombres jefes de hogar. Por último, una intervención estatal directa: directa en la capacitación -el Estado

capacita-, directa en la educación -el Estado educa-, directa en la seguridad social -el Estado entrega directamente los beneficios sociales-, en la salud, etcétera.

Se empieza a producir un cambio importante en las últimas décadas con el surgimiento de un nuevo mercado laboral orientado hacia una economía abierta -la globalización-, hacia las tecnologías flexibles -muy marcadas por la digitalización-. Un mercado caracterizado por una fuerza de trabajo heterogénea -el ingreso de la mujer y de los estudiantes al mundo del trabajo-, y una intervención estatal indirecta. Una tendencia, con distinto grado de intensidad en los distintos países, a que el Estado genere reglas del juego para asegurarse de que se produzca la capacitación, que se produzca la educación, que se produzca la protección social, pero, donde la provisión de esos bienes y servicios la entrega la oferta privada. De nuevo, no cabe duda de que no es un cambio de una sola vez. Coexisten elementos del mundo antiguo y del mundo nuevo. Pero ciertamente se trata de un cambio radical.

Por último, no sólo hay un cambio a nivel de la economía global, a nivel del mercado laboral; sino que un cambio también al interior de la empresa. Y nuevamente -simplificando y caricaturizando un poco para hacer el contraste- podemos decir que la vieja empresa, que predominó en la Región por tantas décadas, fundaba su productividad y su competitividad sobre la primacía del capital físico, suponía que su función era reclutar a trabajadores de tiempo completo, producía una integración total de sus actividades, se integraba verticalmente, hacía toda su actividad al interior de la empresa y tenía tecnologías específicas para los distintos sectores. Y aquí también observamos un cambio sustantivo. Una nueva empresa donde la primacía fundamental está en el conocimiento, donde ingresa con mucha fuerza el trabajo a tiempo parcial, en las cuales se observa un proceso generalizado y muy intenso de externalización de sus funciones y, por último, tecnologías generales que son comunes a empresas de distintos sectores.

No es raro que este cambio, que se ha producido a nivel de toda la economía, con la globalización y la revolución tecnológica, a nivel del mercado laboral y a nivel de las empresas, haya hecho a muchos calificar este proceso histórico en que nos toca actuar y en el cual tenemos que discutir las reformas, como la Tercera Revolución Industrial. Hablan de la Tercera Revolución Industrial para contrastarla con las dos anteriores. Con la revolución industrial de hace un siglo, con la invención de la electricidad. Con la revolución industrial de hace dos siglos, la primera revolución industrial, con la invención de la turbina a vapor. Y no es que haya un antes y un después. No es que al recorrer nuestras ciudades encontremos sólo empresas, sólo mercado laboral y sólo economía correspondiente a la Tercera Revolución Industrial. Ciertamente que no. Encontramos algunas empresas, algunos mercados y parte de la economía orientado en torno a lo

que viene. Observamos también, sectores completos que están dentro de la Segunda Revolución Industrial y algunos que todavía pertenecerían a la primera. Y algunas empresas que más bien parecen sacadas de un período feudal. Hay verdaderas capas geológicas donde todavía se acumulan estos procesos. Pero el que existan capas geológicas de las distintas etapas de este proceso no debe hacernos equivocarnos respecto de cuál es la dirección del cambio; y a mí me parece que ésta es la dirección del cambio.

Reglas del juego.

Es en este marco en el que tenemos el desafío de definir reglas de juego. Definir reglas del juego formales (las leyes, los contratos) y definir también reglas del juego informales (las costumbres, los códigos de conducta), que también sabemos que son determinantes desde el punto de vista del funcionamiento del mercado laboral y que también debemos mencionar como parte de las reformas laborales que ocurren o no ocurren en la región.

¿Debemos proteger a los trabajadores?

Pero antes de ejemplificar con algunas de las reformas que han tenido lugar, quisiera hacer una muy breve digresión. Y la digresión tiene que ver con esta pregunta: ¿debemos proteger a los trabajadores con las normas laborales, o no? Hay quienes sostienen que, en esta Tercera Revolución Industrial, este tema ya fue superado y plantean que los mercados laborales son hoy más competitivos y que, por lo tanto, no hay razón para la intervención estatal. En ese sentido se hacen la pregunta de “sí” proteger o no proteger. Yo pienso que esta es una forma muy poco productiva de avanzar en el tema. La idea de la protección va a permanecer. Creo que, desde el punto de vista práctico, de la realidad política y social de América Latina, más útil que discutir “sí” se debe o no proteger a los trabajadores con las normas laborales, resulta discutir “qué” es lo que queremos proteger y preguntarnos “cómo” hacerlo.

Nuevas reglas del juego en el mercado laboral.

Por ejemplo, al hablar de las reglas de juego en el mercado laboral -y en particular de la legislación laboral en el viejo mercado laboral- si uno considera las leyes sobre el contrato individual, el principal objetivo era buscar garantizar una cierta inamovilidad del trabajador en su empleo. Ésa era la forma de responder al tema de la inseguridad. En una economía cerrada era posible para un trabajador textil trabajar en la misma empresa probablemente dos o tres décadas. En algunos de nuestros países, incluso con el mismo capital físico, con la misma maquinaria. Los competidores de esa empresa estaban uno ubicado a cinco cuadras de distancia, el otro a doce cuadras de distancia y los tres protegidos por

aranceles y políticas para-arancelarias que garantizaban que no iban a ser objeto de la competencia externa. En ese escenario surge una demanda por inamovilidad: "Tengamos una legislación que me asegure poder permanecer en mi empleo durante buena parte de mi vida activa". En el nuevo mercado laboral, basta la reducción de los costos de los textiles, en China o en India, para obligar a reestructurar la empresa. No sólo es posible que ese empleo desaparezca, es posible que la empresa en su conjunto desaparezca y, por lo tanto, al trabajador no sólo le interesa permanecer en el mismo empleo, porque él sabe que va a cambiar muchas más veces de empleo durante su vida activa que lo que ocurría hace veinte o treinta años atrás. La demanda que surge es respecto de "qué" proteger: ya no sólo la inamovilidad, sino también la movilidad. ¿Cómo proteger? También hay un cambio de instrumentos. Si la herramienta más común para proteger la inamovilidad eran las indemnizaciones, las nuevas herramientas que surgen para proteger la movilidad son los seguros de desempleo y las políticas de calificación permanente de la mano de obra. Sigue siendo una legislación protectora desde el punto de vista laboral, pero con un cambio muy sustantivo respecto de "qué" proteger y respecto de "cómo" hacerlo.

Consideremos el caso de la capacitación: "¿qué proteger?" ha ido cambiando, porque hoy el trabajador va cambiar más veces de empleo en su vida activa que lo que lo hacía en el pasado. Pero, más importante, está empezando a cambiar el "cómo" proteger. En el viejo mercado laboral con su énfasis en la sustitución de importaciones y producir para el mercado interno, con un ritmo más lento del cambio tecnológico, el Estado hacía estudios para proyectar y predecir cuáles eran las habilidades y destrezas que se iban a requerir en el futuro. Es más, podía hacer ciertas proyecciones de cuáles eran los sectores y el tipo de calificación que se iba a requerir y, sobre esta base, las grandes instituciones de capacitación estatal programaban sus entrenamientos y cursos. En el nuevo mercado laboral, con la velocidad del cambio que significa estar integrado a la economía global y la velocidad del cambio tecnológico que es parte de esta revolución tecnológica, en la mayor parte de los casos, cuando esos estudios se concluyen, ya están obsoletos. Y por lo tanto no es sorprendente que, frente a la pregunta de "cómo" proteger, en materia de capacitación laboral haya habido una tendencia -con distinta intensidad en los distintos países, pero una tendencia- a ir cambiando los instrumentos. Una tendencia a primero descentralizar y privatizar la oferta de capacitación, de modo que las decisiones se tomen mucho más cerca de las empresas, donde esa información todavía es posible; y, en segundo lugar, una tendencia a crear vínculos mucho más estrechos entre los sistemas de capacitación y las empresas. El ejemplo más obvio de ello tiene que ver con la utilización de los equipos y maquinarias para la capacitación. Las antiguas instituciones de capacitación laboral perdieron la capacidad de ir renovando sus

equipos de modo que sean los equipos que están utilizándose en el mercado en ese momento. En cambio, con las nuevas tendencias de cómo capacitar se supone que la práctica laboral los trabajadores la hacen en empresas que están utilizando los equipos que sí son efectivos en ese momento, en esa determinada actividad. Por lo tanto, el cambio que ha ocurrido en la economía, en el mercado laboral y en las empresas, va cambiando la respuesta que se da a la pregunta de “cómo” capacitar.

Algo análogo hemos observado en el caso de la seguridad social. El “cómo” garantizar los beneficios de la seguridad social también ha cambiado, y ha cambiado en forma bastante intensa en buena parte de la Región.

Nuevas reglas del juego en la empresa.

Hemos hablado, hasta ahora, de las reglas del juego formales, especialmente de las leyes. Pero también hay un conjunto de reglas de juego informales respecto de las cuáles también hemos hecho -pienso yo- un aprendizaje. Y cuando me refiero a las reglas de juego informales hablo, por ejemplo, de los esfuerzos que se han hecho en concertación social y las lecciones que de allí han surgido. Hablo, por ejemplo, de los esfuerzos que se han hecho en el diseño de mecanismos de resolución y regulación del conflicto social y de las lecciones que allí han surgido. Pero, probablemente, donde se han producido las mayores transformaciones en las reglas de juego informales ha sido al interior de las mismas empresas. Muchas veces cuando hablamos de cuál es la intensidad de las reformas que han habido en América Latina en los últimos diez años nos concentramos en las leyes. Pienso que, a veces, subestimamos la magnitud de las transformaciones que han ido teniendo lugar al interior de las empresas, a través del cambio de reglas informales. Han ido surgiendo nuevas reglas de juego al interior de las empresas en muchas áreas, entre otras: en la selección de personal, en los incentivos. No cabe duda de que en la nueva realidad tecnológica, la productividad del trabajador depende, muy fuertemente, de su decisión voluntaria y de su capacidad y creatividad dentro de un trabajo en equipo. No cabe duda de que son muchas las empresas en la Región que saben que para desatar esa creatividad y esa colaboración en la empresa se necesitan estructuras de incentivos que hagan que los intereses del trabajador coincidan con los intereses de la organización. Y no es raro que hayamos visto surgir durante los últimos diez años, una cantidad inmensa de innovaciones en incentivos pecuniarios y no pecuniarios a nivel individual, a nivel de equipos y a nivel del total de la empresa. Lo mismo ocurre con la descentralización: la velocidad de la adaptación al cambio hace que las empresas verticales y regidas por principios muy “de autoridad” están dando lugar a organizaciones mucho más horizontales y flexibles. Lo mismo podríamos decir respecto del entrenamiento o de la transparencia. Tal como ha ocurrido, un cambio a

nivel de reglas de juego en los mercados, hay un cambio a nivel de las reglas de juego al interior de las empresas.

Obstáculos al cambio.

En este marco, se ubica el reformador. Y ese reformador encuentra una serie de obstáculos. A veces, el obstáculo es simplemente la falta de recursos, hay algunos cambios que requieren una disponibilidad de recursos que no siempre está presente. A veces, lo que falta, es el diseño técnico. Conocemos la motricidad gruesa -se dice "esto es más o menos lo que hay que hacer"-, pero cuando llega la motricidad fina -escoger la herramienta- a veces no estamos tan seguros de cuáles son las herramientas más eficaces. Pero me parece que el mayor obstáculo al cambio está en los aspectos de economía política. Cómo lograr que aquello que se hace en la economía, en la política y en la sociedad civil sea consistente con el cambio que se quiere realizar.

Sabemos que los cambios no son el resultado de la acción de planificadores sociales, exógenos y autónomos, que deciden y aplican las políticas que les parecen mejores para sus países. Sabemos que las reformas son el resultado de una interacción estratégica: entre quienes quieren hacer las reformas y el resto de los actores políticos; y entre ambos y la sociedad organizada -hablo de gremios, hablo de sindicatos-, y el público en general (con las convicciones y creencias que ese público tiene). En ese sentido, los reformadores que buscan aplicar las políticas tienen ciertos "objetivos". Pero ellos, al intentar aplicar las políticas, se encuentran con ciertas "restricciones" y con ciertos "incentivos" que vienen, justamente, de la necesidad de esta interrelación estratégica con los otros actores. Esto hace que necesitemos, para hacer reformas en forma eficaz, de una visión de economía política que nos permita mirar la economía en conjunto con la política y en conjunto con la vida social y, particularmente, la interacción que hay entre estos tres niveles.

Las fuerzas del cambio.

Hay dos fuerzas que enfrenta, para el cambio, este reformador. Por una parte, la tendencia a la "retroalimentación", que es la positiva. Es que estamos en una realidad histórica que muestra estas transformaciones y, por lo tanto, en la mayor parte de los países hay una discusión positiva sobre la necesidad de hacer determinadas reformas. Ese no es el problema. El problema viene más bien por la "inercia", por la existencia de organizaciones en el sistema político, en el mundo social, en el conjunto de la sociedad que surgieron al amparo de las viejas reglas de juego. Y como surgieron al amparo de las viejas reglas de juego, muchas veces oponen resistencia a las reglas de juego que emergen.

Dos estrategias.

Frente a esta resistencia hay dos estrategias posibles. La primera, es la “terapia de shock”, que sólo es posible bajo circunstancias muy especiales: una crisis muy honda, a veces una hiperinflación, a veces aumentos muy dramáticos en el desempleo. Entonces, las resistencias al cambio en la sociedad disminuyen. Y es en ese momento cuando los gobiernos tienen la oportunidad de generar o de imponer reglas de juego nuevas, apropiadas a la nueva realidad, y aplicarlas de una vez. Aplicarlas en forma muy intensa y en forma simultánea. Para el resto de las situaciones lo que hay es el “gradualismo”. Y en el gradualismo la reforma es más sutil, en el gradualismo hay que tomar más en cuenta los equilibrios de poder, y los reformadores gradualistas requieren, para tener éxito, un conjunto de orientaciones. Esto me lleva a mi último punto: presento algunas orientaciones para reformistas.

Orientaciones para reformistas.

Primero, creo que es indispensable distinguir entre las políticas de “una vía” y las políticas de “doble vía”. Por ejemplo, si se va a transferir ingresos a los trabajadores desempleados vía aumento de indemnizaciones, esa típicamente es una política de una vía. Cuando el desempleo baje y quieran volver a bajarse las indemnizaciones, éso, ya políticamente, no va a ser posible. En cambio, si se transfiere ingreso a los trabajadores desempleados vía un programa de empleo público, ésa es típicamente una política de doble vía, donde cuando se acaba la causa que dio origen a la política es posible revertirla.

En el mismo sentido es necesario optar por una estrategia de largo plazo. Son tantas las políticas laborales de una vía que, a mí me parece, una lección que surge en la década es que, antes de implementar una regla del juego nueva, hay que preguntarse: ¿quisiera yo que esta regla de juego esté allí en diez años más? Y si no quiero que esté allí en diez años más, mejor pensarlo dos veces antes de implementarla.

Tercero, la necesidad de operar en el margen. Muchas veces no es posible cambiar el conjunto de las reglas de juego para el conjunto de los trabajadores, pero hay experiencias en América Latina y, ciertamente en Europa, que muestran que a veces es posible innovar para los nuevos trabajadores que ingresan al mundo del trabajo. Y entonces, el reformador induce el cambio sólo de los trabajadores marginales y después se arma de paciencia, porque sabe que es un problema de tiempo para que las reformas empiecen a “permear” gradualmente el conjunto del mundo del trabajo.

Cuarto, considerar la calidad del Estado. Esa distancia, a veces enorme, que hay entre el pizarrón y la realidad y que, por ejemplo, en una política de capacitación permite a veces elegir entre una capacitación hecha directamente por una

institución pública, cuando uno tiene un Estado muy eficaz para hacerlo; o un conjunto de incentivos, que buscan que ello ocurra a nivel del mundo privado, cuando eso es lo que sugiere la calidad del Estado y la calidad del mercado que uno tiene.

Quinto, dé a conocer las mejores prácticas. Esto es clave, principalmente para las reglas de juego informales al interior de la empresa. Aquí de lo que se trata es de descubrir dónde están las buenas noticias y darlas a conocer, de modo que puedan “permear” a otras empresas.

Sexto, no olvidar los medios de comunicación. Los medios de comunicación influyen muy fuertemente en el “sentido común” de la sociedad respecto de cada uno de los temas laborales. Y no cabe duda de que esas percepciones terminan por afectar el funcionamiento real de la economía, porque afectan la conducta de las personas. Y, por tanto, cuando uno va a diseñar una nueva política, una nueva regla de juego, no sólo tiene que preguntarse cuán eficaz es para el objetivo declarado, sino que, también, cómo será percibida a través de los medios de comunicación social. La sustancia y la retórica.

Séptimo, y penúltimo, considere el impacto sobre el crecimiento y la gobernabilidad. A veces, cuando discutimos las reformas laborales -y creo que hay varias experiencias en la región de esta década- analizamos esto desde una perspectiva de equilibrio parcial. Esta política: cuál es el efecto social que tiene; esta otra política: cuál es el efecto social que tiene. Pero después las aplicamos en un esquema de equilibrio general. Las aplicamos todas juntas y, por lo tanto, sumamos los recursos de ésta y de la otra. Sumamos las regulaciones de ésta y las de la otra. Y el efecto que ello puede tener sobre el crecimiento puede ser suficientemente significativo como para que los efectos laborales de esas políticas laborales no alcancen a compensar el menor crecimiento que ha inducido su propia implementación.

Y por último, prepararse para la próxima crisis. Porque la próxima crisis siempre va a llegar. Esto es verdad en todo el mundo, esto es más verdad todavía en nuestra América Latina. Y entonces, cuando esa nueva crisis llega, surge por un breve instante la posibilidad de las políticas de shock -el cambio más radical en las reglas de juego- oportunidad que uno nunca puede dejar pasar. Oportunidad, pienso yo, que uno nunca debe dejar pasar.

Los mercados de trabajo en
América Latina en los noventa:
Descifrando la década *

Suzanne Duryea,
Olga Jaramillo,
Carmen Pagés Serra.

* Documento original: <http://www.iadb.org/sds/doc/SOCLaborMarketsgos.pdf>

Las oportunidades que ofrecen los mercados de trabajo en Latinoamérica son críticas para el bienestar de los hogares ya que los ingresos totales de éstos dependen mayormente de los ingresos laborales. La preocupación por problemas asociados a los mercados laborales es alta entre los latinoamericanos. El Latinobarómetro, una encuesta de opinión realizada en diecisiete países de América Latina, presenta evidencia de este hecho documentando que el 40% de los entrevistados consideran que el desempleo, la inestabilidad en el empleo y los bajos salarios son los principales problemas a los que se enfrentan, por encima de otros males sociales que incluyen la corrupción, deficiencias en la educación, la pobreza y la violencia.

Este estudio presenta un panorama global de los mercados de trabajo en Latinoamérica en la década de los noventa y señala patrones importantes y tendencias inter-temporales usando estadísticas comparables de los países de la región. Los datos señalan que aunque los mercados de trabajo latinoamericanos han absorbido cantidades considerables de nuevos trabajadores, las tasas crecientes de desempleo reflejan la capacidad de absorción limitada en algunas subregiones. El desempleo se ha extendido a los diversos grupos poblacionales de hombres y mujeres, jóvenes y adultos así como en zonas urbanas y rurales, mientras que la brecha entre el desempleo juvenil y de adultos, o entre las zonas urbanas y rurales se ha reducido. En otras palabras, el desempleo juvenil y urbano no han crecido tan rápido como el desempleo total. Por otro lado, las tasas de participación han crecido más rápido para las mujeres que para los hombres, sin embargo, en muchos países esta tendencia esta asociada a brechas salariales entre mujeres y hombres decrecientes sugiriendo que parte de la incorporación al mercado de trabajo de la mujer se debe a crecientes oportunidades para éstas relativo a los hombres. Adicionalmente, se documenta la evolución de los salarios, medidos en dólares ajustados por poder de compra, y se encuentra que aunque estos experimentaron una ligera mejoría en el Cono Sur, éstos se mantuvieron constantes o cayeron en México-Centroamérica y en la región Andina a lo largo de la década. También se documenta la evolución en el porcentaje de trabajadores que ganan "salarios de pobreza". El alto y en algunos casos

creciente porcentaje de trabajadores que reciben salarios muy bajos, aún entre los trabajadores calificados, continua siendo uno de los mayores desafíos para muchos países. Finalmente, se encuentra que los retornos a la educación secundaria (en términos de salarios) cayeron, mientras que en algunos países pero no en todos, los retornos a la educación superior crecieron.

La evidencia sugiere que hay diferencias sub-regionales importantes. Por ejemplo, la región de México-Centroamérica ha experimentado aumentos significativos en las tasas de participación que no han estado acompañados de aumentos considerables en el desempleo. Esto no ha ocurrido en los países de las regiones Andinas y el Cono Sur donde las altas tasas de desempleo son una gran preocupación. Por otra parte, el salario promedio ha caído en las regiones de México-Centroamérica y Andina, y ha subido ligeramente en el Cono Sur, mientras que la proporción de trabajadores con “salarios bajos” ha seguido la tendencia opuesta¹.

Esta nota tiene la siguiente estructura: La primera sección hace una descripción de los datos, la segunda examina la evolución del desempleo, la tercera documenta las tendencias en el empleo y la participación relacionando el aumento en el desempleo con un aumento en la participación. La cuarta sección se refiere a los salarios e incluye salarios promedios, “salarios de pobreza” y retornos a la educación (en términos de salarios). La quinta sección concluye, numera los principales desafíos para la próxima década y sugiere una agenda de investigación hacia el futuro.

Los datos¹.

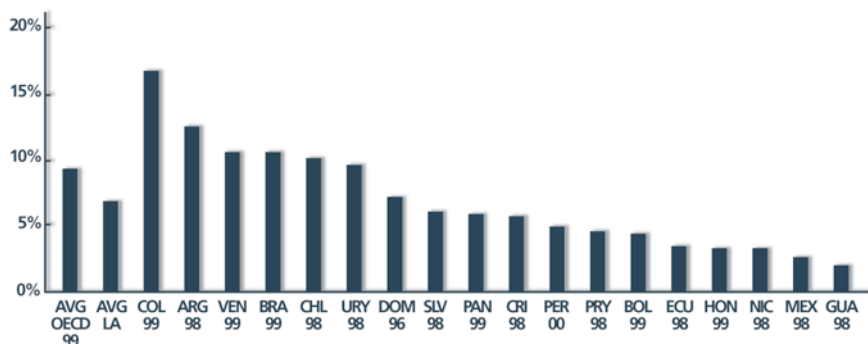
Se utilizaron las Encuestas de Hogares de 18 países de América Latina para construir y analizar variables de los mercados de trabajo y desagregarlas por edad, escolaridad, región, y género. Existen encuestas con consistencia temporal para diez países y tres períodos en el tiempo, los inicios, mediados y finales de los noventa. Todas las variables construidas son comparables a lo largo del tiempo y entre países. Para facilitar las comparaciones, los países se han agrupado en tres regiones: México-Centroamérica, Andina y Cono Sur. México-Centroamérica incluye los siguientes países: Costa Rica, Honduras, México y Panamá. La región Andina incluye Bolivia, Colombia, Venezuela y Perú. El Cono Sur incluye Brasil, Chile y Uruguay².

Desempleo³.

Con algunas excepciones, la tasa de desempleo creció de manera constante a lo largo de la década en la mayoría de los países de la región y se ha convertido en un grave problema. La tasa de desempleo regional creció de 5.3% a principios de los noventa a 7.5% a finales de la década. Aunque estas tasas se encuen-

tran por debajo de las tasas de desempleo promedio en la Unión Europea, que en 1999 y en 2000 fueron en promedio 9.2% y 8.3% respectivamente, es importante considerar que el seguro de desempleo es casi inexistente en América Latina (ver gráfico 1). Esta característica reduce las posibilidades de que los individuos permanezcan desempleados e incrementa sustancialmente los costos en términos de bienestar del desempleo.

Gráfico 1: Tasa de desempleo abierto. 15-65 años.



¿Qué explica el crecimiento del desempleo?, ¿Fue una característica generalizada a los diversos grupos demográficos?, ¿El crecimiento del desempleo se explica por aumentos en la tasa de participación de grupos demográficos que tuvieron tasas de desempleo más altas que el desempleo promedio?, ¿Se pueden identificar grupos de trabajadores más vulnerables?

1-No incluye datos de 2001 y 2002. Una actualización que incluya estos dos últimos años muy seguramente cambiaría el sentido de esta afirmación, dada la crisis en Argentina agravada desde finales de 2001.

2-Argentina no pudo ser incluida en este estudio por falta de información comparable a la del resto de los países.

3-De acuerdo con nuestra definición los desempleados son todos aquellos que no están empleados pero buscan trabajo activamente en la semana de referencia de la encuesta. Así, la tasa de desempleo abierto se define como el porcentaje de trabajadores de 15-64 años de edad que estuvieron buscando trabajo en la semana de referencia de la encuesta. El empleo se define como las actividades de mercado relacionadas con la semana de referencia. La fuerza laboral incluye a los empleados y a los que estuvieron buscando trabajo en la semana de referencia de la encuesta.

El desempleo se generalizó a todos los grupos demográficos en la década de los noventa. En otras palabras, las tasas de desempleo aumentaron en casi todos los grupos demográficos, de hombres y mujeres, jóvenes y adultos, trabajadores con primaria completa y secundaria completa y los trabajadores de las zonas urbanas y rurales (ver gráficos 2, 3 y 4). Sin embargo, aunque el desempleo se extendió a todos los grupos demográficos, las tasas de desempleo de jóvenes, mujeres y trabajadores de las zonas urbanas fueron en promedio más altas que las tasas de desempleo de adultos, hombres y trabajadores de las zonas rurales, respectivamente. Como resultado de lo anterior, las brechas entre el desempleo de jóvenes y adultos, mujeres y hombres, trabajadores de las zonas urbanas y rurales fueron positivas durante el período pero la importancia relativa del desempleo juvenil, femenino y urbano disminuyó.

Gráfico 2: Tendencias del Desempleo en los noventa.
Hombres y mujeres, 15-65 años.

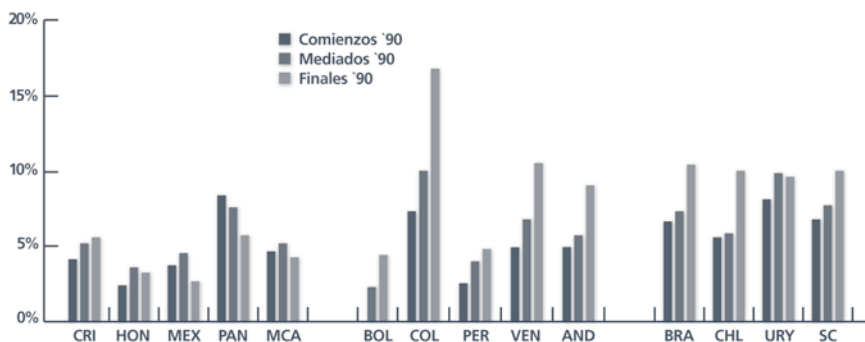
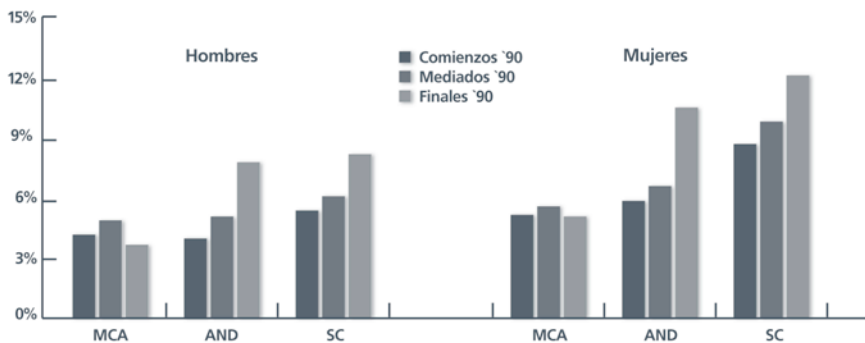
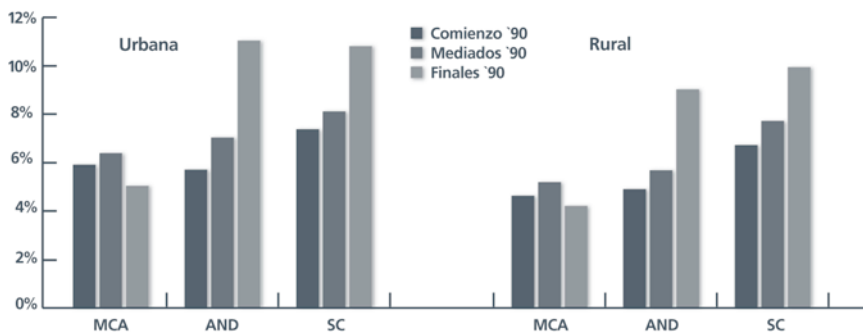


Gráfico 3: Tendencias del Desempleo por género y sub-región.



Aunque en teoría cambios en la estructura de edad, género, o educación de la fuerza de trabajo puedan explicar el crecimiento del desempleo -particularmente si, los grupos que tradicionalmente tienen mayores tasas de desempleo, como son jóvenes, mujeres y trabajadores con educación secundaria aumentan su participación en la fuerza de trabajo en la práctica, cambios en la estructura de la fuerza de trabajo explican una parte muy pequeña del crecimiento de la tasa de desempleo durante los noventas. Esto es debido en parte a que la población juvenil está cayendo en la mayoría de los países (excepto en Honduras, Venezuela y Uruguay) como consecuencia de un progresivo envejecimiento de la población. Así pues, esta tendencia explicaría un descenso y no un ascenso en el desempleo agregado. Adicionalmente, aunque la fuerza laboral se ha 'feminizado' y 'urbanizado', y la tasa de desempleo femenina o urbana es mayor al promedio, estos cambios no explican más del 5% del incremento agregado del desempleo. Así pues el crecimiento en la tasa de desempleo no puede ser atribuido a cambios en la estructura de la fuerza de trabajo, sino a factores agregados que afectan a todos los grupos poblacionales.

Gráfico 4: Tendencias del Desempleo por área de residencia y sub-región.



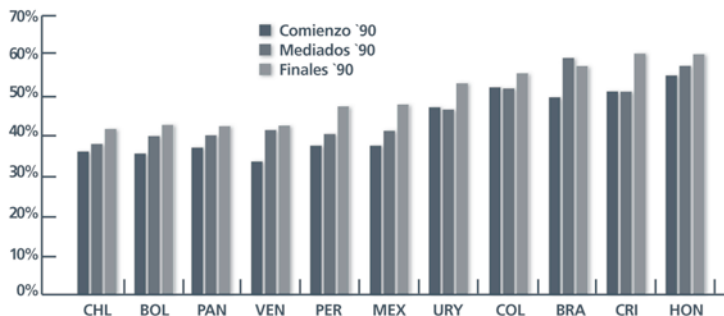
Empleo y Participación.

América Latina está experimentando elevados y crecientes niveles de desempleo que pueden explicarse por diversas combinaciones de factores. Por un lado, este incremento puede explicarse por una caída en la demanda de trabajo como consecuencia de una menor actividad económica o un aumento del costo relativo del trabajo. Por otra parte, los aumentos en el desempleo también pueden ser el resultado de aumentos en las tasas de participación que no son absorbidos completamente por los mercados de trabajo. La evidencia muestra que cambios en la participación explican gran parte de los cambios en las tasas de desempleo de la región.

América Latina tiene tasas de participación femenina que en promedio no son muy distintas al promedio de la OCDE (66 versus 70%)⁴. Sin embargo, la tasa agregada esconde diferencias importantes. Mientras que los hombres tienen tasas de participación similares en ambas regiones (83% en América Latina y 81% en la OCDE), la participación promedio de las mujeres es de 49% en América Latina y de 61% en los países de la OCDE (ver gráfico 5). Sin embargo, las tasas de participación de las mujeres en el Sur de Europa (España, Italia y Grecia) son comparables con las tasas de participación de las mujeres en América Latina⁵.

Las tasas de participación en la región se incrementaron en 5.6% durante la década y han aumentado en la mayoría de los grupos demográficos, sin embargo, el crecimiento de la tasa de participación de las mujeres ha sido mayor que el de los hombres. En promedio, la tasa de participación de las mujeres se incrementó en 7.1%, mientras que para los hombres sólo aumentó en dos puntos. Por otro lado, se registra un descenso en la tasa de participación de los trabajadores de 15 a 19 años, relativa a la tasa promedio de participación, particularmente para las mujeres, probablemente como resultado de una mayor escolaridad. Otra tendencia común a varios países es el descenso de la tasa de participación de los hombres entre 30 y 45 años de edad, relativa a la tasa de participación masculina total. No hay tendencias claras en los cambios en las tasas de participación en los otros grupos de edad. En cuanto a la participación según el nivel educativo, las tasas de participación de los trabajadores con educación superior son 8% mayores que las tasas de participación de los trabajadores menos calificados, y en general, la participación aumenta con el nivel de educación de los trabajadores. Sin embargo, las tasas de participación crecieron a un ritmo similar para todos los niveles de calificación. Finalmente, en la mayoría de los países, con excepción de Brasil, la participación creció más en las zonas urbanas que en las rurales.

Gráfico 5: Evolución de la participación durante los noventa.



Mujeres, 15-65 años.

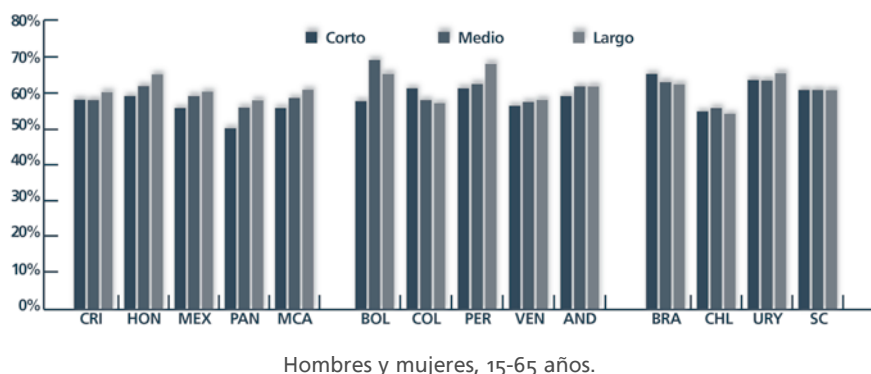
Este altísimo crecimiento en la tasa de participación fue en muchos casos correspondido con un altísimo crecimiento en la tasa de empleo, aunque éste fue en la mayoría de los casos insuficiente para absorber el crecimiento de la participación. Así, las tasas de participación y empleo aumentaron en la mayoría de los países y para la mayoría de los grupos demográficos. Por lo tanto, desde una perspectiva contable, el aumento del desempleo en la región parece estar asociado a expansiones considerables de la oferta de trabajo que los mercados de trabajo no han podido absorber. Duryea y Pagés (2001) realizaron descomposiciones del cambio en el desempleo para determinar qué tanto del cambio se asocia con incrementos en la participación y que tanto con caídas en el empleo. Las autoras encuentran que son los incrementos en las tasas de participación los que principalmente explican el aumento en las tasas agregadas de desempleo. En unos países (Bolivia, Honduras, México y Panamá) los aumentos en las tasas de participación han estado acompañados de incrementos aún más elevados en el empleo, lo cual ha supuesto una reducción en la tasa de desempleo. En otros países (Costa Rica, Perú, Uruguay y Venezuela) la expansión de la oferta de trabajo ha sido correspondida con un aumento en el empleo, pero éste no ha sido suficiente. Sólo en tres países (Brasil, Chile Colombia) el aumento en el desempleo en los noventa estuvo acompañado de un descenso en la tasa de empleo.

En cuanto a la tasa de participación según género, las tasas promedio de empleo en América Latina son muy similares a las de la Unión Europea (61% versus 62.4%, respectivamente) o la OCDE (65%). Sin embargo, el empleo está más sesgado hacia los hombres en América Latina (ver gráfico 6), aunque, en promedio, las tasas de empleo de los hombres permanecieron constantes a lo largo de la década y las de las mujeres crecieron en 5 puntos. Las tasas de empleo por grupos de edad presentan patrones similares a los del empleo total, con excepción de trabajadores muy jóvenes, en particular mujeres jóvenes de 15 a 18 años cuyas tasas de empleo están cayendo respecto al empleo total. Con relación al área de residencia, el empleo urbano tiende a ser más alto que el empleo rural y la brecha urbano-rural se ha cerrado. Finalmente, no hay evidencia de que exista una tendencia a una mayor tasa de crecimiento del empleo entre los trabajadores más calificados. En la mitad de los países las tasas de empleo de los trabajadores con educación primaria crecieron más rápido (o cayeron menos) que las tasas de empleo de los trabajadores con educación secundaria o superior y en la otra mitad de los países ocurrió lo contrario.

4- OECD 2001.

5- En 1999, la participación de las mujeres fue de 45.6% en Italia, 49.6% en Grecia y 49.9% en España.

Gráfico 6: Razón Empleo/Población durante los noventa.



Una descripción detallada de la evolución del empleo en América Latina suele incluir un análisis de la evolución de los sectores formal e informal, medidos por el tamaño de la firma. Esta distinción es relevante porque se considera que las tendencias del empleo informal reflejan el verdadero estado de los mercados de trabajo, de una manera que la evolución del desempleo no puede capturar. Sin embargo, medir la evolución del empleo para los trabajadores más desfavorecidos, en base a aquellos que trabajan en empresas pequeñas o por cuenta propia puede ser incorrecto, ya que un incremento en la participación del empleo informal puede capturar un aumento en las oportunidades del sector de firmas pequeñas (ver por ejemplo Maloney 1995, 1997, 1999). En vista de esto, desarrollamos una medida alternativa para capturar la evolución del empleo en el segmento más pobre del mercado de trabajo cuya definición y evolución describimos en la próxima sección.

La ocurrencia simultánea de una expansión de la oferta de trabajo, particularmente de las mujeres, y el desempeño del desempleo en los noventa sugiere que muchos trabajadores secundarios pueden estar entrando al mercado de trabajo para compensar la caída en los ingresos familiares o la pérdida de empleos de los jefes del hogar. Duryea y Pagés (2001) encuentran que para el grupo de hombres en las edades más productivas el aumento en la tasa de desempleo se debe a una caída en la tasa de empleo. ¿Qué tan probable es que la mayor participación de las mujeres en los mercados de trabajo sea causada por tasas de desempleo masculino más elevadas? Si las mujeres entran al mercado del trabajo para compensar caídas en el ingreso familiar, sus salarios, relativos a los de los hombres y a los salarios de inicios del período, deben caer debido a una mayor

oferta de trabajo. Si por el contrario, las mujeres entran al mercado de trabajo debido a mayores oportunidades, sus salarios, relativos a los de los hombres y a los salarios de inicios del periodo, deben aumentar. En la próxima sección exploremos estas inquietudes con más detalle examinando la evolución de los salarios.

Ingresos y salarios.

Después de ajustar por el poder de paridad de compra, los salarios promedios varían entre US\$ 1 por hora y un poco más de US\$ 2 por hora. En promedio, los salarios de las zonas rurales son 80% del nivel de los salarios urbanos. La razón entre los salarios de mujeres y hombres es de 0.9. Los salarios promedios (en US\$ ajustados por el poder de paridad de compra) permanecieron constantes o cayeron en las regiones de México-Centroamérica y Andina. Por otra parte, a pesar de incrementos considerables en el desempleo en el Cono Sur, los salarios en dólares aumentaron con relación a sus valores a principios de los noventa (ver gráficos 7, 8 y 9).

Gráfico 7: Salarios en US\$ (ajustados por el poder de compra) durante los noventa.

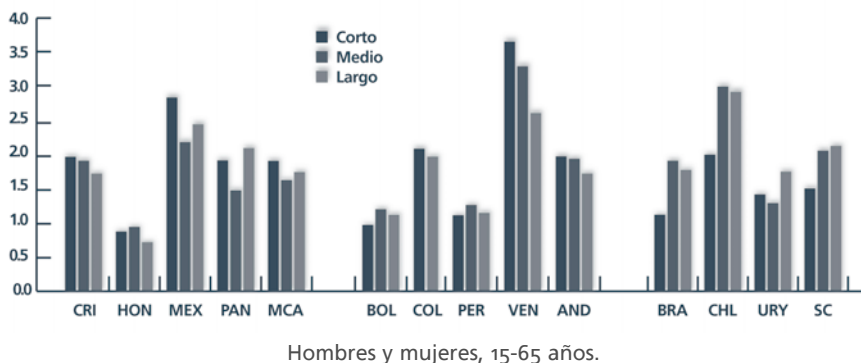
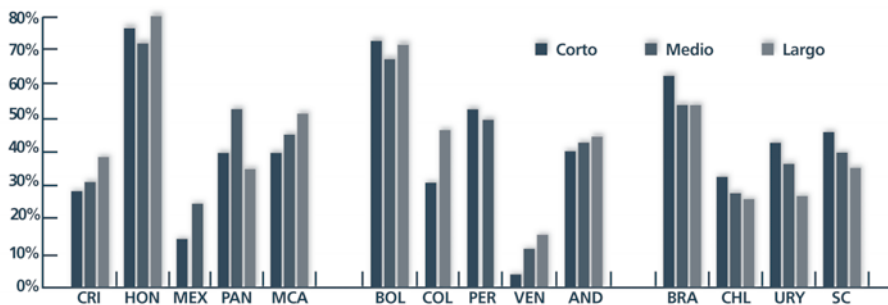


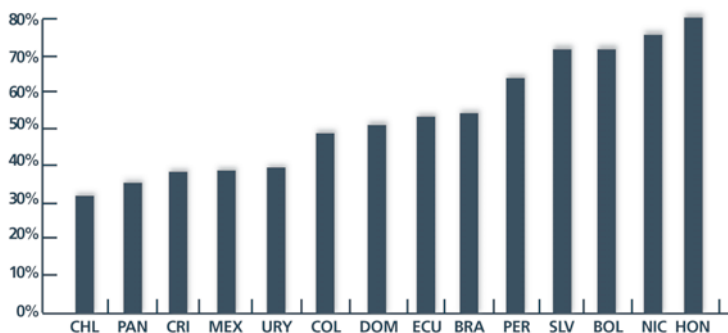
Gráfico 8: Porcentaje de trabajadores que ganan menos de US\$1 por hora (ajustado por el poder de compra).



Hombres y mujeres, 15-65 años.

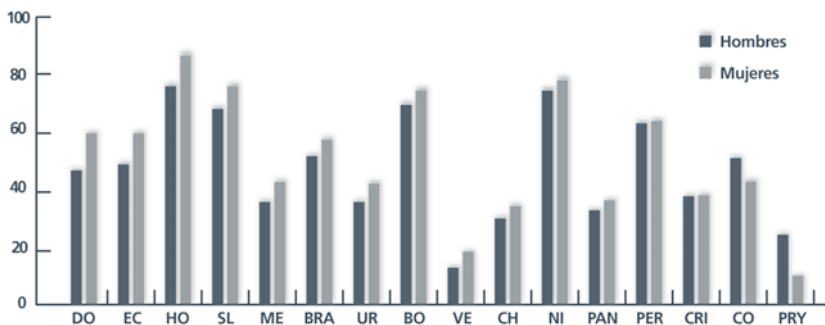
Duryea, Edwards y Ureta (2001) encuentran que los diferenciales ajustados de los salarios entre mujeres y hombres no aumentaron y en algunos países cayeron durante la década. Después de controlar por educación y experiencia, las autoras encuentran que la brecha salarial se redujo en 7 puntos porcentuales de manera tal que los salarios de las mujeres, 25% menores que los de los hombres, aumentaron y son a final de la década sólo 17% menor que los de los hombres. Esta caída en la brecha salarial por género sugiere que, a pesar del posible deterioro de los ingresos familiares, al menos parte del aumento de la participación femenina se debe a una mejora en las oportunidades de éstas relativo a los hombres. Sin embargo, hay diferencias por regiones. Aunque la brecha salarial entre mujeres y hombres se está cerrando en las regiones Andina y el Cono Sur, no hay evidencia de que lo mismo esté ocurriendo en la región de México-Centroamérica (ver gráfico 10).

Gráfico 9: Porcentaje de trabajadores (15-65 años) que ganan menos de US\$1 por hora.



Finales de los noventa.

Gráfico 10: Porcentaje de trabajadores que ganan menos de US\$1 por hora (ajustados por el poder de compra).



Hombres y mujeres.

Duryea y Pagés (2001b) documentan los retornos, en términos de salarios, de completar un año adicional de educación primaria, secundaria y superior, para un grupo de países de la región⁶. Las autoras encuentran que el efecto marginal promedio (medidos en términos de salarios) de la educación primaria es de 7.8%, siendo 14% los retornos más altos (Brasil) y 1% los más bajos (Honduras).

El retorno promedio a la educación secundaria es de 9.6% con la tasa más baja en Bolivia y la más alta en Brasil. Finalmente, el efecto marginal promedio de un año adicional de educación superior es bastante alto (17.3%) con los retornos más altos en Chile (23.8% en 1998) y los más bajos en Honduras (10%). (Ver Gráficos 11 y 12) Para el promedio de América Latina, los retornos a la educación secundaria cayeron levemente mientras que los retornos a la educación superior aumentaron. Sin embargo, también aquí hay algunas diferencias sub-regionales; Los retornos a la educación secundaria se mantuvieron constantes o crecieron en el Cono Sur mientras que los retornos a la educación superior cayeron o se mantuvieron constantes en la región de México-CentroAmérica.

Como se dijo anteriormente, en lugar de enfocarnos en clasificaciones de informalidad que pueden llevar a conclusiones equivocadas, se intenta aproximar la incidencia de ‘malos’ empleos a partir de una medida de bajos salarios. Se clasifican los trabajadores como individuos empleados en empleos con baja remuneración (‘salarios de pobreza’) si estos ganan un dólar o menos (ajustado por el poder de compra)⁷. El porcentaje de trabajadores que ganan “salarios de pobreza” fluctúa entre 40% en Chile, Panamá, Costa Rica, México y Uruguay y más del 70% en El Salvador, Bolivia, Nicaragua y Honduras. La incidencia de trabajos de baja remuneración no es igual en todos los grupos poblacionales. Así, con muy pocas excepciones, la proporción de trabajadores en empleos de baja remuneración es mayor entre las mujeres que entre los hombres, entre los jóvenes (15-29 años) que entre otro grupo, y entre los trabajadores con bajos niveles de escolaridad⁸. Adicionalmente, la incidencia de empleos con baja remuneración es más alta entre trabajadores de las zonas rurales que los de las zonas urbanas y entre los trabajadores empleados en firmas pequeñas (menos de cinco empleados) relativo a los trabajadores empleados en grandes firmas o por cuen-

6- Para asegurar la comparabilidad, el retorno se calcula para trabajadores hombres, residentes en zonas urbanas entre 30 y 50 años de edad.

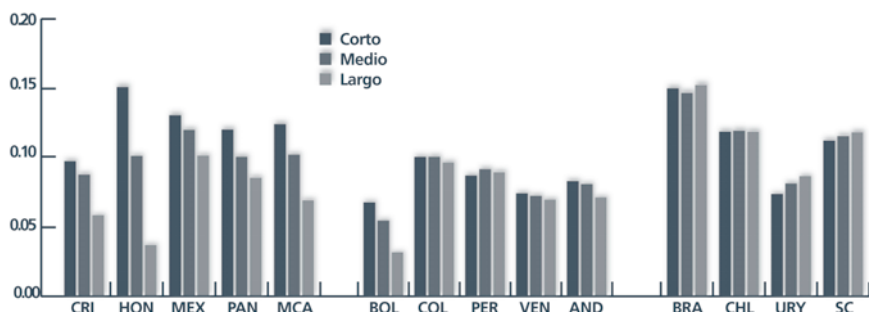
7- Aunque esta es una medida arbitraria, se escoge porque guarda relación con la definición estándar de pobreza.

8- Las excepciones son Honduras donde la incidencia de trabajos con remuneración baja es mayor entre trabajadores con educación secundaria y adultos que entre trabajadores con educación primaria o jóvenes y en México y Paraguay donde la incidencia de trabajos con baja remuneración es más alta entre los adultos.

9- Las excepciones son Honduras, donde la incidencia de trabajos con baja remuneración es mayor en las zonas urbanas y en Honduras y Paraguay donde la incidencia de trabajos con baja remuneración es más alta entre los adultos.

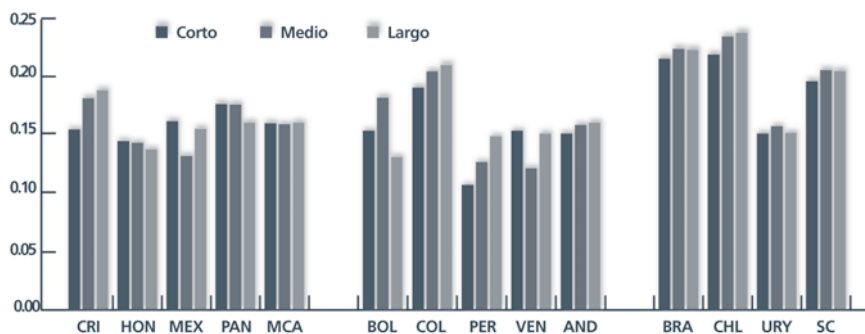
ta propia⁹.

Gráfico 11: Retornos a la educación secundaria.



Hombres, 30-50 años, zonas urbanas.

Gráfico 12: Retornos a la educación superior.



Hombres, 30-45 años, zonas urbanas.

Algunos países de la región hicieron avances importantes en reducir la proporción de trabajos con baja remuneración y es así como su incidencia cayó sustancialmente en Brasil, Chile y Uruguay y en menor proporción en Bolivia (datos urbanos). Aunque con variaciones sustanciales, la incidencia de trabajos con baja remuneración en Colombia, Perú, Honduras y Panamá terminaron a niveles similares a los de principios de la década. Finalmente, la incidencia de los salarios con baja remuneración aumentó en Costa Rica, México y Venezuela. La evolución de la incidencia de trabajos con baja remuneración indica que hay una convergencia regional. En otras palabras, países que a principios de la década tenían una alta incidencia de trabajos con baja remuneración se movieron a una posición intermedia al final de los noventa (Bolivia, Brasil, Chile y Uruguay). Por el contrario, países como Costa Rica y Venezuela, con baja incidencia de salarios con baja remuneración a principios de los noventa tuvieron incrementos significativos. Finalmente los países que estaban en una posición intermedia a principios de los noventa continuaron así a finales de la década.

Conclusiones, prioridades de política y agenda de investigación hacia el futuro.

Las tendencias observadas en la región sugieren que el desempleo no se explica por cambios en la estructura de la fuerza de trabajo. Tampoco parece ser explicado por un aumento relativo de la demanda de trabajadores más calificados.

La evidencia sugiere que el desempleo puede explicarse por la incapacidad de los mercados de ajustarse simultáneamente a un aumento significativo en las tasas de participación y un deterioro en la demanda de trabajo. Las causas del aumento en la participación no parecen obedecer únicamente a la entrada de las mujeres a los mercados de trabajo como respuesta a una caída en los ingresos familiares, sino también a una mejora en sus oportunidades laborales, al menos con relación a los hombres. Por otro lado, es incierto cuáles son las causas de la caída en la demanda de trabajo, particularmente para los hombres. A este nivel, nuestro análisis no permite discriminar si este deterioro en las condiciones laborales radica en las recurrentes crisis macroeconómicas experimentadas por la región (particularmente a partir de 1995); el efecto sobre la demanda de empleos de reformas estructurales tales como la apertura a los mercados de bienes y financieros globales u otros factores. Finalmente, la evidencia sugiere que los salarios responden más a cambios en el empleo en México-Centroamérica que en el resto de la región.

Prioridades de política (sub-regiones).

Las principales características de los mercados de trabajo de la región de México-Centroamérica son:

- El desempleo no es una gran preocupación como en las otras sub-regiones.
- Los mercados de trabajo absorben gran cantidad de trabajadores.

Sin embargo:

- El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua tienen salarios promedio muy bajos y una alta proporción con trabajadores con bajos salarios.
- La proporción de trabajadores con salarios bajos aumentó.
- La brecha salarial entre mujeres y hombres no se está cerrando.
- La participación laboral de las mujeres es muy baja.
- Los retornos a la educación secundaria están cayendo.

Por lo tanto, las prioridades de política deben ser:

- Mejorar la productividad.
- Aumentar la participación laboral de las mujeres y reducir las disparidades de los salarios entre mujeres y hombres.

Las principales características de los mercados de trabajo de la región Andina son:

- El desempleo es una gran preocupación especialmente en Colombia, Venezuela y Ecuador.
- La participación de las mujeres en la fuerza laboral es relativamente alta.
- La proporción de los trabajadores con bajos salarios está aumentando.
- Bajos salarios en Bolivia y Perú.
- Los retornos a la educación secundaria están cayendo.

Por lo tanto, las prioridades de política deben ser:

- Poner en marcha políticas para aumentar el crecimiento del empleo.
- Dada la inexistencia de seguros de desempleo, se necesitan políticas que reduzcan el costo del desempleo.

- Aumentar la productividad del trabajo, en particular en Bolivia y Perú.

Las principales características de los mercados de trabajo de la región del Cono Sur son:

- El desempleo es una gran preocupación.
- Bajos salarios en Paraguay.
- Baja participación de las mujeres en Chile.
- La proporción de los trabajadores con bajos salarios está cayendo.

Por lo tanto, las prioridades de política deben ser:

- Poner en marcha políticas para aumentar el crecimiento del empleo.
- Revisar los sistemas de seguros de desempleo para aliviar los costos del desempleo.
- Aumentar la productividad del trabajo, especialmente en Paraguay.

Una agenda de investigación hacia el futuro.

Hacia el futuro es necesario realizar esfuerzos para responder los siguientes interrogantes:

¿Por qué el desempleo es bajo en la región de México y Centroamérica y alto en las regiones Andina y el Cono Sur? ¿Cuáles son los principales determinantes del desempleo? ¿Hay diferencias importantes en la manera que los salarios se ajustan a cambios en el empleo en las diferentes regiones?

¿Qué le ocurre a los trabajadores desplazados?, ¿Cuánto dura el desempleo?,

¿Cuáles son las probabilidades de re-empleo en los sectores formal e informal?

¿Por qué es la participación de las mujeres alta en algunos países y baja en otros?

¿Son las reformas estructurales (e.g. financiera, comerciales) las causantes del aumento en el desempleo en la región?

¿Qué explica las diferencias en la productividad del trabajo (y por lo tanto en los salarios) en los países de la región?

Comentario Técnico: Juan Federico Bosch.

He podido leer el trabajo completo hecho por Carmen Pagés y la verdad es que es un trabajo realmente importante y que le debe haber dado mucho trabajo, sobre todo para compatibilizar cifras de tantos países que -como vamos a explicar desde nuestro punto de vista más adelante- a veces no son muy comparables.

Pero queremos dejar en claro que, sobre la base de lo que el trabajo y algunas encuestas establecen, el 40 % de los latinoamericanos considera el desempleo, la inestabilidad laboral y los bajos salarios como los principales problemas a los que se enfrentan. En el informe se presenta un panorama general de los mercados laborales en Latinoamérica durante la década del 90 dividido en tres zonas y para el que se utilizó información proveniente de estadísticas medianamente comparables para sólo once países.

Aunque los mercados laborales latinoamericanos han absorbido gran número de trabajadores, esto no ha sido suficiente para frenar el aumento en la tasa de desempleo, según surge claramente del estudio. La tasa de desempleo ha crecido, y en la mayoría de los países en forma constante. El creciente desempleo puede explicarse por las diversas combinaciones de factores. Por un lado, la caída de demanda de trabajo como resultado de una menor actividad económica, por otro el aumento de la tasa de participación que no es absorbida por los mercados laborales, que también puede ser considerado un factor preponderante.

Las tasas de participación en el continente tienen características propias. Aunque si bien no son muy distintas a las cifras de la Unión Europea, la diferencia entre hombres y mujeres es significativa, pues las tasas de participación de la mujer en América Latina sólo son comparables a las del sur de Italia y España. Sin embargo, su incremento ha sido mayor que el de los hombres. Asimismo se observa un descenso en la participación de las mujeres de 15 a 19 años, que pudiera ser explicado por una mayor escolaridad de la mujer. Del estudio surge que, según el nivel educativo, la participación es un 8% mayor para los trabajadores con educación superior que para los trabajadores menos calificados. Y en general, la participación aumenta con el nivel de educación de los trabajadores. Aunque la tasa de empleo femenina creció y la masculina se mantuvo, igual es mayor el porcentaje de participación masculina. La mayor participación de la mujer sugiere que puede deberse a compensar la caída de los ingresos familiares o a la pérdida de empleos de los jefes de hogar. Como sucede en mi país, la participación de la mujer se debe principalmente a la caída de ingresos familiares. Referido a ingresos y salarios surge que las diferenciales ajustadas entre hombres y mujeres no aumentaron y que inclusive cayeron en algunos países. Es más, la brecha se redujo debido a un aumento de los salarios de las mujeres.

En otra parte del trabajo se clasifican a los trabajadores con empleos de pobreza, calificándolo a aquellos que tienen un ingreso menor a un dólar por hora. Calificados de esta forma en nuestro país -Uruguay- se puede considerar que el 40% de los trabajadores son pobres, y esa cifra alcanza en América Central un 70%.

Todos los países de América Latina, sin excepción forman parte de uno u otro proceso de integración económica. Estos procesos de integración tienen como base fundamental motivaciones económicas que conllevan implícitamente efectos de naturaleza social. Como resultado de estos procesos los mercados laborales no permanecen inmunes a sus efectos, produciéndose así diferenciaciones entre trabajadores calificados y no calificados, superponiéndose dualidades a muchos niveles entre ocupados y parados, entre trabajadores temporales y fijos, entre trabajadores a tiempo completo y parcial, entre hombres y mujeres, entre trabajadores nativos e inmigrantes, entre legales e ilegales. Dichos impactos sobre el mercado de trabajo y en las relaciones de trabajo crean nuevos desafíos y nuevas demandas para la acción pública, en especial para los Ministerios de Trabajo que tienen una función central en la orientación de esos cambios. Para ello, y como se desprende del informe que estamos comentando, la educación formal constituye la principal área de intervención para asegurar la superación de los niveles actuales de calificación de nuestra mano de obra. El sistema educativo debe, por ende, institucionalizar un estrecho vínculo con la dinámica de los mercados de trabajo. Pero esto no es suficiente. Del mismo modo se debe complementar esa educación formal con la implementación de adecuados programas de capacitación permanente a los trabajadores estableciendo sistemas nacionales de recursos humanos que los preparen para operar las nuevas tecnologías, adecuada a una creciente movilidad, sea ésta entre sectores económicos o regiones geográficas.

De la información utilizada en este importante trabajo debemos concluir que la información regional existente sobre mercados laborales revela incertezas en tres aspectos: ¿Es comparable? ¿Es confiable? ¿Es suficiente?

En efecto, para que informaciones estadísticas entre países sean comparables, deben armonizar al menos aspectos conceptuales, de confiabilidad, de cobertura geográfica, de oportunidad en el tiempo y de procedimiento. Claramente las autoras nos muestran que hoy en día no existe esta comparabilidad por las razones que se indican a continuación. Las autoras indican expresamente que sólo toman once de los 34 países que conforman el sistema interamericano debido a la falta de comparabilidad que muestra la información estadística en los 23 países restantes. Más aún, en lo referente al tiempo en estos escasos once países, las autoras pueden trabajar comparativamente en sólo tres períodos a lo largo de una década.

En lo referente a la confiabilidad de las estimaciones, en ocasiones ésta no es informada por las fuentes originales. Así es frecuente encontrar información referente a particulares grupos de la población; por ejemplo, mujeres desocupadas de entre 15 y 29 años en el área rural, que claramente tiene menor confiabilidad que la información sobre los desocupados en todo el país. En cuanto al procedimiento, el documento considera la información proveniente de encuestas de hogares. Si bien tiene la ventaja de ser un procedimiento común, la aplicación del mismo difiere sustancialmente entre los países de América Latina en, al menos, los tres siguientes aspectos. Su cobertura geográfica, dado que existen países que realizan estas encuestas en todo el territorio nacional, otros sólo en las principales ciudad y otros exclusivamente en la capital. El documento utiliza información urbana y rural pero, de acuerdo a informaciones que manejamos, en la década pasada eran muchos menos los países que cubrían todo el territorio en sus encuestas de hogares.

En la conducción de las entrevistas, donde la mayoría de los países utiliza el informante indirecto, con la persona de hogar mayor de 18 años que se encuentre en el momento de la entrevista. Su conocimiento de la situación ocupacional del resto de los miembros del hogar puede ser precario. En pocos países se utiliza el informante directo, que normalmente requiere mayor número de visitas por hogar para registrar la respuesta directamente del sujeto de la consulta. Pero ¿se puede confiar que una ama de casa, por ejemplo, pueda responder si su marido o su hijo buscan efectivamente trabajo? ¿Es suficiente la información?

Un análisis de mercado laboral en América Latina debería atender a la segmentación dada por la existencia de un sector formal de la economía y otro informal. El trabajo no hace referencia a esta segmentación porque no hay datos confiables en los once países analizados. Ante esta carencia, las autoras ponen trabajo en un indicador que es la proporción de ocupados que están por debajo de un salario de pobreza, lo que definen al equivalente de un dólar/hora. ¿Pueden ser esos salarios de pobreza comparables entre distintos países con realidades económicas diferentes, o comparables aún para un mismo país en distintas épocas? Ponemos el caso específico de nuestro país cuando acabamos de sufrir una devaluación y el ingreso de U\$S 200 mensuales antes de la devaluación es totalmente distinto en su poder compra al de U\$S 200 después de la devaluación.

También en el sector rural la situación es más difícil debido a que los datos deberían incorporar el autoconsumo que es prácticamente pocas veces medido en los distintos países.

Antes de hacer el comentario final quisiéramos decir que los niveles de diferencia con que se parte de los distintos países a veces nos traen esas diferencias abismales que aparecen en el estudio en cuanto a los niveles de desocupación.

Tenemos un grupo de países que son México, Ecuador, Honduras, Nicaragua y Guatemala que tienen un nivel de desempleo inferior al 4%; y a su vez tenemos otros países dentro de los cuales podemos poner Argentina y Uruguay, con niveles superiores al 15% en materia de desempleo, y en esos países la diferencia es que arrancamos de niveles sociales totalmente distintos. En ese sentido, determinados países presentan niveles de pobreza elevados que, sin embargo, son "aceptados" por su realidad histórica. Otros en cambio, como el nuestro, en el que siempre pensamos que éramos ricos y con una seguridad social que nos diferenciaba, se ha develado en los últimos tiempos que somos más pobres de lo que se presumíamos. Por esa razón, el aumento de la pobreza se percibe con una mayor dificultad que en la mayoría de los países. Por eso a veces, medir en el mismo tiempo distintos países con realidades sociales totalmente diferentes es difícil para hacer realmente comparables las cifras.

El trabajo es un esfuerzo válido que, además, desde nuestra óptica ejemplifica la precaria situación de la información regional en la materia. Esta situación sólo puede ser mejorada a base del fortalecimiento de las capacidades de las instituciones nacionales vinculadas a la información laboral en los países de América Latina y el Caribe.

El Banco Interamericano de Desarrollo mantiene para su consideración desde abril de este año un proyecto titulado "Fortalecimiento de la Secretaría Pro Témpore del Sistema de Información sobre Mercados Laborales SISMEI", el cual responde a una iniciativa de la Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo. El propósito de este proyecto es, precisamente, mejorar las capacidades de las instituciones nacionales con responsabilidad en materia de producción, análisis, difusión y desarrollo metodológico de la información laboral. Hay tres aspectos finales en los que estamos de acuerdo con lo que se ha dicho y son para mí los más importantes a los efectos de poder revertir la situación por la que atraviesa el Cono Sur en materia de empleo, principalmente.

Invertir en educación, efectuar reglas de juego cada vez más claras y establecer de una vez por todas políticas anticíclicas, con el grave problema que tenemos de que primero tenemos que crecer para ahorrar. Nuestro sistema político ha fallado históricamente porque en los momentos de expansión ha dilapidado el dinero y no lo ha ahorrado para utilizarlo en los momentos de crisis como los que estamos viviendo. Pero la necesaria instrumentación de estas políticas anticíclicas en las actuales circunstancias nos lleva a que, en la próxima ola de expansión, los gobiernos tengan la suficiente capacidad como para hacer los ahorros necesarios para ser invertidos en obra pública en los momentos de crisis.

Capacitación de la fuerza
laboral en América Latina:
¿Qué debe hacerse?

Gustavo Márquez.

En América Latina existe una difundida percepción de que la globalización y la integración económica de las políticas de capacitación son cada vez más importantes. Una fuerza laboral bien capacitada es clave para proporcionar a las empresas nacionales una ventaja competitiva, en un contexto en el que los trabajadores requieren un mayor nivel de calificaciones para adaptarse a los acelerados cambios técnicos y del mercado. Sin embargo, el incremento de los contratos laborales precarios e informales reduce los incentivos de las empresas y los trabajadores para invertir en el desarrollo y la adquisición de nuevas calificaciones.

El debate se debe de concentrar en el conjunto de instituciones privadas y públicas y las prácticas que determinan la forma en que los trabajadores adquieren y aplican nuevas calificaciones en vez de concentrarse en la reforma de las instituciones públicas de capacitación. La capacitación es un problema de política pública, pero es una política pública que afecta a actores públicos y privados y en la cual la interacción entre el gobierno y los actores sociales (el sector privado y los sindicatos) es clave para lograr cualquier solución factible. Las políticas de capacitación deben formar parte de la estructura institucional que involucre a los trabajadores y los sindicatos, las empresas y organizaciones empresariales y el gobierno. La capacidad institucional y de organización de cada uno de estos sectores contribuye a conferirle al sistema de capacitación una forma particular en cada país.

A pesar de una diversidad de contextos institucionales en varios países de la región, existe una percepción general que el rendimiento de estos sistemas de capacitación es insuficiente y de que sus servicios no son relevantes u oportunos en términos de las calificaciones requeridas. Los programas de capacitación existentes tienen muy poco impacto sobre los salarios y sobre la capacidad de insertarse en el mercado de trabajo de la mayor parte de los grupos de la población, con la excepción de las mujeres adultas. Desde un punto de vista positivo, existe

evidencia que los proveedores privados de capacitación tienen un mayor impacto que los públicos. También se encuentra que los beneficios en términos de salarios y posibilidades de empleo de los trabajadores son mayores cuando los proveedores reciben pagos que dependen en parte de los resultados.

Resulta obvio que ni la provisión ni la regulación de los servicios de capacitación necesitan estar en manos del Estado, o que ello haría que el sistema funcionara mejor. Sin embargo, para que cualquier política funcione, es necesario contar con una fuerte y efectiva vigilancia reguladora de la calidad y la relevancia de las normas que rigen los programas de capacitación.

La capacitación como problema de política pública.

Los responsables de la formulación de políticas siempre han considerado el crecimiento del nivel de calificaciones de la fuerza laboral como un objetivo legítimo de las políticas y recursos públicos. Las políticas de desarrollo del capital humano constituyen un elemento esencial de una política de competitividad, y su descuido ha tenido un alto precio en la región. El desarrollo de las actividades más productivas asociadas con una economía competitiva no sólo requiere acceso a financiamiento y tecnologías (las cuales pueden obtenerse en el mercado internacional), sino también acceso a una fuerza laboral capacitada que sólo puede encontrarse localmente.

Desde el punto de vista de la política pública, la pregunta es qué políticas se necesitan para incrementar las calificaciones de la fuerza de trabajo, y en particular, qué mecanismos institucionales se necesitan en el sistema de capacitación y en las políticas laborales para lograrlo. La capacitación, mediante la cual se adquieren las calificaciones, difiere de las otras formas de inversión en capital humano porque tanto las empresas como los trabajadores deben simultáneamente adoptar decisiones de inversión con diferentes conjuntos de preferencias, horizontes de tiempo e información.

El sistema de capacitación es el conjunto de instituciones y normas involucradas en el desarrollo de calificaciones de nuevos trabajadores y en la actualización de calificaciones de trabajadores que ya se encuentran en la fuerza laboral. En la mayor parte de países de la región se han establecido instituciones nacionales de capacitación (INCs) o arreglos privados entre empresas, trabajadores y sindicatos o, más comúnmente, una combinación de ambos. A diferencia del análisis tradicional de las políticas de capacitación, que generalmente se concentra en la estructura, las funciones y los recursos de los INCs, se debe considerar a las políticas de capacitación como el conjunto más complejo de mecanismos institucionales y financieros necesarios para proporcionar capacitación a la fuerza laboral.

La evidencia empírica disponible en las economías desarrolladas muestra que las empresas invierten en la capacitación de sus trabajadores y además, que esa capacitación no se limita a calificaciones específicas a las empresas estrechamente definidas. Los estudios sobre capacitación en los países desarrollados concluyen que:

- las empresas capacitan a sus trabajadores
- los trabajadores comparten el costo de la capacitación en la forma de salarios inferiores a la productividad
- existen múltiples combinaciones de capacitación en aula y en el trabajo como resultado de diferentes arreglos institucionales del sistema de capacitación

Es más probable que las empresas que ofrecen capacitación a sus empleados sean empresas más grandes, con sindicatos, que utilizan sistemas de producción flexibles, que están experimentando un rápido adelanto tecnológico y un mayor crecimiento de las ventas, tienen períodos de prueba y altos costos de despido y que operan en zonas y sectores de bajo desempleo. Los trabajadores que reciben capacitación son trabajadores más educados, casados, predominantemente de sexo masculino, que han recibido capacitación vocacional relevante y que han sido contratados recientemente. La capacitación proporcionada por las empresas está asociada a importantes incrementos salariales, mayores que los asociados a la capacitación provista por las escuelas. La capacitación formal (o sea, no sólo el aprendizaje práctico durante las primeras semanas de trabajo) tiene un impacto positivo sobre la productividad y la capacidad de innovación de los trabajadores.

Esta no es sólo una característica de los países desarrollados. Aunque existe muy poca información o literatura sobre la capacitación proporcionada por las empresas en las economías en desarrollo, las evidencias disponibles sugieren que las empresas de América Latina también invierten en la capacitación de sus trabajadores. (Ver recuadro).

Sin embargo, el hecho de que las empresas capaciten a sus trabajadores no excluye que deban existir políticas públicas de capacitación. Las empresas pueden, y probablemente lo hacen, proporcionar un nivel inferior de capacitación y una diferente combinación de calificaciones de lo que sería socialmente óptimo.

Por otro lado, el hecho de que la mayor parte de la capacitación esté orientada a los trabajadores más educados sugiere que existen razones distributivas que justificarían la intervención del Estado. Ante la ausencia de la intervención pública, la capacitación puede actuar como amplificador de los efectos de las dificultades que enfrentan ciertos grupos como los menos educados y las mujeres para insertarse en el mercado laboral.

Las empresas y la capacitación en América Latina.

Los datos de la Encuesta sobre Entorno Empresarial Mundial de 1999, una encuesta conjunta del Banco Mundial y el BID que analiza la empresa privada en 20 países latinoamericanos, contiene información sobre las prácticas de capacitación de empresas privadas. La encuesta se basa en entrevistas realizadas en una muestra aleatoria de 100 empresas modernas de los sectores de manufacturas (40%) y servicios (60%).

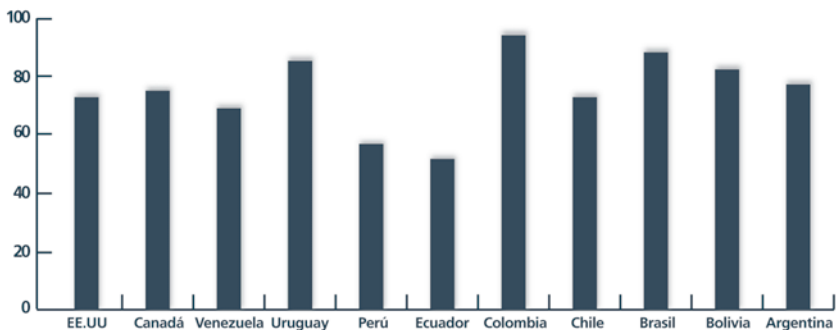
- En primer lugar, el porcentaje de empresas de la región que capacitan a sus trabajadores no es tan diferente del porcentaje observado en los Estados Unidos y Canadá (Gráfico 1).
- Tres de cada cuatro empresas de la región capacitan a sus trabajadores, y las empresas que recientemente han introducido algún tipo de innovación (ya sea en productos o procesos) muestran un 30% más de probabilidad de capacitar a su personal que las empresas que no han innovado.
- Las empresas del sector de servicios muestran un 5% menos de probabilidad de capacitar a su personal, y las pequeñas empresas un 25% menos de probabilidad de contar con algún tipo de programa de capacitación.
- Las empresas extranjeras muestran una probabilidad un poco mayor de contar con programas de capacitación, mientras que las empresas familiares una menor probabilidad.
- Si bien las empresas más antiguas y establecidas muestran una mayor probabilidad de capacitar, este efecto es menor en relación con los demás efectos estudiados en la encuesta.

Este patrón de incidencia de la capacitación de acuerdo con las características de las empresas es muy similar al descrito en la literatura sobre los países desarrollados que analizamos anteriormente. Cuando se analizan los trabajadores, el patrón de capacitación por nivel de calificaciones es muy similar al descrito en la literatura sobre países desarrollados: los trabajadores más educados y capacitados son los que reciben más capacitación y durante períodos más prolongados (Gráfico 2).

También existen razones de transición que justifican la intervención del Estado. Cuando se opera en un entorno de reducidas calificaciones, las empresas no generarán empleos que requieren calificaciones a causa de la dificultad de conseguir a los trabajadores apropiados, aún cuando ocupar esas vacantes incrementaría sus utilidades. A su vez, los trabajadores no tendrán los incentivos para obtener capacitación dada la falta de empleos que requieren calificaciones, aún cuando el hecho de obtenerlos incrementaría su productividad y sus salarios. El equilibrio de "bajas calificaciones, empleos inadecuados" sólo puede quebrarse mediante la intervención del Estado incrementando la oferta de calificaciones y llevando a la economía hacia un equilibrio de "altas calificaciones, empleos adecuados".

La evidencia presentada anteriormente sugiere que el mercado libre por sí sólo no proporcionaría una combinación y un nivel adecuados de calificaciones en la fuerza laboral. La implicación natural es que las políticas y los recursos públicos son necesarios para incrementar el nivel y la calidad de calificaciones de la fuerza laboral. Como las empresas y los trabajadores están activamente proporcionando y adquiriendo calificaciones sin intervención del Estado, una política pública exitosa necesita basarse en una estructura institucional que coordine las acciones de los trabajadores y los sindicatos, las empresas y las organizaciones empresariales y el gobierno. El desafío es encontrar el tipo de intervención pública y la estructura institucional que resulte más eficiente y efectiva en función del costo para lograr el objetivo de proporcionar a la mayor parte de la población calificaciones relevantes y transferibles.

Gráfico 1: Porcentaje de firmas que capacitan a sus trabajadores.
Países seleccionados.



El Marco institucional de las políticas de capacitación en la región.

El entorno institucional del sistema de capacitación constituye un medio para resolver el problema de acción colectiva de proporcionar a la fuerza laboral calificaciones relevantes, transferibles y de alta calidad. Los sistemas escolares y de capacitación de la región no han logrado producir una fuerza laboral capacitada a pesar de las diferentes iniciativas de reforma destinadas a mejorar el rendimiento de los sistemas de capacitación.

Los esfuerzos por incrementar la disponibilidad de calificaciones deben enfrentar las limitaciones y los incentivos conflictivos que las empresas encuentran en el sistema financiero, el sistema de relaciones industriales y las formas de organización de la producción. Como la capacitación representa una inversión a largo plazo, es menos probable que las empresas que dependen de los flujos financieros a corto plazo tengan la perspectiva necesaria para solventar programas de capacitación que proporcionen a los trabajadores calificaciones de alta calidad. Ante la ausencia de fuertes organizaciones del sector privado (como las cámaras de industria y comercio alemanas), las empresas no siempre cuentan con un centro institucional confiable para compartir información sobre las calificaciones necesarias y coordinar su provisión. Los sindicatos débiles no siempre pueden asegurarse de que los trabajadores estén adquiriendo calificaciones transferibles de alta calidad, y no estén siendo usados solamente como mano de obra barata. A falta de estas seguridades, los trabajadores no adquieren el esfuerzo necesario para aprender las calificaciones enseñadas en los programas de capacitación.

Como medio para resolver el problema de acción colectiva de proporcionar calificaciones a la fuerza laboral, los sistemas de capacitación pueden clasificarse de acuerdo con los mecanismos que utilizan. En un extremo del espectro, que llamaremos impulsado por incentivos, se utilizan mecanismos de incentivos puros operados a través de políticas tributarias que afectan los costos y los beneficios que enfrentan las empresas y los trabajadores para adquirir y utilizar calificaciones. En tal sistema, no se necesita ninguna institución pública especializada más allá de la que supervisa la calidad y la relevancia de los programas de capacitación ofrecidos. El contenido, la oportunidad y el método de provisión son determinados por la demanda y la oferta de calificaciones en cada mercado en particular, mientras que la intervención pública opera mediante incentivos tributarios y desembolsos dirigidos (aunque no a través de la provisión) para apoyar a los trabajadores más desaventajados.

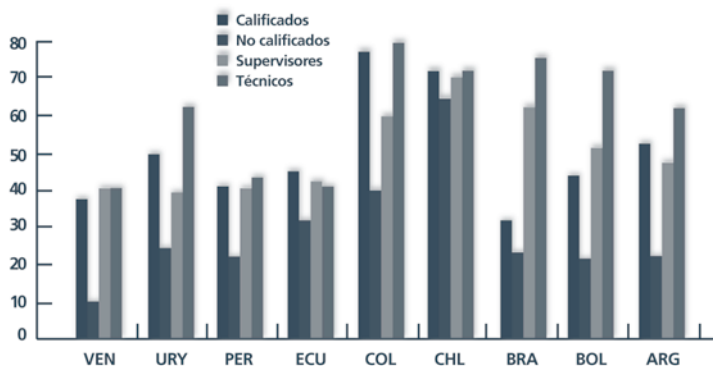
En el otro extremo del espectro, que denominaremos impulsado por instituciones, el problema de acción colectiva se resuelve mediante el establecimiento de una institución pública especializada con autoridad estatutaria para recaudar impuestos, que determina, basándose en la mejor información disponible, el

contenido, la oportunidad y el método de provisión de los programas de capacitación que se ofrecen. En tal contexto, es usual que los actores sociales sean miembros del órgano directivo de esta institución mediante un arreglo tripartito. Por ejemplo, podría decirse que el sistema de capacitación estadounidense está impulsado por incentivos, mientras que el sistema alemán estaría más impulsado por instituciones.

La organización institucional de sistemas de capacitación más común en América Latina está claramente impulsada por instituciones. La mayoría de los países de la región cuenta con una institución pública de capacitación al nivel nacional, el INC, con autoridad estatutaria para imponer un gravamen a las empresas o con una fuerte utilización de recursos presupuestarios. Este sistema se ve complementado por un conjunto de centros de capacitación privados en su mayoría no reglamentados, algunos de ellos relacionados con la industria, algunos educacionales y otros puramente empresas con fines de lucro.

Gráfico 2: ¿A quiénes capacitan las firmas?

Porcentaje de firmas que capacitan a los trabajadores, por nivel de calificaciones.



Problemas en el modelo tradicional de los INCs.

A principios de los años noventa, muchas voces advertían al público acerca del fracaso del tradicional modelo de capacitación. Dos fuerzas, una interna y otra externa, estaban claramente obstaculizando el rendimiento de las instituciones de capacitación de la región. Por una parte, dado su carácter de monopolio público con órganos directivos designados políticamente, carecían de disciplina en materia de administración de personal. Ello se tradujo en abultadas nóminas de pago que consumían los presupuestos operativos. Las sucesivas reducciones presupuestarias hicieron aún más difícil atraer instructores calificados de mayor costo.

Por otra parte, un entorno tecnológico más dinámico hizo que resultara más difícil que estas instituciones adquirieran y mantuvieran los equipos actualizados y los materiales didácticos necesarios para capacitar a los trabajadores en industrias más dinámicas. La apertura de la economía afectó particularmente al sector manufacturero, y aceleró el crecimiento de un sector de servicios más moderno y sofisticado, lo que superó la capacidad del sistema de capacitación, principalmente orientada al desarrollo de calificaciones necesarias en las manufacturas y con poca o ninguna experiencia en la provisión de las calificaciones necesarias para el sector de servicios.

El problema es que en muchos casos, las poderosas burocracias estatales pudieron oponerse de manera efectiva a los cambios institucionales y financieros que era preciso introducir en los INCs. Los gobiernos, presionados por las políticas de ajuste, comenzaron a concebir a la capacitación como un instrumento de política social, obligando a las instituciones de capacitación a desarrollar programas que pudieran utilizarse para el alivio temporario del desempleo, eliminando así lo poco que quedaba de su vinculación con el sector privado. Los intentos por desarrollar fuentes de financiamiento nuevas y más diversificadas se vieron obstaculizados por la inercia burocrática que dificultaba los cambios institucionales y de organización necesarios.

Los sistemas nacionales que sobrevivieron a esta crisis debieron llevar a cabo importantes cambios institucionales. Diversificaron sus fuentes de ingresos y se convirtieron en uno de los canales que utilizaba el gobierno para poner en práctica medidas de alivio temporario del desempleo mediante programas de capacitación a corto plazo, principalmente para jóvenes desaventajados. Con pocas excepciones, las nuevas instituciones de capacitación constituyeron una versión disminuida de los institutos de capacitación de los años sesenta y setenta y, en muchos casos, aunque con excepciones, con poco prestigio dentro del sector privado.

Uno de los experimentos en rediseño institucional que fue bastante exitoso y abrió nuevas posibilidades de reforma en el sistema fue el programa Chile Joven lanzado por el gobierno de Chile en 1994, con el apoyo del BID, especialmente dirigido a jóvenes desaventajados y que fue posteriormente adoptado por varios países de la región (véase recuadro). Otra innovación introducida en los sistemas de capacitación durante los años noventa fue la certificación de las normas de calificación. La certificación de calificaciones opera mediante el "otorgamiento de credenciales" por las calificaciones adquiridas por los trabajadores durante la capacitación en el trabajo o simplemente por experiencia, haciendo de esta manera que las calificaciones sean transferibles. El establecimiento del sistema requiere la definición de normas y la certificación de examinadores calificadoros, actividades que deben desarrollarse en coordinación con el sector privado.

México es el país que tiene el programa de certificación más grande, pero un buen número de países de la región está comenzando a experimentar con la certificación de calificaciones, en muchos casos con financiamiento del BID y del Banco Mundial.

Los donantes internacionales también están promoviendo activamente innovaciones en los sistemas de capacitación de la región. Cabe mencionar en particular los esfuerzos del organismo de cooperación técnica de Alemania (GTZ) que está implementando experiencias piloto que tienen como fin la implantación de versiones del modelo dual alemán de aprendizaje, adaptado a varios países en la región. Con frecuencia estas experiencias enfrentan una estructura regulatoria que no contempla contratos de aprendizaje, o se ven obstaculizadas por la falta de organizaciones fuertes en el sector privado que puedan cooperar en forma efectiva con las instituciones de capacitación.

El modelo Joven y su impacto en la región.

En 1994, el gobierno de Chile, con el apoyo del BID, inauguró un programa de propósito especial para jóvenes desaventajados denominado Chile Joven. Aunque el programa fue diseñado en el contexto de contener las consecuencias del alto nivel de desempleo y la baja participación en el mercado laboral de los jóvenes desaventajados, su diseño representó un cambio trascendental del modelo tradicional de organización. En este programa, el gobierno instituyó un fondo bajo el control del Ministerio de Trabajo que financia la subcontratación competitiva de los servicios de capacitación a proveedores públicos y privados. El contrato básico entre el fondo de capacitación y el proveedor establece que el servicio proporcionado incluirá capacitación en el aula, además de un aprendizaje en una empresa en la cual los alumnos desarrollarán experiencia “práctica”, mediante el uso de las herramientas y los equipos de una verdadera empresa productiva.

Este modelo de programa de capacitación fue un éxito instantáneo en la región. En Chile, el modelo de contratación se convirtió en el modelo de operación del sistema de capacitación. Para 1999, casi todos los países de la región, frecuentemente con financiamiento del BID, estaban implementando una versión piloto del modelo, y algunos, como Argentina, utilizaban el modelo Joven como inspiración para el rediseño de sus sistemas de capacitación. La popularidad del modelo y su rápida difusión en toda la región se explica por dos de sus característi-

cas. En primer lugar, el programa Joven trasladó el control de los recursos de los INCs hacia el Ministerio de Trabajo. De esta manera, el programa permitió a los gobiernos desligarse de los problemas de manejo de personal y quizá lo que es más importante, permitió que otros proveedores alternativos (desde universidades públicas a proveedores privados que operan en un entorno no reglamentado) compitieran por el financiamiento. En segundo lugar, como el aspecto "práctico" de la capacitación se lleva a cabo en empresas productivas utilizando sus equipos y maquinaria, las herramientas y los equipos utilizados están actualizados y no representan un costo para el sistema de capacitación. Otra consecuencia es que incrementan las tasas de empleo después de la capacitación, porque las empresas revelan su demanda de trabajadores al incurrir el costo positivo de proporcionar el aprendizaje (entre otros, el desgaste natural de los equipos, la interrupción de la producción, el costo de los insumos y el tiempo de los instructores). El hecho de que las empresas estén dispuestas a incurrir estos costos indica que la capacitación se ajusta a las calificaciones que requieren. Sin embargo, el nuevo sistema tiene un costo relativamente alto y no "acumula" conocimientos por la ausencia de una institución central regulatoria que pueda establecer normas y producir programas y manuales orientados hacia las calificaciones básicas y no específicas.

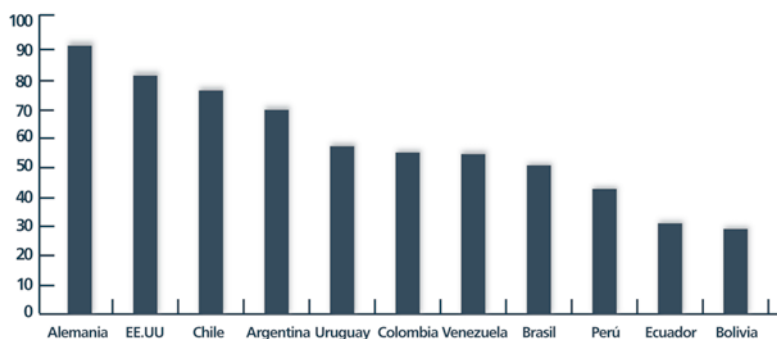
La institucionalidad de los programas de capacitación de la región avanza muy lentamente. Los responsables de la formulación de políticas y el propio público opinan que el sistema de capacitación no está funcionando al compás de las necesidades de la integración económica en el mercado mundial, y que esta falla es costosa en términos de un deterioro en la distribución de los ingresos, un mayor desempleo y pérdida de oportunidades de crecimiento de las empresas más productivas. Sin embargo, los intentos por reformar el sistema de capacitación se ven obstaculizados por la poca disponibilidad de información sobre su impacto sobre los trabajadores y, en consecuencia, sobre las reformas necesarias para incrementar su eficacia y sus resultados en materia de distribución.

Sistemas de educación básica y políticas de capacitación de la región.

El rendimiento de los sistemas de capacitación no puede analizarse independientemente del rendimiento del sistema de educación básica. Se requieren calificaciones básicas generales de analfabetismo y matemática para que cualquier sistema de capacitación funcione bien, y éstas deben ser generadas por el sistema

escolar. Cuando el sistema escolar no funciona en forma adecuada, ningún sistema de capacitación podrá producir el número y la calidad de calificaciones requeridas por empresas que operan en la economía mundial. Las evidencias disponibles sugieren que los sistemas de educación de la región no funcionan a un nivel adecuado. Las tasas de deserción son muy elevadas, en parte como consecuencia del hecho de que el sistema de educación no ofrece incentivos para que los estudiantes que no piensan seguir a la educación superior permanezcan en el sistema. Una fracción muy reducida del grupo de 15 a 18 años permanece en la escuela a tiempo completo después de la educación obligatoria (véase el gráfico 3). Como consecuencia, los que se incorporan a la fuerza laboral por primera vez constituyen un grupo con bajos niveles de alfabetismo y matemáticas, que no les permiten encarar la capacitación en calificaciones complejas y sofisticadas. De esta forma, el sistema de capacitación termina teniendo que proveer calificaciones generales y básicas, proceso para el cual no está preparado y que duplica a un costo elevado lo que debió haber provisto el sistema escolar.

Gráfico 3: Tasa de permanencia de los jóvenes.
Porcentaje entre 15 y 18 años en educación tiempo completo.



Por supuesto, los bajos niveles de escolaridad al incorporarse al mercado laboral se traducen con el tiempo en un bajo nivel de instrucción de la fuerza laboral. Más importante es el hecho de que como las empresas saben que la fuerza laboral no cuenta con las calificaciones básicas, tienden a no crear empleos que requieren mayores calificaciones. A su vez, los estudiantes no tienen el incentivo para invertir en la adquisición de calificaciones porque las empresas no generan los empleos necesarios, creando así un círculo vicioso dinámico de bajas calificaciones, empleos inadecuados. Para el sistema de capacitación, ello implica que

cualquier incremento en la oferta de calificaciones más complejas y sofisticadas se verá obstaculizado por una oferta inadecuada de las calificaciones generales básicas en las cuales éstos se basan. Una consecuencia práctica muy importante para el sistema de capacitación es que deberá enfrentar la necesidad de reeducación como parte de sus esfuerzos de capacitación.

La evidencia en los países en desarrollo sugiere que los trabajadores con bajos niveles de calificaciones básicas no se benefician de su participación en programas de capacitación y que los recursos invertidos en estos programas no constituyen inversiones efectivas y eficientes en función del costo.

México: vinculación entre los sistemas de educación y capacitación.

En México, el sistema de capacitación tiene una estructura singular. En términos de tamaño, está dominada por una institución de educación vocacional (CONALEP) que mantiene y opera instalaciones de capacitación y programas bajo la autoridad de la Secretaría de Educación. Si bien la fuente principal de recursos del CONALEP es el presupuesto nacional, también vende servicios de capacitación al sector privado y a los programas del Ministerio de Trabajo. Desde mediados de los años ochenta, el Ministerio de Trabajo financia dos programas de capacitación, uno para trabajadores desempleados (PROBECAT), y otro que subsidia capacitación en el trabajo (CIMO), con énfasis en las pequeñas empresas. Estos programas son financiados y reglamentados por el gobierno nacional, pero la mayor parte de la operación diaria es responsabilidad de las secretarías estatales de trabajo en coordinación con el sector privado y las organizaciones de trabajadores, con el apoyo del gobierno central. Las Secretarías de Educación y de Trabajo operan conjuntamente un programa de certificación de calificaciones (CONOCER) con la participación de organizaciones representativas del sector privado. El programa financia el desarrollo de normas y la realización de los exámenes de calificación. La enseñanza de calificaciones es realizada por los programas de capacitación de ambas Secretarías, y está financiada principalmente por las mismas.

El nuevo gobierno mexicano se está beneficiando de esta diversidad de intereses y focos en el sistema de capacitación a través de la Comisión de Desarrollo Social, una unidad subsecretarial bajo la dirección directa del Presidente. El Consejo Nacional de Educación para la Vida y el Trabajo (CONEVyT) tiene la responsabilidad de coordinar los programas

de educación y capacitación utilizando, entre otros instrumentos, normas que permiten a los trabajadores trasladarse entre los sistemas de educación y capacitación, con calificaciones certificadas y acreditadas. Bajo estas normas, los trabajadores subeducados pueden utilizar los conocimientos adquiridos en los programas de capacitación para obtener acreditación académica en base a su capacidad, en vez de los criterios habituales de tiempo en el trabajo. De esta forma, el adelanto académico puede utilizarse para reintegrarse al sistema de capacitación a un nivel superior y para completar un examen de certificación de calificaciones. Al eliminar las barreras entre los sistemas de educación y capacitación, el Plan de Educación para la Vida y el Trabajo promueve un uso más eficiente de la estructura institucional existente, incrementando la oferta de calificaciones. Sin embargo, el sistema aún depende de la capacidad de los programas de capacitación para equiparar su oferta de calificaciones con la demanda del mercado.

¿Qué debemos hacer?

La integración competitiva en la economía mundial requiere un incremento constante de la productividad laboral, que sólo puede ser el resultado de un mayor nivel de instrucción de la población en general y de un mayor nivel de oferta y demanda de calificaciones. Las políticas de capacitación no pueden considerarse aisladamente: su efectividad y su éxito dependen de varias políticas que estructuran los incentivos de las empresas y los trabajadores para la oferta y la demanda de los servicios de capacitación. Si bien la estrategia que se presenta a continuación concentra su análisis en el logro de la reforma de los INCs, este estudio procura mostrar que se necesitan intervenciones en aspectos mucho más amplios.

La política educacional.

- La universalización de la educación básica es una condición necesaria, pero no suficiente para apoyar un proceso de desarrollo de los sistemas de capacitación. El sistema escolar necesita mostrar suficiente flexibilidad y atractivo para proporcionar a los estudiantes incentivos para permanecer en el sistema escolar más allá de la educación básica. Este no es necesariamente un argumento en favor de la educación secundaria vocacional como aspecto especializado y final del sistema educacional, sino en cambio, un argumento para facilitar la transición entre la escuela y el mercado laboral y viceversa. Esta transición es crucial para darles a los trabajadores subeducados la oportunidad de adquirir las calificaciones básicas que constituyen un requisito previo para las calificaciones más

especializadas que pueden ofrecer las empresas. En este sentido, la iniciativa mexicana sobre Educación para la vida y el trabajo, por ejemplo, resulta conceptualmente promisoria en la medida en que abre nuevos canales de comunicación entre la escuela, la capacitación y el mercado laboral.

- Por otro lado, la educación de adultos debe ampliarse. Es necesario desarrollar modelos alternativos de provisión más adecuados para los adultos que probablemente estén trabajando o buscando trabajo, lo que quizá implique un uso más intensivo de las instalaciones educacionales existentes y el diseño de programas de acreditación acelerados y basados en exámenes.

- Finalmente, las políticas tributarias también podrían desempeñar un importante papel subsidiando el costo de la capacitación de los individuos que deciden invertir en aprender nuevas calificaciones, y subsidiando la inversión que realizan las empresas que capacitan a sus trabajadores. Por lo menos, la inversión en capital humano debe recibir el mismo tratamiento tributario que recibe la inversión de capital.

La regulación del mercado laboral.

- Las innovaciones contractuales (incluyendo los contratos de aprendizaje) que permiten a los trabajadores y a las empresas compartir el costo de la capacitación mediante una reducción de los salarios servirá para incrementar la oferta y la demanda de calificaciones.

- Los servicios de intermediación del mercado laboral, que apoyan los esfuerzos de búsqueda de los trabajadores desempleados, pueden desempeñar un papel útil facilitando los flujos de información y la ayuda ofrecida a los trabajadores para encontrar oportunidades de capacitación mientras buscan empleo.

- También deben incluirse los programas de capacitación en las negociaciones colectivas, dando a las empresas y los sindicatos la oportunidad y los mecanismos para negociar sobre el nivel de inversión destinado al desarrollo de calificaciones.

- Los mecanismos destinados a proteger el ingreso de los trabajadores desempleados (incluyendo las indemnizaciones por despido y el seguro de desempleo) deben comprender subsidios para la capacitación, preferiblemente en la forma de instrumentos similares a certificados que los trabajadores podrían negociar como parte de su estrategia de búsqueda de trabajo. La experiencia posterior a 1995 en la región muestra que los programas de capacitación a corto plazo para trabajadores desempleados no tienen un buen rendimiento en términos de incrementar los futuros ingresos de los beneficiarios, aunque por lo menos parecen incrementar la probabilidad de empleo de las mujeres adultas.

La estructura institucional del sistema de capacitación.

- No existe un modelo claramente “óptimo” de estructura institucional del sistema de capacitación, aunque existen varios indicadores de lo que debe y no debe hacerse, que deberían orientar la política en este campo. El bajo rendimiento de las tradicionales instituciones nacionales de capacitación en la mayor parte de los países de la región muestra que el modelo corporativista de organización aisló al sistema de los trabajadores y las empresas, y que estos institutos deben rediseñarse. Es preciso establecer una fuerte institucionalidad pública de regulación del sistema de capacitación encargada de fijar y aplicar las normas de calidad y relevancia de los programas de capacitación. A causa de la naturaleza central de esta institución en las políticas del mercado laboral, resulta natural pensar que debería depender del Ministerio de Trabajo, en vez de la autoridad de educación. El ente regulador debe ser independiente de cualquier otra entidad pública que opere programas de capacitación, con el fin de evitar los conflictos de interés que podrían suscitarse.

- Al mismo tiempo deben estimularse formas más flexibles de coordinación con el sector privado y los sindicatos, incluso la creación de consejos locales y regionales especializados por sectores que puedan informar y dirigir las políticas públicas de capacitación en un entorno y en una escala más acorde con las capacidades institucionales de los sindicatos y el sector privado. La certificación de calificaciones constituye una importante herramienta en este proceso, en el sentido en que soluciona un problema de información, haciendo que la calidad y la cantidad de las calificaciones de los trabajadores sea observable por los posibles empleadores. Sin embargo, la certificación requiere una decidida participación institucional de las empresas, los trabajadores y los sindicatos en el diseño del contenido y los mecanismos de acreditación.

Actividades de entrenamiento y reentrenamiento.

- Los sistemas de capacitación existentes proveen actividades de entrenamiento y reentrenamiento, y es muy probable que sigan estando involucrados en estas actividades, dados los déficit en calificaciones básicas que muestra la fuerza laboral. El problema es que estos programas tienden a mostrar un bajo impacto sobre los beneficiarios y en consecuencia tienen muy limitado rendimiento social. El financiamiento de estos programas debe de estar condicionado a una evaluación exhaustiva y continua que permita un rediseño flexible del contenido del programa, del método de provisión de la capacitación y de la población objetivo.

- Desde un punto de vista positivo, estos programas han servido para abrir el espectro de proveedores de capacitación y han sido importantes factores de cambio en el sistema de capacitación. En particular, tales programas deben estar

integrados con los mecanismos de colocación e intermediación, teniendo en cuenta que el objetivo final del reentrenamiento es colocar a los participantes en empleos productivos en los que puedan continuar desarrollando sus calificaciones. Ello implica que las acciones destinadas a facilitar la búsqueda de trabajo, incluyendo subsidios y asesoramiento, deben formar una parte integral de los programas de reentrenamiento. Los Ministerios de Trabajo deben aprovechar esta oportunidad para mejorar la estructura y el rendimiento de los servicios de colocación e intermediación que provee en el mercado laboral.

La última década ha sido un período de activa innovación en el sistema de capacitación. Los gobiernos de la región han implementado nuevos programas y han establecido nuevas estructuras institucionales en el sistema de capacitación. Este es un proceso favorable cuyo impulso debe mantenerse. Sin embargo, la mayor parte de estos nuevos programas han sido establecidos como mecanismos transitorios para mitigar las consecuencias adversas del desempleo y los bajos ingresos. Las autoridades no deben olvidar que la principal misión del sistema de capacitación es proporcionar a la población en general el nivel y la combinación de calificaciones necesarias para que los trabajadores y las empresas puedan generar los empleos más productivos asociados con una economía más competitiva. Ello implica que cada acción que se emprende en el sistema de capacitación, desde el reentrenamiento básico hasta el proceso de certificación más sofisticado, debe evaluarse en términos de su eficacia en función del costo para el logro de ese objetivo, en vez de evaluarse únicamente su efectividad para mitigar las consecuencias sociales adversas del desempleo.

Servicios de Intermediación
Laboral: Un análisis para los
países de América Latina y el
Caribe *

Jacqueline Mazza.

La persistente brecha entre la oferta y la demanda en el mercado de trabajo no solamente tiene elevados costos económicos para los países en lo referente a desempleo, subempleo y menor productividad, sino también elevados costos sociales y efectos negativos en las familias y comunidades. Factores como la información limitada sobre vacantes y su poca divulgación, la incompatibilidad entre las aptitudes de los trabajadores y las calificaciones que necesitan los empleadores, la falta de competencia de las personas que buscan y la discriminación explican la falta de mercados de trabajo “completamente equilibrados”.

Debido a las nuevas reformulaciones de la política de los servicios de empleo alrededor del mundo, resulta más preciso dar a las entidades nacientes el nombre de sistemas de intermediación laboral, puesto que se ha ampliado la gama de servicios en el campo de la “intermediación” entre el trabajador y el empleo, y entre el empleo y la formación y capacitación, el empleo autónomo y otros servicios sociales necesarios.

¿Qué hacen los servicios de intermediación laboral?

Los servicios de intermediación laboral se destinan a mejorar la rapidez y la calidad del ajuste de las vacantes a las personas que buscan empleo. En términos generales, los principales beneficios de los servicios de intermediación laboral son: reducir el desempleo y la rotación en el empleo a corto plazo, aumentar la productividad, mejorar la movilidad laboral, mejorar el bienestar social y aumentar la transparencia del mercado de trabajo y reducir la discriminación.

Tipos y gama de servicios.

Para lograr los beneficios antes citados, los servicios de intermediación laboral han establecido un conjunto de servicios “básicos” que se encuentran en cualquier servicio de esa naturaleza:

- Asistencia en la búsqueda de empleo: por medio de preparación del curriculum vitae, formulación de una estrategia de búsqueda de empleo, información ocupacional y contactos con empleadores.
- Colocación o “intermediación” laboral: mantienen un registro e información sobre las vacantes existentes y tratan de ajustar una vacante específica a un determinado solicitante.

Con el tiempo, a partir de las funciones básicas de la búsqueda de empleo y colocación, los servicios de intermediación laboral han establecido una amplia gama de servicios “secundarios” que incluyen:

- Perfiles de empleo y evaluación de calificaciones: analizan con antelación las calificaciones y los requisitos de las personas con el fin de que la estrategia de búsqueda de empleo sea la que mejor se adapta a las calificaciones de la persona interesada y las demandas existentes en el mercado.
- Capacitación/envío a capacitación: analiza las necesidades del trabajador en términos de capacitación para enviarlo a programas apropiados como complemento o como transición (a corto plazo) al empleo.
- Información sobre el mercado de trabajo: los servicios de intermediación laboral disponen de importantes datos sumamente actualizados sobre el funcionamiento del mercado de trabajo y las áreas de creciente demanda.
- “Puerta de entrada” a servicios sociales y empresariales: consiste en informar y enviar a los trabajadores desempleados a aquellos servicios sociales para los que califican. En el caso de América Latina y el Caribe, por ejemplo, los grupos de bajos ingresos tienen un vínculo importante con los programas de empleo autónomo o de microempresas. El vínculo más común de los servicios de intermediación laboral con los servicios sociales en los países industrializados es el seguro de desempleo.
- Función de reglamentación: es una función peculiar y polémica en la que el servicio se centra en la puesta en práctica del reglamento laboral o en la reglamentación de los servicios de empleo privados.
- Servicios especializados para los empleadores: Son servicios especializados prestados a empleadores locales a cambio de una tarifa.

Clientes frente a servicios y costos.

No es eficiente ni eficaz en términos de colocación que un servicio de intermediación laboral preste exactamente los mismos servicios a cada cliente. Por ello,

los mejores resultados se obtienen concentrando los limitados recursos en aquellos quienes necesitan un mayor número de servicios. Se pueden clasificar las necesidades de la clientela en tres categorías.

- La primera categoría es la de aquellos clientes con las calificaciones y los antecedentes laborales recientes necesarios para encontrar un nuevo trabajo con relativa facilidad. A este nivel, es posible que baste con un servicio económico de preparación del curriculum vitae y orientación para la búsqueda de empleo.

- Una segunda categoría está constituida por aquellas personas expuestas a un mayor riesgo de desempleo o subempleo a largo plazo y para las que no existen servicios mejor adaptados a su caso particular. En esta categoría, la totalidad o parte de los siguientes servicios pueden necesitarse: la intervención de un asesor en la búsqueda de empleo, el envío a programas de capacitación a corto plazo, la elaboración de un plan de búsqueda de empleo que incluya identificación de una amplia gama de cargos en la base de datos sobre vacantes y la solicitud directa a los empleadores, el uso de un banco telefónico y el seguimiento de casos.

- La tercera categoría es la del trabajador más difícil de colocar y exige una gama mucho más amplia de servicios para prepararlo para el empleo. Esta categoría podría incluir a los trabajadores de edad avanzada, trabajadores con dificultades sociales, o trabajadores de poblaciones indígenas o desfavorecidas. Aunque costoso, en estos casos es mejor adoptar un sistema de manejo de casos individuales, con un asesor que pueda examinar la complejidad de su situación de empleo y ayudar a adaptar la combinación apropiada de servicios y seguir el caso de cerca.

La evaluación de cómo estructurar los servicios y qué clase de servicios ofrecer a cada cliente no es simplemente una cuestión de disponibilidad de recursos. Distintos servicios nacionales de intermediación muestran una filosofía nacional diferente sobre la naturaleza de un servicio público. En varios países europeos existe una oferta "universal" de servicios, mientras en otras naciones la oferta se basa selectivamente en una determinación personal o una fórmula que permite determinar cuáles son aquellos servicios que más necesitan los beneficiarios.

Resumen de los diferentes tipos de servicios de intermediación laboral:

CATEGORIA DE SERVICIO	CLIENTES DESTINATARIOS	TIPOS DE SERVICIOS
<ul style="list-style-type: none"> • Búsqueda de trabajo / perfil de empleo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Personas que buscan empleo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Pruebas de aptitudes o envío a esas pruebas. • Creación del perfil de empleo de los clientes para determinar los servicios necesarios. • Preparación del curriculum vitae. • Asesoramiento en empleo. • Bancos telefónicos de búsqueda de empleo. • Asistencia en la búsqueda de empleo. • Clubes de empleo. • Manejo de casos individuales.
<ul style="list-style-type: none"> • Colocación / Intermediación. 	<ul style="list-style-type: none"> • Empleadores. • Personas que buscan empleo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Base nacional de datos sobre vacantes. • Colocación para trabajadores. • Revisión de listas de vacantes (para firmas). • Selección de candidatos. • "Outplacement" colocación externa a la firma, recontractación por otra firma. • Contratación para cargos selectos (firmas).
<ul style="list-style-type: none"> • Capacitación. 	<ul style="list-style-type: none"> • Personas que buscan empleo. • Proveedores de capacitación. • Empleadores. 	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluaciones de las necesidades / requisitos de capacitación. • Envío a proveedores públicos y privados de servicios de capacitación. • Capacitación directamente por el sistema de intermediación laboral (limitada).
<ul style="list-style-type: none"> • Servicios especializados a empleadores. 	<ul style="list-style-type: none"> • Empleadores. 	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluación de recursos humanos. • Asesoramiento jurídico sobre la búsqueda de empleo. • Selección y examen de los solicitantes de empleo. • Promotores y puntos de enlace del sector. • Orientación sobre capacitación del personal.
<ul style="list-style-type: none"> • Información sobre el mercado de trabajo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Gobierno (local y nacional). • Firmas. • Personas que buscan empleo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Suministro de datos y análisis de las tendencias del mercado de trabajo.
<ul style="list-style-type: none"> • Seguro de desempleo / Servicios sociales. • Puerta de entrada hacia la prestación de servicios sociales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Personas que buscan empleo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Administración de los beneficios del seguro de desempleo y envío a un sistema de esa clase. • Envío a servicios sociales o coordinación con éstos. • Envío a programas de empleo autónomo.

Marco institucional y jurídico.

Inmediatamente después de la Segunda Guerra Mundial, los servicios de intermediación laboral de muchos países de la OCDE estaban constituidos por un solo servicio público nacional administrado por el Ministerio de Trabajo en que se prohibían o restringían los servicios de empleo privados, y en el que se garantizaba la gratuidad de los servicios de colocación. En los últimos años se han hecho esfuerzos para revitalizar los servicios de empleo y buscar el establecimiento de un conjunto más dinámico y mejor relacionado entre los proveedores de los sectores público y privado dado el desempeño deficiente de muchos servicios nacionales de empleo. Pese a la prohibición, el número de agencias privadas creció y la OIT estableció nuevos Convenios y Recomendaciones sobre las agencias de empleo privadas, anulando la prohibición de crearlas, pero estipulando funciones de supervisión y reglamentación. Actualmente, sólo algunos países mantienen la prohibición legal contra las agencias privadas de empleo.

Tendencias Recientes en los Servicios de Intermediación Laboral: Países de la OCDE y de América Latina y el Caribe.

En los dos últimos decenios los países han comenzado a ensayar nuevos métodos para incrementar la eficacia de los servicios de intermediación laboral. Esos esfuerzos no se orientan hacia la reforma de los antiguos sistemas públicos de empleo, sino hacia la modernización y el diseño de un "sistema" más amplio de servicios públicos y privados dentro de un mercado de trabajo mundial.

Tendencias en los sistemas de intermediación laboral en los países de la OCDE.

Los servicios públicos de empleo en los países de la OCDE se crearon a comienzos del siglo XX en condiciones de monopolio legal y con financiamiento público relativamente extenso. Con el tiempo, estos servicios han incorporado importantes metas como la de administrar programas de seguro de desempleo, apoyar políticas de pleno empleo y de crecimiento, y abordar los problemas de desempleo a largo plazo. Desde hace más de un decenio, los países de la OCDE han decidido volver a examinar y reformar la función de los servicios públicos de empleo dentro del conjunto de políticas "pasivas" y "activas" de los mercados de trabajo nacionales. Las políticas "pasivas" de los mercados de trabajo son aquellas que apoyan y protegen el ingreso del trabajador sin invertir en modificar sus calificaciones para la reinserción en el mundo del trabajo, como el seguro de desempleo y los pagos por discapacidad. Las políticas "activas" son las que preparan más directamente o reincorporan a los trabajadores al mercado de trabajo, como los servicios de intermediación laboral y los programas de capacitación y subsidios de empleo. Existe un consenso creciente dentro de los países

de la OCDE sobre la necesidad de cambiar el enfoque de políticas pasivas del mercado de trabajo, que consumían la mayor proporción de recursos, a medidas más activas y, por tanto, más prometedoras para abordar directamente los problemas crónicos de desempleo.

Las diferentes reformas se orientan hacia el establecimiento de servicios públicos de empleo más eficientes, eficaces e impulsados por la clientela, así como la ampliación del uso de los servicios privados de intermediación laboral, ya sea como contratistas, competidores, o asociados a los sistemas públicos.

Las reformas clave implantadas en los países de la OCDE son cuatro:

1- Integración de las funciones de empleo, capacitación y apoyo al ingreso.

A menudo las tres funciones son realizadas por diferentes agencias o administradas con poca coordinación. Las ventajas de incorporar mejor estas funciones son:

- Estrechar la coordinación entre la colocación en el empleo y la capacitación para ofrecer a las personas desempleadas o subempleadas las calificaciones necesarias para poder llenar las vacantes existentes.
- Saber cuáles son las vacantes y los requisitos del sector privado para asegurarse de que los programas de capacitación y empleo autónomo se ciñen estrictamente a la demanda económica.
- Estrechar la coordinación entre la política de apoyo al ingreso y el reingreso al mercado de trabajo para asegurarse que el beneficiario usa el apoyo al ingreso para la transición a un nuevo trabajo en lugar de depender de ese apoyo a largo plazo.

Los países de la OCDE han vinculado mejor estas funciones básicas de varias formas:

- Agregando a los servicios de empleo una función de envío a capacitación.
- Creando un servicio "completo" donde se unen y simplifican todas las funciones básicas.
- Ofreciendo beneficios de seguro de desempleo y servicios de colocación desde el mismo lugar o punto de vinculación o coordinar los dos servicios de una forma más eficaz.
- Mejorando los vínculos mediante la rotación del personal entre los beneficios del seguro de desempleo y el servicio de empleo, como es el caso de Japón.

2- Nuevas intervenciones políticas focalizadas para los desempleados a largo plazo.

Entre las intervenciones políticas de esa naturaleza están:

- Perfiles de empleo e intervención temprana, con nuevos programas para iden-

tificar desde el principio a los clientes más expuestos al riesgo y focalizar los servicios antes de que se produzca desempleo a largo plazo.

- Manejo de casos individuales, para crear una estrategia de reempleo particular. Esto ha tomado muchas formas diferentes que van desde planes de orientación en Bélgica hasta planes de acción individual en Dinamarca y planes de “regreso al trabajo” en el Reino Unido.
- Sanciones de los beneficios y secuencia de los servicios, ya que algunos países se desplazan hacia el establecimiento de requisitos más estrictos para que los trabajadores realicen una búsqueda activa de empleo para poder recibir un seguro de desempleo y hacia una secuencia determinada de los servicios con limitaciones más estrictas. Por ejemplo, Suiza ha introducido una reducción del seguro de desempleo y Japón ha incluido en el programa de seguro de desempleo una “bonificación por reempleo” pagada al beneficiario por abreviar el tiempo de desempleo.

3- Reformas administrativas e indicadores de desempeño.

La mejora del desempeño interno de los servicios de intermediación laboral por medio de nuevas medidas del desempeño y reformas administrativas ha ocurrido en forma bastante generalizada en los países de la OCDE. Los países varían mucho en cuanto a la naturaleza de estas reformas administrativas y la amplitud con que se aplican. Por lo general, los países buscan concentrar el personal y los recursos de los servicios de intermediación laboral en metas previamente acordadas.

Indicadores de desempeño.

Las metas de desempeño se han desplazado de indicaciones ex post de desempeño a medidas ex ante de la forma de prestación del servicio, incluyendo metas como “vacantes llenadas” o “vacantes llenadas con activa participación del servicio”. Los indicadores se pueden agrupar según los objetivos buscados, por ejemplo, mayor compatibilidad entre las personas que buscan empleo y las vacantes, y mayor satisfacción de los clientes. Estos indicadores tienen claras limitaciones como el que presenta el indicador “número de solicitantes inscritos”, que no muestra el impacto de un servicio particular, sino apenas si se ha prestado. Es posible que un servicio local alcance sus metas en cuanto a colocaciones, pero esos empleos pueden ser incompatibles con el solicitante o de carácter provisional. Una de las graves deficiencias de los indicadores internos de desempeño es la falta de referencia externa contra la cual medirse. Los indicadores deben ser compatibles y estar integrados dentro de un sistema de evaluación más amplio en que se trate de examinar el efecto a más largo plazo. Pero no se puede confiar en los indicadores internos de desempeño como el único método para incrementar la eficiencia y eficacia.

Reformas administrativas.

Existen tres grandes tendencias de reforma:

- a) Descentralización de las operaciones, mediante la asignación de más responsabilidad a nivel local, como sería el caso de Francia.
- b) Manejo por objetivos, donde se da una mayor latitud a las oficinas locales para distribuir su presupuesto entre diferentes servicios de conformidad con los objetivos acordados. Este sería el caso de Austria, Finlandia y Suecia.
- c) Introducción de tecnología de información, ya que muchos países han creado bancos de empleo "en línea", lo que debería mejorar la administración interna y la calidad externa del servicio prestado al país.

4- Introducción de señales y mecanismos basados en el mercado y función de las agencias de empleo privadas.

El objetivo es que los servicios públicos respondan a la competencia como lo haría una empresa privada, actuando en un entorno competitivo. Estas reformas se pueden clasificar en dos grupos:

- a) Introducción de mecanismos basados en el mercado para los servicios públicos de empleo como la contratación externa de servicios de capacitación para el mercado de trabajo o de otra clase por medio de licitaciones públicas, el establecimiento de servicios de cobro de tarifas a los usuarios y de servicios pagados, o reformas organizativas.
- b) Función ampliada de las agencias de empleo privadas y las organizaciones comunitarias. Especialmente tras la relajación de las restricciones impuestas por la OIT a las agencias de empleo privadas (1997), se han introducido una serie de reformas para ampliar sus funciones:
 - Relajación de las restricciones legales sobre los servicios de empleo privados, pudiendo competir con los servicios públicos.
 - Contratación directa de agencias de empleo privadas u organizaciones comunitarias para colocar a particulares y estimular la competencia.
 - Establecimiento de acuerdos de asociación con agencias u organizaciones privadas para ampliar la cobertura del mercado de colocación.

Contrariamente a las expectativas, la apertura del mercado de servicios de empleo en muchos países no ha llevado a una disminución de la participación del sector público en el mercado. Las agencias de empleo privadas típicamente han servido al extremo superior del mercado que atiende a los trabajadores con mayores niveles de ingreso y de escolaridad. A su vez, los servicios públicos han sido utilizados principalmente por los grupos más desfavorecidos y por las personas más difíciles de reemplazar. De todas maneras, esto también ha cambiado a medida que algunas organizaciones comunitarias y no gubernamentales han

buscado servir a los clientes de bajos ingresos, y los servicios públicos de empleo han contratado al sector privado para ayudar a algunos de sus clientes más difíciles de colocar, como en el caso de Australia y los Países Bajos.

Tendencias en los sistemas de intermediación laboral en América Latina y el Caribe.

Las reformas y modernización de los sistemas de intermediación laboral en América Latina y el Caribe tienen características distintas a las tendencias de los países de la OCDE debido a que existen diferencias sustanciales entre ambas regiones:

- Los servicios nacionales de empleo existentes en América Latina y el Caribe son menos amplios y han tenido un menor nivel de inversión que sus homólogos de la OCDE, siendo por lo general los servicios de colocación y empleo del sector privado los menos prevalecientes en la región.
- La mayoría de los países de América Latina y el Caribe carecen de servicios de seguro de desempleo o de otras formas de protección para los desempleados.
- El empleo en el sector informal puede suponer más del 50% de la economía nacional.
- En los países de América Latina y el Caribe los principales problemas son el alto índice de subempleo, la poca escolaridad y las pobres calificaciones para el trabajo.
- Finalmente, en América Central y México existe una enorme migración interna y externa.

Por definición, estas diferencias determinan la necesidad de contar con un método distinto de intermediación laboral y una actividad más amplia de desarrollo del empleo.

El modelo más común en América Latina es un servicio público nacional de empleo con un mercado limitado, operando junto a un pequeño, aunque creciente, mercado de intermediación y colocación del sector privado. En varios países de la región, el sector público proporciona un servicio pequeño que, con recursos limitados, típicamente atiende a los estratos más bajos de la fuerza de trabajo. Los servicios nacionales de empleo en la región suelen ser administrados por el Ministerio de Trabajo o por medio del instituto nacional de capacitación del Estado y se concentran típicamente en las funciones básicas de intermediación laboral y búsqueda de empleo. Algunos factores especiales que motivan la reforma en los países de la región son:

- Mercados discriminatorios por falta de transparencia, información y discriminación. La región depende mucho de redes informales y contactos familiares y personales para la búsqueda de trabajo, y eso suele considerarse como un sis-

tema que refuerza y perpetúa la discriminación basada en la raza, el origen étnico, el sexo y la clase económica.

- Vínculos tradicionalmente débiles con el sector privado. En algunos países de la región, los servicios nacionales de empleo han tenido la reputación de estar politizados por las autoridades locales y regionales. Eso ha desalentado al sector privado a trabajar más directamente con las oficinas públicas. Esa relación comienza a cambiar a medida que se intensifican los esfuerzos de reforma.

Existen tres grandes tendencias de reforma que podemos observar en la región:

1- Introducción y expansión de los sistemas de información y los basados en Internet. Hay una clara tendencia a utilizar las nuevas tecnologías para mejorar el desempeño de los sistemas de intermediación laboral. La modernización de los sistemas de información incluye bolsas de trabajo y servicios en línea, sistemas internos de información para oficinas y sistemas de información sobre el mercado de trabajo. Por ejemplo, el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo de Chile ha establecido la primera bolsa nacional de trabajo electrónica en el país.

2- Expansión de las funciones y asociaciones con los sectores privado y sin fines de lucro. Es otra de las tendencias emergentes en la región. Argentina, por ejemplo, busca vincular mejor sus oficinas públicas de empleo con la gran variedad de agencias de empleo del sector privado y sin fines de lucro que funcionan en el país. En esta primera etapa de apertura y regularización del mercado del sector privado, varios países de la región están trabajando para proporcionar los marcos jurídicos apropiados e instituir reglamentos o sistemas de supervisión de los proveedores privados.

3- Mejora del desempeño y ampliación de la base de clientes. Muchos sistemas dentro de la región buscan implementar acciones orientadas al mejor desempeño de sus servicios a través de:

- Ferias de empleo, que muchas veces sirven como “one-stop” centros en los que trabajadores y empresarios pueden conseguir una serie completa de servicios.
- Descentralización hacia los municipios y oficinas locales.
- Mejora de los servicios e instrumentos de evaluación, por ejemplo, con mejores métodos de búsqueda de empleo, evaluaciones, examen del intercambio de información e instrumentos en toda la región.

Modelos Institucionales de Servicios de Intermediación Laboral.

Existe un conjunto de modelos institucionales que se extienden desde un solo servicio público de empleo hasta un sistema totalmente privado, aunque pocos sistemas funcionan en estos extremos.

Modelos institucionales.

Modelo A: Monopolio del servicio público y prohibición de servicios privados.

Este modelo presenta un solo servicio público nacional, ya sea como parte integrante del Ministerio de Trabajo o como organismo ejecutivo de un departamento público. Los servicios de empleo privados se limitan a los que no cobran tarifas de colocación, a las agencias de empleo provisional y las agencias de empleo para actores de teatro y otros artistas. A pesar de la prohibición, existen otros métodos de búsqueda de empleo, como anuncios en los diarios y avisos públicos. La principal característica de este modelo en la actualidad sigue siendo el dominio que ejerce el servicio público de empleo en la prestación de servicios de intermediación, y en el que las agencias de empleo privadas están prohibidas o funcionan bajo una situación jurídica precaria e incierta.

Modelo B: Funcionamiento del servicio nacional de empleo con competencia, de facto, de proveedores privados.

Este modelo permite el funcionamiento de agencias y servicios de empleo privados, aunque funcionan independientemente de los servicios públicos. La tendencia típica del mercado es un servicio público que atiende a la clientela de bajos ingresos, y la aparición de firmas privadas que atienden a trabajadores profesionales y de mayores ingresos que son más fáciles de colocar y que cuentan con mayor demanda por parte de los empleadores. Se cree que la existencia de proveedores privados puede representar una cierta competencia para el servicio público, pero en gran parte, los dos tienden a cubrir solamente una parte del mercado nacional y, por lo general, sirven a una clientela diferente. En los países de América Latina, la mayoría de las agencias de empleo privadas tienden a concentrarse en la búsqueda de personal ejecutivo o profesional.

Modelo C: Asociaciones colaboradoras públicas y privadas.

Las asociaciones, o redes privado-públicas, son cada vez más comunes como marco institucional. Una asociación significa una relación de colaboración no basada en competencia, donde las instituciones públicas y privadas reúnen, entre otras cosas, recursos, información, servicios y clientes.

Se estudian aquí tres tipos principales de asociaciones. En el primero, el servicio público de empleo forma una red de proveedores públicos, privados y sin fines de lucro para crear un sistema nacional ampliado más eficaz. Perú ofrece un interesante ejemplo con el programa CIL-PROEmpleo. También se pueden establecer asociaciones en un segundo campo centradas en la provisión de orientación y supervisión en materia de política para mejorar la prestación de servicios de intermediación laboral y coordinación general de la política del mercado de trabajo. Dentro de este campo, México creó en 1992 comités ejecutivos a partir

de sus oficinas estatales de empleo para ofrecer orientación en el manejo de las oficinas de empleo. Una tercera forma de asociación se concentra alrededor del servicio a las poblaciones desfavorecidas y con necesidades especiales. Aquí, el Reino Unido ofrece un interesante ejemplo del uso de la asociación local para mejorar los servicios prestados a las poblaciones más difíciles de alcanzar.

Modelo D: Servicio autónomo con participación tripartita y de los principales interlocutores sociales

Se produce una forma más avanzada de asociación cuando se elimina por completo el servicio público de empleo y se reemplaza con una organización autónoma formada por los principales interlocutores sociales que adoptan todas las decisiones importantes sobre el funcionamiento de oficinas y la prestación de servicios. Existe típicamente un elemento de subsidio y de pago de los servicios de capacitación y de otros por el sector público, pero la administración actúa independientemente, pudiendo administrarse sobre una base tripartita con socios de los sectores empresarial, laboral y gubernamental, o tener diferentes agrupaciones de interlocutores. Este modelo requiere un alto nivel de cooperación y confianza entre los actores principales y, por ello, sólo se ha aplicado en determinados países de la OCDE.

Modelo E: Red basada en la competencia, financiada con fondos públicos.

Dentro de los países de la OCDE, las reformas más audaces se han hecho en Australia. En este modelo recién ideado, el Servicio Público de Empleo fue reemplazado por una red de empleo de 310 organizaciones privadas, comunitarias y gubernamentales a las que se paga por colocación de los clientes en empleos. Este nuevo modelo institucional está fuertemente impulsado por los resultados, ya que las agencias públicas, privadas o sin fines de lucro reciben una tarifa por cada persona desempleada que coloquen y cobran una tarifa extra por colocar a los desempleados a largo plazo. Sin embargo, es todavía demasiado prematuro evaluar la viabilidad de este nuevo modelo.

Modelo F: Servicios basados en el sector privado.

En América Central, El Salvador ha introducido nuevas reformas que ofrecen un modelo diferente basado en el sector privado, asumiendo nuevos riesgos para mejorar la prestación de los servicios de intermediación. El experimento salvadoreño constituye un modelo de servicio nacional basado en el sector privado con planes para crear una red de asociados satélite, mientras permite competencia con otras agencias de empleo privadas especializadas. En este modelo, el servicio está apoyado por el Ministerio de Trabajo, el Instituto Nacional de Formación Profesional (INSAFORP) y diversas entidades privadas.

Los países sin servicio público ni actividades de colaboración en un servicio nacional constituyen otro modelo de proveedores privados sin vínculos nacionales. Puede entenderse como un método de liberalismo (*laissez faire*) en el que los proveedores privados pueden competir, pero no existe un esfuerzo por apoyar ni captar el elemento de “bien público” de los servicios de intermediación laboral y de coordinación con la política laboral y de capacitación.

Consideraciones de importancia sobre los marcos institucionales.

La existencia de un modelo eficiente que abarque el mayor número (y tipo) de clientes depende de la situación de cada país, la solidez y el desempeño de las instituciones públicas y privadas, el financiamiento disponible y las relaciones de los principales interlocutores sociales. Tal y como demuestra un reciente estudio de la OCDE, las instituciones y su infraestructura son esenciales para la prestación de servicios de intermediación laboral. Entre los factores clave que es preciso evaluar para la aplicabilidad de un modelo se destacan los siguientes:

- La reputación y trayectoria del servicio público de empleo.
- La fuerza y las funciones actuales de los proveedores de empleo privados.
- La experiencia de los principales interesados (por ejemplo, los gobiernos, empleadores, sindicatos y trabajadores) en la formación de asociaciones.
- La naturaleza del mercado al que se prestará el servicio.

Consideraciones y Recomendaciones para América Latina y el Caribe.

Los sistemas de intermediación laboral en América Latina presentan una serie de retos y necesidades distintas en cuanto a reforma y modernización.

Hoy en día, tanto la mayor integración económica mundial como el crecimiento económico han mejorado la eficacia de muchos sistemas de intermediación laboral y han ayudado a la modernización del mercado laboral. No obstante, existen todavía algunas situaciones que no hacen lógica la inversión en sistemas de intermediación laboral como el alto nivel de desempleo a corto plazo. Aunque existan estas condiciones, los servicios de intermediación laboral pueden resultar muy útiles en situaciones en las que haya una alta rotación del desempleo a corto plazo, un alto grado de discriminación en el mercado de trabajo, y/o una mala asignación de capital humano en los campos de capacitación y empleo.

Cualquiera de estos factores puede encontrarse comúnmente en los mercados de trabajo de América Latina y el Caribe y merecen ser evaluados como el principal objetivo de un sistema de intermediación laboral. Sólo en caso que un país se enfrente a una verdadera crisis de empleo con condiciones de alto índice de desempleo estructural, no deben las inversiones en los sistemas de intermediación laboral constituir una prioridad.

Los sistemas de América Latina y el Caribe pueden aprender una lección de la experiencia de los países industrializados al utilizar los servicios de intermediación laboral para enfocarse en las principales dificultades del mercado de trabajo, en el caso de la región, mejorando el desempeño del mercado de trabajo de los subempleados y desempleados de la nación. En otras palabras, los sistemas de intermediación laboral no pueden resolver los problemas arraigados de subempleo, desempleo y discriminación en el mercado de trabajo, pero deben ser parte de la estrategia que permita hacerlo.

Fortalecimiento y reforma de los servicios de intermediación en América Latina y el Caribe.

Un punto clave para la adopción de decisiones es la visión a largo plazo de la estructura institucional y el correspondiente objetivo del servicio. Especialmente en América Latina y el Caribe, a menudo resulta poco práctico prever un servicio solamente público que reciba suficiente financiamiento para funcionar sin asociaciones con los sectores público y privado. Dado el número de recursos disponibles y la necesidad de consenso político nacional, existen dos niveles de reforma en los sistemas de intermediación laboral. Las recomendaciones que se ofrecen en cada uno de ellos son:

Nivel 1: Reforma y fortalecimiento iniciales de los servicios de intermediación laboral.

- Fomento del marco jurídico apropiado para los proveedores privados y los del sector sin fines de lucro.
- Creación de redes y asociaciones iniciales con proveedores públicos, privados y sin fines de lucro.
- Fortalecimiento de los sistemas de capacitación del personal, de información y de los basados en el desempeño.
- Fortalecimiento del insumo y de la participación de los empleadores.

Nivel 2: Reforma institucional, reestructuración y expansión.

Una vez adoptadas las principales decisiones sobre el marco institucional y el objetivo del sistema existen gran variedad de opciones:

- Reestructuración del marco institucional. Busca reconfigurar las funciones de los proveedores de los sectores público, privado y sin fines de lucro en un sistema nacional de intermediación laboral a partir de los puntos fuertes y débiles de las instituciones nacionales y la mejor forma de lograr un mayor uso del sistema por parte de los empleadores locales.
- Creación y expansión de sistemas de información. Incluye la creación de sistemas de información que incorporen los registros públicos y privados de personas que buscan empleo; la creación de sistemas de recolección de datos e información sobre el mercado de trabajo; y el fortalecimiento de la capacidad de rea-

lización de encuestas y acopio de datos.

- Creación de un sistema de registro y de envío a capacitación. Los sistemas de intermediación laboral pueden desempeñar un importante papel en la región mediante la creación de un registro de cursos dictados en la actualidad y el envío de candidatos idóneos a las instituciones de capacitación; el suministro de datos e información a las instituciones de capacitación sobre la demanda en el sector privado; y la gestión para facilitar las conexiones entre los empleadores y las instituciones de capacitación en la preparación de nuevos cursos.

Algunas adaptaciones de los Servicios de Intermediación Laboral al contexto de América Latina y el Caribe.

Es preciso que los nuevos sistemas se adapten debidamente al mercado de trabajo local dadas las características particulares de las economías de América Latina y del Caribe. Esas características incluyen las siguientes:

Sector informal: los servicios de intermediación laboral han tenido siempre como meta tradicional los empleos del sector formal, ya que en éstos los empleadores anuncian y solicitan personal de una forma más abierta. Son pocos los estudios empíricos del uso de los servicios de intermediación laboral dentro del sector informal o su posible impacto en el aumento o la reducción de la informalidad, pese a que su tamaño puede significar más del 50% de la fuerza de trabajo. Por ello los sistemas de intermediación laboral en América Latina deben incluir ajuste del trabajador al empleo y envío a programas de creación de microempresas, empleo autónomo y desarrollo de pequeñas empresas.

Poblaciones desfavorecidas y consideraciones en materia de género: Esas poblaciones pueden incluir, entre otras, mujeres, minorías raciales y étnicas, jóvenes y personas discapacitadas. Quizá la mejor forma de llegar a esas poblaciones sea por medio de manejo de casos individuales junto con servicios especializados y un sistema de envío a servicios sociales, aunque eso es costoso. La clave en la región consiste, primero, en analizar las barreras para el empleo en el mercado de trabajo del país y las adaptaciones específicas del servicio de intermediación laboral a esas barreras, siendo de particular interés la experiencia del Reino Unido, que contrata directamente a organizaciones no gubernamentales especializadas para tratar de atender las necesidades de las minorías étnicas y los grupos desfavorecidos. La dificultad reside en

ampliar la cobertura de las poblaciones desfavorecidas y, mismo tiempo, ampliar la base general de clientes y empleadores con el fin de ofrecer más oportunidades de envío de poblaciones desfavorecidas a empleos de mejor calidad.

Mano de obra migratoria y estacional: una cuestión clave y polémica está en determinar si un servicio nacional de intermediación laboral debe desempeñar funciones de normalización de la migración temporal o estacional o de protección y supervisión de trabajadores migrantes dentro de la región. Muchos países de la región siguen las convenciones y directrices de la OIT al prohibir que las agencias de empleo privadas faciliten la colocación en el extranjero y cobren por ese servicio. Algunos países optan por desempeñar el papel de intermediarios en un limitado número de casos, diseñando programas especiales para trabajadores migrantes estacionales o temporales.

Hacia un Modelo de Intermediación Laboral en América Latina y el Caribe

La naturaleza del sector sin fines de lucro y su capacidad para alcanzar a las poblaciones marginadas en América Latina y el Caribe es una ventaja de la cual no debe alejarse la región al construir nuevos servicios de intermediación laboral. Los sindicatos ofrecen también nuevos campos de cooperación en intermediación. A riesgo de generalización excesiva, las siguientes serían algunas consideraciones clave para los futuros sistemas en la región:

- Construcción de redes nacionales de proveedores de servicios de intermediación laboral públicos, privados y sin fines de lucro y ensayo de nuevos marcos institucionales que permitan lograr la credibilidad y participación de los empleadores privados.
- Incorporación del trabajo asalariado y autónomo a un servicio de intermediación laboral mediante el ofrecimiento de los servicios de un centro de intercambio de información y envío a programas de empleo autónomo. Esto crearía centros de intermediación que fomenten y apoyen una definición más amplia del empleo que sea más pertinente para la región.
- Vínculo de la información sobre capacitación con el envío de trabajadores para que los servicios de intermediación promuevan una conexión más necesaria y productiva entre la capacitación y el empleo.
- Particular atención a las poblaciones desfavorecidas por medio de servicios especializados y estrategias bien enfocadas para cubrir mejor a esos grupos.

- Evolución del sistema de autoservicio electrónico más lenta que la observada en los países de la OCDE hasta que se haya generalizado más el uso de tecnología de información en todo el país.
- Incorporación de datos de intermediación laboral en análisis y sistemas más amplios del mercado de trabajo nacional y regional.
- A medida que evolucionen los sistemas nacionales, creación de subsistemas regionales de capacitación e intermediación laboral (por ejemplo, dentro de América Central) que apoyen las tendencias del mercado de trabajo y la integración regional.

Mesa Redonda:
Lecciones de la Experiencia
del Proyecto Joven
(Argentina).

Félix Mitnik.

Formación de los jóvenes para el trabajo: Reflexiones a una década del diseño de Proyecto Joven.

La década transcurrida desde el diseño de Proyecto Joven constituye una ocasión favorable para realizar una mirada sobre estrategias de largo plazo destinadas a facilitar la inserción en el empleo de los jóvenes en situación de desventaja social.

A tal efecto se realizará, en la primera parte, una breve descripción de los conocimientos e ignorancias que se tenían al realizar el diseño del proyecto, se describirán los aspectos centrales del mismo y se reflexionará sobre las metodologías de evaluación y los resultados. En la segunda parte, de naturaleza estratégica, se intentará aportar a una visión integral de largo plazo de la formación para el trabajo, se definirá como elemento central de la misma a la educación general, se identificarán diversas respuestas a las demandas de formación continua y se precisará la ubicación de proyectos como el que nos ocupa en el marco de dicha visión estratégica.

El Proyecto.

Objetivos.

Proyecto Joven fue ejecutado en Argentina con el propósito de atender en su primer etapa a 100.000 integrantes de la población económicamente activa de 16 a 29 años, desempleados y en situación de pobreza.

Sus objetivos fueron aumentar la probabilidad de obtener empleo, disminuir los tiempos de búsqueda, incrementar el nivel de ingresos y mejorar la calidad del trabajo obtenido por la población tratada.

Quienes diseñaron el proyecto previeron su integración dentro del marco de un conjunto de acciones destinadas a establecer una política de formación de recursos humanos para el trabajo que, como resultado de la debilidad institucional del país, no se alcanzaron a establecer como política de Estado.

Conocimientos e ignorancias.

Los análisis que constituyen el fundamento de una política pública están condicionados, entre otros factores, por el cuerpo de conocimientos disponible al momento del diseño. Resulta conveniente, habiendo transcurrido diez años, identificar dichos conocimientos y reflexionar sobre los aprendizajes realizados. Estos aprendizajes surgen tanto de la experiencia como de los progresos que en la década han experimentado las ciencias sociales.

Comenzando por los conocimientos, es dable señalar que las indagaciones que se realizaron, como paso previo a la preparación del proyecto, abarcaron distintas dimensiones y tuvieron diferente nivel de profundidad.

En áreas como el mercado laboral existía un cuerpo de información estadística que, para lo usual en Latinoamérica, era relativamente razonable. El elemento más destacado del cúmulo de datos existentes lo constituía el crecimiento de los índices de desempleo, problema social que fue colocándose en el centro de la preocupación pública (2,2% en 1980, 4,8% en 1985, 10 % al momento del diseño). Un análisis de cómo estaba distribuido el desempleo entre los diferentes grupos etarios indicaba, además, que al igual que en la mayoría de los países, esa tasa era sensiblemente más alta para los jóvenes, que la tasa de desempleo femenina era mayor que la masculina y que dichas tasas eran significativamente mayores para los grupos en situación de pobreza. Al momento del diseño existía un grupo de más de 600.000 jóvenes pobres desempleados o subempleados.

Para "cambiar la posición en la cola de demandantes de empleo" de estos jóvenes se supuso que la probabilidad de incorporación al mercado laboral se incrementaría si se suministraban competencias que respondiesen a los requerimientos de las empresas. Esas competencias incluían "el saber ser, el saber hacer y el saber" en entornos laborales en los que existían demandas por mano de obra "semicalificada"¹⁰.

Se determinó también que existía una oferta capaz de satisfacer, desde el punto de vista cuantitativo, las demandas de servicios que efectuaría el programa y se indagó sobre la forma institucional que, desde el punto de vista jurídico, resultaba más conveniente para implementar el proyecto.

Existía en suma un problema por resolver sobre el que se tenía un conocimiento acabado y una propuesta de solución de la que existían antecedentes favorables originados en diversos países.

El avance del conocimiento que se ha producido en los diez años transcurridos desde el diseño, que quizá ha duplicado el disponible al inicio de la década, permite reflexionar desde una perspectiva diferente, sobre la tarea realizada. Entre algunas de las inevitables "ignorancias" que se detectan al contrastar el conocimiento disponible en la actualidad y el que se tenía en aquel momento están, entre otros aspectos, el problema de la resignificación por los actores sociales, la incorporación a la caja de herramientas del diseñador de políticas públicas del concepto de capital social, el desconocimiento acerca de lo que una década después aparece como "la crisis de calidad de la oferta" de capacitación en Latinoamérica y una posibilidad de reflexión limitada -a la luz del modelo de desarrollo imperante- sobre si se estaba enfrentando un problema de stock o de flujo en el mercado de trabajo. Cada uno de los elementos mencionados será motivo de una breve reflexión.

La resignificación de los actores constituye un elemento de importancia para analizar la oposición con la que tropieza toda política innovadora cuando comienza a ser implementada. Este tipo de oposición se origina a partir de paradigmas o modelos de la realidad que no guardan ninguna relación con los que poseen quienes diseñan las políticas. Dichos modelos son totalmente satisfactorios para quienes los sustentan, coherentes, completos y de muy difícil modificación. La historia de la ciencia muestra que, en muchas ocasiones, la incorporación al uso diario de un paradigma de la realidad de "producción más reciente" y que brinda una descripción más acabada demora, en algunos casos, siglos en producirse¹⁰. Para que un paradigma sea reemplazado es necesario realizar la lenta tarea de enfrentar a quienes lo postulan con una situación que no puede ser explicada por los modelos que ellos sustentan y conducirlos a que, paulatinamente, acepten un modelo alternativo que brinde una mejor aproximación a la realidad. Las resignificaciones se multiplican cuando existe heterogeneidad entre los actores involucrados (lo que origina, también diferencias objetivas en los impactos para los distintos subgrupos del universo considerado, potenciándose así el efecto). La resignificación honesta puede originar, además, dificultades para acercarse a los actores y legitimarse ante los mismos (tanto con la población objetivo como con las empresas y con las instituciones de capacitación). Esto, sumado a la oposición de los interesados en mantener el "statu quo", en defensa de privilegios económicos y o ámbitos de poder, pueden

10- La relevancia del "saber ser" fue enfatizada, a momento del diseño, por personal técnico de Chile Joven quienes la consideraba como el elemento de mayor importancia relativa de la capacitación destinada a la población objetivo.

11- Prueba de ello es que aún quienes han adquirido formación científica en los primeros cursos de la Universidad continúan utilizando, en las áreas de la ciencia que no les son propias paradigmas que datan de hace muchos siglos y que han sido superados por descripciones más adecuadas por su simplicidad y capacidad predictiva. Uno de los ejemplos, de los que existen decenas, es el de la persistencia del modelo geocéntrico (se continúa utilizando "sale el Sol o sale la Luna" en lugar de decir, como postula el modelo heliocéntrico, que es la Tierra la que roto). La investigación sobre concepciones alternativas es un área dinámica de investigación en educación científica.

trabar la puesta en marcha de un diseño que, en gabinete y sin tomar en consideración los elementos citados, surge como la solución más adecuada².

La reflexión anterior no implica que el equipo de diseño no haya efectuado indagaciones sobre las percepciones de los beneficiarios. Las mismas estuvieron limitadas, sin embargo, a verificar, ex ante, la aceptación del esquema propuesto y no a detectar si existían resignificaciones que pudiesen afectar la implementación. Tampoco se analizaron dichas resignificaciones por otros actores sociales (empresas, sindicatos, instituciones de capacitación y áreas del Estado involucradas). El reemplazo del mensaje unidireccional por un diálogo y un “escuchar atento” hubiese constituido un elemento positivo a los efectos de minimizar la oposición originada en una interpretación “errónea” de los fundamentos del diseño.

Tampoco se tenía conocimiento de la existencia de correlaciones positivas entre capital social con indicadores de desarrollo económico o de equidad. De haber estado disponible ese conocimiento es posible que se hubiesen experimentado vías para sumar a otros actores sociales a la ejecución (generando por ejemplo, mecanismos para el control social directo de la ejecución).

En lo que respecta a las instituciones formativas -a las que se denominó ICAPs- se consideró que los incentivos dados por la competencia serían suficientes para generar actividades de calidad. Pese a que no se dispone de información que permita precisar el porcentaje de la oferta que alcanzó “clase mundial” en capacitación, la evidencia disponible indica que fue muy limitada la cantidad de oferentes que se orientó en la dirección señalada.

El uso de la denominación “clase mundial”¹³ tiene por objeto, cuando se aplica a los productos de la capacitación laboral, identificar los de elevada pertinencia para el empleo. Dicha pertinencia se logra mediante un proceso en el que se I) se utilizan instrumentos y técnicas de diagnóstico de necesidades de las empresas II) se comparan las competencias requeridas y las que poseen las personas a capacitar III) se realiza un diseño técnico pedagógico sobre la base del balance de dichas competencias id se ejecuta la capacitación de acuerdo a los conocimientos actuales de la andragogía IV) se evalúa, de ser posible, en cinco niveles: satisfacción, aprendizaje, transferencia, impacto en la firma y tasa de retorno de la inversión V) se definen acciones para minimizar los efectos del “encapsulamiento”¹⁴ VI) se definen también acciones para el mantenimiento de las competencias.

El reducido número de oferentes que respondían a lo expuesto debe atribuirse a lo que se ha denominado “la crisis de los capacitadores” la que ha sido analizada desde diversas perspectivas y por diferentes autores⁵.

En el caso particular del programa quedó desvirtuada la hipótesis -que se realizó de manera implícita- acerca de que la oferta privada estaba integrada, mayo-

ritariamente, por empresarios innovadores de tipo “schumpeteriano” que, enfrentados a incentivos económicos que parecían adecuados, desarrollarían servicios novedosos y de calidad para satisfacer las demandas del mercado (o al menos del programa). Indagaciones realizadas por otros programas han encontrado, por el contrario, que, dentro de la natural heterogeneidad que existe en este universo, un porcentaje significativo de las instituciones privadas no tienen orientación al cliente y están, en consecuencia, acostumbradas a realizar cursos oferta-orientados, carecen de entrenamiento para indagar las necesidades de capacitación de las empresas o realizar análisis de los puestos de trabajo y en un alto porcentaje no poseen una gestión comercial eficiente, ni una oferta capaz de adaptarse a las distintas realidades de las firmas¹⁶. En algunos segmentos de la oferta los propietarios de las instituciones actúan como “buscadores de renta” y no como empresarios dinámicos e innovadores del área de la capacitación. Es dable inclusive pensar que, coherentemente con lo encontrado para otros sectores de pequeñas y medianas empresas, los dueños de estas instituciones de menor tamaño solo buscan “salvarse” mediante la instalación de una firma del ramo. No sería en consecuencia ilógico pensar que, de existir oportunidades de cambiar el trabajo empresario por una tarea remunerada, optarían -como se ha verificado para muchos propietarios de pequeñas empresas- por la segunda opción. La consecuencia de la situación descrita es la reducida “solidez institucional” de un segmento de los oferentes de capacitación (lo que impacta negativamente sobre la calidad)¹⁷.

La respuesta frente a la situación planteada debería haber sido un importante componente de apoyo a la oferta¹⁸ orientado a I) el diagnóstico de necesidades formativas II) la descripción de puestos III) el diseño IV) la ejecución V) una evaluación no escolarizada. Las tareas de vinculación con la oferta que se realizaron en las primeras etapas del proyecto tuvieron objetivos muy limitados (instalarlo en el mercado de capacitación y obtener diseños técnico pedagógicos de formato uniforme).

12- En el caso particular del proyecto, la implementación de un modelo de asignación de fondos de acuerdo a las demandas y mediante mecanismos competitivos afectó a un sistema -predominantemente estatal- que preparaba para oficios no necesariamente requeridos por el mercado.

13- La capacitación que se realiza según las normas de la serie ISO 9000/2000 tendría una elevada probabilidad de ser de “clase mundial”. También lo es la que, en Estados Unidos, recibe el premio Malcom Baldrige a la calidad en la educación o la capacitación.

14- El “encapsulamiento” es el fenómeno que inhibe la transferencia del aprendizaje al ámbito laboral.

15- Castro, 1997; Jacinto, 1997 y 1999; Ramírez, 1998; Gallart, 1998; Novick, 1998; Millós, 1998; Jacinto, Lasida, Ruetalo, Berruti, 1998, se encuentran entre los autores citados por Ernesto Abdala (2000) que han detectado este problema.

16- Esta afirmación se basa en indagaciones realizadas por un programa de capacitación destinado a PyMEs (Matta y Marín, 2001).

17- Saavedra y Chalcatana (2000) han realizado una indagación sobre la solidez institucional de uno de los segmentos de la oferta existente en Perú, los Centros de Educación Ocupacional, utilizando como indicadores primarios la antigüedad del equipamiento y el hecho de que los locales fueran propios o no. De dicha indagación surge que, en un porcentaje elevado de casos, dicha solidez es reducida.

18- Un estudio realizado en instituciones capacitadoras de Córdoba (Matta y Marín, 2000) permite deducir que, de no existir fuertes incentivos económicos, un componente optativo de apoyo a la oferta hubiese tropezado con una participación limitada dada por el hecho de que un alto porcentaje de las entidades capacitadoras I) tienen una autopercepción positiva, de su gestión II) consideran que los problemas principales que las afectan están fuera de su control III) estiman que el aprendizaje no les es necesario.

El programa operó también con un número significativo de empresas u organismos capacitadores, que con los patrones de caracterización disponibles, podían ser consideradas de elevada institucionalidad. En estos casos la calidad puede no haber alcanzado los niveles deseables por razones de costo (una hora de capacitación de "clase mundial" demanda entre 20 y 100 horas de diseño¹⁹ cifra que sólo puede ser amortizada cuando dicho diseño se utiliza con gran cantidad de destinatarios).

Las fallas de mercado de la capacitación, sobre las que existe una amplia literatura, constituyen parte de las razones por las que el logro de la calidad es un problema más complejo que en el caso de bienes materiales.

Los problemas con la oferta que se acaban de exponer se vieron agravados, a medida que el programa avanzaba, por una creciente distorsión en los códigos éticos por parte de los proveedores. Una supervisión muy rigurosa permitió realizar duras acciones correctivas (decenas de instituciones separadas del programa). Es dable señalar, sin embargo, la dificultad de corregir desvíos en ámbitos en los que los códigos de conducta sociales están alterados.

Al no haber podido lograr la integración del programa en el marco de una política global de formación para el trabajo este se convirtió, de hecho, en una acción destinada a enfrentar un problema de stock de personas desempleadas que podía ser resuelto por un programa de duración temporal adecuada. Una de las hipótesis -discutida aunque no adoptada- fue que un tercio de ese problema lo resolvería el programa, un tercio un mejor funcionamiento del mercado laboral y un tercio -vinculado a la pobreza estructural- requeriría de herramientas más complejas de intervención. En realidad el desempleo juvenil debería, en la sociedad contemporánea, ser considerado un problema de flujo potenciado por el aumento de la pobreza y la exclusión. Ese problema coexiste con un crecimiento económico que no está acompañado de equidad social. La respuesta que, por razones que se señalarán más adelante, parecería ser óptima no es la de un programa de duración temporal acotada sino la de una política de formación para el trabajo, de naturaleza integral, que incluya acciones específicas para la población en situación de desventaja social²⁰.

En resumen, se dispuso de información de razonable calidad en lo que respecta a la situación del mercado de trabajo, al vínculo entre pobreza, y empleo, a la oferta de capacitación existente y al marco jurídico e institucional. Se contó además con antecedentes que indicaban un funcionamiento exitoso del Proyecto Chile Joven. Sobre esas bases se realizó un diseño que, muy probablemente, de contarse sólo con ese nivel de conocimientos y sin los resultados del aprendizaje, sería hoy muy similar. Los avances realizados en la década por la economía, la sociología y la andragogía y el aprendizaje realizado por el propio programa determinan que se disponga hoy de un volumen adicional de conocimientos que

permitirían un ajuste significativo del diseño. Entre los elementos que se deberían considerar se encuentran la movilización del capital social disponible en la comunidad para cooperar en la ejecución o control del uso de los recursos asignados al programa; la reconstrucción de las políticas por los actores los que actúan sobre la base de paradigmas diferentes a los que utiliza un equipo técnico de diseño; la capacidad limitada de respuesta de la oferta, en lo que respecta a la calidad y, fundamentalmente, el hecho de que el problema que se enfrenta es de flujo y debe ser resuelto por una política y no por un programa.

La experiencia.

El diagnóstico realizado condujo al diseño de un proceso que intentaba producir una sintonía fina entre la oferta que los jóvenes podían realizar al mercado de trabajo y la demanda existente de mano de obra.

Este proceso incluyó tres elementos claves:

- a) La determinación de las demandas de trabajo que podían ser cubiertas por los jóvenes del grupo objetivo (mediante cartas de intención de pasantía emitidas por las empresas las que se utilizaban como “señales de mercado”).
- b) La ejecución de acciones de capacitación orientadas a suministrar las competencias necesarias para satisfacer esa demanda.
- c) Incentivos que alentaran, por un lado, a los jóvenes a participar del programa y, por el otro, a quienes estaban en condiciones de absorber la mano de obra así formada a incorporarla a sus empresas (entre los que se incluyeron acciones especiales destinadas a incrementar la participación de las mujeres).

Se diseñó, en suma, un dispositivo que producía un ajuste entre la oferta y demanda de trabajo, que estaba focalizado en un grupo en situación de desventaja en el mercado laboral y que incrementaba la posibilidad de que los miembros del mismo obtuviesen un empleo y lo retuviesen.

Dentro de las ideas fundamentales del diseño estuvo la de implementar un modelo de gestión pública de la capacitación laboral que tuviese como propósito:

- a) Adecuar la oferta de capacitación a la demanda y a la población objetivo.
- b) Generar un mecanismo competitivo -licitaciones públicas- para la asignación de los recursos y dotar de máxima transparencia a los actos administrativos.
- c) Brindar igualdad de oportunidades de acceso y permanencia de los beneficiarios evitando discriminaciones por ideas políticas, raza, religión, sexo, características físicas o cualquier otro motivo no vinculado directamente con los requerimientos de la actividad.

19- Este valor surge, entre otras fuentes, de discusiones mantenidas dentro de TRDEV-L, grupo de discusión en la web, moderado entre el año 1990 y el 2000 por el Dr. David Passmore de la Universidad de Pennsylvania y que contó con el apoyo del Penn State's Workforce Education & Development Program.

20- En Estados Unidos programas de este tipo son, desde la década del 80, tratamientos de flujo y por ende tienen carácter permanente.

- d) Retribuir a las instituciones capacitadoras en función de los resultados obtenidos: con dimensiones asociadas a la eficiencia interna (los montos abonados eran proporcionales a la cantidad de egresados) y a la eficiencia externa (existía un premio por inserción de los beneficiarios).
- e) Supervisar de manera rigurosa los procesos y los resultados.
- f) Efectuar el monitoreo de los resultados en términos de eficacia, eficiencia y pertinencia.
- g) Medir el impacto y ajustar el diseño según los resultados de esta evaluación.
- h) Ajustar permanentemente los procedimientos según los resultados del monitoreo y la evaluación.

En este diseño los roles del sector público, las ICAPs y las empresas debían ser los siguientes:

- a) El Estado debía concentrarse en apoyar la oferta, seleccionar los cursos, financiarlos, acreditar los beneficiarios potenciales, supervisar y controlar las acciones y evaluar los procesos y el impacto.
- b) Las ICAP debían ejecutar acciones de detección de la demanda, diseño de los cursos (que debían estar compuestos de una fase de capacitación y una de pasantía totalmente integradas), ejecutar la fase de capacitación y supervisar las pasantías.
- c) Las empresas debían definir la demanda y ofrecer a los jóvenes la oportunidad de una práctica laboral guiada.

La estructura descrita intentaba evitar los dos polos en que suelen caer quienes diseñan políticas públicas: aquellos que ignoran las fallas que afectan al funcionamiento eficiente de los mercados, insistiendo en que éstos deben ser los que resuelvan todos los problemas y aquellos que creen que el Estado debe no sólo financiar sino ejecutar todos los servicios. En este caso el rol del Estado fue la fijación y el financiamiento y el rol del sector privado la oferta de servicios de capacitación laboral (compitiendo con el sector público).

Entre las fortalezas de la operatoria que se diseñó, y pese a las limitaciones que se indican más adelante, es dable señalar que:

- a) No sólo se logró adecuar entre oferta y demanda para los cursos que financiaba el programa, sino que se envió una importante señal al sistema formal de educación acerca de las estrategias para incrementar la eficiencia de la formación para el empleo que estaba brindando.
- b) Los mecanismos para la asignación de los recursos incrementaron la calidad de los cursos lo que impactó en su pertinencia frente a las demandas del mercado de trabajo.
- c) Una supervisión rigurosa permitió sancionar desvíos de distintos tipos cometi-

dos por un porcentaje elevado de las instituciones inscriptas y expulsar a medio centenar que cometió desvíos graves.

d) En los primeros años de operación se logró dotar de máxima transparencia a los actos administrativos mediante un mecanismo de evaluación de ofertas que: I) no permitía la identificación de la institución que las presentaba, II) utilizaba evaluadores seleccionados mediante un concurso riguroso realizado por consultores externos del máximo nivel internacional en la especialidad III) incluía dos instancias de auditoría IV) evitaba la concentración en algunas actividades productivas, regiones del país o instituciones.

Se logró generar, además, un sistema administrativo y de atención a clientes internos y externos que fue evolucionando con la gestión del programa y que, frente a la debilidad gerencial y operativa del sector público argentino, constituía un modelo en lo que respecta a eficacia y eficiencia.

Dentro de las debilidades cabe señalar, además de las que hacen a la evolución del "estado del arte" que se reseñaron en el apartado anterior, algunas que hacen a los instrumentos, otras que hacen a los actores y finalmente las que se refieren al propio diseño.

Entre las vinculadas a los instrumentos:

- a) La carta intención de pasantía es una señal de mercado débil. Esta debilidad se potencia debido al tiempo, cercano a un año, que transcurre desde que se emite dicha carta hasta que la empresa recibe al "joven capacitado". La demora respectiva fue una consecuencia de: I) la necesidad de dotar de transparencia al proceso de adjudicación, lo que trae aparejado una demanda de tiempo que no es posible disminuir en razón de normas jurídicas o reglamentarias II) el lapso que transcurre desde que se inicia la formación hasta que el joven adquiere las competencias necesarias para poder incorporarlo como pasante a una empresa.
- b) Los cursos, según las hipótesis de diseño, deberían abarcar un amplio espectro de actividades, lo que efectivamente ocurrió. Lo que no estuvo previsto es que esa formación se iría concentrando, como resultado de las "señales que se recibía desde el mercado", en varias decenas de oficios básicos y tradicionales. Este hecho puede atribuirse a que, en situación de razonable normalidad en el mercado de trabajo, existe una demanda constante de personal formado en dichos oficios y/o a una distorsión generada por la oferta que es la que se encargaba de "recoger" las señales de mercado.
- c) No se tuvo en cuenta que la potencial movilidad laboral de los beneficiarios podría haber sido incrementada si se hubiese promovido la formación en oficios que incluyesen el uso de tecnologías de la información. Esa alternativa hubiese conducido a suministrar competencias informáticas de aplicación en múltiples

actividades de la producción y los servicios, con lo que se habría extendido el período en el que se hubiese amortizado la inversión en el capital humano de los beneficiarios.

Entre las vinculadas a los actores:

- a) Las empresas pequeñas (el grupo mayoritario dentro del total de empresas y el principal generador de empleo) tienen gran dificultad para racionalizar los perfiles requeridos y expresarlos de manera que puedan ser cubiertos por el programa y no por un entrenamiento por "prueba y error" en el puesto de trabajo.
- b) Las ICAPs no tuvieron incentivos suficientes para realizar diseños técnicos de "clase mundial" (lo que debería incrementar la pertinencia y por ende la probabilidad de inserción). Para lograr esa calidad -que es costosa- se requiere de economía de escala. La misma sólo se puede alcanzar si es el propio programa el que -para los oficios en que existe demanda constante- hace diseñar los materiales formativos y los entrega o vende a las instituciones adjudicatarias.

Desde el punto de vista de las debilidades del diseño:

- a) Se desarrolló un proceso único para atender a una población que no es homogénea mediante ICAPs que tampoco lo son, insertando además a los jóvenes en empresas con diferentes culturas y actitudes frente al programa y frente a los beneficiarios. Las dos últimas evaluaciones señalan las direcciones para futuras indagaciones tendientes a identificar la existencia de segmentos del mercado laboral, de estrategias de intervención y de subuniversos dentro de la población objetivo en los que un programa de inserción de jóvenes pobres tendría probabilidad, con estrategias más flexibles, de maximizar el impacto. Sin embargo, imaginar soluciones flexibles en países en los que prima la "corrupción sistémica" es difícil. Esta situación -heterogeneidad de actores y dificultad para flexibilizar soluciones- no es intrínseca del Proyecto Joven sino que se extiende a todo el espectro de las políticas públicas destinadas a población en situación de desventaja social.
- b) No se previó en detalle cómo integrar el programa en el marco de una política nacional de formación de recursos humanos para el trabajo que abarcara el espectro de demandas formativas requeridas por el mercado laboral.

Los resultados.

La evaluación de programas masivos de capacitación laboral mediante metodologías cuantitativas se inició en los países de mayor desarrollo relativo hace alrededor de treinta años. Proyecto Joven fue el primero en aplicar, a partir de 1993, dichas metodologías a programas de capacitación ejecutados en la Argentina.

Las técnicas de evaluación fueron evolucionando como consecuencia del aprendizaje realizado por el equipo técnico. Se incluyeron en las mediciones -sin apartarse de la metodología cuasi experimental- variables no previstas inicialmente y que podrían estar influyendo en el impacto sobre los beneficiarios (experiencia laboral, estado conyugal, nivel educativo, edad, etc.). El haber procedido de esta manera es coherente con la lógica de una organización que aprende y con el reconocimiento de que se estaba frente a un nuevo entorno macroeconómico que podría requerir ajustes en el diseño que debían ser indagados.

Un primer análisis de los informes de evaluación producidos por el programa (que corresponden, como estaba previsto, a las licitaciones 1,2,3,5 y 8) permite observar fluctuaciones en los resultados. Entre las razones para estas fluctuaciones está, seguramente, el hecho de que no se cumplió el supuesto básico del diseño de condiciones macroeconómicas estables. Es importante señalar a este respecto que la tasa de crecimiento del PBI fue disminuyendo durante el período de ejecución del programa hasta hacerse negativa y que el desempleo creció hasta alcanzar en 1995 el 17,5%. Para la población objetivo del programa la tasa fue, en algunos momentos, superior al 30%.

Dadas esas discrepancias se han seleccionado, en primer lugar, datos del informe correspondiente al quinto llamado²¹. Las mediciones respectivas fueron realizadas aproximadamente, un año después de terminados los cursos. En segundo lugar se reproducen los resultados de una evaluación independiente realizada para el mismo llamado²².

En el primer caso los resultados indican, respecto de la probabilidad de obtener empleo, que los varones que realizaron un curso incrementaron en promedio 7,3 puntos porcentuales su probabilidad de inserción laboral con respecto al grupo control. El resultado para las mujeres es de 9,4 puntos porcentuales. Este modesto resultado en el diferencial de inserción se incrementa para algunos de los grupos que resultan de segmentar el universo de personas tratadas de acuerdo a variables tales como la menor experiencia laboral previa al curso (el impacto es mayor), el nivel educativo alcanzado (tiende a disminuir salvo para los que no tienen experiencia laboral previa) o el tiempo transcurrido desde la finalización (hay un decrecimiento gradual del impacto que para los varones sin experiencia laboral recién se observa a partir de los 20 meses).

En lo que hace a las remuneraciones el Programa generó, en promedio, un incremento del 7% en los ingresos mensuales de las personas capacitadas.

En lo que hace a la calidad del empleo los jóvenes capacitados incrementan

21- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Evaluación de Impacto. De las dos metodologías utilizadas en la evaluación de este llamado se han tomado los datos correspondientes al análisis multivariado del Proyecto Joven para los beneficiarios del quinto llamado. Febrero 1999 (mimeo).

22- La misma fue realizada por un equipo de investigación de ILADES – Washington University (Aedo, Nuñez 2000) utilizando, “propensity scores matching estimators” es decir una metodología no experimental.

su probabilidad de insertarse en trabajos de mejor calidad, con beneficios sociales. En los varones el incremento en la probabilidad de tener por lo menos un beneficio social es de 11 puntos porcentuales. Para las mujeres la probabilidad de tener por lo menos un beneficio social aumenta casi 10 puntos porcentuales.

En conjunto, los datos obtenidos sugieren que I) la vinculación directa entre trabajo y aprendizaje fue una propuesta motivadora para desertores del sistema educativo formal que impactó positivamente en la inserción laboral, el nivel de retribución y la calidad del empleo²³ II) quienes llegaron a Proyecto Joven más desprovistos de capital humano obtuvieron mayores beneficios. III) un análisis de las diferencias de impacto producido en los diferentes subgrupos permitiría extraer conclusiones útiles para el diseño de versiones más focalizadas del programa que podrían incrementar su eficiencia.

A este último respecto se encuentra que: I) tanto para varones como para mujeres, el impacto tiende a ser mayor para las personas que no tenían experiencia laboral previa, II) entre los varones el impacto tiende a disminuir a medida que aumenta el nivel educativo, III) para la población masculina se observa un decrecimiento gradual del impacto a medida que transcurre el tiempo desde la finalización del curso, IV) el impacto es importante para todos los subgrupos de mujeres.

Entre las razones por las que estrategias de intervención que funcionan satisfactoriamente en países tan diversos como Australia, Gran Bretaña o Chile arrojan en Argentina resultados significativos -pero más modestos- se encuentran probablemente I) las condiciones de crisis económico social en que se desarrolló el programa II) las diferencias institucionales entre los países mencionados y la Argentina.

La última afirmación es coherente con resultados encontrados al analizar la inserción de jóvenes en el mercado laboral de un grupo de países europeos los que señalan la existencia de una correlación entre la solidez institucional de los sistemas de educación para el trabajo y los resultados en términos de empleo (Shavit y Müller, 2000).

Indagaciones de naturaleza cualitativa, que deberían formar parte de la caja de herramientas del "evaluador integral" (aquel que para realizar una evaluación global toma en consideración datos cuantitativos y cualitativos y analiza el retorno de la inversión incluyendo las externalidades), indican que el proyecto impactó de manera significativa sobre variables sicosociales tales como la autoestima, las relaciones personales y las actitudes, aspectos asociados a la empleabilidad.

Si se hubiesen combinado indagaciones transversales con longitudinales y seguimiento de beneficiarios por períodos prolongados se podría haber determinado si el proyecto impactó de manera significativa en aspectos tales como:

I) el incremento en la probabilidad de que los beneficiarios obtengan más capacitación en el futuro, II) la disminución de los riesgos de marginalidad social, III) la reducción de errores de inversión por capacitación recibida que no es demandada en el mercado laboral, IV) la derivación de beneficiarios hacia otros programas sociales.

En lo que respecta a la evaluación independiente (Aedo y Nuñez, 2001) utilizó los avances realizados en la teoría de medición de impacto de programas desarrollada por el premio Nobel de Economía James Heckman y diversos colaboradores durante la década pasada. Los resultados obtenidos indican que I) el impacto en los ingresos fue estadísticamente significativo para los varones jóvenes y las mujeres adultas, II) el impacto en el empleo fue estadísticamente significativo sólo para las mujeres adultas, III) el análisis costo beneficio sugiere que el Proyecto lograría efectos netos positivos si se mantuviera durante 9 años el impacto en los ingresos para los dos grupos mencionados precedentemente.

La experiencia recogida por el Proyecto señala que es imprescindible especificar detalladamente, antes de comenzar la ejecución, un programa de relevamiento de datos y un sistema de evaluación que se ajuste a los avances permanentes de las teorías de medición de impacto. A partir de allí se debería obtener resultados que estén lo más desagregados posible. De esa manera será posible introducir ajustes en el diseño que reflejen las inevitables heterogeneidades locales o regionales maximizando, en consecuencia, el impacto a través de un proceso de mejora continua basado en datos ciertos. Implementar un proceso de esta naturaleza requiere una modernización global del Estado -y una profunda profesionalización de sus cuadros técnicos- que escapen al marco de un proyecto.

En búsqueda de Consensos.

Resulta conveniente, a efectos de la discusión de recomendaciones de política, partir de una visión estratégica de largo plazo en la que se integren todos los componentes que intervienen en la formación para el trabajo²⁴.

El objetivo de los apartados siguientes es analizar dichos componentes y efectuar propuestas orientadas a mejorar su rendimiento. Razones de brevedad han llevado a tratar muy brevemente los temas centrales de financiamiento e institucionalidad.

23- La duración relativamente reducida de los cursos fue un elemento clave a estos efectos ya que resulta congruente con las necesidades de la población objetivo de mejorar rápidamente sus posibilidades de inserción laboral. Las pasantías, al brindarles a los beneficiarios la oportunidad de realizar una experiencia en el mundo del trabajo, adquirieron relevancia para la adquisición de competencias necesarias para el trabajo en una empresa y favorecieron la inserción futura (gracias a las pasantías los beneficiarios podrían acreditar, cuando buscaran empleo, un tiempo razonable de práctica en una empresa rompiendo así el círculo vicioso "no consigo empleo porque no tengo experiencia, no tengo experiencia porque no consigo empleo").

24- Las ideas centrales de las reflexiones siguientes tienen origen, en muchos casos, en "Estrategias para la educación trabajo en el istmo centroamericano" (Giordano, Mitnik, Torres, Alvarez y Ordoñez, 1998).

Contexto e interrogantes.

Durante la mayor parte del siglo que acaba de terminar la preparación para el empleo solía analizarse en Latinoamérica casi exclusivamente desde la óptica de la formación de los ingresantes al mercado de trabajo. En consecuencia, lo que se diseñaba eran acciones destinadas a la preparación de adolescentes que habían completado siete años de escolaridad.

La estrategia descrita es coherente con el modelo de desarrollo económico de "sustitución de importaciones" que operó en un entorno tecnológico de cambios más graduales que los actuales. En ese entorno las competencias requeridas incluían un nivel elemental de lecto escritura y aritmética, elementos básicos de socialización y disciplina y habilidades manuales. A ello se sumaban competencias específicas que estaban a cargo de la educación técnica de nivel medio sistema educativo formal²⁵ y de la formación profesional del sistema no formal²⁶. Se sumaba también un mercado de capacitación concentrado en algunos oficios y en actividades de formación que realizaban las empresas de mayor porte.

Los rápidos cambios producidos en la sociedad contemporánea y que forman parte de la categoría difusa "globalización" constituyen el contexto en el que se ha hecho necesario plantear una nueva estrategia de formación para el trabajo.

En la actualidad los integrantes de la PEA deben ser lo suficientemente flexibles como para adaptarse a los cambios permanentes que caracterizan al trabajo en los sectores dinámicos de la sociedad contemporánea. Esta necesidad de adaptación al cambio es consecuencia, a su vez, del incremento en la velocidad de la transformación tecnológica y de la volatilidad de los mercados. Para permanecer en el mercado laboral en situaciones de cambios técnicos permanentes y mercados fluctuantes resulta tanto o más importante una formación general de calidad que los saberes técnicos específicos. Planteado en otros términos, los saberes técnicos específicos están perdiendo peso relativo frente a las competencias generales.

Más aún, la rápida obsolescencia de las calificaciones de la fuerza laboral determina que la PEA pierda paulatina y rápidamente su condición de "empleable" dentro de los sectores dinámicos. Estos sectores se ven obligados a reclutar sus trabajadores entre quienes han acumulado más capital humano de naturaleza general en el entorno en el que se desenvuelven y en el sistema educativo formal para, a partir de allí, incrementarlo rápidamente en áreas específicas. En dichas áreas la inversión en formación específica se torna obsoleta muy rápidamente, siendo necesario en períodos del orden de un quinquenio una nueva formación específica, la que sólo se puede construir sobre la base de una sólida formación básica. Consideraciones similares se pueden aplicar para el autoempleo en los sectores más dinámicos, en los que el trabajador debe poseer competencias específicas y gerenciales que sólo se pueden desarrollar sobre la

base de la incorporación previa de las competencias básicas (por ejemplo las vinculadas con el análisis y la resolución de problemas). Esta afirmación es también válida para el sector rural moderno. (Giordano, Mitnik, Torres, Alvarez y Ordoñez, 1998).

Debe alertarse, sin embargo, que no se trata de una relación simple o lineal. Se ha señalado recientemente que existen problemas cuando se confía demasiado en un incremento de la oferta de competencias para resolver problemas económicos y sociales (Crouch, Finegold y Sako, 1999). El respectivo estudio señala que tanto la tesis de que existe una correlación inversa entre regulación del mercado de trabajo y generación de empleo como la que pretende que existe una relación directa entre el desarrollo de competencias laborales y la creación de empleo no son susceptibles de una verificación experimental convincente (la indagación se concentró en las siete economías de mayor desarrollo relativo). Se indica también que buena parte de la retórica acerca de la sociedad del conocimiento incluye la hipótesis de que existe un "premio mayor" para quienes logran empleo en los sectores exportadores. Se advierte, sin embargo, al analizar dichos países, que la proporción de la fuerza de trabajo que se utiliza para producir bienes y servicios exportables es muy pequeña.

Aún con las limitaciones y advertencias señaladas, existe acuerdo acerca de la validez de la hipótesis de que, para una comunidad que intenta ser competitiva dentro del marco de una economía abierta, la calidad del capital humano que suministra la formación general se ha convertido en el problema prioritario de la educación para el trabajo. Su distribución es el problema central de una sociedad que intenta ser equitativa.

Para enfrentar la situación descrita las naciones están respondiendo, de manera explícita o implícita, cuestiones tales como: ¿Cuáles son las estrategias, instituciones y mecanismos de financiamiento para lograr que la educación para el trabajo contribuya a que las grandes mayorías reciban los beneficios del crecimiento económico en una sociedad en la que el conocimiento constituye el mayor capital? ¿Cómo compatibilizar la formación en las competencias laborales requeridas por las empresas transnacionales, que generan un porcentaje significativo del PBI de los países pero menor porcentaje del empleo, con las competencias requeridas por los sectores menos dinámicos de la economía, que generan sin embargo un porcentaje elevado del empleo y que requieren de competencias básicas que les permitan superar las restricciones que traban su desarrollo? ¿Qué instrumentos utilizar para responder de manera más eficiente a las demandas de formación para el trabajo de las actividades productivas altamente especializadas y a las de la población de zonas rurales, comunidades urbano

25- Sistema formal: aquél en el cual cada nivel articula con estadios siguientes del sistema educativo.

26- Sistema no formal: aquél en el cual cada nivel no necesariamente articula con estadios siguientes del sistema educativo.

marginales y unidades urbanas de menor tamaño que realizan trabajos más simples? ¿Cuál es el rol del Estado frente al crecimiento de un “mercado espontáneo” constituido por miles de pequeñas empresas privadas de formación de recursos humanos cuyos servicios son demandados por ingresantes al mercado de trabajo y miembros de la PEA? La transición entre el mundo de la escuela y el mundo del trabajo ¿debe ser motivo de políticas públicas? ¿Cómo compatibilizar las respuestas a las preguntas anteriores con criterios de equidad?

Formación para el empleo y educación general.

La constatación de que el capital educativo es la determinante clave de las oportunidades de empleo, del nivel de ingresos y de una mejor capacidad de adaptación a nuevos trabajos, pone a la educación general en un lugar de privilegio dentro de las políticas públicas.

Una consecuencia de ubicar a la educación general como el componente central de la formación para el trabajo es que aumenta su potencialidad como herramienta para atacar los problemas de equidad. Hay que tener en cuenta al respecto, que las desigualdades en la distribución de los ingresos tienen grandes analogías con una distribución muy desigual de la educación.

Es necesario alertar, sin embargo, que hacer efectiva una recomendación en ese sentido no implica solamente construir escuelas y laboratorios escolares o lograr un resultado cuantitativo satisfactorio en cuanto al porcentaje de los que terminan el ciclo primario de seis o siete años o la educación general básica de nueve años (según sea el período obligatorio en cada país). El porcentaje de quienes están alfabetizados no representa, necesariamente, el de quienes están en condiciones de incorporarse a las demandas de competencias de la sociedad tecnológica. La información que permite calcular dicho porcentaje surge de una respuesta a una encuesta o censo y no dice nada acerca de las habilidades reales del individuo. Este pudo haber pasado por un proceso de alfabetización pero haber perdido la capacidad de utilizar los saberes adquiridos y ser un analfabeto funcional (o no haber desarrollado las habilidades necesarias para transferir los conocimientos a las situaciones que plantea la vida cotidiana en una sociedad tecnificada).

Para conocer cuál es el nivel de competencias de la PEA en Latinoamérica se deberían aplicar pruebas normalizadas, tales como la IALS²⁷, que analizan las habilidades reales de los adultos en los contextos en que deben aplicar las mismas. La aplicación de la IALS ha arrojado resultados preocupantes en los países de mayor desarrollo relativo ya que ha permitido estimar que un 25% de la fuerza de trabajo carece de las competencias básicas requeridas por la sociedad del conocimiento. Es altamente probable que las cifras sean significativamente mayores en Latinoamérica. En la Argentina, por ejemplo, la mitad de la PEA no

alcanza el mínimo obligatorio de nueve años de educación -a lo que se debe sumar un año de preescolar- establecido durante la década pasada.

El comentario anterior no afecta la visión estratégica acerca del rol central de la educación general. Sólo pretende alertar, nuevamente, acerca de que no se trata de relaciones lineales o simples sino de problemas complejos.

Esa complejidad se incrementa por el hecho de que para lograr una educación general de calidad para todos no basta con que los países realicen un formidable esfuerzo financiero sino que deben realizar un esfuerzo de similar o mayor magnitud para incrementar la eficacia y eficiencia del sistema de educación general.

La eficacia depende, entre otros factores, de la excelencia del proceso educativo²⁷. Para mejorarlo se deberían definir las competencias requeridas por los docentes, efectuar un balance individual de estas competencias y generar importantes incentivos materiales y personales que los impulsen a participar de un proceso de educación continua (orientado a que superen el nivel mínimo de competencias que se establezca). Deberían existir, además, incentivos que premien el logro de los resultados que obtengan con sus educandos (medidos por comparación con estándares educativos acordados entre los académicos de la educación, los docentes y los actores de la sociedad civil local).

La eficiencia podría lograrse mediante el control social directo de los recursos y el financiamiento per cápita (con correcciones en los montos asignados de acuerdo a variables tales como densidad geográfica y estratos sociales atendidos).

En el caso de la población en situación de desventaja social la eficacia requiere de una integración entre las políticas sociales y las educativas orientada a controlar la salud y suministrar alimentación adecuada a la madre gestante, alimentar y brindar estimulación temprana al niño y vigilar su crecimiento y su desarrollo psicosocial. Se incrementaría de esta manera la probabilidad, actualmente muy reducida, de un desarrollo pleno de la inteligencia de los niños (a través de una correcta alimentación que garantice un desarrollo normal) y su bienestar (a través del control sanitario). Si las condiciones enunciadas no se cumplen se mantendrá el circuito diferencial de educación para pobres, de menor calidad, en el que la construcción de escuelas e incluso la formación de personal docente, tienen reducido impacto. Dado que la integración de políticas es un área de gran debilidad en Latinoamérica las acciones tendientes a superar las barreras institucionales responsables de esa debilidad tendrían un gran impacto en el uso racional de los recursos.

Habiendo alcanzado cobertura en un ciclo básico obligatorio es dable pensar,

27- International Adult Literacy Survey que se aplica en un grupo de países de la OCDE.

28- Un análisis más detallado de las dificultades para lograr eficacia y eficiencia ha sido incluido en el estudio "Estrategias de educación para el trabajo en el Istmo Centroamericano" citado precedentemente.

desde esta perspectiva estratégica, en un ciclo educativo extendido. Esta opción, que se aplica en muchos países, está vinculada, entre otras razones, en la necesidad de modificar la currícula para incorporar los saberes propios del universo de la tecnología a la enseñanza escolar. El área de la educación tecnológica debería ser, idealmente, de naturaleza transversal al proceso educativo, brindando formación tanto en los procesos como en los productos de la tecnología. Una sólida formación tecnológica facilitará la inserción de los jóvenes en un mercado de trabajo enmarcado por los códigos de la cultura técnica.

Se debe enfatizar que no se trata de brindar, en el marco de la educación general, una formación técnica específica para un empleo dado, sino de generar las condiciones que permitan a los estudiantes familiarizarse con los múltiples aspectos de la cultura técnica. Esa familiarización facilitará posteriormente la realización de los múltiples trabajos que surgirán en la sociedad contemporánea. En términos más concretos, la educación tecnológica debería sumarse a las específicas de las modalidades comercial, industrial o agropecuaria, ya que se trata de familiarizar a los estudiantes con las principales tecnologías disponibles y con los procesos mediante los cuales se desarrollan y generan productos o servicios, todo lo cual facilitará su posterior inserción laboral²⁹. Subyace en esta afirmación la idea de que -con muy pocas excepciones- todos los trabajos, aún los más simples, sufrirán tarde o temprano y en menor o mayor grado el impacto de la revolución tecnológica.

El ciclo secundario superior, que atiende a jóvenes de aproximadamente 15 a 17 años, debería, además de completar la formación de base, ofrecer educación para el empleo. Los cursos correspondientes deberían suministrar formación específica para el trabajo en los sectores dinámicos de la economía (o en áreas en las que la demanda de formación en actividades tradicionales sea constante). Dicha educación debería brindarse preferentemente mediante paquetes modulares que también puedan ser utilizados, parcial o totalmente, en acciones de formación profesional. La duración del proceso educativo podría llegar, aproximadamente, a las 1.800 horas (a ser cubiertas hasta en tres años). Al completar satisfactoriamente este ciclo se obtendría una habilitación laboral. La respectiva formación podría ser brindada fuera del ámbito educativo, utilizando, al menos en algunas áreas, la oferta existente en el mercado o instalaciones con bajo coeficiente de uso de las empresas o del Estado. Dado el incremento en la inversión estatal que implica esta propuesta y la opción estratégica que ubica como prioridad a la educación general, el financiamiento de este segmento de la formación se debería combinar aportes estatales, empresarios y de los propios educandos (con la opción de préstamos cuya devolución esté condicionada a la rentabilidad de la inversión en términos de ingresos).

Las acciones del sistema educativo deberían incluir, además, la imple-

mentación de mecanismos destinados a facilitar la transición del mundo educativo al mundo del trabajo. Estos mecanismos han sido objeto, en algunos países, de legislación específica³⁰ y de reflexión académica (que podría servir, en la región, para no repetir algunos errores y capitalizar experiencias ajenas).

Debe señalarse, finalmente, que la preocupación por el rol de la educación básica en la calidad potencial del factor trabajo, no debe interpretarse como una propuesta a limitar los objetivos de la escuela. Por el contrario, indagaciones realizadas en países desarrollados (por ejemplo, SCANS, 1992) permiten identificar una coherencia casi total entre lo que los educadores denominarían una amplia y sólida educación de naturaleza humanista -con objetivos que enfatizan la creatividad o el pensamiento divergente y valores tales como la solidaridad o el respeto a la diversidad- y las demandas que realizan las empresas.

Aproximación a una taxonomía de la formación para y durante el trabajo.

La rapidez con la que, según se mostrará, se ha desarrollado un mercado que ofrece alternativas de formación específica para el trabajo y durante el trabajo hace necesario realizar, antes de formular propuestas, un intento de ordenamiento de dichas alternativas que permita definir, con alguna precisión, hacia qué segmento están orientadas.

De una manera muy general y tal como lo indica el título de este apartado, las inversiones en formación laboral tienen como destino la adquisición de las competencias requeridas: I) para el ingreso al mercado de trabajo, II) para la permanencia en dicho mercado.

En el primer caso, el del ingreso al mercado laboral, la formación constituye una de las tres opciones que se le abren a los jóvenes una vez completada la educación obligatoria (o, como ocurre en los sectores sociales más desfavorecidos, en lugar de completarla³¹): I) ingresar directamente al mercado de trabajo, II) continuar en el sistema de educación formal, III) asistir a cursos de formación profesional o capacitación laboral.

La primera opción no requiere mayores aclaraciones (salvo recordar que se ha propuesto un importante componente de educación para el empleo como parte del ciclo secundario superior). El segundo y tercer objetivo comprende un universo muy amplio de alternativas formativas y diversos arreglos institucionales, lo que dificulta establecer una taxonomía que refleje la diversidad de situaciones que se presentan en Latinoamérica.

29- Existen consideraciones más profundas que las señaladas por las cuales se ha generalizado la inclusión de la educación tecnológica y que hacen a la complejidad de la vida del hombre en la sociedad actual. No se reseñan por escapar al objetivo de este trabajo.

30- Por ejemplo la "Transition from school to work Act" de los Estados Unidos.

31- Mayor gravedad reviste el hecho de un número creciente de jóvenes, en particular de hogares pobres, que ni estudian ni trabajan.

Existen países como Australia que han realizado la compleja tarea de construir una estructura que permite ubicar las cualificaciones de la fuerza de trabajo según niveles de competencia claramente establecidos. Se han definido doce de dichos niveles sobre la base de competencias de complejidad creciente. Un esquema similar han adoptado Escocia e Inglaterra.

En este caso y a efectos de realizar una primer aproximación a una taxonomía, se propone, con las limitaciones que ello implica, definiciones muy amplias en las que sólo se considerarán tres niveles.

Se definirán, en primer lugar, como pertenecientes al ámbito de la capacitación laboral a las actividades formativas que transfieren un conjunto de competencias acotadas (limitadas, en sus niveles más básicos, a acciones que pueden realizarse de manera casi automática). Esas actividades deberían ejecutarse en cualquier ámbito, por cualquier medio y tener cualquier duración temporal³². Su característica central es que se realizan con el objetivo único de atender una demanda específica vinculada con el trabajo que una persona o grupo de personas realiza -o deberá realizar en el futuro- en el marco de una firma industrial, comercial y de servicios o en el autoempleo. Cuando adoptan la forma tradicional de cursos, la duración está en el amplio rango de 10 a alrededor 200 horas de asistencia. Similar duración tendría la capacitación a distancia (con la salvedad que se puede extender el tiempo requerido para completar la formación de acuerdo a las posibilidades del capacitando). No conducen, en general, a ningún tipo de habilitación profesional. Son ejecutadas, en la amplia mayoría de los casos, por actores privados. Las competencias que suministran no suelen ser reconocidas por los sistemas de educación.

En segundo lugar se definirá como pertenecientes al ámbito de la formación profesional a las actividades formativas que suministran un conjunto amplio de competencias que permiten utilizar los conceptos, habilidades o conductas frente a hechos predecibles (resolviendo también situaciones nuevas en las que es posible utilizar la cantidad acotada de conocimientos y habilidades que se suministra en este nivel). Cuando adoptan la forma tradicional de cursos la duración puede llegar a alrededor de 1.200 horas (a ser cubiertas en dos a tres años). Al completar satisfactoriamente las actividades formativas se obtiene una habilitación profesional (por ejemplo auxiliar de enfermería). Constituyen una opción para quienes no desean, en principio, continuar en el sistema educativo. Las actividades formativas son ejecutadas por el propio Estado o por actores que suelen ser objeto de control estatal. Las competencias que suministran son, cuando interviene el Estado, reconocidas mediante un título que habilita para un conjunto acotado de actividades.

En tercer lugar se definirá como perteneciente al ámbito de la educación continua a todas las actividades formativas, vinculadas al mundo del trabajo, y que

están orientadas a la transferencia de modelos mentales y competencias específicas que permiten afrontar todo tipo de situaciones nuevas. Las competencias correspondientes a estos niveles abarcan un amplio espectro de conocimientos, habilidades y conductas³³. La respectiva formación es realizada por actores que, al igual que en el caso anterior, son motivo de control estatal. Las competencias que suministran son, en un amplio porcentaje de los casos, reconocidas por los sistemas formales de educación. La modalidad más conocida -pero no la única- es la de los cursos universitarios de posgrado a los que asisten gerentes o personal técnico superior de las empresas.

La capacitación laboral es, probablemente, el campo que más opciones presenta por lo que se profundizará el intento de realizar una clasificación que facilite la comunicación de ideas.

Se señala, ante todo que, desde la perspectiva de las poblaciones objetivo existen dos alternativas muy diferentes: I) los recursos humanos de las empresas o personas en el autoempleo (a fin de incrementar su competitividad), II) los diversos grupos con necesidades especiales.

Dentro del objetivo de formar a los recursos humanos de las empresas es factible desagregar la clasificación anterior distinguiendo: I) la capacitación que brindan las firmas de gran tamaño II) la que ejecutan los programas de desarrollo empresarial destinados a la micro, pequeña y mediana empresa, y a personas en situación de autoempleo.

Dentro del objetivo de atender a los grupos con necesidades especiales es factible segmentar según el destino de las respectivas acciones, las que pueden incluir a poblaciones objetivo tan diversas como los desertores del sistema educativo, las mujeres jefas de hogar, la población indígena, los ex combatientes, los desocupados, los discapacitados, o los ex convictos.

Las acciones de capacitación para estos grupos constituyen una segunda oportunidad que la sociedad les brinda. Proyecto Joven constituye un ejemplo típico de este tipo de programa.

Desde el punto de vista de los arreglos institucionales la capacitación puede ser brindada por: I) el Estado, a través de un sistema no formal de educación, II) el mercado de la capacitación.

Es difícil -y de discutible necesidad- realizar un esfuerzo de clasificación de las acciones que se realizan en el mercado de la capacitación. Basta con señalar,

32- En el caso de la formación para empresas la adquisición de las competencias debería poder efectuarse utilizando técnicas tan diferentes como el aprendizaje en el puesto (una de las formas más eficientes de incrementar el capital humano), los estudios de casos, las simulaciones, los juegos de roles, la repetición de rutinas operativas, las presentaciones audiovisuales, el trabajo en grupos de reflexión, los viajes a exposiciones, la asistencia a clases convencionales, el apoyo individualizado a la gestión, el entrenamiento por un colega o el estudio independiente (por la web o en soporte papel).

33- Incluyen: I) la capacidad de analizar, diseñar y ejecutar dentro de un extenso rango de funciones gerenciales o técnicas, II) la capacidad de generar ideas mediante el análisis de información en un elevado nivel de abstracción, III) el manejo de un conjunto de habilidades de elevado nivel, técnico, creativo o conceptual, IV) responsabilidad por los resultados de su trabajo y de los equipos a su cargo.

desde la perspectiva de la institucionalidad de la oferta, que operan diversas organizaciones de derecho privado tales como academias, institutos, centros de formación, escuelas, colegios, universidades, y unidades capacitadoras cuyos propietarios suelen ser fundaciones, sindicatos, cooperativas, cámaras empresarias, empresas, grandes centros de distribución comercial o sociedades cuyo objeto comercial es la educación o la capacitación. Se suman algunas entidades estatales que, directamente o a través de unidades especiales de negocios, compiten también en ese mercado.

Estas organizaciones, desarrollan su actividad en los lugares más diversos realizando un sinnúmero de actividades sobre los que sólo reciben información sus destinatarios directos y que, en muchos países, sólo son controlados por los organismos de recaudación (algunas podrían estar operando en la economía informal). Las áreas de negocios son tan heterogéneas como la formación de los ingresantes al mercado laboral en tareas de reducida complejidad, las actividades culturales para la tercera edad o los cursos destinados a la formación de mandos medios o ejecutivos en áreas específicas a su actividad. Los clientes de este mercado de la capacitación son, acordes con lo indicado más arriba, tanto individuos, que desean aumentar su probabilidad de obtener un empleo o retenerlo, como empresas, que deben entrenar a su personal para que responda a nuevas demandas de los clientes o lograr la adaptación de sus empleados a sucesivos cambios tecnológicos.

Dado el carácter casi caótico de la actividad asistemática de formación continua es difícil -incluso en países que tienen sistemas estadísticos más desarrollados- obtener información agregada confiable. Existen sin embargo algunos datos que suministran una idea de lo extendido de estos sistemas y de que el fenómeno de la expansión comprende tanto a países desarrollados como a aquéllos en vías de desarrollo³⁴. A título de ejemplo se citan dos casos totalmente diferentes. Uno de ellos es el de la "industria de la capacitación laboral para empresas" que está movilizandando más de sesenta mil millones de dólares por año en los Estados Unidos (ASTD, 2001) y el otro el de alrededor de 2.000 Centros de Educación Ocupacional (CEOs) de Perú, (de los cuales más de la mitad fueron creados en el período 1986-1996) y que, en un 60%, son privados (Saavedra y Chalcatana, 2000). El primer caso se refiere a acciones de entrenamiento continuo destinadas, fundamentalmente, a mejorar la competitividad de las empresas. El segundo a acciones orientadas a quienes se están por iniciar en la vida laboral y a adultos desempleados o subempleados. Ambos casos tienen dos elementos en común. El primero es la existencia de información que indica una rápida expansión en los últimos años, que han conducido a "que sean más que lo que pensamos y que no están donde pensamos" (Moura Castro, 2000). El segundo es que la transferencia al ámbito laboral de las competencias supuestamente brindadas por las activi-

dades formativas podría ser menor que lo que esta expansión haría pensar. La afirmación se basa, en el caso de los Estados Unidos, en una percepción de naturaleza cualitativa que está reflejada por la opinión de diversos autores. En el de Perú en resultados cuantitativos: los cursos brindados por los CEOs no impactan en los ingresos de los jóvenes aunque sí lo hacen los desarrollados por instituciones de mayor solidez (Saavedra y Chalcatana, 2000).

La relación entre las variables fortaleza institucional, pertinencia, calidad e ingresos (y/o tasa de retorno de la inversión en el caso de las empresas) es un área en la que es necesario realizar profundas indagaciones.

Utilizando la taxonomía.

En este apartado se utilizará la taxonomía anterior a efectos de analizar lineamientos de política complementarios de los que se expuso al hablar de la educación general.

Se comenzará por la capacitación destinada a incrementar la competitividad de las empresas o de personas en el autoempleo. En este caso y de acuerdo a la teoría del capital humano, la inversión respectiva debería ser realizada por las propias firmas o por los individuos (es decir por quienes obtienen el mayor rédito de las mismas). Como ocurre en las empresas de mayor tamaño.

Es un hecho verificado, sin embargo, que los montos invertidos por empleado se reducen hasta hacerse marginales en las firmas más pequeñas. Dado que esa potencial subinversión tiene origen en diversas fallas del mercado de la capacitación³⁵ que, se supone, inciden en la competitividad de las empresas, se puede intentar corregirlas mediante subsidios parciales o totales del propio Estado (que podrían ser mayores a menor tamaño de la empresa y formar parte, preferentemente, de una acción integral que incorpore la asistencia técnica y/o el crédito). La heterogeneidad de los sectores involucrados conduce a pensar en la conveniencia de programas focalizados en algunos de ellos, definidos sobre la base de su potencial impacto en el crecimiento de la economía y del empleo. La operación sobre sectores permite, además, controlar mejor la rentabilidad de la inversión y facilita, según se estima, el uso de mecanismos de control social para evitar usos indebidos de los recursos asignados.

En el caso de la capacitación destinada a atender a los diversos grupos con necesidades especiales, debería ser financiada fundamentalmente por el Estado y responder a las siguientes características: I) tener elevada cobertura (evitando la reiteración de "cursos piloto" salvo en los casos en que se esté efectivamente

34- En Gran Bretaña se ha calculado que, incluyendo los costos de oportunidad de quienes no trabajan para formarse y el entrenamiento en el puesto, la inversión privada y pública es tan significativa que es un porcentaje del PIB muy similar a lo que ese país destina a educación.

35- Entre las que están las asimetrías en la información, las fallas culturales, la existencia de externalidades, los costos de transacción, la inexistencia de mercado y los círculos viciosos.

probando un nuevo dispositivo formativo), II) tener alto impacto (medido a través de una evaluación metodológicamente rigurosa y que combine técnicas cuantitativas con análisis cualitativos), III) contratar los servicios por mecanismos competitivos, IV) pagar por resultados, V) focalizarse de manera precisa.

Para las acciones que se realizan en el amplio mercado de la capacitación sólo son necesarias, eventualmente, políticas del Estado orientadas a brindar transparencia a la información sobre calidad y a la incorporación de las respectivas instituciones a la formación por competencias.

En el caso de la formación profesional, segundo gran nivel definido previamente, las actividades formativas podrían estar organizadas de manera modular, lo que minimiza la posibilidad de duplicación de esfuerzos y maximiza la eficiencia. Los paquetes modulares mencionados precedentemente podrían ser, parcialmente, de uso indistinto por los sistemas de formación profesional y de formación para el empleo del sistema formal. Se produciría así un ahorro significativo en la inversión en activos fijos y en formación docente. Módulos individuales podrían utilizarse, parcial o totalmente, en acciones de capacitación laboral. En lo que respecta al financiamiento son válidas las consideraciones efectuadas al analizar la educación para el empleo.

La complementariedad que se propone entre la formación profesional y la formación para el empleo de nivel medio conduce a desdibujar sus fronteras, derribar las barreras institucionales entre los sistemas y facilitar la transferencia entre uno y otro. Esta propuesta intenta habilitar múltiples conexiones entre el sistema educativo formal y el no formal e inclusive con las actividades desarrolladas en el amplio mercado de la capacitación laboral.

Se propone además, desde esta perspectiva estratégica, abandonar la asociación que existe entre la formación profesional y un rango acotado o limitado de competencias. Ese rango, que surge de una tendencia histórica, estuvo estructurado en función de los empleos tradicionales, en los que la formación profesional concentró su actividad y en la que la mantuvo debido a la gran inercia de las instituciones productoras de los servicios. En situación de vertiginoso cambio tecnológico y volatilidad de los mercados, lo que constituía una fortaleza de los sistemas de Formación Profesional, se ha convertido en debilidad. Hoy no basta con preparar a las personas para los empleos disponibles sino que debe habilitárseles el camino a los que surgirán en el corto plazo. El sistema debería funcionar como un paso dentro de una larga trayectoria de formación continua. Es central a estas propuestas generar una elevada conciencia social acerca del rol que cumple el capital humano en la competitividad. Para ello es necesario realizar, en cada país, acciones de promoción de la formación continua para el trabajo que se mantengan vigentes hasta comprobar empíricamente que se ha logrado el objetivo de ubicarla en un lugar elevado dentro de las prioridades de

la población. Se generará, como consecuencia, una mayor demanda de formación.

Al crecer el mercado que deberá satisfacer las respectivas demandas se tropezará con la heterogeneidad de los requerimientos que formulan las empresas y los individuos, de las calificaciones ofrecidas, y de las instituciones que las ofrecen. Resulta conveniente, en consecuencia, generar un ente regulador de carácter nacional, entre cuyos objetivos deberían estar:

- a) Coordinar e integrar esfuerzos entre el sistema educativo, el de capacitación y formación profesional y las empresas, de manera de permitir el reconocimiento mutuo de aprendizajes (incluyendo la transferencia de créditos y el reconocimiento de las competencias adquiridas en el puesto).
- b) Generar incentivos que motiven a los individuos para progresar mediante la educación y el entrenamiento, mejorando el acceso a calificaciones que satisfagan las necesidades individuales y del ámbito laboral³⁶.
- c) Establecer rigurosos criterios de calidad para las instituciones y para los entes de auditoría de las mismas.
- d) Subsidiar la formación -desde un rol de tercer piso- destinada a los sectores en los que le corresponda al Estado asumir ese rol.
- e) Subsidiar acciones de mejora de la calidad de la oferta.

El ente regulador podría intervenir -en un rol a definir- en el desarrollo de un potencial sistema de competencias. Entre los pasos a dar para dicho desarrollo están: I) establecer las normas técnicas del o de los sectores interesados, II) definir niveles de calificaciones sobre la base de dicho sistema, III) establecer mecanismos que permitan que la adquisición de competencias pueda realizarse de la manera más flexible (preferentemente sin limitar la duración temporal ni el ámbito físico), IV) establecer mecanismos para certificar las competencias y para auditar a los entes certificadores.

Se deberá realizar un cuidadoso análisis costo/beneficio a fin de decidir si se opta por un sistema nacional construido por acuerdo entre empresas, sindicatos y el Estado (como los de Gran Bretaña, Australia o México) o por subsistemas que abarquen a los sectores más competitivos.

En ambas opciones la certificación que entreguen estos sistemas constituirá una contribución importante a la simplificación de los procesos de intermediación en el mercado de trabajo, permitirá el incremento y/o la actualización sistemática de las calificaciones de la PEA sobre bases racionales, mejorará la capacidad de los empleadores para analizar las tasas de retorno de sus inversiones en capacitación, facilitará el acceso al empleo por parte de la fuerza de

36- La estrategia de Singapur orientada a construir "una sociedad pensante" es un ejemplo en ese sentido.

trabajo (que podría actualizar sus competencias en áreas en las que existe mayor demanda) e incrementará la eficiencia en la inversión (evitando el recorrido por trayectorias formativas que incluyen competencias adquiridas previamente por quienes serán entrenados).

Desde el punto de vista del potencial ente regulador, las competencias deberían ser un medio y no un fin. El objetivo del ente debería ser garantizar la calidad de la fuerza de trabajo, lo que debería lograr minimizando la introducción de las inevitables "fallas del Estado". Para ello la operatoria debería ser simple y basarse en un mínimo de regulaciones.

Los recursos humanos del propio Estado no pueden estar ausentes en un análisis general de las demandas de capacitación. De ellos depende, no sólo la calidad de la prestación de servicios tales como la salud, la justicia, la seguridad o la defensa. Depende también la calidad del entorno de los negocios (elemento central para la construcción de la competitividad). Asegurar esa calidad dependerá de decisiones en lo que hace a la carrera profesional de los agentes del Estado, que deben incluir a su educación continua como una pieza central. La designación de un responsable del capital humano en cada repartición, con una misión claramente establecida, autoridad y recursos, podría brindar un aporte significativo a ese respecto.

Dentro de la visión estratégica que se ha presentado, las acciones de capacitación laboral de jóvenes en situación de desventaja social -como las que encaró Proyecto Joven- deberían ejecutarse en el marco de un plan nacional de formación de recursos humanos de carácter integral y permanente -política de Estado y no de gobierno- cuyos lineamientos estratégicos se ha pretendido describir.

Principales conclusiones.

Dado el carácter estratégico de las propuestas, las conclusiones señalan metas a alcanzar y caminos a recorrer. No establecen metas temporales ni definen los pasos a dar, los que dependerán de las realidades nacionales.

1. Debido a que las desigualdades en la distribución de los ingresos tienen grandes analogías con la distribución de la educación, la cantidad y calidad de la formación general constituyen el problema central de la educación para el trabajo.

2. Alcanzar el nivel requerido de habilidades requiere de enérgicas acciones en el área de la educación básica. La dimensión cuantitativa de este problema -condición necesaria- requiere de inversiones que se pueden concretar en el corto plazo (construir edificios y contratar docentes). La dimensión cualitativa -condición suficiente- requiere de inversiones de largo plazo (generar un sistema de educación continua para los docentes y modificar su relación laboral incluyen-

do incentivos al desempeño). Si no se dan las condiciones necesaria y suficiente no se contará con la oferta laboral que demandará un mercado moderno de trabajo.

3. La eficiencia de los sistema educativos es también función de las condiciones de salud física y mental con que ingresan los niños, lo que depende de la alimentación de la madre gestante y del lactante. Depende además de la estimulación temprana de los niños y de su alimentación durante los años de tránsito por la escuela. Soluciones de largo plazo orientadas a generar un mercado de trabajo en el que la oferta laboral sea de elevada calificación y en el que prime la equidad requieren políticas que integren lo laboral, lo educativo y lo social. A tal efecto, es necesario eliminar las barreras entre jurisdicciones y articular esfuerzos, lo que constituye un importante desafío en Latinoamérica.

4. Un sistema nacional de competencias, acordado entre los principales actores sociales, además de dotar de transparencia al mercado de trabajo, podría contribuir a dotar de eficacia al sistema. La primer área en la que se deberían definir competencias es la de los docentes de educación básica. Deberán generarse incentivos adecuados para que dichos docentes superen los mínimos de competencia que se establezcan y que premien el logro de resultados. La modificación del régimen laboral docente constituye una de las prioridades para una mejora de la calidad de la fuerza de trabajo.

5. La eficiencia podría lograrse mediante el financiamiento per cápita y/o el control social de los recursos.

6. El ciclo secundario superior, que atiende a jóvenes de aproximadamente 15 a 17 años, debería brindar educación para el empleo y contar con instrumentos que contribuyan a una transición razonable del mundo educativo al mundo del trabajo.

7. La capacitación laboral destinada a incrementar la competitividad de las empresas y a suministrar un conjunto acotado de competencias a grupos con necesidades especiales debería poder ejecutarse, idealmente, en cualquier ámbito, por cualquier medio y tener cualquier duración temporal. La formación profesional destinada a la transferencia de un grupo más amplio de competencias debería ejecutarse de manera coordinada con la educación para el empleo y con la capacitación. Un sistema modular disminuiría las duplicaciones de esfuerzos y produciría así un ahorro significativo en la inversión en activos fijos y formación docente.

8. Las demandas de educación para el empleo, formación profesional y capacitación laboral podrían ser satisfechas total o parcialmente por un mercado de oferentes de formación en el que la competencia por los clientes se dé no sólo a través del precio sino por la calidad de los servicios.

9. Acciones de capacitación laboral de jóvenes en situación de desventaja social -como las que encaró Proyecto Joven- deberían ejecutarse en el marco de un plan nacional de formación de recursos humanos de carácter integral y permanente. Mientras subsista la necesidad de esta "segunda oportunidad" estará encendida la señal de alerta que indica que no se está logrando alcanzar las metas indicadas en los apartados 1 a 3 de estas conclusiones (proyectos de este tipo, que son necesarios, difícilmente puedan, a un costo razonable, compensar el fracaso de la sociedad en implementar un sistema educativo de calidad para todos).

10. El Estado debe desempeñar en los aspectos reseñados un rol central para lo cual deberá crear una institución reguladora que pueda administrar una política integral, regular el mercado, generar mejoras continuas en la calidad y administrar, desde un nivel de tercer piso, incentivos tanto para la oferta como para la demanda. Se la debería dotar de importantes recursos destinados a indagaciones cuantitativas y cualitativas que permitan analizar el retorno de las inversiones que se realicen. Debería utilizar metodologías de evaluación que se ajusten progresivamente a los avances en las teorías de medición de impacto. Los resultados de estos estudios permitirán definir racionalmente acciones de mejora continua en todos los niveles del sistema que se defina. La formación continua del personal del propio Estado debería estar entre las metas que se establezcan.

Referencias bibliográficas.

- Abdala, Ernesto** (2000) "Jóvenes, Formación y Empleo". Boletín Iberoamericano. Cinterfor-OIT. Año III. Número 21.
- Aedo C.; Nuñez S.** (2001) The impact on training policies in Latin America and the Caribbean: The case of Proyecto Joven. ILADES/Georgetown University
- American Society for Training and Development** (2002) State of the Industry Report.
- Crouch C.; Finegold D, y Sako M (1999) Are skills the answer? The political economy of skill creation in advanced industrial countries. Oxford University Press.
- Departamento de trabajo de los Estados Unidos. The Secretary's Commission on Achieving Necessary Skills (SCANS)** (1992). Lo que el Trabajo Requiere de las Escuelas. Informe de la Comisión Scans para América 2000, Estados Unidos.
- Gallart, M.A.** (2000) "Los desafíos de la integración social de los jóvenes pobres." En Formación, pobreza y exclusión, CINTERFOR.
- Giordano, O; Mitnik, F; Torres, A; Alvarez, A; Ordoñez, G;** (1998) "Elementos para una estrategia de educación para el trabajo en el istmo Centroamericano". Informe final del proyecto conjunto Unión Europea-BID (ATN/CU-5099 y RG -CR/B7-310/96/18) (mimeo).
- Jacinto, C,** (2002) Lecciones y encrucijadas en la formación para el trabajo de jóvenes desfavorecidos en América Latina. Nuevas alianzas y estrategias en la formación para el trabajo de jóvenes desfavorecidos, UNESCO, Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación.
- Long, D;** Educational Inmobility in Argentina from 1955 - 1995; 2000 (mimeo).
- Navarrete, C,** 1999, Naciones Unidas, Comisión Económica Para América Latina y el Caribe, Proyecto "Gestión de Programas Sociales en América Latina" Informe de investigación sobre Proyecto Joven - Argentina, 1999 (mimeo).
- Marín, S; Matta, A** (2001), Las dificultades de la oferta de capacitación, El caso de Córdoba "Programa de Capacitación para Trabajadores en Empresas" (mimeo). Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Secretaría de Empleo y Capacitación Laboral, Unidad de Estadística y estudios especiales, Evaluación de impacto del Proyecto Joven para los beneficiarios del quinto llamado. Análisis multivariado. Febrero 1999 (mimeo).
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social,** Secretaría de Empleo y Capacitación Laboral, Programa de Apoyo a la Reconversión Productiva (PARP), Informes de avance del Proyecto Joven (mimeo).
- Mitnik, F,** (1997) "Proyecto Joven: la capacitación laboral como herramienta de equidad social". Organización Internacional del Trabajo (OIT/CINTERFOR). Boletín Técnico Interamericano de Formación Profesional. Número 139-140.
- Moura Castro, Claudio de** (2000) Adult Education in the Americas: the victory of spontaneous action, TechKnowlogia, Volume 2, Issue 5, September, October 2000.
- Muller, W; Shavit, Y;** From School to Work: A Comparative Study of Educational Qualifications and Occupational Destinations, 1998.
- París, A, Bologna, E y otros** (1999), "Encuesta a pequeñas empresas de la ciudad de Córdoba". Instituto de Investigaciones de la Opinión Pública, Universidad Siglo 21 (mimeo).
- Saavedra J. ; Chalcatana J.** (2000) Los jóvenes pobres y la capacitación ocupacional el Perú. En "Formación, pobreza y exclusión" (Coord. Gallart M.A.) OIT/CINTERFOR.

Mesa Redonda:
Lecciones de la Experiencia
del Chile Joven.

Luis Rosales.

Se me ha pedido comentar el documento que Gustavo Márquez acaba de presentar y, considerando el tiempo asignado, me remitiré a la experiencia chilena en la materia destacando lo que, en mi opinión, parecen ser las claves para el buen funcionamiento de estas políticas activas, qué hemos aprendido y, en función de esto último, cómo estamos reorientando los diseños para enfrentar los próximos años.

La experiencia chilena es vista como exitosa en la modernización del sistema de capacitación, de hecho, se la menciona como un “modelo de sistema de capacitación”. Esta experiencia hoy día muestra a un conjunto de elementos que vale la pena observar para abordar la pregunta: ¿Qué debe hacerse en capacitación de la fuerza laboral? Cabe mencionar que en Chile dicha experiencia exitosa, conocida como el Programa Chile Joven, ya no existe. Hoy día está comenzando la implementación de un rediseño a esta forma de política activa³⁷. ¿Qué aprendimos de la experiencia tipo Chile Joven y cómo, a partir de dicho aprendizaje, podríamos movernos a futuro?

El contexto para el diseño y la implementación.

En nuestra experiencia un aspecto clave que explica el tipo de resultados que más tarde se observaron fue haber identificado el contexto histórico y económico en el cual se aplicaría esta política y cómo el diseño operativo del Programa se hacía cargo de dicho contexto. Según hemos observado en otros países de la región, no es extraño que este primer elemento sea olvidado o bien no sea considerado: el riesgo, y la tentación, es intentar copiar un “modelo” que en otro país ha resultado exitoso.

Hacia el año `90 en Chile se recupera la democracia y el sentido común en el mundo político y el académico y en la opinión pública existe una deuda social

37- En Chile se enfrenta la política pública en esta materia con programas dirigidos a poblaciones específicas (por ejemplo mujeres y jóvenes) que presentan mayores problemas de empleabilidad que el resto de la población.

urgente de encarar. Deuda particularmente importante con los jóvenes y, sobre todo, en materia laboral³⁸. Ese sentido común fue importante porque permitió que la política se desarrollara de una manera bastante rápida, tanto en su nivel de diseño como en su implementación. Me atrevería a decir inclusive que una manifestación de ello fue que no hubo un surgimiento de eventuales contradicciones o visiones respecto del modo de abordar el problema.

A lo anterior se agrega un contexto de recuperación económica que parte a fines de los `80. En la segunda mitad de esa década ya se observaba en el país una fuerte recuperación del empleo y de la actividad económica en general. No obstante, se sospechaba que un contingente importante de jóvenes no participaba de ese país en recuperación. Un sector importante estaba postergado y muchos de los que participaban lo hacían con una evidente precariedad laboral. Los jóvenes que fueron objeto de esta política tenían dos condiciones muy destacables, para considerar en el diseño. La primera se refiere a una actitud favorable hacia la inserción laboral estable, o sea, ellos buscaban trabajo pero además, trabajo estable. La segunda se refiere a su lógica de ingreso o de participación en el mercado del trabajo: para generar ingresos, ayudar a la familia, contribuir al presupuesto del hogar. Y menciono estas características porque, como veremos más adelante, esto hoy día no es así.

La lectura de estos elementos fue que se necesitaba implementar una política coherente con dicha problemática, cuyas características fueron las siguientes: a) fue transitoria, es decir, no se trataría de un programa pensado como una política a largo plazo; b) había que resolver un problema de stock, en el sentido de que existía un gran contingente de jóvenes, aproximadamente unos 200.000 que estaban ahí, esperando; c) y que, por lo tanto, la respuesta tenía que ser masiva, no podía ser un programa chiquito. Surge entonces este programa innovador y simbólico, Chile Joven.

Menciono estos aspectos porque en nuestras asesorías en la región observamos que, por lo menos, dos de esas características no se dan: o no son problemas transitorios, o bien tampoco, son implementados masivamente, sino que, aparecen como pequeñas experiencias piloto: 1.000 ó 2.000 beneficiarios. No es que me parezca mal la implementación de pruebas piloto, sino que, quiero decir que nos encontramos con la ausencia de una gran ambición o promesa. Es sólo una prueba piloto.

La masividad de la experiencia chilena se verifica en sus dos fases. La primera, 91-95, con más de 120.000 beneficiarios y una segunda fase, 96-99, con un número también significativo, 70.000 jóvenes. La primera fase contó con apoyo del Banco y la segunda se ejecutó completamente con presupuesto público. En síntesis, no se trató de una política pequeña, sobre todo considerando el tamaño de nuestro mercado laboral.

A pesar de que las dos fases están separadas por un espacio de tiempo relativamente cercano, cuatro a cinco años, en el interín ocurrieron cambios importantes en el contexto económico. Lo anterior se refleja en los diagnósticos que sustentaron el diseño y rediseño del programa, los cuales fueron muy distintos en la primera y en la segunda fase. Hacia 1994, o sea al término de la primera fase, había discusiones a nivel de política, en el sentido de que si un programa de estas características debía continuar o no en Chile. En cierto sentido, era difícil acabar con una política exitosa, a pesar de que los nuevos diagnósticos señalaban que el mercado de trabajo estaba evolucionando de manera distinta a cómo se observó a fines de los `80. Yo agregaría una segunda cosa: además, los jóvenes de mediados de los `90 fueron distintos a los de finales de los `80.

Resultados observados.

¿Qué resultados se pueden observar para un programa que ha tenido, por lo menos, 3 ó 4 evaluaciones en los últimos diez años? Según la última evaluación (1999), con la cual se toma la decisión finalmente de que este programa financiado con el presupuesto público se terminara, los resultados en la segunda fase (1996-99) muestran un impacto favorable, particularmente en los niveles de inserción laboral. Este es un programa que tiene distintos formatos o salidas para la capacitación: dependiente en empresas, aprendizaje alternado, trabajo independiente. Lo que en promedio aparece de los beneficiarios respecto del grupo control son 20 puntos de empleabilidad. Es decir, una persona pasando por una intervención de este tipo tenía más oportunidades de inserción que sus pares equivalentes sin intervención. En los salarios también se observaron rendimientos superiores, del orden de 15 puntos porcentuales. Tal vez no eran muy espectaculares, como podría esperar un beneficiario, pero inclusive a mediano y largo plazo, de 12 a 18 meses después de la salida del Programa, también se observaban efectos positivos en los salarios.

¿Qué se aprendió de este programa?

Fue un programa diseñado con características particulares y en un contexto particular. Pienso que esto es absolutamente relevante a la hora de "simularlo" o "copiarlo" a otras realidades.

Otra de las características importantes, que no son evidentes en las evaluaciones, es el diagnóstico respecto de la población objetivo: el tipo de jóvenes, qué andaban buscando, las condiciones del mercado del trabajo y su regulación. Se trataba de un cierto conjunto de condiciones que hoy día no se verifican en

38- En algunos ámbitos se reconoce que no sólo se trataba de hacerse cargo de una deuda social, sino que, además, desde una perspectiva pragmática, había que "neutralizar" a grupos eventualmente peligrosos para una salida pacífica de la dictadura.

su totalidad. Más aun, muchas de ellas se han modificado sustancialmente.

Desde el punto de vista operativo, esa suerte de sentido común en el mundo político, empresarial y académico se operativizó en una gerencia sólida que recogió esas características. De hecho, esa gerencia se conformó con gente del mundo académico muy prestigiada y del sector privado para hacerse cargo de implementar este programa. Podría representarse como una especie de cajita dorada, cuidada, protegida desde su diseño y en su implementación. Inclusive, una gerencia que estaba fuera del propio aparato público y que, sin embargo, tenía más presencia (poder de decisión) que los propios servicios públicos a través de los cuales se ejecutaba este programa.

Un segundo elemento importante, que en general no se recoge muy bien, es lo que sería una estrategia de marketing público adecuada. Esto tiene que ver con indagar en la población hacia la cual está dirigido el programa, en este caso jóvenes, cuáles son sus preocupaciones, qué cosas son las que les hacen sentido, en términos de qué servicios, en qué duraciones y en qué contexto. Y esas cosas ofrecerle. Y desde ahí, construir el propio marketing. Así, no se trata sólo de diseñar un slogan adecuado y un afiche atractivo. Visto así, el marketing público aparece trivializado.

Un tercer elemento es una rigurosa evaluación y monitoreo constante. Si bien hubo tres o cuatro evaluaciones grandes y formales, Chile Joven era un programa que tenía un mecanismo interno de ir midiendo de manera bien discreta, qué estaba pasando exactamente. Dentro del año varias veces se recogían y sistematizaban los indicadores del programa.

¿Qué hay que cuidar?

a) ¿Qué fue apareciendo con el tiempo, sobre todo en la segunda etapa más que en la primera? La relación con los proveedores. Una de las cosas que se dice de este tipo de modelo es que, en general, no crea acumulación, sobre todo en un mercado tan activo donde el contrato es por x meses para ejecutar un curso en determinada localidad. En esta lógica, la ICAP llega, se instala, ejecuta y desaparece. ¿Qué queda al final? Queda nada, excepto la posibilidad de que los jóvenes encuentren trabajo. Una de las cosas que yo creo se ha ido aprendiendo, particularmente en la política social en esta materia en Chile, es que hay que tener una "relación particular" con los proveedores, la cual se crea y alimenta durante cada etapa del ciclo de ejecución de un programa o política de este estilo. No es un tema fácil, pero tenemos indicios por dónde podría ir caminando esto: calificar la oferta, enfocar la competencia por calidad más que por precio, no dejar que se pierda el nexo entre capacitación y pertinencia en el sector real. Más aun, no sustituir la necesaria vinculación de las ICAP con los empresarios, facilitar el aprendizaje y desarrollo (metodologías nuevas, experiencias virtuosas,

etc.), generar escenarios de operación más prolongados que los que permiten hoy día ciertas regulaciones o prácticas estatales (por ejemplo, mediante contratos a dos o tres años), permitir que las ICAP inviertan, pero no hacerlo por ellas.

b) Un segundo aspecto para mencionar, ya dije algo al respecto, es el peligro de ser exitoso. Y ese peligro es anquilosarse. Un programa tan exitoso puede resistir a la evidencia de la realidad. Ya dije que en el año '94 había suficientes indicios como para cuestionarse si era adecuado que este programa se acabase al año siguiente o tenía sentido destinar más recursos a lo mismo. Este programa era presa de su propio éxito. Un programa de ese estilo, con niveles de inserción importantes, al final es un buen botín político... entonces, era difícil matar a este animal, aunque técnicamente era fácil darse cuenta de que probablemente sería mejor invertir esos recursos de otra manera. Lo que finalmente ocurre es que se retrasan soluciones más adecuadas, en contenido y oportunidad.

c) Un tercer elemento, para mí, es el contexto. En la experiencia chilena, ¿qué cambió? Yo creo que cambiaron muchos aspectos. Si uno mira los datos, las cifras que hay en Chile, a mitad de los '90, hay tres o cuatro cosas que uno debe tomar en cuenta y que recomendaría mirar bien para este tipo de políticas y para su contexto de aplicación:

- Los efectos de la globalización y el cambio tecnológico propician un mercado de trabajo caracterizado por constante cambio que induce a una política laboral orientada más a la empleabilidad, en lugar de la inserción. Hay un cambio de eje importante, el programa al principio recoge la relación experiencia laboral inserción. Hoy día recoge mucho más temas de empleabilidad (movilidad, manutención y carrera), por lo tanto, a lo que se está apuntando es a un empleo posible en el mediano y largo plazo. En consecuencia, los formatos de contratación de las ICAP son distintos. Se le paga a la ICAP para que inserte a un joven, para que lo prepare, para que éste pueda encontrar trabajo y se mantenga empleado en el mediano y largo plazo. Visto así, la población a la que se llegará tampoco es la más carenciada. Podrán ser pobres, pero no necesariamente los que tienen más desventajas.
- En este nuevo contexto se debe procurar el desarrollo de competencias básicas y generales. Lo anterior es muy consistente con la lógica de la empleabilidad: se estaría buscando, más que competencias específicas a los oficios, la habilitación o validación de competencias básicas y generales para el trabajo.
- Aparece también un aspecto muy notorio en Chile, del cual nos dimos cuenta muy tarde: un cambio en la valoración del trabajo. Al principio de los '90 los jóvenes buscaban una inserción laboral, incluso parte de sus ingresos eran destinados al apoyo de la familia. Hoy día en Chile se dice que los jóvenes pobres ya no parecen pobres, todos se visten igual, aspiran a consumos más o menos

parecidos. Entonces, hubo un cambio en esa valoración y en los más jóvenes hay indicios claros de que se trata de una relación con el trabajo mucho más instrumental, es para satisfacer consumo. Por lo menos estoy hablando de gente que tiene 20 años y menos. En términos de una política activa de empleo cabe preguntarse cuál es la estrategia del joven respecto del mercado del trabajo. Si busca satisfacer consumo, no tiene mucho sentido intentar implementar una política donde la valoración del trabajo y la búsqueda de inserción estable es una pieza clave, al estilo “tradicional”. Si no es así, hay intentar otro enfoque: privilegiar otro tipo de grupos, con otras características de entrada, o modificar la variable de focalización, si era la edad y ya no resulta apropiada, intentar, por ejemplo, con “responsabilidad parental”.

- Un cuarto elemento de contexto que se fue modificando, y que caracteriza mejor al nuevo escenario, es que ya no se trata de un stock de jóvenes, sino más bien de un flujo. Los 200.000 jóvenes ya no están. Hay un flujo, y su complejidad, en la práctica, es que en su mayoría se trata de personas con educación básica y media, yo diría que en muchos casos es media completa. Entonces, estamos hablando de otro tipo de sujeto de intervención. Lo anterior implica la necesidad de hacer una intervención más profunda y más fina. Profunda, en el sentido de una intervención que es más a mediano y largo plazo, y de menos coyuntura. En este sentido la coyuntura contamina un poco el uso de este instrumental en términos de secuencias, contenidos y dosis de las acciones orientadas en seguir sustancialmente en las condiciones de empleabilidad de los beneficiarios, personas en general. Y más fina en el sentido de que el set de opciones a utilizar es más sofisticado, pues requiere una calibración más cercana al individuo. En este sentido hace más difícil una política masiva al menos más costosa.

¿Cómo moverse a futuro?

Este diagnóstico implica, o al menos sugiere, que se requiere una intervención más profunda, tanto en secuencia, contenidos y “dosis” de las acciones orientadas a incidir sustancialmente en las condiciones de empleabilidad de las personas, los trabajadores y las empresas. Ahora, ¿cómo moverse a futuro, o mejor dicho, cómo en Chile nos estamos moviendo a futuro?

a) Primero, es evidente, como lo señala Gustavo Márquez en su paper, la vinculación que debe existir entre los sistemas de educación y capacitación y el mercado laboral. En el caso de Chile esto se expresa en el desarrollo de un sistema nacional de certificación de competencias laborales, que, institucionalmente, se articula entre el Ministerio de Educación y el Ministerio del Trabajo.

b) Segundo, no es posible olvidarse de grupos vulnerables, que no necesariamente serán acogidos en la lógica del sistema de certificación de competencias laborales. Para estos grupos se están re-dibujando las políticas activas.

Al respecto, hay lineamientos que son sustancialmente distintos de los que sustentaban la mirada del Chile Joven del año 2000:

- Primero, el objetivo ya no es inserción, ni buscar una primera experiencia laboral, sino mejorar la empleabilidad. La mirada sobre la política activa tiene que ver con desarrollar en la gente la capacidad para movilizarse en el mercado del trabajo, horizontal y verticalmente, para aumentar su estabilidad laboral (probablemente en distintos lugares de trabajo), para hacer carrera. En consecuencia, se trata de una apuesta a mediano y largo plazo.
- Segundo, focalizar en grupos pertenecientes a los quintiles II y III. O sea, lo que estamos diciendo es que para este tipo de intervención, donde la capacitación es una herramienta clave, se “deja afuera” a los grupos más desaventajados, particularmente, a personas con escasa o nula educación. Este tipo de diseño reconoce que la capacitación que se valida hoy en el mercado del trabajo, en el sentido de que es retribuida o remunerada, requiere condiciones mínimas para producir sus efectos. Básicamente, se trata de cierto nivel mínimo de escolaridad. Para personas con niveles de escolaridad muy bajos, tiene más sentido la completación de estudios que la capacitación. Chile ha probado prácticamente todos los tipos de mecanismos de incentivos (pagos por producto, por proceso, por resultados), sin embargo, las ICAP siempre encuentran una manera de ajustar sus restricciones. Cuando se empezó a pagar a las ICAP por inserción, obviamente, dado que su renta dependía de eso, comenzó a ocurrir que el tipo de beneficiarios que eran reclutados eran aquellos con mayores probabilidades de ser contratados posteriormente en un puesto de trabajo. Y estos correspondían a personas con mayor educación.
- Tercero, se trata de una intervención a largo plazo, no está diseñada para la coyuntura. Utilizar mecanismos que incluyen inversiones en capacitación para enfrentar problemas asociados a empleos de emergencia no parecen una buena respuesta, en términos de asignación de recursos.
- Cuarto, el tipo de oferta a configurar no es una cerrada por rango de edad, como “tradicionalmente” se hace en los programas tipo Chile Joven. Ya no hablamos de un programa para jóvenes, o un programa para mujeres jefas de hogar, u otro para portuarios, que es parte de lo que ocurrió en Chile a través de los años. El modelo Chile Joven fue tan exitoso que el tipo de intervención fue adaptada a distintos tipos de población. Así, al año 2001 se observaba prácticamente dentro de una misma institución (SENCE) doce o trece programas distintos. Y cuando mirabas adentro, lo único distinto era la definición del beneficiario: o eran mujeres, o eran portuarios, o eran del sector agrícola. Inclusive muchos de ellos tenían criterios etarios muy similares y lo único que limitaba la concurrencia de un mismo beneficiario en dos programas distintos era la expresa prohibición de que ello ocurriera (responsabilidad que estaba en manos de la

institución convocante). Por otro lado, el tipo de servicio, la duración, inclusive, quienes ofrecían los servicios (las ICAP) eran los mismos organismos. Desde el punto de vista práctico de la administración de la política de capacitación y empleo, en Chile ha resultado mejor definir una meta global de beneficiarios por año, en lugar de identificar (sin mayores antecedentes) a cuántas mujeres o cuántos jóvenes debieran ser atendidos en determinado año. En consecuencia, esto llevó a pensar en un tipo de oferta no acotada en función de rangos de edad, sino, por otro tipo de característica más relevante a la decisión de participación en el mercado laboral. La pregunta era, ¿y qué tipo de característica es esa?

- Quinto, la experiencia con el modelo Chile Joven, aplicado a distinto tipo de poblaciones objetivo, ha mostrado que hoy día existen ciertas variables que determinan una entrada “genuina” a un programa de este tipo versus una entrada que es “espuria”. Identificamos que, para poblaciones vulnerables, estas variables son la existencia de responsabilidades parentales o maternas asumidas. Es decir, ser padre o madre es mucho más fuerte que tener 18 ó 19 años. Por lo tanto, uno podía encontrar a un joven de 18 años con una fuerte orientación al mercado del trabajo, mientras que, otro de la misma edad sólo tendría un comportamiento “oportunista”, para capturar ingresos que serán destinados a consumo de no-subsistencia. Las estadísticas y las indagaciones cualitativas señalan que la probabilidad de encontrar personas más inclinadas a desarrollar una inserción laboral más estable aumenta con la edad. No obstante, ello no siempre es cierto, lo cual indica que el diseño operativo de una política de este tipo debe contener filtros que permitan distinguir ambas situaciones. Aquellos que no tienen responsabilidades parentales o maternas asumidas tienen un comportamiento mucho más oportunista. Es decir, la necesidad de sostener a una familia es una fuerza lo suficientemente poderosa como para inducir a la búsqueda y desarrollo de una vida laboral estable. La segunda variable importante es el nivel de educación. Si estamos hablando de políticas activas para grupos vulnerables, el nivel de educación es una variable de entrada y también de salida al sistema, porque el tipo de intervención que se haga no servirá para todos por una cuestión de orden práctico: es difícil conformar un curso (que es el formato estándar de operación en este tipo de modelos) con 20 personas de características homogéneas y que tengan buenos resultados, a menos que, la focalización ocurra en el límite superior. Es decir, en la población de menor vulnerabilidad.
- Sexto, una última característica para este tipo de política es la flexibilidad. Se refiere a contar con instrumentos adaptables a las características específicas de los beneficiarios. No se trata de contar con un conjunto muy amplio de instrumentos, sino más bien, que su aplicación sea posible en distintas combinaciones. Operativamente, lo que se está ensayando esencialmente es la constitución de un menú relativamente acotado que permite armar una solución específica en

función del beneficiario destinatario. La dificultad está en cómo hacer que la oferta de capacitación (ICAP) recoja eso. Una manera de mirarlo es lo que aparece en los diagramas siguientes como "Ofertas Posibles" (necesidades básicas, formación, capacitación, competencias genéricas, orientación laboral, etc.), las cuales no son infinitas. Por el contrario, son muy acotadas. Al identificar los escenarios para los grupos más vulnerables se encuentra que, básicamente, hay tres grupos que conformar, y como se indicó, no eran necesariamente según la edad. Cada grupo o tipo de beneficiario puede tener distintas salidas y un menú de servicios que desarrollar a lo largo de su vida laboral. Dicho menú son cuatro o cinco combinaciones: para los más jóvenes (probablemente menores de 19 años, aunque también podría corresponder a un joven de 24 años en moratoria) hay necesariamente un período de nivelación antes de entrar a servicios de formación o capacitación. Inclusive debiera estar disponible como parte del menú el acceso a la "educación de adultos". Cabe la posibilidad de que algunas personas con educación incompleta pero con experiencia laboral (aunque sea de baja calidad) tomen este servicio. Un segundo grupo son las personas que ya tienen responsabilidades parentelas, parecen más atraídos por ser conectados a través de una empresa en este tipo de servicios, en lugar de tomar alguna configuración del menú por sí mismos. Finalmente, un grupo particularmente distinto, identificado por la entrada son dos mujeres adultas.

Seguridad y salud en el
trabajo en América Latina y
el Caribe: Análisis, temas y
recomendaciones de política *

Roberto Fontes Iunes.

*- Documento original: <http://www.iadb.org/sds/doc/SOCSegYsalud.pdf>

La seguridad y la salud en el trabajo son cuestiones directamente vinculadas con otras esferas como el mercado laboral y la productividad laboral, el ingreso de las unidades familiares y la pobreza, el sistema de seguro social, el comercio internacional y hasta el medio ambiente. En este sentido, las condiciones de seguridad y salud en el trabajo son al mismo tiempo causa y efecto del proceso de desarrollo socioeconómico.

El no implantar ni hacer cumplir leyes apropiadas relacionadas con la seguridad produce pérdida de producción, pérdida de salarios, gastos médicos, discapacidad e incluso la muerte. Si bien es difícil obtener datos fidedignos sobre la incidencia y los costos de las enfermedades y lesiones ocupacionales, los costos anuales de las lesiones ocupacionales y fallecimientos en la región pueden llegar, según la Organización Mundial del Trabajo, a US\$76.000 millones. Pese a estos hechos, las cuestiones de seguridad y salud en el trabajo han recibido poca atención en América Latina y el Caribe. Este documento de trabajo presenta y trata la dimensión del problema de la seguridad y salud en el trabajo en la región.

Estimación de las Enfermedades y accidentes en el trabajo en América Latina y el Caribe.

Fuentes de riesgo.

Los trabajadores están expuestos a una gran cantidad de peligros, tanto de índole física (cargas pesadas o posiciones ergonómicas deficientes), como química (solventes, plaguicidas y polvo metálico), biológica (virus, bacterias, parásitos) y psicológica, que pueden constituir un riesgo para su salud.

Por otro lado, los espacios de trabajo mal diseñados o la ausencia de dispositivos de seguridad, equipos protectores, procedimientos y capacitación pueden exponer a los trabajadores a riesgos adicionales e innecesarios. Por último, las condiciones sociales en el trabajo, como la desigualdad y la injusticia, la falta de comunicación y organización deficiente del trabajo, así como relaciones inter-

personales tensas entre gerentes y empleados también pueden tener un efecto dañino en la salud de los trabajadores. Con frecuencia estas condiciones se manifiestan por el estrés y sus consecuencias, tales como los elevados riesgos de enfermedades cardiovasculares, en especial la hipertensión, y trastornos mentales.

Dimensión de las enfermedades y accidentes ocupacionales en América Latina y el Caribe.

Todo análisis de la incidencia y el impacto de las enfermedades y accidentes en el lugar de trabajo en América Latina y el Caribe debe tener en cuenta los límites que imponen por un lado el hecho de que hay una notificación incompleta de accidentes y enfermedades y la frecuente exclusión de sectores enteros de los sistemas de información. Por ello las comparaciones internacionales son difíciles de realizar dado que los sistemas de registro y notificación no son homogéneos entre países.

Accidentes fatales.

En el siguiente cuadro (1) se presentan las tasas disponibles de fatalidad ocupacional notificada en América Latina y el Caribe y en algunos países extra-regionales como Canadá, Estados Unidos, Finlandia y Corea del Sur.

Cuadro 1: Tasas de fatalidad ocupacional, países de América Latina, el Caribe y otros (último año sobre el que se dispone de datos)

Pais	Tasa de fatalidad (por 1.000 trabajadores)	% de fuerza laboral cubierto	Año
Barbados b)	0,000	-	95
Bolivia a)	0,111	23	97
Brasil 1,2, a)	0,150	33	96
Colombia 2, b)	0,077	85	96
Costa Rica 1,2, a)	0,069	55	97
Ecuador 1, a)	0,168	35	94
El Salvador 1, a)	0,330	26	98
México 1,2, b)	0,120	34	97
Nicaragua 1,2, a)	0,096	-	98
Panamá 1, a)	0,140	65	98
Perú a)	0,186	7	98
Trinidad y Tobago b)	0,010	-	97
Venezuela 1, b)	0,006	60	97
Promedio de América Latina y el Caribe	0,135	-	-
Canadá	0,071	84	97
EUA	0,005	-	97
Finlandia	0,027	82	96
República de Corea	0,290	38	98

Fuente: Organización Mundial del Trabajo (1998)

- 1) Se incluyen accidentes relacionados con el desplazamiento hacia el trabajo
- 2) Se incluyen las enfermedades ocupacionales
- a) Lesiones indemnizadas, b) lesiones notificadas, c) promedio ponderado por el número de trabajadores cubiertos en cada país

Si la tasa regional promedio de accidentes ocupacionales fatales se aplica a toda la fuerza laboral de la región de América Latina y el Caribe (aproximadamente 202 millones en 1998), se puede derivar una estimación de aproximadamente 27.270 accidentes ocupacionales fatales al año en la región. Esta cifra es casi cuatro veces más que las 7.443 lesiones fatales notificadas en las estadísticas oficiales de 1998 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) correspondientes a la región en 1998. Si los trabajadores de América Latina y el Caribe estuvieran expuestos al mismo riesgo de morir debido a factores ocupacionales como los trabajadores de los países industrializados (tasa de fatalidad de 0,053 por 1.000 trabajadores), más de 16.500 vidas podrían haberse salvado cada año.

Si se considera un escenario alternativo en el cual solamente la mitad de las fatalidades ocupacionales se notificaron realmente y la tasa de fatalidades ocupacionales en el sector informal es 50% más alta que en el formal, la estimación del total de las fatalidades ocupacionales anuales aumenta aproximadamente en 68.000.

Accidentes no fatales.

La razón prácticamente constante que se observa entre los accidentes fatales y no fatales puede usarse para derivar una cifra probable correspondiente a accidentes no fatales en la región. Es posible estimar que existen entre 20 y 27 millones de accidentes ocupacionales que causan tres o más días de ausencia del trabajo en América Latina y el Caribe en cualquier año dado. Un cálculo menos conservador, utilizando el escenario alternativo que se describió en párrafos precedentes, lleva a una estimación que está entre 51 y 68 millones de accidentes no fatales cada año.

Costos económicos.

La OIT y la Organización Mundial de la Salud (OMS) han producido algunas aproximaciones de la carga total de los accidentes en el trabajo y sostienen que el costo de estos accidentes puede constituir hasta un 10% del PIB en países en desarrollo. Según un informe reciente producido por la Organización Panamericana de la Salud (OPS), la situación es bastante diferente entre los países de la región. En Costa Rica, el gasto directo y los costos administrativos ascendieron a casi US\$70 por trabajador asegurado. Pero en otros países, el gasto

fue considerablemente más bajo, siendo México el país que presentó el gasto más bajo con solamente US\$21 por trabajador asegurado. El gasto promedio de la seguridad social por persona asegurada en la región ascendió a aproximadamente US\$31 por año.

Se sabe muy poco de los costos que pagan otros agentes sociales como el sector privado, las familias y las comunidades. Estos costos ocultos incluyen aspectos como la pérdida de producción debida al tiempo de recuperación, la productividad más baja al volver al trabajo, o la producción perdida a causa de la reducción de la productividad de otros trabajadores. Además, puede haber daño a equipo, materiales o instalaciones y las cifras oficiales no incluyen ninguna indemnización que pueda ser pagada por la firma además de la seguridad social. Cabe señalar también que las consecuencias económicas de las lesiones ocupacionales trascienden a otros sectores de la economía. Por ejemplo, los accidentes ocupacionales pueden producir aumentos de la demanda de servicios de salud pública y otras entidades de bienestar, los cuales pueden ser financiados por los ingresos generales y, por lo tanto, son solventados por todos los contribuyentes. Si el gasto promedio de la seguridad social de casi US\$31 por trabajador asegurado se utiliza para proyectar un cálculo conservador de los costos económicos de los accidentes y lesiones ocupacionales, se obtiene la cifra de US\$24.000 millones, que representa casi el 2% del PIB anual de la región. Si se realizan ajustes para incluir los costos a los trabajadores del sector formal por encima de los beneficios de la seguridad social, la razón de productividad a costos de la seguridad social y la razón de factores exógenos, los costos económicos de los accidentes y lesiones ocupacionales en América Latina y el Caribe ascienden a US\$55.000 millones, lo que constituye aproximadamente un cuarto por ciento del PIB anual de la región.

Asuntos de política para América Latina y el Caribe. Mercado laboral.

La presencia de niveles considerables de desempleo y subempleo, y la ausencia de protección en el ingreso de mecanismos de seguro para los desempleados y para los que trabajan en sectores no reglamentados de la economía, son el motivo de que muchos trabajadores latinoamericanos se sientan obligados a aceptar condiciones de trabajo excepcionalmente peligrosas. Otros aspectos como la falta de educación o la dependencia familiar también ayudan a limitar las opciones de posibles trabajos.

Por otro lado, las peculiaridades de la historia latinoamericana de autoritarismo y regímenes políticos no democráticos han limitado la fuerza e importancia del movimiento laboral en la región. Por estos y otros motivos, los sindicatos no han podido tener la misma repercusión positiva en el mejoramiento de

las condiciones de trabajo en la región que han tenido sus homólogos en países de ingresos más altos.

Sector informal.

Una proporción considerable de la fuerza laboral de la región (alrededor de un 48% de la población económicamente activa) trabaja en el sector informal de la economía, donde las actividades económicas son particularmente peligrosas y existe un déficit de mecanismos de seguros, normas jurídicas, reglamentación y monitoreo de las condiciones de trabajo.

Las principales industrias de alto riesgo son:

- **Minería:** si bien ésta es una industria que comprende actividades de alto riesgo, las tasas que se observan en la región siguen siendo excepcionalmente elevadas. Un estudio de las lesiones ocupacionales entre mineros del carbón en la Provincia de Antioquia, Colombia, calculó una tasa de 522 accidentes por 1.000 trabajadores a jornada completa por año, mientras que la tasa de una actividad minera similar en los Estados Unidos era solamente 152 accidentes por 1.000 trabajadores.

También existen factores exógenos negativos provenientes de la industria extractiva como la contaminación de ríos o destrucción de bosques y montañas. Un problema de particular prevalencia en la región amazónica es el del mercurio que se libera durante la extracción del oro dado su peligro potencial tanto para los mineros como para la población que vive en la zona circundante.

- **Agricultura:** Además de los accidentes de trabajo relacionados con el trabajo físico, hay otros tipos de accidentes y enfermedades ocupacionales, como el envenenamiento por plaguicidas, que son específicos de la industria agropecuaria y cuyo uso aumentó un 40% entre 1988 y 1993. Además de envenenamiento agudo, la exposición a plaguicidas también puede llevar a daño permanente del sistema nervioso periférico. También existen riesgos para la salud de la población en general a través del consumo de productos agrícolas que están excesivamente saturados de dichas sustancias químicas.

Desafortunadamente, el sector agrícola combina varias características que hacen que la aplicación de un sistema regulador eficaz sea sumamente difícil. Algunas de estas características son la dispersión geográfica, la cantidad de empleadores con poca capacidad, la desorganización y la representación deficiente del movimiento laboral rural.

- **Construcción:** en esta industria se produce gran cantidad de accidentes de trabajo. Los tipos más comunes son causados por I) caídas de escaleras, montacargas y andamios, que podrían ser evitados por uso de barandas de protección, sistemas de detención de caídas, redes y coberturas de seguridad; II) el uso

de grúas, izadores y malacates defectuosos o manejados en forma descuidada, debido a procedimientos deficientes de seguridad y negligencia; III) el uso de equipos, herramientas y maquinaria peligrosos que causan aplastamiento de dedos o manos, amputaciones, quemaduras y ceguera, entre otros. Estas lesiones pueden prevenirse con el uso de equipo de diseño adecuado y con características de protección, junto con capacitación en el manejo seguro de los mismos y; IV) el uso de gas explosivo, corrosivo y venenoso, en los que la seguridad de diseño, instalación, operación y mantenimiento de conformidad con códigos y normas adecuadas son esenciales para la seguridad y salud del trabajador.

Empresas pequeñas y medianas.

La existencia de costos fijos y economías de escala en la reducción de peligros ocupacionales implica que, por lo general, cuanto más pequeña es la industria, más alta es la tasa de lesiones y enfermedades en el lugar de trabajo. El continuo cambio de personal que experimentan estas firmas también constituye un desincentivo a la inversión en capacitación de los trabajadores en materia de seguridad. Por último, con frecuencia los propietarios y gerentes de empresas pequeñas y medianas carecen del conocimiento técnico y la capacitación para elaborar e implantar medidas adecuadas de seguridad.

Seguridad y salud en el trabajo, comercio internacional y normas laborales.

Los activistas sociales sostienen que el comercio libre y la “globalización” generan un proceso de “competencia destructiva” que creará una carrera hacia abajo en cuanto a normas laborales. Los principales argumentos de esta oposición son varios. En primer lugar, el hecho de que el problema de los derechos de los trabajadores en la región sea de aplicación y cumplimiento, no de “promoción” ni apoyo por medio de políticas oficiales. En segundo lugar, la percepción de los países de América Latina y el Caribe que la presión para incluir normas laborales en las negociaciones comerciales es el resultado de la convergencia de dos objetivos diferentes, una agenda de derechos básicos promovida por algunas organizaciones no gubernamentales (ONG), y una agenda proteccionista apoyada por sindicatos y grupos de interés especiales de los países desarrollados. En tercer lugar, el hecho de que la inclusión de normas laborales en el proceso de negociaciones sólo demoraría (y hasta pondría en peligro) el acceso a nuevos mercados, que se consideran esenciales para promover el crecimiento y desarrollo social. Por último, la opinión de que el objetivo de mejorar las condiciones laborales se haría con mayor eficiencia por medio de cooperación, asistencia técnica y fortalecimiento de la capacidad en lugar de sanciones comerciales.

En resumen, los países de América Latina y el Caribe no discuten el mérito de la inquietud en cuanto a normas laborales, sosteniendo que la protección de las normas laborales constituye un derecho básico de los trabajadores y una obligación moral de los países. Como tal, no deberían utilizarse para mejorar el desempeño del comercio ni para promover medidas proteccionistas. Con el fin de reducir al mínimo el riesgo de una “carrera hacia abajo” y seguir promoviendo la agenda comercial, los países en desarrollo proponen apartar de la esfera de la OMC las cuestiones de normas laborales y las controversias sobre ello y pasarlas a la jurisdicción de la OIT, entidad que tiene el mandato de abordar cuestiones relacionadas con el trabajo.

Si bien sigue siendo limitada, la evidencia disponible parece apoyar el argumento de que hay una relación de apoyo mutuo, en lugar de una relación perjudicial, entre las reformas comerciales fructíferas sostenidas y las mejoras en los derechos de los trabajadores. Además, parece que la relación entre las normas laborales bajas en los países en desarrollo y los salarios de los obreros no calificados en los países desarrollados no son particularmente convincente.

Regulación, incentivos y cumplimiento.

Debido a que existen ineficiencias en el mercado laboral e información incompleta, es probable que los empleadores no tengan los incentivos adecuados para reducir los riesgos en el lugar de trabajo, agravada por la presencia de desempleo involuntario. Ello justificaría la intervención del estado o de alguna entidad colectiva para evaluar la seguridad e introducir reglamentaciones, normas, estándares, incentivos y las sanciones necesarias para hacerlos cumplir.

Los críticos y el enfoque regulador sostienen que sus características intervencionistas y punitivas no corrigen las causas estructurales, agregando nuevas distorsiones. Proponen el uso de señales económicas como el medio apropiado para proporcionar los incentivos de seguridad y salud “correctos” a los agentes clave: las firmas y los trabajadores. Algunos países han progresado en esta dirección y han introducido diseños más flexibles en sus sistemas de seguridad y salud en el trabajo, apartándose de los esquemas clásicos y pasando a un esquema más flexible de seguro basado en la firma según el cual las primas se determinan sobre la base del récord de seguridad de cada una de ellas. Sin embargo, cabe señalar que si no está estructurado adecuadamente, este mecanismo puede proporcionar el mal incentivo a las firmas de realizar notificación incompleta, y a los aseguradores de no procurar ni pagar reclamos costosos.

Organización institucional.

En América Latina y el Caribe el Ministerio del Trabajo es la institución que tienen el mandato de definir políticas, reglamentaciones y normas, y (con frecuencia) la responsabilidad de llevar a cabo inspecciones y aplicar sanciones. El Instituto de Seguridad Social (o Ministerio) con frecuencia tiene a su cargo recoger los aportes de empleadores y empleados y pagar las prestaciones y pensiones adecuadas. A veces también proporciona atención médica a sus afiliados.

Debido a que no pagan los costos generados por políticas diseñadas en forma inadecuada o implantadas en forma deficiente, y no ven el ahorro producido por buenos sistemas de inspección, los ministerios de trabajo tienen poco incentivo para asignar niveles importantes de recursos o esfuerzos para hacer frente a los problemas de seguridad y salud en el trabajo.

Por otra parte, los institutos de seguridad social no tienen el incentivo para procurar mejoras en los sistemas existentes de notificación, ya que todo excedente en la cuenta de seguridad y salud en el trabajo puede utilizarse para pagar los déficit observados por lo común en las cuentas de pensiones en el sistema de atención médica. Este problema es agravado por el hecho de que médicos y otros profesionales no están adecuadamente capacitados para identificar la mayoría de las lesiones y enfermedades relacionadas con el trabajo, no pudiéndose contabilizar muchos casos.

Género.

La presencia de la mujer en la fuerza laboral en América Latina y el Caribe ha venido aumentando sostenidamente en las últimas décadas, representando a mediados de los noventa un 38% de la fuerza laboral de la región. La información de que se dispone hace pensar que las mujeres parecen sufrir menos riesgos físicos, pero más riesgos psicosociales y de salud mental en el trabajo. Por otro lado, las mujeres embarazadas se enfrentan ante el problema adicional de que los peligros para la salud también pueden afectar el bienestar del bebé.

Otros asuntos.

Existen otros aspectos característicos de la región que aumentan el riesgo ocupacional, como las jornadas más largas de trabajo, el uso de maquinaria antigua, las duras condiciones geográficas y climáticas de algunas áreas en la región, o la falta de personal capacitado en los campos de la seguridad e higiene ocupacional.

El siguiente cuadro resume y clasifica las cuestiones clave de seguridad y salud en el trabajo y los desafíos con que se enfrenta la región.

Cuadro 2: Principales cuestiones de políticas y desafíos.

<p>En relación con el mercado laboral</p> <ul style="list-style-type: none"> • Alto desempleo y subempleo • Sindicatos “débiles” y no representativos • Segmentación de género 	<p>En relación con las condiciones de trabajo</p> <ul style="list-style-type: none"> • Largas horas de trabajo • Maquinaria y equipos inadecuados • Clima y geografía
<p>En relación con la organización social del trabajo</p> <ul style="list-style-type: none"> • Predominancia de pequeñas y medianas empresas • Gran sector informal <p>En relación con la fuerza laboral</p> <ul style="list-style-type: none"> • Bajas tasas de alfabetización • Bajo nivel de aptitudes • “Feminización” de la fuerza laboral • Condiciones de salud inadecuadas 	<p>Otras cuestiones y desafíos</p> <ul style="list-style-type: none"> • Importancia económica de las industrias de alto riesgo • Normas laborales y comerciales • Reglamentación y mecanismos e incentivos inadecuados • Falta de preparación en medicina ocupacional e higiene industrial • Organización institucional

Conclusiones y recomendaciones en materia de políticas.

El argumento fundamental de este documento es que la seguridad y la salud en el trabajo son una cuestión de desarrollo. Los factores determinantes de las condiciones de salud y seguridad en el lugar de trabajo en la región requieren intervenciones de políticas que vayan bastante más allá de los límites de la seguridad y salud en el trabajo para ingresar en el ámbito de la reforma del sector laboral y el progreso social y macroeconómico. No obstante, esta realidad no debe llevar a la inacción. Las excesivas tasas de fatalidades y lesiones no fatales indican que la región tiene muchas oportunidades para mejorar la salud y la seguridad en el trabajo de maneras que sean eficaces en función de los costos. Medidas sencillas, como la ventilación adecuada, el uso correcto de equipos de seguridad y las áreas de trabajo sin obstrucciones, pueden hacer mucho para reducir los riesgos ocupacionales en la región.

Además, la reducción de los peligros ocupacionales puede mejorar la productividad laboral y reducir los costos ocultos a los que se enfrentan las empresas.

Políticas económicas.

Las políticas económicas importantes pueden tener una repercusión considerable en las condiciones de seguridad y salud de los trabajadores. Por ejemplo, los impuestos sobre la nómina han sido utilizados por países de América Latina y

el Caribe para financiar desde sistemas de seguridad social y salud hasta programas de asistencia social e intereses del sector privado.

En la mayoría de los países de la región, las reformas fiscales y laborales que tienen el propósito de reducir el costo “excesivo” del trabajo pueden hacer mucho por reducir el desempleo y el incentivo a la informalidad, obstáculos clave para el mejoramiento de las condiciones de trabajo. También pueden utilizarse incentivos fiscales para alentar el uso de equipos seguros o estimular el desarrollo de industrias de bajo riesgo. Por último, se pueden utilizar tasas preferenciales de interés y/o mecanismos de financiamiento para apoyar a firmas, particularmente empresas pequeñas y medianas, en la adquisición de equipos y herramientas más seguros.

Debemos tener en cuenta, de todos modos, que las políticas fiscales pueden distorsionar los precios relativos de los insumos y las decisiones en materia de asignaciones, mientras, por el otro lado, el uso de aranceles para lograr los objetivos de seguridad laboral puede distorsionar las políticas comerciales. En otras palabras, los responsables de la política deben equilibrar los costos de eficiencia y los beneficios sociales, lo cual requiere una evaluación cuidadosa de la eficacia de la política para lograr las metas sociales que se desean alcanzar.

Mejoramiento de los sistemas de regulación e incentivos.

Las normas de seguridad y salud en el trabajo deben ser obligatorias, universales y que se puedan hacer cumplir, aunque los sistemas reguladores no deben limitarse al enfoque tradicional de obligar a su cumplimiento. La seguridad y la salud en el trabajo también pueden promoverse por medio de medidas reguladoras “inteligentes” diseñadas con el propósito de cambiar la “cultura de seguridad” de una firma, y aumentar el grado de participación de los trabajadores, la presencia de sindicatos, el poder relativo del sindicato y el nivel de democracia interna de éste.

En todo caso, los enfoques reguladores y los basados en incentivos no son alternativas excluyentes, sino más bien forman un continuo que refleja el acento que se coloca en un esquema u otro, tendiendo ambos enfoques a reforzarse mutuamente. El énfasis relativo que cada país coloca en alguno de ellos debe basarse en la capacidad institucional. Los sistemas que hacen hincapié en las regulaciones requieren una estructura gubernamental bien organizada y financiada, capaz de definir, implantar y hacer cumplir principios, reglas y normas adecuados. En cambio, los sistemas que hacen foco en los incentivos de mercado requieren un sector de seguros que sea lo bastante grande como para permitir la competencia y lo suficientemente sofisticado como para poder abordar los aspectos específicos de los diferentes mercados y firmas.

Sin embargo, cabe señalar que la implantación de una estructura de incentivos es una tarea compleja que impone importantes exigencias al sistema general de seguridad y salud en el trabajo al necesitar de una estructura muy diferente y sofisticada de inspección y supervisión. Primero, es preciso separar las funciones de evaluación de riesgos y seguros con el fin de evitar conflictos de intereses. En segundo lugar, la cantidad de empresas aseguradoras y firmas evaluadoras de riesgo debe ser lo suficientemente amplias como para asegurar que ninguno de los mercados sea un oligopolio. En tercer lugar, se debe determinar si es la firma o la aseguradora la que contrata al evaluador de riesgo. Finalmente, debido a que la presencia de un mecanismo de seguros no elimina el incentivo de notificación incompleto de lesiones y accidentes, debe mejorarse la capacidad de supervisión del sistema regulador.

La necesidad de capacitación e instrucción.

La reducción de las enfermedades, lesiones y defunciones ocupacionales en América Latina y el Caribe requerirán necesariamente un gran esfuerzo en materia de capacitación e instrucción. Es necesario que los trabajadores estén mejor informados e instruidos en el uso de procedimientos y equipos para la seguridad en el trabajo, en particular en las industrias que presentan riesgos relativamente altos, ya que el efecto positivo de estas medidas en dichas industrias sería considerable. Las empresas pequeñas y medianas deben ser un centro de atención particular de dichos esfuerzos de capacitación.

Es necesario que se otorgue capacitación a los profesionales de salud para que reconozcan las lesiones ocupacionales y, en particular, las enfermedades ocupacionales. Los inspectores de seguridad y salud en el trabajo también necesitan recibir capacitación, tanto en las funciones de prevención y vigilancia, como en la de desempeñar una función decidida que promueva cambios positivos en el ámbito de trabajo.

Cuando los trabajadores, gerentes, profesionales de salud y reguladores están mejor capacitados tienden a generar mejores sistemas de notificación e información, lo cual a su vez proporciona los insumos para mejorar aún más la calidad de la capacitación e instrucción.

La necesidad de coordinación.

La coordinación es deseable para aprovechar los puntos fuertes relativos de cada institución para hacer frente a la complejidad de las cuestiones que determinan las condiciones de seguridad y salud en el trabajo en la región. Tanto la OIT como las Organización Panamericana de la Salud han venido trabajado directamente con los respectivos ministerios a través de diversos programas en cuestiones relacionadas con la seguridad y salud en el trabajo.

En cambio, las entidades multilaterales de financiamiento, que hasta hace poco habían venido trabajando solo marginalmente en cuestiones de salud y seguridad en el trabajo, tienen como homólogos ministerios importantes, como los de planificación y finanzas. Se espera que el reconocimiento que estas instituciones dan cada vez más al hecho de que la seguridad y la salud en el trabajo son un tema de desarrollo, que está generando sustanciales costos sociales y económicos para los países de América Latina y el Caribe, otorguen una nueva dinámica a los esfuerzos de la región para mejorar la salud y el bienestar de los trabajadores y sus familiares.

Comentario Técnico: Ximena Rincón.

Quiero agradecer la invitación que me han hecho a comentar el trabajo de Roberto lunes, pues ambos somos apasionados en este tema. La verdad es que los dos últimos años y medio he estado trabajando en esta materia en forma bastante intensa en mi país. Antes de eso, había trabajado del otro lado al mesón, en el área de Minería y es impresionante ver los contrastes que se pueden dar entre el sector productivo y el empleador, respecto a la información que se maneja de estos temas y lo que ocurre cuando uno se sienta en el mesón del regulador e incluso del trabajador. Quiero recoger una afirmación que hace Roberto lunes de que en un mundo de mercado perfecto con información completa, los trabajos más riesgosos pagarían salarios lo suficientemente elevados como para compensar el riesgo adicional incurrido y, además, no serían necesarias las intervenciones públicas como las reglamentaciones en cuanto a la salud y seguridad en el trabajo, y el seguro obligatorio para accidentes ocupacionales.

Como no pueden influir en la probabilidad de que éstos ocurran realizando gastos de seguridad, el seguro de indemnización de trabajadores sería, por tanto, innecesario, y la reglamentación gubernamental sería, en realidad, hasta perjudicial. Ese sería el sueño ideal, pero la realidad no es así. Y por ello, nos encontremos dedicando una hora y media a este tema en este Seminario.

En Chile en el año 2001 -lo voy a mostrar en las cifras-, solamente, en lo que registran las administradoras privadas del seguro social contra riesgos del trabajo y enfermedades profesionales, significó más de 235.000 accidentes en el año, con más de 3.000.000 millones de días perdidos. Si uno piensa que el grupo de trabajadores que está protegido en Chile, pertenecientes a las empresas afiliadas a los administradores privados del seguro social laboral, tienen una renta promedio de casi US\$500 en el año 2001, el costo económico de 3.000.000 millones de días perdidos es impresionante. Y si a eso le sumamos los costos ocultos de los que habla Roberto lunes, la cifra se nos puede disparar. Y si además, le sumamos los costos que significan para la familia y para la comunidad, la pérdida producida debido a los accidentes de trabajo en Chile es elevadísima. Pues los costos no

solamente son económicos, sino que, implican costos familiares, costos en la pérdida de producción, en los gastos médicos, en la discapacidad del trabajador e incluso en la muerte.

¿Cuál es la importancia de la seguridad laboral? Primero que nada, la obligación de otorgar seguridad laboral es una manifestación concreta del deber general de protección y previsión del empleador y, jurídicamente, es una obligación que emana del contrato de trabajo. Este Seguro Social en Chile ampara principalmente a los trabajadores dependientes, vale decir, a los que tienen contrato de trabajo, y solamente ciertos grupos de trabajadores independientes. Hoy día, en la discusión parlamentaria de la Reforma de la Salud Común en Chile, se está considerando la obligatoriedad del seguro social de salud común, no así respecto de la salud laboral.

Ahora bien, en la medida en que se da cumplimiento y se extiende el cumplimiento de la normativa de la seguridad laboral y de la prevención de riesgos profesionales, se está satisfaciendo el interés de toda la comunidad, no sólo en lo económico o propiamente laboral, sino que, también, en los imperativos éticos de la vida en comunidad.

¿Cuáles son los factores que afectan la seguridad en el trabajo? Primero, la falta de conciencia de los trabajadores. Muchas veces, a pesar de contar con los elementos de seguridad, los trabajadores no los ocupan o, a veces, ni siquiera los exigen. También hay falta de conciencia por parte de los empleadores, que implica evitar realizar la denuncia de los accidentes y, por otra parte, contribuyen a elevar la tasa de cotización adicional al no tomar las medidas de prevención de riesgos profesionales que permitan reducir la incidencia de accidentes en la empresa. Y finalmente, que se subestime la tasa de siniestralidad de un país significa que, al desconocerse las cifras -tema que destaca Roberto lunes en su trabajo en forma reiterada-, no permite implementar políticas públicas adecuadas que enfrenten este problema, previniendo los riesgos y bajando en consecuencia las tasas de accidentalidad y enfermedad.

Respecto de las estadísticas del Seguro Social de salud laboral en Chile durante el año 2001, debemos realizar dos alcances: primero, estas estadísticas consideran exclusivamente los accidentes del trabajo; y segundo, solamente respecto de lo registrado por los administradores privados del seguro social en mi país. ¿Por qué hago los alcances? Primero, porque en Chile existe la posibilidad de que el seguro social contra riesgos del trabajo sea administrado por privados o por el Estado. Segundo, porque la declaración, notificación y registro de enfermedades profesionales es casi nula. Voy a poner un ejemplo: sólo el año pasado hemos podido empezar a levantar registros de enfermedades producto del uso de asbesto, porque a finales de año un trabajador, un dirigente sindical, se inmoló frente al palacio de gobierno en demanda de atención médica por las

consecuencias del uso del asbesto en los trabajadores, la familia y la comunidad en el país. Desde ese momento llevamos registrados más de 300 casos con asbestosis. Algunos de ellos muertos, con mesoteliomas, con innumerables daños respiratorios-pulmonares, que afectan no solamente a los trabajadores, sino también a las familias y a la comunidad aledaña a la fábrica, quizás más representativa de uso de este mineral en nuestro país. A principios del año pasado se prohibió el uso del asbesto en Chile. Las presiones que se ejercieron por parte de productores internacionales para que no se hiciera efectiva la prohibición fueron realmente impresionantes. Y quiero destacarlo, porque las cifras a las que yo hacía mención solamente cubren los accidentes. Pero si uno hiciera la proyección de lo que significan las enfermedades -que además son, en el caso del asbesto, de largo desarrollo y además de diagnóstico tardío- los daños podrían ser incommensurables.

¿Cuáles son las dificultades de la prevención de los riesgos? Lo señala Roberto lunes, se dificulta a los trabajadores exigirla, debido a que una proporción cada vez mayor de la fuerza de trabajo en América Latina y el Caribe se encuentra en el sector informal de la economía, compuesto por: trabajo por cuenta propia, por microempresas y por servicios domésticos. Uno de los defectos de la globalización es que la rotación en los puestos de trabajo sea cada vez mayor y se agrega a esta dificultad el trabajo que se efectúa en sectores riesgosos de la economía: construcción, agricultura y minería en pequeña escala.

Quiero señalar que, cuando leí el trabajo de Roberto -con el que además, tuvimos el gusto de trabajar hace un tiempo atrás en mi país- me sentí un poco ofendida. En nuestro país somos altamente nacionalistas -sobre todo en estos días que estamos celebrando las fiestas patrias- y, al revisar las estadísticas, no aparecía Chile y me llamó la atención. Pensé: debe ser porque nuestro registro no contempla las enfermedades. Pero después, me di cuenta de que hay distintos tipos de registros en nuestros países: con trayecto, sin trayecto, con enfermedades profesionales, sin enfermedades profesionales. Cabe aportar, entonces, que en Chile en la construcción, la agricultura y la minería y, dentro de la agricultura también la pesca, los riesgos de accidentes del trabajo son altos. Pero en los registros que tienen los administradores privados de este seguro social, el área de la minería es una de las más bajas. Después de los servicios, que tienen un 4% en la tasa de accidentabilidad, la de minería es de un 5%.

Nosotros, desde el gobierno, tomamos con reservas esta información. Creemos fundamentalmente que hay subnotificación. Pero es importante destacar que, en la gran minería y en las industrias de mayor desarrollo tecnológico, la tasa es distinta de aquella que tienen la pequeña minería, las microempresas, la construcción y la agricultura. En las empresas pequeñas de nuestro país -que son aquellas que tienen menos de veinticinco trabajadores- el

riesgo al que están expuestos esos trabajadores es tres a cuatro veces mayor que el de los trabajadores de las grandes empresas.

En Chile, los organismos administradores fijan las tasas de siniestralidad, sobre bases objetivas y claras que están determinadas en un reglamento que es fijado por el Ministerio de Trabajo, contemplando tablas, mediciones y evaluaciones en períodos de dos años. Fijan la tasa de siniestralidad que tiene una empresa y, por tanto, lo que deben pagar por cotización adicional derivada del riesgo efectivo de la empresa. Si bien este reglamento es bastante objetivo, los mecanismos que existen en nuestro país para el registro de las enfermedades y las posibilidades de fiscalización, hacen que pueda existir cierta tendencia al subregistro o subnotificación, que es algo que señalaba Roberto lunes como unos de los riesgos a los que se podía exponer la regulación en materia de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales. La existencia, en nuestro país, de sólo cuatro organismos administradores del seguro social de salud laboral impide la existencia de una real competencia entre ellos. Y a eso, además, hay que agregarle que el administrador público no ha logrado un nivel adecuado de especialización y eficiencia. Además, está pendiente una propuesta legislativa que permita flexibilizar los requisitos para constituir administradores privados y modernizar y adecuar la labor en este Seguro Social del actual administrador público.

Como lo señala Roberto lunes en su trabajo, muchas veces las autoridades públicas carecen de medios para lograr cambios en la práctica, considerando el pequeño número de inspectores de que disponen y el bajo monto de las multas que pueden imponer. A modo de ejemplo, la Superintendencia de Seguridad Social -que es la que esta encargada de regular y fiscalizar este seguro social en Chile-, sólo puede imponer sanciones que no superan los US\$ 156 a los administradores del seguro. Por su parte, la Dirección del Trabajo, los Servicios de Salud y los propios administradores si pueden sancionar a las empresas por incumplimiento de la normativa de prevención de higiene y de seguridad laborales. Roberto hace una referencia a la situación de la mujer. Sólo un dato: de los 205.000 accidentes del año pasado registrados en Chile por los administradores privados del seguro, 42.000 correspondieron a mujeres.

En relación a las políticas públicas propuestas, la posibilidad de otorgar oportunidades de capacitación permanente a lo largo de la vida laboral oportuna y moderna es fundamental. No solamente se requiere que los trabajadores y los empleadores conozcan de las medidas de prevención, sino que, además, es necesario capacitarlos, especialmente, a los pequeños empleadores de las microempresas y sus dependientes, donde vemos concentrado el riesgo en materia de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales. Otra política pública trascendente es asumir el liderazgo regional en el uso de tecnologías de información. Es tremendamente importante -y lo señala Roberto lunes al inicio de su

trabajo- poder homogeneizar la información y los estándares de información. Muchas veces nos encontramos con que estamos hablando de cifras que parecen similares pero son distintas, pues usamos conceptos cuyo contenido es diverso. Sólo un ejemplo: en el último encuentro de la OIT, en Ginebra, en julio del presente año, se discutía una recomendación para incluir o no los incidentes laborales. Empleadores y trabajadores tomaban partido respecto de este tema. Los empleadores votaron por no incluirla, incluso por rechazar la recomendación de que no tuviera ese carácter. Las empresas prefieren que no se registren los incidentes porque fueron atendidos en los policlínicos que tienen en sus instalaciones, pero sí se llevan registros particulares. A veces, esos incidentes son de una mayor relevancia de lo que aparentan. Nos tocó un caso muy penoso, el año pasado en una importante compañía minera, donde el "incidente" pudo costarle la vista a un trabajador. Entonces, el tema de poder tener información, registros adecuados y homogéneos en la región es tremendamente importante.

Además, es necesario generar ofertas de capacitación en tecnologías más complejas y adelantadas, generar incentivos fiscales en empresas que capaciten en prevención a su trabajadores. Así como en nuestro país tenemos ciertos incentivos para capacitar a trabajadores en perfeccionamiento de sus habilidades (y es un gran programa, gestionado por el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo). También sería tremendamente interesante poder capacitar en los costos que los accidentes del trabajo, las enfermedades profesionales y los beneficios que significan la prevención de los mismos en el desarrollo de las economías. El Estado debe priorizar la contratación con empresas que se destaquen en esta materia, probablemente, a través del otorgamiento de un sello de prevención de riesgos. En Chile, el Estado solamente puede contratar con empresas que estén al día en el pago de las cotizaciones provisionales. Creemos que sería interesante que el Estado priorizara la contratación con empresas que cumplan con estándares en materia de prevención.

Creemos, para finalizar, que hay cuatro actores en este tema: a) los empleadores, que tienen que entender e internalizar que los recursos económicos que destinan a la prevención de riesgos profesionales constituyen no un gasto sino una inversión, dado que tienen como directo correlato un aumento en la productividad y en la eficiencia del propio negocio; b) los trabajadores, que tienen que involucrarse en la prevención de riesgos profesionales, en la cultura organizacional; c) los sindicatos, quienes tienen que ser representantes activos de los trabajadores en la prevención, promoviendo la creación de comités paritarios de higiene y seguridad y la capacitación de sus asociados; d) finalmente, el Estado, que tiene que promulgar textos legales y reglamentarios claros y simples en su aplicación por los demás actores y por las entidades públicas, poniendo incentivos correctos que promuevan la prevención de riesgos de las empresas.

Quiero terminar con otro ejemplo: yo les hablaba que, en nuestro país, tenemos un sistema que fija por reglamento las alzas, rebajas y extensiones de cotización adicional, producto de accidentabilidad de las empresas. Ese reglamento significó el incremento de la cotización de las empresas, no porque hayan tenido mayor accidentabilidad en el período que se midió (los dos años anteriores), sino porque, las empresas no pudieron solicitar la rebaja por el incumplimiento de requisitos formales y administrativos. Entonces, es fundamental que la legislación en esta materia sea entendible para empleadores y para trabajadores. Es más, esta alza no fue reclamada por las empresas, ni antes de que entrara en aplicación el decreto, ni después de que éste fue aplicado y eso es producto de la falta de claridad en la normativa aplicable, como, asimismo, del desinterés de los empleadores y trabajadores, en el sentido de aquilatar debidamente la importancia de la prevención de riesgos laborales al interior de las empresas, cuyo correlato puede ser tan directo como la rebaja o exención en la tasa de cotización adicional correspondiente a la empresa, dada la disminución de los accidentes del trabajo y las enfermedades profesionales, con los múltiples beneficios para toda la comunidad que ya se han descrito.

Políticas Activas de Mercado
Laboral: Experiencias
recientes en América Latina,
el Caribe y los países de la
OCDE *

Andrew R. Morrison.

*- El autor quisiera agradecer a Benita Weber Vassallo por su ayuda con las fuentes bibliográficas y a Ignacio Fiestas por su trabajo de traducción. Los puntos de vista expresados en este documento son los propios del autor y no los del Banco Interamericano de Desarrollo.

Las políticas activas de mercado laboral (PAML) van desde los servicios de empleo como la asistencia en la búsqueda de empleo y los sistemas de intermediación hasta la capacitación y creación de empleo a través de subsidios de salarios, contratación directa o préstamos microempresariales. Dado este abanico de posibilidades, es importante definir desde un inicio el terreno. La OIT define las PAML como “intervenciones determinadas y selectivas del gobierno en busca de objetivos de eficiencia y/o equidad, actuando directa o indirectamente para proveer trabajo e incrementar la capacidad de encontrar empleo de personas que presentan ciertas desventajas en el mercado laboral” (citado en de Koning et al., 2001)³⁹.

Las PAML presentan dos características que las distinguen de las políticas pasivas de empleo como el apoyo al ingreso o el seguro del desempleo, las cuales también afectan al mercado laboral. En primer lugar, las PAML se dirigen a grupos específicos de población, normalmente a los desempleados o aquellos con pocas habilidades y poca experiencia laboral. En segundo lugar, las PAML no ofrecen una ayuda general al ingreso, sino promueven un aumento del empleo o de la productividad.

Distintos autores han ofrecido diversas categorizaciones de las PAML. En este documento de trabajo se utiliza una clasificación que toma como punto de partida las clasificaciones más comúnmente utilizadas en la literatura. La categorización empleada en este documento de trabajo es la siguiente:

- Servicios de empleo o búsqueda de trabajo.
- Capacitación, ya sea I) directamente proporcionada por los gobiernos; II) a través de la contratación de empresas privadas de capacitación; o III) a través de incentivos o subsidios para incentivar la obtención de capacitación por parte de individuos.

39- de Koning, Jap y Hugh Mosley. 2001. Labour Market Policy and Unemployment: Impact and Process Evaluations in Selected European Countries. Cheltenham, England: Edward Elgar.

- Creación de empleo, ya sea directamente por los gobiernos a través de fondos sociales de inversión, subsidios al empleo o salarios ofrecidos a empleadores privados, o programas de desarrollo microempresarial.

Otro modo de identificar las PAML es a través de los objetivos perseguidos. En este caso, las PAML buscan: I) movilizar la oferta de trabajo; II) desarrollar las habilidades relacionadas con el empleo entre las poblaciones objetivo; y III) promover mercados laborales eficientes.

Este documento de trabajo examinará la evidencia disponible sobre la eficacia de las PAML, con particular énfasis en su impacto sobre mujeres y jóvenes. La evidencia se obtendrá tanto de países desarrollados como de países en vías de desarrollo, y se tratará de analizar, en base a dicha evidencia, la eficacia de los distintos tipos de PAML en América Latina y el Caribe.

La siguiente sección de este documento analiza los posibles objetivos que las políticas públicas de empleo buscan a través de las PAML. La sección III realiza una importante distinción entre el impacto macroeconómico y microeconómico de las PAML, enfatizando que la efectividad a nivel micro -a través del incremento del empleo o de los ingresos de los participantes en el programa- no es suficiente para garantizar un impacto positivo a nivel macroeconómico o social. La sección IV trata de identificar las lecciones aprendidas sobre la efectividad de las PAML en tres áreas clave: servicios de empleo o apoyo a la búsqueda de trabajo, capacitación, y creación de empleo. La sección V identifica las características de la implementación de las políticas activas de empleo que influyen el impacto de los diversos programas, mientras la sección VI presenta una discusión sobre las percepciones erróneas que frecuentemente se tiene al respecto de las PAML. Finalmente, la sección VII ofrece los comentarios finales.

Objetivos de política pública de las PAML.

Uno de los aspectos más importantes para el correcto diseño de las PAML es decidir los objetivos que estas políticas pretenden conseguir. Betcherman et al. (2000)⁴⁰ identifican 5 posibles objetivos para las PAML:

- Moderar los movimientos cíclicos de la economía, eso es, corregir el desempleo cíclico que se produce durante una recesión.
- Reducir desequilibrios estructurales a través de la promoción de la movilidad inter-regional e inter-sectorial para responder a las necesidades del mercado laboral.
- Mejorar el funcionamiento general del mercado laboral.
- Incrementar las destrezas y la productividad de los trabajadores.
- Apoyar a los trabajadores en desventaja o en riesgo.

No todas las PAML son apropiadas para conseguir todos estos objetivos, tal y como se explica en la tabla 1. En caso de que, por ejemplo, el objetivo sea incrementar las habilidades y la productividad de los trabajadores, ni los subsidios al salario o al empleo, ni la creación directa de empleo son respuestas atractivas. La primera de ellas no es atractiva dado que no garantiza que los trabajadores reciban un nivel suficiente de capacitación en el lugar de trabajo por parte de las empresas (una mejor opción consistiría en otorgar subsidios para la capacitación en el lugar de trabajo). La segunda no es prometedora dado que los proyectos temporales de empleo estatal tienden a crear trabajos de baja calificación en los que las oportunidades de acumular habilidades y capital humano son bastante limitadas.

Existe cada vez mayor consenso en torno al hecho de que las PAML son más efectivas cuando están estrechamente dirigidas a grupos en desventaja. Esto se debe a diversas razones:

- Existe menor riesgo de pérdida de eficiencia (deadweight loss) asociada con las intervenciones. Una pérdida de eficiencia ocurre, por ejemplo, si el gobierno dirige recursos para hacer a un individuo más capaz de encontrar trabajo pese a que éste hubiera encontrado un trabajo equivalente sin la intervención del gobierno.
- Claramente, la intervención a través de PAML que provocan grandes pérdidas de eficiencia es una mala inversión social. Casi por definición, aquéllos en desventaja requieren de apoyo para ser competitivos para los puestos de trabajo que se ofrecen en el mercado laboral, por lo que el riesgo de pérdida de eficiencia de las PAML que se dirigen a éstos es menor.
- La equidad puede ser promovida por las PAML incluso cuando el efecto neto de creación de trabajo es cero⁴⁰. Si las PAML se dirigen hacia los grupos en desventaja, incluidos los desempleados de largo plazo o los subempleados, entonces las PAML promueven la equidad.

40- Betcherman, Gordon et al. 2000. "Active labor market policies: policy issues for East Asia." Social Protection Discussion Paper No. 0005. Washington, D.C.: Banco Mundial.

41- La creación neta de trabajo podría ser cero si los trabajadores que se benefician de las PAML son contratados en lugar de otro grupo de trabajadores que no participaron en las PAML (ésto se conoce como el "efecto sustitución"). Existe un debate acerca de la capacidad de las PAML de crear trabajo; ver la discusión en la sección sobre los impactos a nivel micro y macro de las PAML.

Cuadro 1. Objetivos de las políticas públicas buscadas por diversas intervenciones activas de mercado laboral.

	Moderar los movimientos cíclicos	Reducir el desequilibrio estructural	Mejorar el funcionamiento general del mercado laboral	Aumentar las habilidades y la productividad	Apoyar a los trabajadores en desventaja o en riesgo
Capacitación	X	X	X	X	X
Subsidios al empleo y al salario	X	X			X
Creación directa de empleo	X				X
Subsidios para la capacitación en el lugar de trabajo	X			X	X
Incentivos o subsidios para búsqueda de trabajo o capacitación	X	X	X	X	X
Servicios de búsqueda de trabajo o empleo		X	X		X
Desarrollo micro empresarial	X			X	X

Nota: X indica que una determinada PAML contribuye a la consecución del objetivo en cuestión.

Fuente: versión modificada de la tabla 2.1 en Betcherman, et al. (2000).

Impacto de las PAML a nivel macro y micro. Impactos a nivel macro.

Los potenciales impactos a nivel macro son: I) un incremento del empleo agregado, una reducción del desempleo total y una reducción del número de vacantes debido a un proceso de emparejamiento (“matched comparison”) más eficiente y a otras intervenciones de las PAML; II) una redistribución del empleo entre los diferentes grupos de población; y III) un incremento de la oferta de trabajo dado que más personas se convierten en susceptibles de ser empleadas (de Koning, 2001)⁴².

Un punto clave es que los efectos brutos sobre el empleo de las PAML no son una buena medida del impacto macroeconómico de dichas políticas. Existen tres importantes efectos colaterales negativos que deben ser considerados:⁴³

- 1) Pérdida de eficiencia (ver más arriba).
- 2) Efecto sustitución, donde los beneficios de los participantes en los programas son a expensas de los no-beneficiarios. Un ejemplo se da cuando los subsidios al salario permiten a los beneficiarios de un grupo objeto ser empleados en trabajos que de otro modo hubieran ido a parar a otras personas⁴⁴.
- 3) Desplazamiento que ocurre porque los puestos de trabajo creados por las PAML se producen a expensas de una pérdida de trabajo en otras empresas. Un ejemplo es el subsidio al salario, que permite a la empresa expandir el empleo y la producción, pero que a la vez produce una reducción de la producción y el empleo en otra empresa. Otro ejemplo es un programa de microcrédito en el cual los beneficiarios de los programas sacan negocio a microempresas ya existentes.

Mientras continúa el debate, principalmente en un contexto europeo, sobre el impacto macroeconómico de las PAML, existen, sorprendentemente, muy pocos estudios empíricos sobre dichos impactos, y además la poca evidencia que existe presenta resultados mixtos. Un análisis econométrico de corte transversal de 19 países de la OCDE (OCDE, 1993)⁴⁵ muestra que los países con un alto grado de actividad en las políticas de mercado laboral presentan un nivel más bajo de desempleo de largo plazo, donde el activismo se midió por el ratio del gasto en políticas de mercado laboral activas (políticas activas) y el seguro del desempleo (política pasiva). Pero este hecho no constituye evidencia contundente de que las políticas de mercado laboral activas reduzcan el desempleo. Puesto que los gastos en políticas pasivas tienden a aumentar automáticamente en ciclos contractivos y caer en las fases de expansión, no sorprende que el ratio de gastos activos sobre gastos pasivos deba crecer cuando el desempleo cae. En otras palabras, este resultado econométrico dice únicamente que en tiempos de alto desempleo los gobiernos tienden a gastar más en seguros de desempleo (Grubb, 1993)⁴⁶.

Recientes investigaciones han sido cautelosamente pesimistas sobre los impactos macroeconómicos de las PAML. El emergente consenso indica que el impacto sobre el empleo en su totalidad es muy modesto, y que el mayor impacto se da con el cambio en la composición del desempleo, incrementando el flujo de paso de desempleo de largo plazo a empleo a costa de reducir el flujo de desempleo de corto plazo a empleo. De todos modos, este hecho en sí podría

42- Ver nota 1.

43- Esta discusión proviene de Meager and Evans (1997).

44- Es importante apuntar que esta sustitución podría ser el resultado deseado si el empleo de ciertos grupos (desempleados a largo plazo, jóvenes en desventaja) se considera una política prioritaria. El hecho es, de todos modos, que el efecto sustitución debería ser tenido en cuenta cuando se examinan los efectos netos sobre el empleo de las PAML.

45- OCDE. 1993. *Employment Outlook: July 1993*. Paris: OCDE.

46- Grubb, D. 1993. "Some indirect effects of active labor market policies in OCDE countries." Mimeo. Paris: OCDE.

ser visto como un resultado positivo (Meager y Evans, 1997)⁴⁷. No han existido estudios fuera del ámbito de los países de la OCDE respecto al impacto macroeconómico de las PAML.

Impacto a nivel micro.

En claro contraste con la escasez de evidencia del impacto macroeconómico, existe mucha información sobre el impacto de las PAML en los beneficiarios de los programas, tanto en los países de la OCDE como en América Latina y, en menor medida, en el Caribe. Todas las evaluaciones rigurosas utilizan la técnica de la metodología experimental con grupos de intervención y grupos de control⁴⁸. En algunos países ha existido una asignación aleatoria de los individuos a los grupos de intervención y de control. Cuando esto no ha sido posible, se han utilizado dos técnicas pseudo-experimentales: emparejamiento, y pruebas piloto en ciertos barrios o ciudades, utilizando zonas similares que no forman parte del programa como "grupos de control". En la primera se crean grupos de control que concuerden con las características del grupo de intervención tan parecidos como sea posible, utilizando variables como la edad, el sexo, zona de residencia, y nivel de ingresos antes de la intervención, etc. En la segunda, las comunidades en las que la intervención tuvo lugar se comparan a comunidades estructuralmente similares donde no se da la intervención.

Qué funciona, qué no funciona y qué es prometedor.

Esta sección proporciona breves descripciones de los impactos de tres tipos de PAML: servicios de empleo, capacitación, y creación de empleo. Aunque se presta atención a las lecciones obtenidas por la experiencia en países de la OCDE, la mayor parte de la discusión se centra en la experiencia de América Latina y el Caribe, con especial énfasis en el modo en que las PAML han afectado a las mujeres y a la juventud.

Servicios de empleo/apoyo a la búsqueda de trabajo⁴⁹.

Los servicios de empleo y de apoyo a la búsqueda de empleo en América Latina y el Caribe fueron en su tiempo terreno exclusivo de los servicios de empleo público. En la actualidad, al igual que en los países de la OCDE, los servicios de empleo público están siendo reformados mientras los servicios privados se están expandiendo, y se han creado nuevas asociaciones entre ellos.

Parte de esta reforma ha consistido en la expansión del número de servicios a proveer. De hecho, Mazza (2001) enfatiza el hecho de que es más correcto llamar a estos nuevos servicios "servicios de intermediación laboral" (SIL), dado que la expandida gama de servicios que proveen está designada para "intermediar" entre el trabajador y el empleador, y entre el trabajo, la educación y capa-

citación, el auto-empleo y otros servicios sociales. El recuadro 1 describe el tipo de servicios ofrecidos por los SIL.

Existen tres interesantes tendencias en los SIL de la región:

- Introducción y expansión de los sistemas de información y los sistemas basados en internet. Estos nuevos sistemas tienen el potencial de incrementar en gran medida la eficiencia de los SIL.
- Expansión de las asociaciones con el sector privado y el sector sin ánimo de lucro. Argentina, Perú y Guatemala son ejemplos de países donde las nuevas asociaciones público-privadas están operando.
- Mejora del funcionamiento, incluyendo la extensión del uso de ferias de empleo, la descentralización de los servicios y la mejora tanto de éstos como de los instrumentos de evaluación. Esto ha llevado a una significativa expansión de la base de clientes.

Los SIL podrían jugar un papel particularmente importante en combatir la discriminación en los mercados laborales de la región. El uso de redes informales de contactos, así como de contactos personales en el proceso de búsqueda de trabajo está muy extendido por la región, y es muy probable que contribuya a reforzar y perpetuar la discriminación basada en la raza, étnia, género o clase. Hasta el punto en que los SIL reduzcan la importancia relativa de este tipo de búsqueda informal de trabajo, la discriminación también se verá reducida.

47- Para una discusión adicional del impacto macroeconómico de las PAML en el contexto de la OCDE, ver Calmfors (1994) y de Koning and Mosely (2001).

48- Pese a que otras metodologías también han sido usadas. Las encuestas de participantes usan información administrativa para contactar a los beneficiarios y realizar un seguimiento en el tiempo, normalmente para medir los impactos a largo plazo sobre situación laboral. Sin comparaciones explícitas con no-beneficiarios, sin embargo, esta metodología es de limitada utilidad. La información administrativa puede ser usada directamente para controlar hasta qué grado se está llegando a la población objetivo, así como el número de colocaciones, y los costos financieros, materiales y de personal de la intervención (Meager y Evans, 1997: 25).

49- Esta sección está basada en Mazza, Jacqueline. 2001. "Labor intermediation services: A review for Latin American and Caribbean countries." Labor Market Policy Brief. Sustainable Development Department, Social Development Division. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Cuadro 1. Servicios ofrecidos por los servicios de intermediación laboral (SIL).

- **Servicios principales-ofrecidos por todos los SIL**

- **Asistencia en la búsqueda de empleo** diseñada para preparar a la persona que busca empleo para encontrar un nuevo trabajo, a través de la preparación del currículum vitae, el desarrollo de una estrategia de búsqueda de empleo, la información ocupacional, la información sobre las condiciones del mercado laboral, y la provisión de contactos con empleadores.

Colocación o “intermediación” laboral es la función principal de cualquier servicio de intermediación laboral. Consiste en mantener un registro sobre las vacantes existentes para las que se intenta encontrar al solicitante de trabajo más apropiado.

- **Servicios secundarios-ofrecidos por algunos SIL**

- **Perfiles de interés profesional y evaluación de aptitudes.** Éstos podrían incluir el uso de instrumentos para medir las tareas que resultarían de mayor interés al individuo, pruebas de aptitudes, perfil de la persona que busca empleo, y asesoramiento individual.

- **Capacitación/Referenciación a capacitación.** Como resultado de la evaluación de aptitudes, los solicitantes de trabajo pueden ser referenciados a programas de capacitación apropiados. Mientras algunos SIL llevan a cabo la capacitación ellos mismos, existe una creciente tendencia a referir a los solicitantes de trabajo a otras agencias.

- **Información sobre el mercado laboral.** A nivel más elemental, los SIL pueden producir una serie de estadísticas agregadas respecto al número de vacantes y de solicitantes de empleo, tipos de capacitación que se han llevado a cabo y tipos de capacitación que están disponibles. Algunos SIL son además capaces de producir sofisticada información sobre el mercado laboral que se puede utilizar para formular políticas laborales.

- **Puerta de entrada a servicios sociales y empresariales.** Los SIL pueden vincular a los buscadores de trabajo con los servicios sociales apropiados, tales como los programas de auto-empleo o microempresa, los programas de instrucción básica, etc.

- **Servicios especializados para los empleadores.** Éstos incluyen la evaluación de las necesidades de recursos humanos de una empresa específica, el asesoramiento jurídico sobre cuestiones de empleo, el monitoreo y examen de los solicitantes de empleo, consejos sobre cursos de capacitación a los empleados, etc.

Fuente: Mazza (2001: 6-8)

Capacitación.

La mayoría de países se han concentrado en tres tipos de programas de capacitación: I) capacitación dirigida a los desempleados de largo plazo; II) re-entrenamiento para trabajadores redundantes, especialmente para aquellos que han sufrido despidos colectivos; y III) programas de capacitación para jóvenes. Algunos autores han sido bastante pesimistas sobre el impacto de estos programas. Betcherman et al. (2000:18)⁵⁰, basándose principalmente en evidencia de la OCDE, es un buen ejemplo:

“ [La capacitación de los desempleados de largo plazo] no es más efectiva que la ayuda en la búsqueda de empleo en incrementar las posibilidades de re-empleo y aumentar el ingreso tras la intervención, además de ser de 2 a 4 veces más costosa...”

“[El re-entrenamiento en el caso de despidos masivos] “no es más efectivo que la ayuda en la búsqueda de empleo y resulta significativamente más caro. [La] tasa de retorno de estos programas [es] normalmente negativa”.

“Las perspectivas de empleo e ingresos [de los jóvenes] no mejoran como consecuencia de realizar la capacitación...la tasa real de retorno de estos programas es negativa.”

Otros autores son bastante más optimistas. Algunos advierten que los resultados negativos de las evaluaciones se deben a que las evaluaciones normalmente sólo captan el impacto a corto plazo de la capacitación (por ejemplo, al cabo de un año de completar el curso de formación), y que los pocos estudios que examinan los impactos a largo plazo estiman que su impacto es mayor. Incluso en las evaluaciones de impacto a corto plazo existe una creciente evidencia de que las intervenciones a menor escala, dirigidas a determinados grupos en desventaja como los jóvenes o las mujeres, o concentradas en determinadas habilidades y ocupaciones, podrían tener un mayor impacto que intervenciones más generales a mayor escala (Meager y Evans, 1997)⁵¹.

Evidencia de la región.

Capacitación para desempleados de largo plazo.

El programa que ha sido evaluado más cuidadosamente ha sido el Programa de Apoyo al Empleo (PAE) en México, previamente conocido como Becas de Capacitación para Desempleados (PROBECAT). El PAE es un gran programa

50- Ver nota 2

51- Meager, Niger with Ceri Evans. 1997. “The evaluation of active labour market measures for the long-term unemployed.” Geneva: OIT. Employment and Training Papers 19.

nacional que ofrece cursos de capacitación a personas de más de 16 años que están desempleadas o subempleadas. Desde enero a mayo del 2002, el PAE ofreció capacitación a más de 65.000 individuos (Secretaría de Trabajo y Previsión Social, 2002) bajo distintas modalidades: I) capacitación mixta en medianas y grandes empresas; II) capacitación mixta en micro y pequeñas empresas; III) capacitación para el autoempleo; IV) capacitación basada en normas técnicas de competencia laboral; V) capacitación para profesionistas y técnicos desempleados, así como otras pequeñas modalidades. La mayor parte de la capacitación ofrecida por el PAE incluye experiencia práctica de trabajo en empresas (capacitación mixta), un marcado cambio respecto al anterior programa PROBECAT, cuya estructura ofrecía tanto formación escolarizada (académica sin una práctica laboral) como capacitación mixta.

PROBECAT, iniciado en 1984, ha sido objeto de serias y rigurosas evaluaciones. Usando una metodología de emparejamiento, se descubrió que los individuos que participaron en la capacitación mixta, en comparación con el grupo de control, redujeron el período de búsqueda de trabajo y aumentaron significativamente las probabilidades de encontrar empleo a los 3, 6, 9 y 12 meses de haber completado la capacitación. Los ingresos mensuales, de todos modos, eran ligeramente menores para los graduados de los programas que para el grupo de control, pese a que los participantes masculinos tenían un mayor porcentaje de incremento en los ingresos mensuales que los no-participantes⁵². Los resultados eran mucho menos favorables para aquellos recibiendo capacitación escolarizada, con la excepción del impacto sobre los salarios de las mujeres jóvenes.

Es importante apuntar que PROBECAT fue especialmente exitoso en elevar las probabilidades de empleo de las mujeres: respecto al grupo de comparación, las mujeres que llevaron a cabo la capacitación mixta tenían el doble de posibilidades de ser empleadas tres meses después de la capacitación que los individuos del grupo de control. Con respecto a los efectos desagregados por edades, la evidencia sugiere que el programa incrementa en mayor medida las probabilidades de empleo de las mujeres jóvenes que las de mujeres algo mayores, pero que los efectos para hombres jóvenes y mayores son similares. Para ambos hombres y mujeres, el porcentaje de incremento salarial producido por el programa es mayor en los beneficiarios más jóvenes (Secretaría de Trabajo y Previsión Social, 1995).

Re-entrenamiento en el caso de despidos masivos.

El re-entrenamiento ha sido ofrecido a los trabajadores víctimas de despidos masivos en varios países de América Latina. El consenso general es que estas medidas, tanto en América Latina como en el resto del mundo, no son una opción de política atractiva, aún si son, a menudo, políticamente necesarias. En

una revisión de 20 programas de re-entrenamiento en países de la OCDE, Dar y Gill (1998)⁵³ encontraron que los programas generaron modestos incrementos en la probabilidad de re-empleo para trabajadores redundantes, pero que los incrementos del salario eran inexistentes, e incluso negativos. También descubrieron que los costos de los programas de re-entrenamiento eran de dos a cuatro veces más altos, y no necesariamente más efectivos, que los de asistencia en la búsqueda de empleo.

Ha habido poco análisis sobre el impacto de los programas de re-entrenamiento en las regiones en vías de desarrollo. La evidencia anecdótica apunta, de todos modos, hacia una serie de problemas:

- Baja capacidad administrativa para llevar a cabo estos programas.
- Ineficacia en un contexto de reducción de la demanda de trabajo.
- Bajos niveles educativos de los beneficiarios que limitan las posibilidades de re-entrenamiento.
- Problemas de coordinación que pueden provocar que la privatización ya se haya completado en el momento en que se están llevando a cabo los programas de capacitación.
- Gerentes y empleados no suelen estar muy convencidos de que la capacitación mejore las habilidades e incremente las probabilidades de encontrar un empleo alternativo. Como consecuencia, el porcentaje de trabajadores redundantes que participan en cursos de re-entrenamiento suele ser bajo (Kikeri, 1998; Hess, 1997)⁵⁴.

Si se ofrece re-entrenamiento, debería ser en función de la demanda y ser focalizado. En función de la demanda significa que los trabajadores e, idealmente, los potenciales empleadores, demandarían los tipos de capacitación que se están ofreciendo. Una manera de asegurar este hecho es dar a los trabajadores redundantes la opción de escoger entre:

(I) capacitación contratada por la empresa; (II) una indemnización; o (III) un vale para comprar capacitación del sector privado. La capacitación también debería ser focalizada en aquellos trabajadores que mayores posibilidades tienen de beneficiarse de ella, ya sea a través de la especificación de criterios de elegibilidad, o de promover la participación de éstos por medio de una estructura de incentivos. Los trabajadores jóvenes con un mínimo de habilidades son los que, con mayor probabilidad, se beneficiarían del re-entrenamiento. Otras intervenciones

52- Esto refleja el hecho de que, para muchos grupos de edad, el grupo de control tenía salarios más altos en la fase inicial (pre-capacitación). Los hombres, tanto jóvenes como aquéllos en edad más productiva, tenían porcentajes de incrementos salariales significativamente mayores que los no-participantes. Esto no se daba normalmente en las participantes femeninas. (Calculado en base a la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, 1985, p. 67).

53- Dar, Amit y Indermit S. Gill. 1998. "Evaluating Retraining Programs in OECD Countries: Lessons Learned". The World Bank Research Observer, vol. 13, no. 1 (February):79-101.

54- Kikeri, Sunita. 1998. "Privatization and labor: What happens to workers when governments divest?" World Bank Technical Paper no. 396. Washington, D.C.: Banco Mundial.

Hess, Jolanta. 1997. "Labor retrenchment issues associated with state enterprise restructuring." Handbook-Labor Issues.

como el apoyo microempresarial o la provisión de servicios sociales serían más adecuadas para trabajadores de mayor edad. (Kikeri, 1998).

Programas de capacitación para jóvenes.

La región ha sido pionera en la creación de programas de capacitación realizados en función de la demanda. Estos programas, que en primer lugar se llevaron a cabo en Chile y después en Argentina (Proyecto Joven), Uruguay (ProJoven), Perú (ProJoven) y Venezuela (Programa de Capacitación Laboral para Jóvenes) tienen muchas características de diseño comunes. La más obvia es que la población objetivo son los jóvenes desempleados. En segundo lugar, son las empresas privadas las que proporcionan la capacitación, sin costo alguno para los estudiantes, bajo contrato del gobierno. En tercer lugar, las empresas privadas son seleccionadas a través de un proceso transparente y competitivo que requiere que las empresas demuestren que existe una demanda del mercado por el tipo de capacitación que ellos proponen. Finalmente, los pagos a la empresa están condicionados, al menos en parte, a que los jóvenes encuentren prácticas tras la conclusión del periodo de capacitación⁵⁵.

En términos generales, estos programas han sido bastante exitosos (ver Tabla 2 para un resumen de los resultados). En la mayoría de los casos, los ingresos de los participantes en los programas fueron significativamente más elevados que los de los miembros del grupo de control. En dos de los cuatro casos, la probabilidad de ser empleado era significativamente más elevada entre aquellos recibiendo capacitación.

Estos programas que responden a la demanda, para los que, en cierta medida, son las empresas privadas de capacitación las que realizan la labor de identificación para los Ministerios de Trabajo, son un atractivo complemento a aquellos institutos estatales de capacitación más burocráticos. La capacitación realizada en función de la demanda puede responder más ágilmente a los cambios en las condiciones de dicha demanda en el mercado laboral, tiene menores costos por trabajador capacitado, y resulta más fácil de focalizar sus servicios en las poblaciones más necesitadas.

Pero como algunos observadores han percibido, probablemente no son un sustituto de los actuales institutos estatales de capacitación. Algunas ocupaciones no pueden ser enseñadas a través de esta vía, ya sea porque la duración de sus cursos (típicamente de uno a cuatro meses) no es suficiente, ya sea porque las habilidades son demasiado complejas para ser enseñadas durante unas prácticas en el trabajo. Además, algunos autores han expresado su preocupación por la pobre calidad de los materiales de instrucción en muchos de estos cursos, y la falta de aprendizaje institucional en términos de reconocer la demanda y diseñar los cursos (Castro y Verdisco, 2002)⁵⁶.

Cuadro 2. Efecto sobre el empleo, ingreso y capital humano de programas de capacitación para jóvenes realizados en función de la demanda en cuatro países.

Proyecto	Efectos sobre el empleo	Efectos sobre salario/ingreso	Efectos sobre capital humano	Población objetivo
Chile Joven (Chile)	La probabilidad de empleo es un 34% más alta entre los capacitados que entre el grupo de control para los hombres. Entre las mujeres es un 68.5% más alto.	Pequeños incrementos en el salario para los beneficiarios, frente a pequeñas pérdidas de salario para el grupo de control (pre/post).	N/D	El 70% de los participantes en el grupo de edad entre 18 y 24, el 63% de hogares de bajos ingresos, el 40% con educación secundaria completa.
Proyecto Joven (Argentina)	Once meses después de finalizar la capacitación, la probabilidad de tener empleo era un 2% más alta que en el grupo de control, pero un 7% más baja para las mujeres. El 51.5% de los jóvenes capacitados encontró trabajo después de la capacitación.	Once meses después de finalizar la capacitación, los salarios masculinos eran un 2.8% más bajos que el grupo de control, pero eran un 14% más altos para las mujeres.	En general, la tasa de asistencia a la escuela se incrementó desde un 7.9% de beneficiarios antes del proyecto a un 20.8% después del proyecto.	El 83% de los beneficiarios estaba desempleado, el 80% era pobre y sólo el 7% había finalizado la escuela secundaria.
Projoven (Perú)	No hay diferencias significativas entre los grupos de intervención y de control en la probabilidad de encontrar trabajo.	Seis meses después de la capacitación, los salarios de los capacitados eran un 84% más altos que los del grupo de control. El incremento del salario fue más marcado en el caso de las mujeres participantes.	N/D	Jóvenes entre 16 y 25. Beneficiarios casi exclusivamente de hogares pobres.
Opción Joven (Uruguay)	La probabilidad de estar empleado es un 60% mayor, variando según el tipo de intervención.	Incremento de los ingresos entre un 18% y un 23%.	Efectos escolares marginales e insignificantes	Más del 99% de los jóvenes entre 15 y 24. Dirigido a jóvenes que no han completado la escuela secundaria. No hay información disponible sobre los niveles de ingreso de los participantes.

55- No resulta sorprendente que el impacto sobre la probabilidad de ser empleado no resulte siempre positivo. Mientras la capacitación incrementa las posibilidades de los jóvenes de ser empleados, también provoca un incremento del salario de reserva, extendiendo el período de búsqueda de trabajo y reduciendo las tasas de empleo. El efecto neto es incierto.
56- Castro, Claudio de Moura y Aimee Verdisco. 2002. "Formación de jóvenes desempleados en América Latina", en Castro, Schaack y Tippet (eds.), Formación Profesional en el Cambio de Siglo. Montevideo: OIT/CINTERFOR.

Fuentes: Fawcett (2001) para Chile y Uruguay, con información adicional sobre Chile de Castro y Verdisco (2002). Información para Perú obtenida de Saavedra y Chacaltana (2000), y Castro y Verdisco (2002). Para Argentina, información obtenida de la República de Argentina (s/f), y Castro y Verdisco (2002).

Desafortunadamente, existen muy pocas evaluaciones sobre iniciativas de capacitación en el Caribe que utilicen técnicas pseudo-experimentales. Una de las pocas excepciones es la evaluación de un programa de capacitación técnica ofrecido por HEART/NTA (Human Employment and Resources Training/National Training Agency) en Jamaica al inicio de los años noventa. Esta evaluación encontró que los egresados de HEART tenían un 69% de probabilidades de estar empleados una vez completada la capacitación, comparado con el 43% de un grupo similar de no-participantes (Pantin, 2000)⁵⁷.

En general, Pantin (2000) identifica algunas características de los programas de capacitación juvenil en el Caribe:

- Predominio del sector público.
- Dependencia de encuestas informales para determinar los tipos de formación a ofrecer.
- Limitados intentos de realizar estudios de panel y otras formas de evaluación.
- Reciente convencimiento de que deben priorizarse los temas vinculados al comercio, sobre todo la formación para las microempresas.
- Desinterés general hacia la importancia de un cambio de actitudes.
- Excesivo énfasis en la terminación del ciclo formativo, más que en el concepto de formación permanente.

Creación de empleo.

La creación de empleo puede tomar distintas formas: subsidios a los empleadores (ya sea con compensaciones por salarios o por pagos a la seguridad social), apoyo micro-empresarial para que los desempleados inicien un nuevo negocio, o la creación directa de empleo. Esta sección, por razones de espacio, se concentra únicamente en la creación directa de empleo⁵⁸.

El mecanismo preferido para la creación directa de trabajo en la región son los fondos de inversión social. Los FIS empezaron a finales de los `80 e inicio de los `90, y fueron inicialmente diseñados como programas temporales de compensación para los pobres a fin de compensar los impactos de los programas de ajuste estructural y la recesión económica. Su éxito se basa en una rápida y eficiente ejecución de proyectos de infraestructuras sociales y económicas a pequeña escala, lo que ha convertido estos programas en permanentes en la mayoría de países de la región (Urban et al., próximamente)⁵⁹. Los FIS han evolucionado con el paso del tiempo para mostrar mayor énfasis en la reducción de la pobreza a largo plazo, la participación de la comunidad y otros proyectos de

desarrollo a largo plazo (Urban et al.). Pese a la percepción común de que los fondos han funcionado correctamente, es difícil, por no decir imposible, documentar de modo transversal y cuantitativo cómo han funcionado los fondos y así realizar una comparación de sus logros (IDB, 1998)⁶⁰.

Aunque la impresión general de los FIS es positiva, su expediente en cuanto a promover el desarrollo de la mujer es bastante menos estelar. Las mujeres son menos propensas a recibir pagos por trabajar en proyectos de FIS, y tienen mayor probabilidad de contribuir con trabajo no remunerado en trabajos de mantenimiento. En general, faltan políticas y metodologías claras que aseguren la participación de la mujer en los FIS.

Meager y Evans (1997)⁶¹ son también precavidos al evaluar el impacto de la creación directa de empleo para grupos en desventaja, al observar que las evaluaciones de los países de la OCDE presentan resultados mixtos. Desde su punto de vista, los programas de creación directa de empleo tienen mayores probabilidades de generar resultados positivos si:

- Ofrecen actividades de trabajo similares a las disponibles en los mercados de trabajo competitivos.
- Incluyen la capacitación relacionada con el trabajo, o dan apoyo para tratar problemas sociales y familiares.
- Se dirigen a aquellos en desventaja y a los desempleados de largo plazo con el fin de evitar pérdidas de eficiencia.
- Se mantienen pequeños en escala para poder ofrecer experiencia laboral significativa a los participantes y evitar desplazar al sector productivo privado (Meager y Evans, 1997)⁶².

Algunas conclusiones sobre lo que funciona.

Tal y como se ha detallado en tres secciones previas, la región de América Latina y el Caribe ha tenido una serie de experiencias con algunas de las más importantes formas de PAML, y muchas de ellas de modo exitoso. Lo que falta en la región son análisis comparativos de costo-efectividad relativos a los distintos tipos de intervenciones. Dichos análisis deben ser necesariamente hechos a nivel de país.

57- Patin, Dennis. 2000. "Repasando el desafío del empleo juvenil en el Caribe. Boletín CINTERFOR 150 (Sept-Dic): 73-103.
58- La experiencia en América Latina y el Caribe con los subsidios a los empleadores ha sido bastante limitada. Para información sobre la creación potencial de trabajo a través de micro empresas en América Latina, ver Taller sobre Economía Informal (1997) y de Alvear et al. (1997).

59- Urban, Anne Marie, Jemima García-Godos y Elaine Zuckerman. Forthcoming. Integrating a Gender Perspective into the Design and Implementation of Social Investment Fund Programs. Sustainable Development Department, Women in Development Unit. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

60- IDB. 1998. "The use of social investment funds as an instrument for combating poverty." Strategy Paper. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

61- Ver nota 13.

62- No todos los observadores son tan optimistas. Betcherman et al. (2000), citando sobre todo evidencia de países de la OCDE, critican abiertamente los programas de empleo públicos que se dirigen a grupos en desventaja, aduciendo que las perspectivas de empleo a largo plazo de los participantes no se ven favorecidas, y que los participantes ven reducidas sus probabilidades de encontrar, en el futuro, un trabajo normal respecto a los equivalentes que no participan en el programa.

Un ejemplo bastará para documentar la importancia de este tipo de análisis. Los programas de capacitación, ya sean ofrecidos por institutos estatales de capacitación o por proveedores privados son los más importantes PAML de la región en términos presupuestales. Algunos autores, basándose casi exclusivamente en la evidencia de los países de la OCDE, argumentan que la capacitación o el re-entrenamiento no son más efectivos que la asistencia en la búsqueda de trabajo para promover el empleo, y que son significativamente más caros (ver sección B). Si esto fuese cierto en América Latina y el Caribe, sería un serio argumento a considerar a favor de redirigir el gasto de las intervenciones relativamente caras para la capacitación hacia otros sistemas de intermediación y servicios de apoyo para la búsqueda de trabajo que son menos costosos. Desafortunadamente, esta información todavía no está disponible para la región.

El proceso de implementación de las PAML.

Pese a que existe evidencia de la efectividad de las PAML en crear empleo entre la población objetivo, también es importante reconocer que las PAML pueden ser diseñadas deficientemente y ser mal implementadas, ofreciendo pobres resultados que incluso llegan a ser contra-productivos. Los típicos problemas de las PAML incluyen la falta de cooperación entre las agencias, la poca claridad, e incluso contradicción en sus objetivos, las políticas de stop-and-go, el clientelismo o la falta de mecanismos de retroalimentación (de Koning, 2001)⁶³. Más concretamente, determinados elementos del diseño y la implementación se tornan cruciales:

- **Criterios de elegibilidad para la participación.** Pueden ser reglas formales, pero también incluye reglas informales de operación donde los incentivos institucionales favorecen la participación de algunos grupos y desalientan la participación de otros. En los programas de capacitación la selección selectiva se observa a menudo, ya que los operadores de programas tienden a seleccionar a los individuos más calificados para recibir capacitación, con el fin de cumplir con los objetivos de ejecución y resultados.
- **Contexto institucional.** Los actores y las instituciones involucradas en la entrega de servicios pueden tener una gran influencia en el impacto del programa, especialmente si tienen discreción sobre el nivel y grado de apoyo provisto a los beneficiarios.
- **Escala de la intervención.** Cuanto mayor sea la escala de la intervención, más difícil será preservar la integridad de la intervención, así como dotar con experiencias de trabajo valiosas a todos los participantes, intentando evitar el desplazamiento de otras actividades productivas.

Mitos y realidades de las PAML.

Esta sección intenta desacreditar algunas percepciones erróneas que se tienen sobre las PAML.

MITO. Las PAML han sido extensamente implementadas en Europa, y en menor medida en Estados Unidos, pero América Latina y el Caribe tienen poca experiencia en esta área.

REALIDAD. América Latina, y en menor medida el Caribe, tiene gran experiencia en la implementación de PAML. Quizás debido a que la literatura que evalúa estas experiencias las analiza bajo el título de tipos específicos de PAML (fondos de inversión sociales, capacitación a jóvenes, servicios de intermediación, etc.), y no bajo la rúbrica de las PAML, existe la errónea percepción de que estas políticas no están tan extendidas como lo están en realidad.

MITO. Las PAML, a nivel macro, tienen el potencial de crear muchos puestos de trabajo y reducir los niveles de desempleo estructural.

REALIDAD. Incluso las más ambiciosas PAML en Europa han fracasado en su intento. En el contexto de América Latina y el Caribe, los fondos de inversión social han sido utilizados como un instrumento para crear empleo de "emergencia" o empleo para aquellos sectores de la población en desventaja. Es importante destacar, de todos modos, que el efecto total de la creación de empleo de los FIS ha sido, como mucho, modesto, moviéndose entre un porcentaje negligente de la fuerza total de trabajo en Chile a un "alto" 1.0% de la fuerza laboral en Bolivia. Este hecho no sorprende dado que la mayoría de los FIS sólo gastan entre 3 y 16 dólares americanos por persona pobre a nivel nacional (Goodman et al., 1997)⁶⁴. Dado que los FIS y otras PAML no tienen grandes posibilidades de afectar el nivel general de empleo o el nivel general de los salarios, es importante reconocer qué es lo que pueden hacer: mejorar la eficiencia del funcionamiento general del mercado laboral apoyando la búsqueda de empleo y los servicios de intermediación laboral, así como elevar el bienestar de determinados segmentos de población que están particularmente en desventaja.

MITO. Los pobres se benefician menos de las PAML porque múltiples desventajas hacen su participación más problemática.

REALIDAD. La realidad es mucho más compleja. Existen con toda seguridad retos de diseño e implementación para llegar a los más pobres. Esto se observa claramente en los desafíos a los que se enfrentan los programas de capacitación y los fondos de inversión social respecto a la participación de las mujeres pobres. A

63- Ver nota 1.

64- Goodman, Margaret, Samuel Morley, Gabriel Siri y Elaine Zuckerman. 1997. Social Investment Funds in Latin America: Past Performance and Future Role. Washington, D.C. Banco Interamericano de Desarrollo.

nivel macro, de todos modos, queda claro que las PAML que se dirigen a los más pobres obtienen mucho más éxito que aquellas PAML que se dirigen a los no-pobres, en parte porque los efectos colaterales negativos como la pérdida de eficiencia o los efectos de sustitución tienen menos probabilidades de ocurrir.

MITO. En el menú de PAML la capacitación es la mejor opción disponible para los países de América Latina y el Caribe.

REALIDAD. La capacitación es la PAML más común en América Latina y el Caribe, y a la que se dedican más recursos. Las iniciativas de capacitación para jóvenes han sido muy exitosas en la región. Al mismo tiempo, por lo menos en los países de la OCDE, es el tipo de PAML con mayor costo por beneficiario, especialmente si la capacitación la provee un instituto de capacitación estatal. Existe evidencia de algunos países de la OCDE que otras intervenciones de PAML (por ejemplo, la asistencia para la búsqueda de empleo) son más costo-efectivas para promover el empleo en la población objetivo. Desafortunadamente, no hay suficiente evidencia disponible para América Latina y el Caribe como para resolver el asunto. Evaluaciones que analicen este tópico son una urgente prioridad.

MITO. Una evaluación de impacto bien diseñada, usando una metodología experimental o pseudo-experimental, es todo lo que se necesita para ajustar una intervención PAML.

REALIDAD. Una evaluación de impacto bien diseñada ayuda, pero no es suficiente. La manera en que la intervención se implementa es también importante, y eso sólo puede ser examinado con una evaluación de proceso. Las evaluaciones de proceso deberían analizar la eficacia administrativa, la transparencia en el uso y asignación de recursos, la integridad de la intervención en distintos lugares, y la eficacia de los mecanismos para una continua mejora de la calidad, entre otros temas.

Conclusiones.

Este documento de trabajo ha resumido el estado del conocimiento acerca del impacto de las PAML, prestando especial atención a su impacto sobre las mujeres y los jóvenes. Quizás la más importante conclusión de este documento es que las PAML tienen un importante rol que jugar en los mercados laborales de América Latina y el Caribe, aunque nuestras expectativas deben ser realistas. A pesar de ser poderosos instrumentos para promover resultados positivos para determinados grupos en los mercados laborales, no son la bala mágica que resuelve los problemas de empleo estructurales de la economía en su conjunto. Sólo los aumentos en la demanda agregada, y por tanto, la demanda laboral, pueden hacer eso.

Los servicios de intermediación laboral son un prometedor instrumento para incrementar la eficiencia del emparejamiento en los mercados laborales regionales, y al mismo tiempo combatir la discriminación en el mercado laboral. Los programas de capacitación, especialmente para los jóvenes, han producido interesantes resultados en términos de probabilidad de encontrar empleo y aumentar los ingresos, y además estos resultados parecen especialmente positivos para las mujeres jóvenes de varios países. De todos modos, es importante apuntar que la capacitación es a menudo una intervención costosa, por lo que la futura investigación debería dedicarse a determinar si otras PAML son relativamente más costo-efectivas al crear empleo y proporcionar incrementos salariales para los grupos objetivo. La creación directa de empleo a través de los fondos sociales de inversión tiene una buena reputación en la región, pero el impacto a medio y a largo plazo sobre los salarios y las posibilidades de empleo de los beneficiarios no ha sido evaluado. Dados los resultados tan negativos obtenidos en este punto en las naciones de la OCDE, existe espacio para el escepticismo. Los programas de microempresa dirigidos son, posiblemente, una mejor opción.

Comentario Técnico: Sergio Mendonça*

***Versión no corregida por el autor.**

Fue muy interesante el texto de Andrew. Con sus conclusiones, por las que comienzo, por la experiencia que tengo en esa área, concuerdo plenamente. Por un lado, pertenezco al Instituto de Investigación de los Trabajadores de Brasil, por lo tanto, resulta importante aclarar que mi comentario intenta ser desde la óptica de los trabajadores, de un instituto que tiene 47 años de estudios en Brasil. Y lo segundo es, y que ustedes ya conocen, que todos los brasileños siempre dicen que todo lo de Brasil es más grande, es mejor. Entonces, los comentarios son sobre Brasil y, no necesariamente sobre toda América Latina, porque no somos especialistas en América Latina.

La primera cosa que tomaría prestada de lo que Andrew comentó -y que Carmen dijo mucho antes- es que el desempleo mudó de cara, el desempleo no es más un blanco fijo, o nuevo a lo largo de la década de los 90. Nosotros tenemos desempleos de todo tipo, lo que coloca la cuestión de las políticas activas con mucha más dificultad, sobre todo cuando se habla de eficiencia.

El análisis de la eficiencia es como casi pensar en los antiguos modelos de equilibrio general, porque ustedes tienen políticas activas para mujeres, políticas activas para adultos, políticas activas para jóvenes, microcréditos, servicios de inversión social, fondos de inversión social. Tiene que hacerse el análisis de la eficiencia, como fue dicho aquí en el final. Pero Andrew, al respecto del costo-eficiencia, es mucho más complejo cuando se tiene algo nuevo en relación a los trabajadores en situación de riesgo y desempleo.

Hay que hacer un primer comentario, que lleva a lo que Andrew ya comentó: que el impacto tiene expectativas superdimensionadas o exageradas sobre las políticas activas del mercado de trabajo. Ellas no son capaces, en ese contexto, en ese ambiente macroeconómico, de dar cuenta del enfrentamiento de ese problema. Esto ya fue visto bastante ayer, pero es importante comentar nuevamente. Acá, la conclusión importante de expectativas realistas es que los impactos de las políticas que nosotros estamos viendo y son limitados, eso también en la experiencia brasileña.

Otra cuestión es que el ambiente macroeconómico -del que Andrew habla en el final de su texto- es fundamental. Los dos ejemplos que Luis mencionó ayer, y Félix, al respecto de la experiencia argentina y chilena, mostraron que la capacidad de inclusión, en el caso chileno del programa de jóvenes, fue mucho más favorable que la inclusión de la experiencia argentina. Creo que voy a plantear una pregunta sobre el ambiente macroeconómico que, actualmente, genera muchas dudas: ¿fue mucho más favorable el contexto macroeconómico en el caso chileno que en el caso argentino? Por lo tanto, creo que esa discusión es de la macroeconomía.

Me parece a mí que las políticas públicas y privadas son residuales en su conjunto de los presupuestos. Empleo o desempleo son hechos de cuestiones estratégicas de la pobreza en nuestras sociedades. Nosotros tenemos que comenzar a transformar eso en la participación de los presupuestos. La experiencia brasileña muestra que, a pesar de que tenemos un volumen significativo de recursos, básicamente, se refiere al seguro de desempleo, la mayor proporción de los recursos de políticas es el seguro de desempleo. Las políticas activas de empleo en el mercado de trabajo son muy poco significativas desde este punto de vista. Asimismo, las políticas de capacitación son políticas que tienen una proporción pequeña. Las empresas tienen una inversión importante en el caso brasileiro; pero las políticas públicas activas en el área de capacitación son residuales desde el punto de vista de la ocupación del presupuesto. En un contexto general, creo que esta cuestión del empleo de las políticas en el centro de los presupuestos públicos me parece una cuestión política, pero bastante importante.

Lo que hemos visto ayer, y que también Andrew destaca, es que el centro de las políticas activas es la capacitación, sobre la cual hay muchas dificultades y mucha incertidumbre respecto de los objetivos. Hoy, nadie está en contra de la capacitación. Nuestro problema es el foco de la capacitación: programas para jóvenes, programa para adultos, programa para mujeres jóvenes, para mujeres adultas.

Y lo que me parece, cuando escuché ayer el comentario de Luis sobre el programa chileno para 120.000 jóvenes, es que es un programa en masivo. Esa es una cuestión clave para la discusión de las políticas activas: ¿Cuál es la capacidad en un programa de capacitación de ser masivo, cuando también dice que fue dirigido al primer quintil, el 20% más pobre? Si sacamos al 20% más pobre de Brasil, tenemos que privar a 30 millones de personas de la capacidad de recibir políticas activas de mercado. Entonces, la discusión de la escala de intervención de esos programas es muy importante. Ahí nosotros caemos en un dilema: la calidad versus la cantidad.

Otro comentario que hago a partir de la experiencia brasileira: nosotros tenemos un programa de 5 años, casi 6 años, de formación profesional en el plano

nacional (de formación profesional de capacitación) que tiene una experiencia de cursos cortos en el área de capacitación. El ambiente macroeconómico fue extremadamente adverso en los últimos 6 años, por lo tanto, el análisis de esos programas, muy probablemente, conduciría a una revisión bastante significativa de esa actuación. ¿Cómo hacer una capacitación de buena calidad relacionando demanda con oferta? Aparentemente, la experiencia de Chile parece ser la más exitosa, la más promisoría. Pero para el caso brasilero significaría multiplicar, por ejemplo, muchas veces esa capacidad de intervención en el área de capacitación.

¿Cómo focalizar las pautas de las políticas activas del mercado de trabajo en una situación -como Carmen bien recordó- de alto y heterogéneo desempleo? Primero, desde el punto de vista de los recursos. Segundo, desde el punto de vista de los seguimientos de jóvenes, mujeres, adultos, despidos en masa. La experiencia podría tal vez caminar. Una cosa que se está haciendo en Brasil, en relación a esto, es que los trabajadores formen rápidamente cooperativas y que tengan algún tipo de incentivo en la contratación por parte del Estado, para que trabajadores de edad avanzada puedan ser rápidamente absorbidos. Lo que Andrew muestra es que esos programas no tienen resultados concretos, sobre todo, en la privatización, el empleo a perdido en ese proceso.

Otro tema que Andrew menciona -también citando a Jacqueline- es la integración. Se habla mucho de la integración, de la articulación de los sistemas de información laboral; pero aquí queda una pregunta: ¿nosotros, tenemos experiencia exitosa de integración entre seguro de desempleo, capacitación e intermediación en América Latina? Para Brasil, esa experiencia es muy reciente. No hay mucha integración. Los programas no convergen entre sí y, por lo tanto, la superposición hace que se pierda eficiencia de aplicación de los recursos.

Andrew tocó un punto central y es que, para ciertos seguimientos de los desempleados, los fondos de inversión social son absolutamente decisivos para la población más vieja. En el estado de Sao Pablo, por ejemplo, se hizo un programa con 200.000 trabajadores en los frentes de trabajo, y me parece que son un hecho para mejorar su nivel de renta pero, sobre todo, para recuperar la autoestima. Prácticamente, todos los desempleados de largo plazo fueron absorbidos en ese programa de fondos de inversión social. No fue tanto una guerra garantizar el presupuesto para que 200.000 personas fuesen alcanzadas por las políticas de Sao Paulo, que es el mejor estado del país.

Un menú de posibilidades tributarias, en relación a los incentivos, es fundamental. En Brasil hay una experiencia de un programa llamado "Simples", que permitió algunos logros en esta dirección al poder absorber a un millón de trabajadores al permitir a las empresas -sobre todo a las pequeñas y micro empresas- contratar a trabajadores con incentivo tributario y formalizar. Por una parte, la contratación y, por tanto disminución del desempleo, y por otra parte, la for-

malización, con impactos altamente positivos sobre la seguridad social. No son números nada concluyentes, pero la posibilidad de ofrecer un menú de opciones tributarias también puede ser una salida bastante importante desde el punto de vista de las políticas.

La experiencia del microcrédito, que Andrew cita en su texto final, es una experiencia muy nueva y reciente pero puede dar resultados importantes, siempre y cuando, se evalúe el efecto de dislocamiento. De hecho, ese incentivo no está generando pérdida de empleo en otras áreas.

Para terminar -y no era el objetivo del texto de Andrew- colocaría la cuestión en un contexto macroeconómico, que fue bastante discutido ayer aquí y que yo dejé para mencionar en mi comentario. Primero, la cuestión del bajo crecimiento económico. Creo que hemos caído en una trampa en donde crecimiento no genera empleo. A lo largo de los años noventa no generó empleo por determinadas condiciones. Eso que fue dicho por René con mucha claridad en la jerarquía de puntos que él mencionó. La cuestión es: ¿cuál es la composición sectorial del crecimiento? Si, evidentemente, se tiene un crecimiento con una tasa de cambio valorizada -que fue el caso brasilero y el caso de argentina- que exporta crecimiento afuera, la verdad que una parte de crecimiento y generación de empleo es hacia afuera, porque el precio relativo del trabajo queda más alto. Si se crece de otra forma, estimulando sectores que tiene presencia nacional, se va a tener un impacto mucho mayor sobre el empleo. Y más, sabemos -y fue dicho aquí por Carmen- que si la productividad del trabajo crece pero el crecimiento económico crece aun más, -como René enfatizó en la experiencia chilena- se tiene la capacidad de reducir el desempleo, aún mismo en el ámbito del avance tecnológico. Depende, por lo tanto, de cuales sectores estemos hablando. Y ahí, desde el punto de vista de las políticas activas de desempleo y de mercado de trabajo, un estímulo a ciertos sectores generadores de empleo tendría, probablemente, muchos más resultados que en un ámbito macro, que es mi preocupación principal en la intervención al respecto del texto de Andrew.

Finalmente, haré un último comentario sobre el cambio en la composición del desempleo al respecto de la experiencia de la UCD. Si, es verdad que hay una migración de desempleo del largo plazo por el desempleo de corto plazo. Encuentro eso bastante favorable en la medida en que, en un momento siguiente, si hay capacidad, se pueda volver a una tasa de crecimiento más favorable. La absorción de ese crecimiento de corto plazo es mucho más rápida que la absorción del desempleo de largo plazo, como muestra la propia experiencia de estos comentarios.

Conclusiones del Seminario Internacional:

René Cortázar.

Hemos tenido un día de discusiones muy ricas, con muchas dimensiones, en donde ha habido puntos de consenso y de disenso y, por lo tanto, no podría pretender en 15 minutos tratar de hacer una síntesis o presentar las conclusiones.

De modo que, voy a presentar sólo algunas conclusiones, que no tienen por qué ser compartidas por todos, pero que yo derivo de estos días en que hemos trabajado juntos.

Quisiera separarlas en dos: las referidas a aquellos temas de los que hemos hablado, y las referidas a otros temas de los cuales no hemos hablado, pero que creo que también son importantes de mencionar.

Respecto a los temas de los que sí hemos hablado me parece que, en primer lugar, se identifica una cierta tendencia, en los distintos trabajos que se presentaron, respecto de la naturaleza de la intervención del Estado en entrenamiento, en intermediación, en salud y en enfermedades ocupacionales, en empleo, salarios y en políticas activas. La tendencia, en general, es hacia una intervención pública que es mucho más indirecta que la que habitualmente se ha aplicado en América Latina. El entrenamiento ha pasado desde instituciones públicas a instituciones privadas, desde instituciones que proveen capacitación a instituciones que regulan, desde instituciones que regulan a incentivos sin instituciones.

Gustavo ayer mostraba cómo había una cierta dirección en las transformaciones en ese campo, que iban en esa dirección. Con preguntas nuevas que surgieron. Por ejemplo, ayer hubo mucho énfasis en el tema de si se opta por una oferta más privada, ¿cómo se mejora la calidad de la oferta? Y hubo bastante intercambio sobre los desafíos que eso ha planteado en Argentina y en otros países de la Región.

Algo similar se desprende del trabajo de intermediación de Jaqueline. También, hay un énfasis en el movimiento desde instituciones públicas, que hacen directamente las cosas, a un rol más fuerte de las instituciones privadas, de la regulación, y también de los incentivos, en una dirección muy similar a la que observábamos en el caso de la capacitación.

En el caso de salud y enfermedades ocupacionales, también aparece este rol indirecto del Estado con una importancia creciente.

Para qué decir en el tema de empleo y salarios, ahí es clarísimo que el papel directo del Estado es un papel absolutamente subsidiario.

Esta es una primera conclusión: una tendencia en todos los campos de los cuales hemos hablado, desde un Estado que interviene directamente a un Estado que sólo lo hace en forma indirecta.

Hay un segundo aspecto que ha surgido, en forma más o menos explícita en la discusión, y que a mí me parece importante. Tiene que ver con las proporciones, con la importancia relativa de las cosas. Creo que es claro que para resolver buena parte de estos temas laborales, la mayor importancia relativa está en el crecimiento y en el desarrollo general del país y que, buena parte de las políticas laborales que aplicamos, si bien son políticas importantes, que deben estar ahí, son un segundo escalón comparado con el aspecto principal que es cómo se logra sostener un proceso de crecimiento y desarrollo fuerte.

Esto lo hemos visto claramente en el tema de los empleos y los salarios. Se decía que el crecimiento del empleo y de los salarios había sido moderado en la década pasada. Efectivamente, hubo una cierta frustración porque no se crearon más empleos. Pero lo que muestran los cuadros de Carmen, es que, si uno mira el conjunto de la década, considerando el primer quinquenio, en que se crecía, y el segundo quinquenio, en que se crecía menos, el desempleo subió de 7,5% a 11%. No hay ninguna política laboral que nosotros conozcamos para hacer cambiar el desempleo de 11% a 7,5%. Son todas políticas de dimensiones mucho más pequeñas.

Lo decía también Gustavo a propósito del entrenamiento. Una parte fundamental del entrenamiento está en la firma y, las firmas entrenan cuando están expandiendo su nivel de ocupación y cuando están invirtiendo en nuevas maquinarias. Por lo tanto, el efecto inductivo del crecimiento sobre el entrenamiento, probablemente, es más importante que cualquier programa que podamos diseñar.

Lo mismo en intermediación y salud y enfermedades ocupacionales, de las que se ha hablado hoy en día. Se decía, ¿cuáles son los elementos claves para la salud y las enfermedades ocupacionales? Desempleo y subempleo, sector informal, maquinarias inadecuadas. No cabe duda de que hay un efecto inductivo del crecimiento sobre todo aquello que es importante.

Esto no significa que las políticas específicas no sean valiosas, claro que lo son, pero como un segundo escalón, y en ese sentido, es importante reconocer la relevancia relativa de las variables que, en definitiva, influyen sobre estos aspectos laborales.

Hay un tercer aspecto, que tiene que ver con la frustración de por qué, si se

creció más durante la década, no se crearon suficientes empleos (a pesar de que el crecimiento sí tuvo un efecto positivo, en comparación a los períodos de menor crecimiento). Mi apuesta sería que, si uno contrasta los países que tuvieron los mejores resultados de empleo con los que tuvieron los peores resultados, las diferencias tienen que ver con las reglas de juego laborales.

Es muy coincidente con el contraste entre Estados Unidos y la Unión Europea. O lo que muestran varios países de la Unión Europea en los últimos años al cambiar sus reglas de juego laborales, y el efecto que han inducido sobre el empleo. Pienso que alcanzar un crecimiento más generador de empleos requiere rediscutir, una vez más, el tema de las reglas de juego del mercado laboral y preguntarnos si las que tenemos hoy son las más eficaces desde el punto de vista de tener crecimiento con empleo. Porque hay crecimiento con empleo, hay crecimiento con más empleo y con menos empleo, pero lo que no se ha descubierto aún es empleo sin crecimiento.

Quisiera mencionar áreas de las cuales hemos hablado menos y que, sin embargo, son temas importantes de discusión para el futuro.

Primero, creo que sabemos mucho más “qué” hacer que “cómo” hacerlo. Si uno recorre los documentos que se han presentado aquí, a mí me parece que hay un cúmulo muy grande de conocimientos, hay bastantes elementos compartidos y puntos de convergencia respecto de qué hacer. Pero, respecto de cómo hacerlo, desde el punto de vista de la economía política, entendiendo que las políticas son el resultado de la interacción entre quienes quieren aplicarlas, el resto de los actores políticos, los actores sociales, y el público en general, nuestro conocimiento es menor.

Tenemos un desafío pendiente en la Región. El énfasis debiéramos moverlo desde estos estudios respecto de qué hacer, a más estudios de cómo hacerlo, que tienen una metodología un poco distinta, que suponen una mirada un poco más histórica en los países, que supone reconocer la presencia e identidad de los actores, reconocer sus intereses y sus convicciones. De ese modo, seríamos capaces de diseñar estrategias más eficaces de cambio. Ello supone algunos pasos. Quisiera mencionar sólo dos.

El primero es estudiar más la demanda, como dirían las personas de marketing de las empresas. Estudiar más cómo las personas perciben las distintas políticas. Estudiar más cuál es la forma apropiada de denominarlas. Cualquier empresa estudia mucho su demanda antes de poner un producto en el mercado; cualquier político hace muchas encuestas y estudia mucho la demanda antes de definir su programa de cambio. Todo gobierno debiera estudiar más su demanda antes de tratar de vender su producto: sus políticas. Pienso que, en los temas laborales, no hemos estudiado lo suficiente la demanda, la percepción que la gente tiene de lo que decimos, incluso de los términos que usamos.

Cuando hablamos de flexibilización, dicho concepto tiene una carga emocional que hace que, para un porcentaje muy grande de los trabajadores, sindicalistas y políticos de nuestra Región, flexibilización sea lo mismo que desprotección. Flexibilización no es percibido como capacidad de adaptación de las personas al cambio, es percibido simplemente como desproteger, por eso, cuando se enuncia el concepto despierta grandes resistencias, aún antes de que se explique en qué consiste el paquete de propuestas que contiene.

Ligado al estudio de la demanda, está el tema de la persuasión. Estoy de acuerdo con algo que decía Félix, cuando señalaba que los obstáculos, las inercias que dificultan los cambios no son sólo los intereses políticos, no son sólo los intereses de organizaciones, son también las ideas, son también las convicciones.

Creo que tenemos que construir una relación distinta con los medios de comunicación, aspecto que, en general, se analiza muy poco al debatir sobre las políticas sociales. Tenemos, a este respecto, que entender la función particular que juega la concertación social. Esta muchas veces se entiende como un mecanismo para construir acuerdos, como un mecanismo para negociar y pocas veces como un mecanismo para persuadirse recíprocamente, en que el objetivo es la construcción de un lenguaje común y consensuar elementos que permitan después hacer los cambios.

Estos puntos marcan la necesidad de un enfoque de economía política, no a seguir analizando por la vía del equilibrio parcial, donde estudiamos, por una parte, el problema técnico; donde hay quienes miran el problema del poder político, y donde muy pocos estudian la demanda, la formación de las convicciones y el uso del lenguaje.

Nuestra capacidad para hacer reformas en la Región (y la dificultad que hemos tenido para hacerlas) tiene que ver con la capacidad de actuar simultáneamente en estos tres niveles.

Nuestro desafío es crear reglas de juego en lo laboral que sean eficaces en la etapa en que nos toca vivir. Pero esas reglas de juego se crean en el sistema político. ¿Cómo crear condiciones en el sistema político para que las reglas de juego que necesitamos se puedan aprobar? Esos políticos actúan en la sociedad, necesitan ser electos, necesitan votos. ¿Cómo construir a nivel de la sociedad los consensos básicos para que esos dirigentes políticos puedan actuar de esa manera?

Me parece que una conclusión de lo que no hemos discutido, y de lo que hemos discutido menos, es la necesidad de girar un poco, desde áreas técnicas en las cuales creo que sabemos bastante, y los documentos de esta Conferencia lo demuestran, hacia un área de economía política, respecto de la cual creo que tenemos un déficit enorme en la Región.

MERCADOS LABORALES
EN CRISIS:
El Caso de Argentina.

Pilar, 20-21 de septiembre, 2002

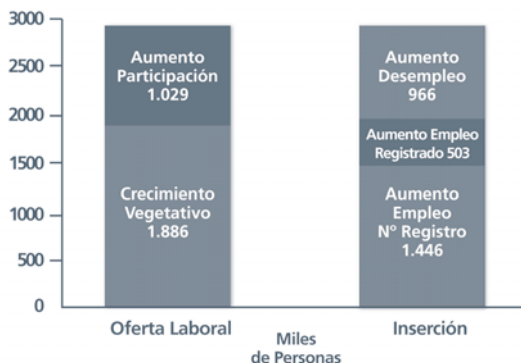
Objetivos en el Estudio
del Caso de Argentina.

Oswaldo Giordano.

Me pareció interesante comenzar mi exposición presentando lo que podríamos denominar “El Balance Laboral de los ‘90”. Para ello, una aclaración metodológica importante es que vamos a incluir en esta descripción el período que va desde el año 1990 -que es cuando el país sale de la hiperinflación y comienzan las reformas estructurales- hasta 1998, año en el que se produce un quiebre de tendencia en lo económico y comienza la recesión que hoy estamos viviendo en toda su profundidad.

Por el lado de la oferta de trabajo, en esos 8 años se incorporaron al mercado de trabajo unas 1,9 millones de personas debido al crecimiento vegetativo que tuvo la Argentina. Se trata de un crecimiento demográfico relativamente alto, especialmente si nos comparamos con las naciones más desarrolladas. A este fenómeno se le adiciona alrededor de un millón de personas que antes permanecían inactivas y que durante los ‘90 decidieron ingresar al mundo laboral, aumentando la tasa de participación. En este proceso tuvo una participación decisiva el vertiginoso crecimiento que hubo en los ‘90 de la tasa de actividad femenina. En este aspecto seguimos las tendencias observadas en los países más desarrollados.

Gráfico 1. El Balance Laboral de los ‘90 (1990-1998).

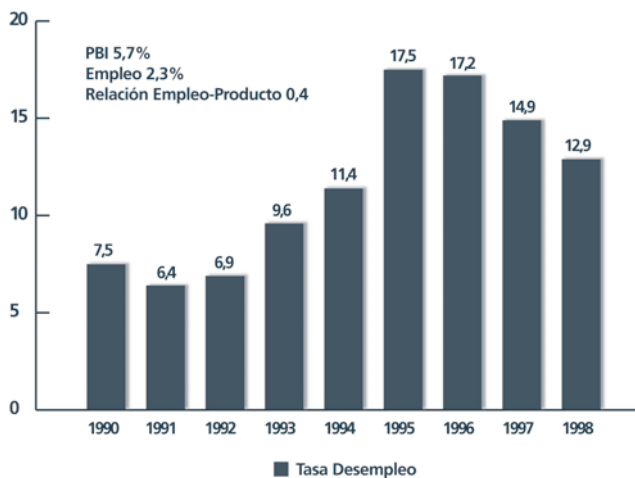


¿Qué paso con estos trabajadores que se incorporaron durante estos 8 años al mercado de trabajo? Una parte muy significativa de estas personas (alrededor de 1,5 millones) se insertaron a través de un empleo no registrado, es decir sin cumplir con las normas laborales y sociales. Otra parte, la menor, consiguió un empleo en el mercado formal, es decir, registrado. Con lo cual, en definitiva -número más, número menos- lo que el Gráfico 1 dice es que la capacidad de la economía para generar empleo alcanzó sólo para cubrir el alto crecimiento vegetativo que tiene la Argentina. A esto se le agrega que la gran mayoría de los empleos (alrededor de las tres cuartas partes) son de muy baja calidad ya que no llegan a cumplir con las normas laborales.

La consecuencia de esta equivalencia entre crecimiento demográfico de la oferta de trabajo y crecimiento del empleo es que el crecimiento de la oferta de trabajo asociado al incremento en la tasa de participación, es de una magnitud análoga al aumento del desempleo. Así se explica en términos cuantitativos, el fenómeno -muy difundido por los medios de comunicación social- de un explosivo comportamiento de la tasa de desempleo.

El Gráfico 2 muestra la tasa de desempleo desde el año 1990 a 1998. Más allá de vaivenes coyunturales -como por ejemplo el pico en el año 1995 asociado a la crisis mexicana- la tendencia es claramente ascendente. El saldo final del período es que prácticamente se duplicó la tasa de desempleo. En un contexto de tasa de crecimiento de la economía bastante alta (del orden del 6%) el empleo creció a una tasa relativamente modesta (2,3%). La relación Empleo Producto estuvo en el orden del 0,4. Es decir que por cada punto que aumentaba la actividad económica, el empleo sólo lo hacía en un 0,4%.

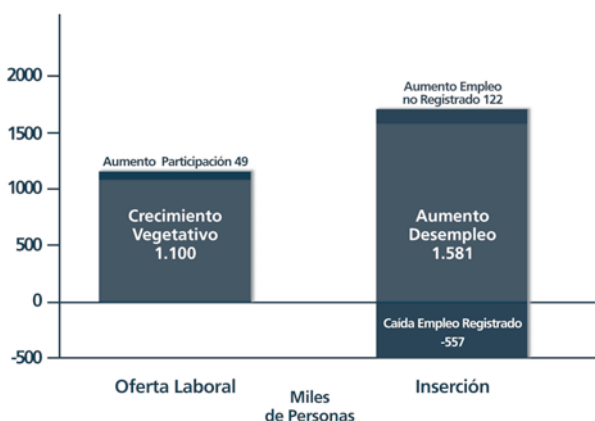
Gráfico 2. El Balance Laboral de los '90 (1990-1998).



Así aparecen los dos fenómenos laborales más notables de los '90. Por un lado, el aumento en la tasa de participación, que derivó en la incorporación de casi un millón de trabajadores adicionales al mercado de trabajo. Esto implicó una presión adicional al elevado crecimiento vegetativo que tuvo la Argentina. Por otro lado, un mediocre comportamiento del empleo frente al crecimiento económico. El crecimiento económico alto no alcanzó para generar -en términos cuantitativos y cualitativos- los empleos necesarios para mantener en equilibrio el mercado de trabajo. Probablemente el interrogante más importante que nos deja este período -que fue el de la recuperación de la estabilidad y el crecimiento- es explicar por qué cuantitativa y cualitativamente el empleo tuvo una dinámica tan pobre.

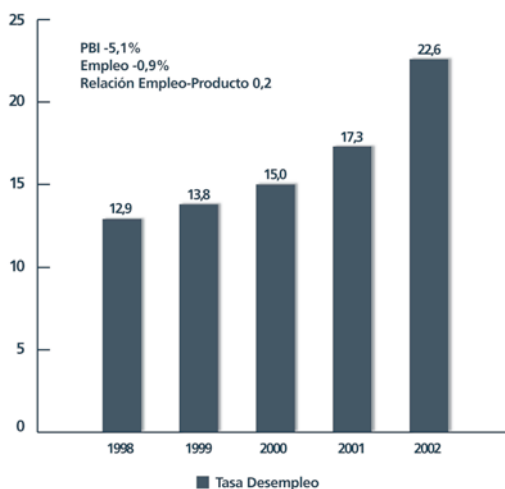
Presentamos las principales variables laborales para el período de crisis, es decir desde 1998 hasta la actualidad (Gráfico 3). Como era previsible, dada las características de las variables demográficas, en estos cuatro años hemos seguido teniendo un crecimiento vegetativo alto. Por otro lado, aunque pequeño, se produjo también un aumento de la tasa de participación. Ambos efectos tuvieron como contrapartida un importante crecimiento del desempleo. En valores absolutos casi 1,6 millones de personas pasaron a estar desempleadas. Este crecimiento se explica, por un lado, por el 1,1 millón de personas que se incorporaron al mercado de trabajo debido al crecimiento vegetativo y a las 49 mil que decidieron convertirse en trabajadores y que no fueron absorbidas. Por otro lado, se explica por qué la economía pasó a destruir empleos. En cuatro años se destruyeron 435 mil empleos producto de la pérdida de casi 600 mil puestos de empleo registrado, fenómeno que fue parcialmente contrarrestado por la generación de alrededor de 120 mil puestos de empleo no registrados.

Gráfico 3. El Balance Laboral en la Crisis (1998-2002).



Más allá de que la oferta de trabajo tuvo un comportamiento menos dinámico que hasta 1998, la tasa de desempleo aumenta 10 puntos (Gráfico 4). En el marco de que el PBI estuvo cayendo en el orden del 5% anual, la caída del empleo fue del 1%. En cierta medida, el mercado de trabajo destruyó menos empleos de los que podría haber hecho en función de la brutal caída en el nivel de actividad económica. Esto explica una relación Empleo Producto extremadamente baja, del orden del 0,17. Aún así, el comportamiento es francamente decepcionante. La tasa de desempleo supera al 20%⁶⁵ y la calidad del empleo se ha deteriorado significativamente.

Gráfico 4. El Balance Laboral en la Crisis (1998-2002).



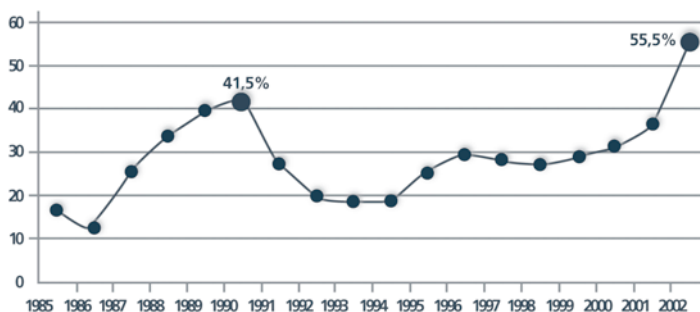
Desde el punto de vista social la involución es alarmante. El Gráfico 5 ilustra el fenómeno a partir de cuantificar la incidencia de la pobreza. La Argentina tuvo durante la década de los '80 porcentajes de población pobre del orden del 15-20%. Se observa un pico con la hiperinflación de fines de los '80 y comienzo de los '90. Así, en 1991 llega a superar el 40% de la población. Hay una fuerte caída durante la primera etapa del plan de convertibilidad, en forma simétrica con la drástica reducción de la inflación. Luego hay un pico de menores dimensiones con el efecto Tequila que es superado cuando vuelve a crecer la economía. A partir de ahí, se observa la explosión reciente que nos ha llevado a un hecho inédito: más de la mitad de la población argentina vive con ingresos inferiores a la línea de pobreza.

Se combinan dos fenómenos particularmente dañinos para el tejido social. Por un lado, la destrucción de 600 mil empleos registrados. Por el otro, una caída

del 30% en el salario real. Las consecuencias sociales de estos dos factores explican la duplicación de la pobreza o, planteado en términos absolutos, casi 20 millones de personas condenadas a vivir con ingresos inferiores a la línea de pobreza. Adicionalmente, hay razones para suponer que lo peor todavía no se ha dado ya que todavía quedan pendientes ajustes que seguramente implicarán mayores caídas de salario y de empleos (por ejemplo, el reacomodamiento de algunas tarifas públicas).

Se trata de una crisis que no tiene precedentes en la Argentina. También es difícil encontrar antecedentes en otras partes del mundo. En esta línea de análisis me pareció interesante y útil analizar la crisis del año 1892 en Chile. Obviamente que ninguna experiencia es idéntica a otra. Mucho menos cuando comparamos países diferentes en épocas distintas. Sin embargo, la crisis del '82 en Chile no sólo es relevante por ciertas analogías con lo que ocurre en la Argentina en la actualidad sino, fundamentalmente, porque es un muy buen ejemplo de salida exitosa.

Gráfico 5. Las Consecuencias Sociales. Porcentaje de personas pobres.



En Chile se produjo una caída muy fuerte del nivel de actividad económica y una explosión del desempleo. Como ocurre actualmente en la Argentina, se utilizaron con mucha intensidad programas de tipo asistencial para mitigar los efectos sociales. En el año 1982, la tasa de desempleo llegó al 20%. Si a esto se le adicionan los programas de empleo mínimo, la tasa de desempleo efectiva es mucho más alta, seguramente superior al 30% de la población activa.

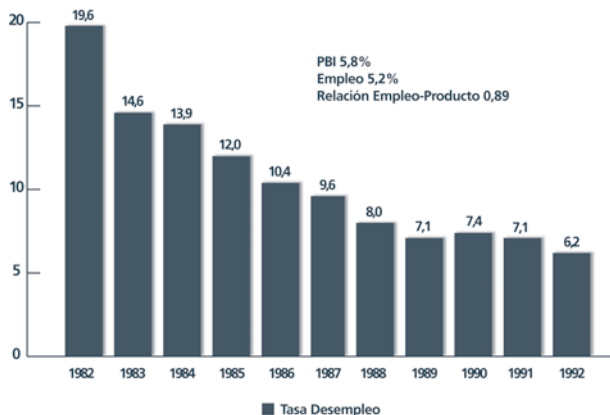
EL Gráfico 6 ilustra de una manera muy simple como se produjo la salida de la crisis. Hay dos hechos que es necesario enfatizar. Por un lado, que Chile tuvo una década de crecimiento sostenido (en el orden del 6% anual). En otras palabras, la salida de la crisis se dio en el marco de un persistente y sistemático creci-

65- Se observa en el año 2002 una tasa de desempleo del 22,6%. Este valor anual surge del promedio simple de los valores correspondientes a las ondas de Mayo y Octubre de la Encuesta Permanente de Hogares realizada por el INDEC. La diferencia que se presenta con las cifras oficiales se debe a que hemos considerado como desempleadas a aquellas personas que poseen un Plan Jefe-Jefa de Hogar.

miento de la economía. El otro factor clave es que este crecimiento de la economía se tradujo en una alta generación de empleo. Es decir, el mercado de trabajo de Chile reaccionó muy positivamente a la evolución de la economía. Esto se refleja en que la relación Empleo Producto fue del 0,9. Para tener una referencia tomemos en cuenta que es una relación Empleo Producto que duplica la observada en la Argentina durante los '90. La combinación de estos dos factores le permitió a Chile producir una masiva generación de empleos, una rápida reducción en la tasa de desempleo y un persistente mejoramiento de los indicadores sociales.

Esta experiencia nos está sugiriendo que las crisis son superables, aun en casos con la profundidad y connotaciones trágicas como la que está viviendo actualmente la Argentina. Si Chile lo logró hace dos décadas, Argentina lo podría hacer ahora. Obviamente que sea posible no implica que efectivamente vaya a ocurrir. En primer lugar, es necesario tiempo. Efectivamente, Chile redujo la tasa de desempleo superior al 20% y lo hizo relativamente rápido pero no de manera inmediata. Tenemos que ser conscientes de que en esto no hay magia; pero sí que en plazos razonables se puede volver, por ejemplo, a tasas de desempleo de un dígito. En segundo lugar, y tal vez lo más importante, Chile aplicó con seriedad un conjunto de políticas económicas y laborales consistentes con el objetivo buscado.

Gráfico 6. La Crisis del '82 en Chile (1982-1992).



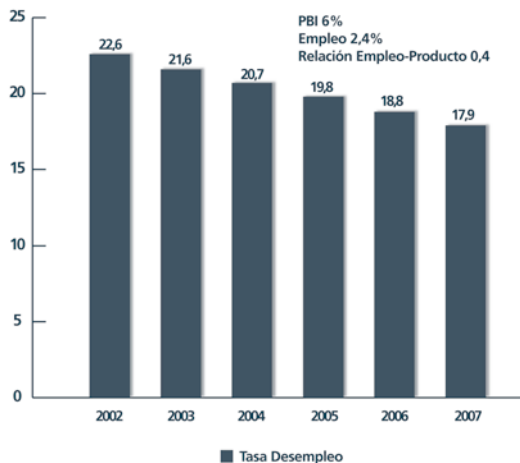
La posibilidad de salir de la crisis o de perpetuar los problemas depende decisivamente de la visión que tenga el equipo responsable de ejercer el gobierno.

En este sentido, es necesario enfatizar dos aspectos que surgen de la experiencia chilena. En primer lugar, es clave tener crecimiento sostenido. Con tasas de crecimiento inferiores al 5% no hay solución para los problemas laborales y

sociales. En esto hay que ser claro, no hay programa social -por grande y bien diseñado que esté- que compense las consecuencias de un mal desempeño de la economía. En segundo lugar, lo que la experiencia chilena (y de otros países) demuestra es que hay que organizar el mercado de trabajo de manera que el crecimiento de la economía genere análogos crecimientos en el empleo. En otras palabras, la única manera de salir de una crisis como la que estamos viviendo es con tasas de crecimiento sostenido; pero también, con un mercado de trabajo capaz de traducir ese crecimiento sostenido en aumentos del empleo. En el caso de la crisis de los '80 en Chile esta consistencia de las políticas laborales se reflejó en una relación empleo producto de 0,9.

Con estos antecedentes nos propusimos hacer algunas simulaciones sobre como podría ser la salida de la crisis en nuestro país. El punto de partida es un supuesto optimista de que la Argentina reordena su organización económica y comienza a crecer a una tasa del 6% anual (se trata de un supuesto ambicioso que, por lo menos en el actual contexto político, nos cuesta imaginarnos como se podría lograr). Tomando como base una tasa de desempleo del 22,6% hicimos la primera simulación para los próximos 5 años. Se trata de un plazo que parece eterno, sobre todo para la gente que hoy mas está sufriendo las consecuencias de la crisis, pero -como se puede verificar- el único que parece realista en términos de soluciones genuinas. Para completar la simulación supusimos, de manera conservadora, que la tasa de actividad permanecerá constante al nivel del año 2002 (42%) sin ningún crecimiento adicional.

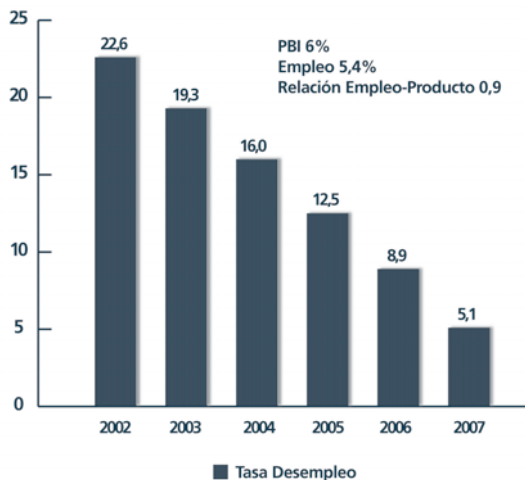
Gráfico 7. Algunas Simulaciones: Alternativa I.



Si este crecimiento alto se da con la relación Empleo Producto de 0,4 -que es la que tuvo Argentina en la década de los '90- la consecuencia es que el empleo crecería al 2,4% anual. Los resultados, como se muestran en el Gráfico 7, son impactantes y claros: en 5 años no superamos la crisis del empleo. Es decir, nos mantenemos en tasas de desempleo extremadamente altas y que resultan intolerables desde el punto de vista social. En este escenario, de crecimiento económico alto pero poca reacción del mercado de trabajo, la política asistencial más que un paliativo para la transición es un mecanismo permanente de contención frente a las profundas fragmentaciones que generan los desequilibrios en el mercado de trabajo. El resultado es claro y decepcionante. Lo que nos está diciendo esta simulación es la gravedad de la crisis, la presión que genera el aumento en la oferta de trabajo y, lo más importante, que sin un cambio en la dinámica del mercado de trabajo no hay solución posible para los problemas sociolaborales que sufre la Argentina.

Esto nos llevó a realizar una segunda simulación cuyos resultados se presentan en el Gráfico 8. Nuevamente usamos el supuesto optimista de un alto crecimiento económico y un moderado comportamiento de la tasa de participación. La diferencia es que en este caso utilizamos como supuesto la relación empleo producto que tuvo Chile entre el '82 y el '92. Como se señaló anteriormente, el periodo de salida de la crisis se observó una relación de 0,9. Esto implica que por cada 6 puntos que crece el PBI por año, el empleo crece el 5,4. Comparado con la simulación anterior la principal diferencia es que se duplica la tasa de crecimiento en el empleo.

Gráfico 8. Algunas Simulaciones: Alternativa II.



Este mayor dinamismo del mercado de trabajo genera un cambio sustancial en la tasa de desempleo. El gráfico muestra un mejoramiento muy sensible año a año. De esta manera, se conseguiría una caída muy significativa en plazos razonables. Bajo este escenario resulta consistente asumir el desempleo como un problema transitorio que genuinamente vamos resolviendo por la vía de políticas económicas y laborales consistentes.

Obviamente que estas simulaciones son demasiado simples y mecánicas y que para darles mas precisión se deberían tener en cuenta una serie de factores adicionales. Sin embargo, opino que son suficientes como para demostrar la gravedad del problema acumulado por Argentina y lo difícil que es resolverlos en plazos razonables. Piensen que estamos suponiendo un crecimiento sostenido del 6%. No es una meta imposible, ya que lo tuvo Argentina entre el '90 y el '98 y la sostuvo Chile durante más de 10 años. Sin embargo, en el actual estado de situación política parece una meta de muy difícil cumplimiento.

De todas formas, a mi juicio esto no es el principal desafío. Creo que el mensaje mas importante que nos están transmitiendo las simulaciones es que necesitamos cambiar el tipo de relación entre el mercado de trabajo y el sector productivo. Necesitamos cambiar la dinámica del mercado de trabajo ya que si mantenemos la relación empleo producto observada en los '90 aun con crecimiento alto y sostenido vamos a fracasar. Tenemos que conseguir un mercado de trabajo que reaccione mucho más dinámicamente frente a la evolución de la economía. Esto plantea un enorme desafío a nuestra creatividad, idoneidad técnica y capacidad para la generación de consensos políticos.

Quiero señalar lo que sería, a mi juicio, algunos puntos de partida que serían interesantes tener en cuenta durante el Seminario, sin dejar de asumir que el objetivo es disponer de un espacio para la discusión lo más amplio y sincero posible. Lo primero, es no minimizar la gravedad del problema. Yo creo que no estamos frente a una crisis, sino frente a una tragedia. La forma en que se ha destruido la organización económica y cómo esto se ha reflejado en el mercado de trabajo y, consecuentemente sobre los indicadores sociales, es una señal de alerta.

El segundo punto a destacar es que, justamente por la magnitud, no hay soluciones mágicas. Es nuestro deber rechazar con énfasis las recetas simplistas que por conveniencia política o ignorancia buscan generar esperanzas sin ningún tipo de fundamento. Muchos de los daños producidos son irreversibles y van a requerir mucho tiempo de trabajo sistemático para su resolución. No pensemos que con la firma del acuerdo con el Fondo Monetario Internacional o rompiendo relaciones con este organismo se van a solucionar los problemas. Desgraciadamente, estamos frente a un desafío muchísimo más complejo. El sistema político tiene que asumir la laboriosa tarea de encarar un trabajo sistemático de reformas que involucra la organización de la economía y de las insti-

tuciones sociales, dentro de ellas la organización del mercado de trabajo.

Se requiere, para estar a la altura de las circunstancias, una gran dosis de esfuerzo, imaginación y audacia. Muchas recetas, probablemente las más recomendables para períodos normales, hoy resultan manifiestamente insuficientes. Necesitamos recetas acordes a una tragedia, no recetas para tiempos normales. Nos gustaría que de este Seminario surjan ideas en esta línea, es decir comenzar a delinear estrategias para revertir la tragedia. El otro aspecto clave es tener en cuenta que cualquier cambio que uno pretenda aplicar en la organización del mercado de trabajo requiere, para ser efectivo, no sólo un buen diseño, sino también suficiente consenso. En esto también pensamos que la representatividad y el amplio espectro de participantes puede ayudar a encontrar los ejes comunes que sostengan los consensos necesarios.

Quiero terminar mi exposición enfatizando que el camino para superar la desintegración social es la generación masiva de empleos. No hay otra alternativa frente a la magnitud del problema que sufrimos. Se pueden imaginar paliativos, pero si no logramos una generación masiva de empleos, no hay solución. Todavía no se ha inventado la fórmula para poder generar empleo sin crecimiento y, mucho menos, que se pueda generar empleo masivo sin crecimiento alto. Por lo tanto, buena parte del problema pasa por recomponer el funcionamiento de la economía, que hoy está en gran parte paralizada.

De todas formas, está claro que el crecimiento es condición necesaria pero no suficiente. ¿Cuáles son los otros factores que hacen que efectivamente consigamos, en un plazo razonable, la solución o, por lo menos, un piso de optimismo en relación a la crítica situación en que hoy vivimos? Este interrogante, referido a la organización del mercado de trabajo, es el que subyace en el diseño de la agenda del Seminario. Aspiramos a discutir alternativas que nos permitan ser más optimistas en relación a la posibilidad de -suponiendo que empezamos a resolver en primer lugar los problemas políticos que tiene Argentina y, en segundo lugar, los problemas económicos- instrumentar mecanismos de generación de empleo que permitan atacar esta tragedia que hoy vivimos en materia del deterioro de los indicadores sociolaborales.

Por eso es que organizamos el Seminario a través de una agenda bastante abierta y genérica, que permita abarcar un amplio espectro de temas con una metodología altamente participativa. Se incluyen temas que tienen que ver con regulaciones laborales -tanto legales como las emanadas de la negociación colectiva- y también el otro gran componente que hacen a las reglas del juego en el mercado de trabajo que es la seguridad social.

La idea es partir de la crisis pero poner énfasis en buscar mecanismos para salir de ella. No pretendemos que sea objetivo del Seminario analizar el pasado para identificar responsabilidades en la generación de la crisis sino usar el pasa-

do para extraer lecciones que nos sean útiles para futuro. Los errores y aciertos cometidos en el pasado, tanto como la experiencia acumulada por otros países nos pueden ayudar en este gran esfuerzo de creatividad e imaginación que tenemos que realizar.

Las reformas recientes en
la legislación laboral.
¿Poco, mucho o mal orientadas?

Alberto Tomassone,
Daniel Funes de Rioja,
Juan José Etala (h),
Roberto Izquierdo,
Carlos Rodríguez.

Expositor: Alberto Tomassone *

***versión no corregida por el autor**

En principio yo creo que realizar un análisis de la última normativa laboral, teniendo en cuenta que el panel que me acompaña es de especialistas en Derecho Laboral, sería poco humilde de mi parte explicarles a ustedes en qué considero que ha fallado o no el régimen laboral. Creo que nosotros, que participamos de la reforma, hemos demostrado que sabemos muy poco del empleo. Creo que lo que hicimos fue manejanos permanentemente con un lenguaje académico, impuesto por los economistas y con premisas del campo económico. Recién escuchamos en la segunda alternativa: "armemos la estructura de relaciones laborales y después veamos el efecto que tuvo". Este fue siempre el estigma que tuvimos en la negociación.

Las reformas laborales tuvieron tres puntos centrales: el régimen de contrataciones y despidos, la centralización o descentralización de la negociación colectiva y el impacto de la ultractividad y el costo laboral. En esos tres temas siempre se cargó la reforma laboral. Y en este marco se dictaron 29 leyes y más de 40 decretos desde el año 1990 a la fecha. La discusión laboral estuvo siempre marcada por un contexto político, ya sea consecuencia de sugerencias de los organismos financieros internacionales o de los vaivenes políticos del gobierno de turno.

La realidad que marcaba recién Osvaldo y que fuera señalada como la panacea para alcanzar el empleo o ir superando el desempleo, diseñada y argumentada por prestigiosos economistas, nos ha mostrado que no guardaba relación con la realidad. Estas políticas activas económicas que tendrían que alcanzar, como lógica consecuencia, importantes niveles de empleo en nuestro país no dieron resultado. Se nos decía que, para solucionar el problema de empleo debía resolverse el problema de la inversión. Hubo un crecimiento importante en la inversión durante los años 1990 a 1997, y el desempleo pasó del 7% al 17% con el pico del 18% en el año 1995. Después se nos dijo también que los salarios eran muy altos y que si estos no bajaban hasta un punto racional,

las empresas no contrataban por falta de competitividad. El salario cayó desde el año '84 al '80, 50 puntos, y del año '90 al año '92 otros 17 puntos más. El desempleo, en ese mismo período, alcanzó el 17%. Se nos dijo que si la economía no crece, el empleo tampoco crece. Todos sabemos que desde el año '90 al '97 el PBI creció un 40%, casi más del 6,5% anual en algunos casos. Sin embargo, la tasa de desempleo era la que veníamos registrando. Después, el último tema eran los altos impuestos del trabajo. Estos fueron modificados, cayó realmente. Recordemos el famoso Decreto 492 de 1995, llegando a lugares donde la baja de las cargas salariales eran hasta de un 80%. Y el desempleo siguió sin bajar.

Me parece interesante que volvamos a pensar esta cuestión partiendo, como abogados, de la siguiente premisa: que nos es válido que, frente a la imperiosa necesidad de solucionar el problema del desempleo en nuestro país, se pretenda exclusivamente mediante reformas laborales suprimir la crisis del empleo. Con ello no quiero decir que no es necesario mejorar el marco normativo de las relaciones laborales. Creo que sí hay muchas cosas que podemos mejorar. No niego el cambio que se produjo en la economía, en la producción, en el trabajo, en el avance tecnológico que llevan, indudablemente, a que nos pongamos a analizar esta situación. Pero no resulta válido establecer una vinculación automática entre modificar una ley y automáticamente pensar que esto es la panacea para el empleo.

Con esto no quiero que asumamos, que la desregulación laboral tiene como inmediata consecuencia la recuperación del empleo, ni tampoco que la flexibilización laboral genera puestos de trabajo. El tema fundamental, y que aquí se ha empezado a señalar, es que el empleo está vinculado con el modo en cómo se gestiona la economía global. Las normas laborales, al igual que en los países evolucionados, tienen que acompañar este desenvolvimiento, pero no tiene la norma laboral que preceder a lo que se pretende y después posteriormente implementar en economía. También tenemos que ver que hubieron determinados temas que fueron instalados en nuestra sociedad. Luego el mundo, lentamente y nuestro país más rápidamente, demostró que no era realmente práctico, y que son distintos sus funcionamientos en determinados países a como funciona en el nuestro cuando se los traslada, se los traspola automáticamente.

El medio más idóneo que tenemos es la negociación. La transformación laboral tiene que ser producto de la negociación colectiva: una negociación colectiva que tenga la solidez institucional de los actores sociales sentados en la mesa. Debemos fortalecer el proceso de negociación con un alto nivel de legitimidad de estos actores. Es cierto que esta negociación nos lleva más tiempo. Es más práctico sentarnos y hacer un proyecto de ley o que el Estado nos acompañe en los proyectos de ley. Los que tenemos un largo tiempo en esto estuvimos acostumbrados a que el Estado impusiera, hasta ahora, la normativa y nosotros dis-

cutíamos sobre borradores ya hechos, que marcaban la tendencia de la autoridad de turno, para señalar cuál era el rumbo que quería seguir y que, muchas veces, no aceptaba ni modificaciones del consenso alcanzado entre las partes. Creo que el diálogo social es importante y, en este marco, la negociación para la transformación laboral va a ser mucho más importante.

Si todos nosotros -como bien explicaba Osvaldo haciendo referencia a esa reunión que tuvimos hace unos años en Mar del Plata- nos ponemos a trabajar en una mesa para ir elaborando distintas alternativas, vamos a responder mucho más a la realidad que aquellos proyectos que nos traen de afuera o aquellos proyectos con los que el político iluminado de turno cree que soluciona la crisis. Insisto: no niego con esto la importancia y trascendencia que pueden tener las experiencias de afuera; pero éstas no dan los mismos resultados en nuestro país, como no dan los mismos en otros países si no analizamos la idiosincrasia de los mismos. Los únicos que lo pueden evaluar son los actores sociales.

Yo comparto con Osvaldo que hay que estimular más estas reuniones; porque cuando estamos todos nosotros -que normalmente somos los mismos que estamos sentados en mesas de discusión- hablamos más francamente y podemos llegar a acuerdos más fácilmente que cuando nos son impuestos. Recuerdo que, cuando nos sentamos aquella vez en Mar del Plata, uno de los argumentos más duros era que el problema más grave de Argentina era que no se negociaba. Y nos dimos cuenta que era mentira, porque todos dijimos que en Argentina todo se negocia. No es cierto que en Argentina no se negocia. Permanentemente estamos negociando y permanentemente estamos buscando alternativas. Lo que no aceptamos son las alternativas impuestas. La transformación tiene que venir de estar sentados en la mesa de diálogo.

En una reunión que tuve con el Dr. Fernández Humble, comenté la experiencia del famoso artículo 28 de la ley 25.250 con la figura del árbitro. El sector empresario y nosotros no estábamos de acuerdo con el árbitro. Nosotros presionábamos con el árbitro porque no teníamos alternativa, se nos caían los convenios. Entonces, fue necesario buscar algo para contener esta caída. El sector empresario, por teléfono y en plena cámara de diputados, me preguntaba qué me parecía si suprimíamos el árbitro y dejábamos que la negociación se extendiera hasta que se llegara a un acuerdo. El que se opuso fue el gobierno.

Nosotros tenemos leyes que han modificado la negociación colectiva. Tenemos una ley de PyME, y yo le pregunto a ustedes: ¿cuántos convenios de PyMES negociamos? No negociamos nada, negociamos la crisis porque ignoramos la normativa. Les pregunto a todos mis colegas: ¿se acuerdan de los números de las 29 leyes? Ni sabemos de qué tratan, porque hay leyes que tienen distintos contenidos. Ninguna ley es Ley de Negociación Colectiva, porque hablamos de Ley de Negociación Colectiva, pero no nos olvidemos de que tiene

algunos temas de solidaridad, otros sobre huelga y otros más. Entonces, tenemos un zafarrancho de leyes en el que nosotros mismos nos perdemos, porque no sabemos si ese decreto está vigente o fue derogado o fue modificado por una resolución, y así estamos manejándonos. Creo que, en principio, tenemos que ser ordenados para manejar el tema del empleo; reconozco que no sabemos sobre el tema de empleo. Hemos demostrado que no sabemos. Estamos repitiendo permanentemente teorías que nos vienen de afuera. Y no solamente los abogados discutimos el problema del empleo. Hay que discutirlo con el jefe de producción de una empresa que sabe cuál es la situación. Los técnicos vienen y te dicen esto hay que hacer, esto es la solución.

Tuvimos 29 leyes durante 12 años. No estoy hablando de estos últimos años; por eso hago un corte en el año 1998, porque desde este año en adelante no podemos hacer estadísticas. Pero desde 1990 a 1997, ¿en qué mejoró el empleo? respondiendo a todas las directivas que nos dieron. Todas iban a generar empleo. Fíjense en el caso Chile, que aumentó la producción y aumentó el empleo. Acá seguía cayendo.

Entonces ¿no les parece más conciente que, primero, definamos cuál va a ser el perfil económico de nuestro país y nos sentemos después a ver qué instrumentos podemos diseñar para facilitar el desenvolvimiento económico? Porque si no, creo que si nos volvemos a sentar vamos a hablar otra vez de más flexibilización, menos cargas, más incentivos para la contratación temporal; y después tenemos, por otro lado, el financiamiento de la seguridad social, más trabajo informal. Recuerden que cuando sacamos modalidades promovidas, eso iba a tender a que se cayera la informalidad. Tampoco pasó.

Insisto, encuentros como éste son importantes y hay que estimularlos cada vez más. Todos nosotros somos concientes de que la reforma que se pueda propiciar o los cambios que se quieran hacer, de la única forma que van a responder a la realidad, es si los actores sociales están sentados en la mesa de negociación, libres de presión política o de proyectos traídos de afuera.

Expositor: Daniel Funes de Rioja.

Adhiero a lo que se ha dicho anteriormente en cuanto a que no vamos a hacer un racconto de lo que se ha hecho o no se ha hecho, porque esta reunión convoca a toda la gente que participó o conoce y celebro que así sea. En segundo lugar, también estoy de acuerdo en que todo esto va a tener que ser el producto del diálogo social. Creo que no hay ningún modelo político, económico y social sustentable si no tiene mecanismos que aseguren el crecimiento con empleo y me parece que esto ocurre en cualquier país de medianamente desarrollado para arriba. La Argentina ha tenido historia de desarrollo y vocación de desarrollo y, ahora, nostalgia del desarrollo. Por eso, estoy absolutamente convencido de que el diálogo social va a ser fundamental, porque en ningún sistema democrático se puede articular una respuesta de esta naturaleza si no es a través de consensos.

La década del `90 lo que nos muestra, analizando la globalización en su conjunto, es que muchos países "saltaron" a la globalización sin un marco institucional y sin saber qué estaba pasando y, probablemente, con reformas incompletas. Esto no solamente le ocurrió a Argentina. Hoy, en el repaso general de la globalización, hay muchos que están demostrando eso. Por ende, primero que nada, debo decir que creo que la Argentina que viene va a tener que tener un marco institucional sólido y creíble y un sistema económico para el crecimiento. Pero, además, tiene que tener un pilar laboral para el crecimiento y no creo que esto sea simplemente cuestión de "causalidad automática", porque Argentina creció en Producto Bruto sin crecer en empleo, y la elasticidad empleo-producto sólo fue buena después del Acuerdo Marco del año 1994. Y en esto también discrepo, ya que no todas las reformas laborales tuvieron el mismo éxito o la misma desgracia. Hubo reformas de principio de los `90 que, a mi criterio, poco contribuyeron a un mercado de trabajo más adecuado a las realidades productivas y otras reformas que sí contribuyeron, lo que pasa es que cuando ello varió, fueron calificadas como promotoras de contratos "basura" y había que derogarlas. El comienzo de la recesión en el `98 y la crisis brasileña, no fueron solamente producto de Erman González, sino que hay factores que son obviamente externos, pero sí hubo interacción entre unas y otras circunstancias.

Entre el diálogo y la imposición me inclino por el diálogo, porque creo que la solución de la ley, es la ley consensuada. No cabe la menor duda que éste tiene que ser un diálogo amplio. No sé si cuando aquí se habla de negociación colectiva se están refiriendo a una determinada unidad. Creo que tiene que salir desde un diálogo del alto nivel entre actores sociales y después, por derrame, llegar a los niveles adecuados.

Por otro lado, creo que ha de ser sistemático y no asistemático. En materia de

baja de impuestos al trabajo, por ejemplo, dimos más marchas y contramarchas de las razonables. Tengamos una política A o B y digamos: los próximos 10 años ésta va a ser la política, y midámosla. Muchas veces hemos creado comisiones de seguimiento pero no han funcionado, ni tampoco han tenido en cuenta en qué variables. Una cosa es medir empleo en una economía en expansión, otra cosa es medirlo bajo circunstancias adversas. Una cosa es medirlo cuando uno, por ejemplo, modifica la edad jubilatoria o elimina el servicio militar obligatorio, con lo cual está impactando también el acceso; es decir, no es solamente el women boom sino el baby boom el que se produjo en Argentina y por ende, era razonable al eliminar el servicio militar obligatorio. Todo eso tenemos que analizarlo para saber cómo se comportan los factores y seguramente otros van a estar en mejores condiciones que yo para responder a eso.

Además, me parece que también hay un problema cultural. Entre el mercado formal de trabajo y el informal creo que hay cosas para hacer y, especialmente, para la dimensión PyME en Argentina. Si no las hacemos dentro de un mecanismo creíble y que genere confianza, va a seguir habiendo culturas “anti norma” y esto deriva en la forma de trabajo “en negro”.

Creo que algo nos une durante estos años y nos ha animado permanentemente: nosotros bregamos por el sector formal de la economía, no por el informal. Para nosotros, el otro sendero era insertar lo que podía estar en el sector informal y tratar de formalizarlo. En esto, debo reconocer que acá ha habido un esfuerzo, también de nuestros colegas del otro lado de la mesa, porque cuando discutimos el régimen de riesgo de trabajo, cuando discutimos el SECLLO, cuando discutimos el trabajo a tiempo parcial, cuando discutimos el contrato temporario de emergencia del año 1994, tuvieron por finalidad formalizar. Quizás, lo que hay que medir es, no los comportamientos de la caída del empleo después del año 1998 por razones de crisis económica, sino por qué Argentina no podía tener más actividad de mano de obra intensiva.

Entendemos que hay condicionantes de políticas, en lo que hace a la promoción o no de actividades mano de obra intensivas, que quizá no manejamos adecuadamente, incluso cuando hubo desgravaciones desde el punto de vista regional que no tuvieron tanto en cuenta el tipo de actividad, sino la distancia y éste es un punto que hay que medir de otra manera.

Nosotros hemos tenido, además de las tres vertientes de problemas (contratación, centralización y costo laboral), dos cuestiones más que hemos planteado. Una, es una visión integral del problema de salud en función de que hay un sub-sistema de la seguridad social que es el de obra sociales y otro que nos queda colgado siempre porque no lo arreglamos con la ART es el de enfermedad inculpa-ble como universo, que supongo que se tratará aquí en el bloque relativo a la seguridad social. Además del tema de la representación sindical en la empresa,

que tampoco ha sido un dato menor. Fue planteado y nunca pudimos abordarlo sistemáticamente.

El tema contratación, formas o no, está claro que, desde la perspectiva empresaria, la ley de empleo para nosotros no fue una solución ni un paliativo. La contratación del año 1994, sí.

En cuanto a centralización o descentralización, creo que el tema más grave ha sido el de la ultractividad. Si no tuviéramos en medio el tema de la ultractividad, el tema de descentralización orgánica se hubiera dado. Se estaban planteando los hechos, y el índice de convenio firmado muestra claramente que en las épocas de crecimiento económico y de reconversión tecnológica, éstas fórmulas de negociación se dieron.

Ahora, cuando aparecía el tema de la ultractividad, como transversalmente atravesó el universo y generó una fuerte desconfianza desde el interlocutor sindical de que lo que se buscaba era un desplazamiento de interlocución y no una readecuación de unidades de negociación sin discutir, porque no les cabe a los empresarios discutir quién se sienta al otro lado de la mesa.

No cabe la menor duda de que en el mundo hay una tendencia hacia una seguridad social más autónoma de financiamiento por impuestos al trabajo o exclusivamente por impuestos al trabajo que pesen gravosamente sobre la nómina salarial, y cuando hablo de la nómina salarial hablo tanto respecto al propio trabajador como a la empresa. Entonces, me parece que estas cuestiones tienen que ser atendidas.

También hay otro tema al que no le prestamos la atención debida, que es el tema de la formación continua. Es decir, cuando España se pegó contra la pared del 25 % de desempleo, no solamente tenía trabajo temporario sino que puso un énfasis muy grande en la formación continua. Y estos modelos de formación continua hicieron que cada vez hubiera menos trabajadores precarios por formación, por calificación. Es decir, acá llegamos a tener alto desempleo con demanda insatisfecha para determinadas calificaciones laborales. Y digo, mirando al país del futuro, deberíamos pensarlo.

Otra cuestión que creo que tenemos que analizar es que este país no es económica, política o socialmente viable si la curva que nos muestran dice que dentro de 5 años vamos a tener 17,5 % de desempleo. Es decir, que hay un desempleo (el 18,4 %) que se podía aguantar en un momento determinado, en 1994 porque teníamos el Tequila. No podemos aguantar estos niveles de tasas de desempleo sin red de seguridad social y con unas perspectivas tan bajas para el próximo quinquenio. Como no hay magia, y coincido plenamente en que toda la sociedad debe comprender que no hay magia, y que estamos en una tragedia. A mí me parece que este tema -cuál es la estrategia global en esta materia- va a tener que ser definido y probablemente no pueda ser definido exclusivamente

en planos políticos –creo que hay un gran divorcio entre la clase política y la realidad económico-laboral-, si uno ve todos los proyectos de leyes e inclusive la ley de emergencia económica con la duplicación de las indemnizaciones. Yo creo que lo que se busca es tapiar las ventanas, porque en definitiva la expulsión de este año no es una expulsión perversa producto de mentes díscolas, sino que es la resultante de una crisis monumental con una caída del producto bruto inédita. Y ésta es expulsiva, no tiene atenuantes.

Entonces, el tema de resolverlo, digamos, proteger a los que están adentro por el lado de duplicaciones o de los procedimientos de crisis más complejos, para demorar la salida. Me parece que quizás lo que tenemos que pensar es cómo hacemos para estimular la entrada. Y éste es uno de los grandes desafíos que tenemos.

En el año 94 también tomamos muchos temas que no se resolvieron y me parece que tienen mucho que ver con esta informalidad. Leía ayer o anteayer que hay 9 millones de personas que no aportan al sistema jubilatorio. En ese momento habíamos discutido algún sistema previsional para trabajadores autónomos de ingreso discontinuo. A mí me parece que si uno no le da un encuadramiento a ello, difícilmente resuelva un problema que en Europa se ha expandido que es el del auto-empleo. Y este auto-empleo (que será real o no), es la zona gris pero la gente está alojada en ese nicho del auto-empleo; entonces, si en Europa tiene un promedio de 14%, en Latinoamérica seguramente en el mejor de los casos va a estar en el doble. Y es lo suficientemente importante como para que tratemos de ensayar una solución que por conexidad vaya bajando los índices o ayudando a bajar los índices de informalidad o de informalización laboral, o de tendencia a la informalidad laboral.

Y por último, también voy a mencionar el tema de la pequeña y mediana empresa: Creo que tiene que haber un régimen de Pequeña y Mediana Empresa. Está la ley 24.467, que no se negoció colectivamente. Quizás hay que negociar un acuerdo macro nacional o hay que darle operatividad para que funcione, porque está funcionando de hecho y no de derecho y creo que esa flexibilidad de hecho es más riesgosa para los trabajadores y para el trabajo.

A mí me parece que la Argentina la única salida que tiene es crecer y crecer con empleo. Y para crecer con empleo tiene que ser competitiva y tiene que ser competitiva en media y baja tecnología. Para crecer con empleo en media y baja tecnología, evidentemente, tiene que tener un sistema laboral adecuado a la realidad y un sistema de seguridad social que sea más eficiente en las prestaciones.

Para ello hay otro elemento que no puedo dejar de mencionar: es el tema de higiene y seguridad laboral. No hay nada peor que vivir en la anomia. Tenemos una ley (19.587) que sólo la pueden cumplir determinado tipo de empresas. Si

nosotros no buscamos marcos adecuados como buscó la construcción con su acuerdo -no sé si comercio lo llegó a concretar- me parece que hay que buscar fórmulas que también resuelvan esto porque está ligado con el tema de la seguridad social, con el tema riesgos del trabajo, pero también con el tema de la organización del trabajo en su conjunto.

Me parece que si uno mira lo que se ha hecho con respecto a temas tan delicados como los que se abordaron en el '94; o como lo que por consenso social se logró con el tema riesgos del trabajo que se pueden afrontar; o como la que presidió la primer parte de la administración de la ministra Patricia Bullrich, donde nos sentamos a nivel técnico a debatir qué adecuaciones debía tener la legislación argentina; convenios '87; para no tener agravios con respecto a la legislación internacional, habida cuenta de que cualquier pacto multilateral al que se integre la Argentina más allá del MERCOSUR va a requerir un marco de respeto, porque le van a poner como condición básica el respeto a los derechos y principios fundamentales en el trabajo. Lamentablemente, después fue distorsionado, una vez más, políticamente, incluyendo cosas que no estaban en ese temario y que más bien formaban parte de campañas políticas que de resolución de problemas técnicos. La forma en que se logró convalidar el régimen de riesgos de trabajo por los consensos realizados en el ámbito del comité consultivo permanente, dan pie para tratar todos los temas de la larga lista de cuestiones que, por lo menos desde la percepción que uno tiene del empresariado, existen.

Para concluir quiero decir que voy a dejar una contribución personal que algunos medios ya han reflejado y que seguramente a algunos no les va a gustar en algunas cosas y a otros no les va a gustar en nada. Pero en última instancia, lo que pretendimos con quienes me acompañaron en este trabajo es escribir para proponer y discutir. Porque los romanos decían "scripta mane est condemna", lo que está escrito con la mano es lo que condena. Porque hablar en Argentina se habla lindo, pero escribir y hacerse cargo de lo que uno escribe es distinto, así que esta contribución la dejamos simplemente como un elemento a la discusión. Lo que sí estoy seguro es que por goteo no se va a resolver este problema y para tener una elasticidad empleo-producto adecuada, Argentina tiene que crecer monumentalmente, pero tiene que crecer con empleo y para ello necesita revertir fuertemente la tendencia histórica.

Comentario Técnico: Juan José Etala (h).

Sin duda que, tal cual lo dijo Osvaldo Giordano cuando empezó su presentación, no estamos en una crisis sino que estamos en una tragedia. Y el cómo salir de ella es un tema que obviamente excede esta mesa y de muy difícil solución. Pero si nosotros tenemos que buscar elementos para ver cómo salimos de este desempleo monumental en que estamos, tenemos que pensar en qué país estamos hoy. Si me pongo a anotar así, a mano alzada, cuáles son los problemas que veo, desde mi óptica, ¿qué tenemos?

- a) Un país con una inseguridad personal terrorífica.
- b) Inestabilidad política.
- c) Incertidumbre electoral.
- d) Gran inseguridad jurídica.
- e) Falta de decisión en temas fundamentales, por ejemplo, qué va a pasar con el corralito, qué va a pasar con las tarifas, con el juicio a la Corte, el acuerdo con el FMI.
- f) Inexistencia de crédito para el sector empresario por la situación bancaria.
- g) Los problemas graves que tienen las empresas endeudadas en el exterior con sus ingresos pesificados.
- h) Una falta de incremento sustancial de las exportaciones pese a la devaluación.
- i) Los efectos nocivos de la pesificación asimétrica.
- j) Toda la vida la inflación y la devaluación iban acompañando los incrementos en todos los productos más o menos a niveles equitativos; esta vuelta hay cosas que subieron el 300% y cosas que no subieron; acá hay grandes perdedores y grandes ganadores.
- k) Diversas monedas provinciales que no tienen ningún sustento económico.

Entonces, ¿cómo podemos pensar en este escenario en mejorar el empleo, en mejorar la producción, en mejorar la inversión, mientras estos temas no estén medianamente clarificados? Todo lo que viene por atrás es por demás complicado. Y en ese escenario, creo que es difícil hablar de una reforma laboral. Sí, la hablamos entre nosotros que venimos discutiendo esto desde hace muchos años; pero, en el fondo, cualquier reforma que planifiquemos, pensemos, lo que se hizo bien antes, lo que se hizo mal antes, tiene poca importancia. Es un tema muy secundario.

¿Qué fue lo que se hizo como consecuencia de todo esto? Disculpen los responsables, no es personal, pero veo que fueron actos voluntaristas. Con la mejor de las buenas intenciones, sin duda, pero fueron voluntaristas. ¿Qué hicimos? "Bueno, saquemos una ley de emergencia, paramos los despidos, por un

decreto tratemos de limitarlo más". Ojo, muchas veces con la complacencia o el consentimiento del sector empresario, porque no fue solamente responsabilidad del gobierno; muchas veces, incluso también con la complacencia del sector sindical. "Incrementemos los salarios con sumas no remunerativas para evitar una negociación colectiva que debía ser muy compleja". O sea, hemos buscado paliativos imaginativos para ver de qué manera tapábamos una realidad que era difícil de solucionar.

Obviamente no hay ninguna manera lógica de encarar todo esto si no se solucionan los problemas estructurales, los problemas de fondo, primero. Después podemos discutir todo lo que queremos. Ahora, con respecto a lo que hablaron tanto Alberto como Daniel -y por supuesto coincido en muchas de las cosas que dijeron-, creo que hay algunos temas que voy a referenciar. ¿Realmente hubo profundas reformas a la legislación laboral? ¿Existieron esas reformas? Honestamente, creo que la gran única reforma fue la 24.013, la 24.365 y 67 que tuvieron su contrarreforma en la 25.013. O sea, desde el punto de vista legal, reformas importantes, no hubo. Lo que sí hubo fue una gran flexibilidad laboral salvaje impuesta por el desempleo, pero no por la norma; la norma no cambió.

Prácticamente no cambió la norma, no hay una reforma laboral, nunca hubo una reforma laboral. Fueron algunos pequeños paliativos, pero no hubo nunca una verdadera reforma laboral desde el punto de vista de la norma en sí misma. Las partes ¿están en condiciones de negociar? Sí, hemos negociado muchas veces: con el sector sindical, con el sector empresario; pero cuando esa negociación hubo que bajarla al nivel de la negociación por actividad o por empresa, fue muy difícil de negociar, porque las partes no tienen confianza en la negociación. Hemos perdido la confianza en la negociación. Y por eso estamos con la discusión de la ultractividad sí, la ultractividad no, cómo la sacamos, cómo la ponemos, de qué manera la soslayamos, qué mecanismo buscamos para disfrazarla un poco. No tenemos confianza en negociar. Las partes no nos tenemos confianza en la negociación.

Otro de los temas que se trataron acá, los que nosotros hemos manejado: ingreso-egreso, centralización-descentralización, costo laboral; sí, y un cuarto más que no surtió ningún efecto, que fue cómo combatir el trabajo en negro. Para lo único que sirvieron todas esas normas respecto al trabajo en negro fue para mejorar la situación en los juicios de los abogados y de los actores. Pero no sirvió para evitar el trabajo en negro. La idea era cómo incorporar al mercado de trabajo blanco la gente que estaba no regularizada, y lo único que hubo fueron juicios por mucha plata pero no se incorporó esa gente al mercado. No se arreglaron los problemas puntuales. Y, ¿porqué no se arreglaron? Porque, desgraciadamente, hay un problema estructural también importante: no hay un combate serio a la evasión. No se sale a buscar al evasor, siempre se inspecciona

-con los muchachos de Seguridad Social hemos tenido largas discusiones, Pedro, con este tema- siempre se va a inspeccionar a los que pagan, nunca se va a buscar al que no paga. Nunca se va a buscar al evasor. Van a las grandes empresas o a las que saben que cumplen a ver si le encuentran si pagaron más vales, menos vales, si pagaron... dónde le pueden encontrar una diferencia. Pero no van a buscar al evasor. Quizás porque si lo encuentran generan más desempleo, ¿no? Podría llegar a ser eso también.

Es cierto que los llamados impuestos al trabajo bajaron a lo largo de este tiempo. Bajaron, subieron, pero ¿cuántas veces los cambiaron por algo? ¿Cuántas veces cambió un impuesto al trabajo por otro impuesto? Un impuesto al trabajo cambió para subir el IVA; después, el impuesto al trabajo subió y el IVA no bajó. Un impuesto al trabajo también se cambió en un momento subiendo las alícuotas a los demás impuestos; y después volvieron a subir el llamado impuesto al trabajo, pero la presión impositiva mayor que habían generado con eso nunca bajó. Entonces, si uno se pusiera a analizar en los costos de los productos cuál es la incidencia impositiva, (en los combustibles, en los autos) es enorme.

El último tema, así termino, es: la realidad ha cambiado mucho, va cambiando permanentemente y, sin embargo, las normas y los convenios no han ido acompañando esos cambios que han tenido. Quizás ahí sí tengamos nosotros, cuando estos otros grandes temas se ordenen un poco, que salir a ver de qué manera volvemos a acomodar la normativa y los convenios colectivos a la realidad que nos toque vivir o que quede después de todo este desastre que ha pasado.

Comentarista Técnico: Roberto Izquierdo.

Por una cuestión de disciplina, además de agradecer la convocatoria, me voy a ceñir al tema de la sesión uno: “ Las reformas recientes en la legislación laboral ¿Poco, mucho o mal orientadas?”, sabiendo de antemano que de alguna manera Osvaldo le ha puesto a esto una acotación temporal.

Es decir, estamos revisando este período aproximado que va del año 1998 a estos días en que han pasado, por supuesto, cosas muy trascendentes. He visto las reflexiones hacia atrás que, en esto que no son nada más que breves escollos que se pueden hacer a comentarios mucho más importantes que seguramente vendrán. Ya he empezado a escuchar en la mesa decir que, con relación al “atrás de esto”, evidentemente ha sido una década en la que han pasado cosas muy significativas y que, en materia de reforma del ordenamiento laboral y de la seguridad social, lo que podría decirse es que fue básicamente incompleta.

Después, más allá de sus aciertos o errores, de algún modo ya lo había adelantado el Dr. Angulo, me dejó pensando eso último que dijo, lo de “integral” o “no integral”. Aceptando de movida que el concepto de integral/no integral es muy difícil de manejar -porque nunca se sabe en estas cosas qué es lo íntegro y qué es lo parcial- pero lo que parece evidente desde esta perspectiva es que es un período incompleto. Vale decir: fue un período en el que faltaron cosas por hacer y hubo otras que fueron acertadas. Desde luego que hubo también en el balance una cantidad de desaciertos significativos, porque nuestro momento actual no es el hijo de muy recientes decisiones.

De este período del año 1998 a hoy, que serían las reformas recientes, uno podría distinguir allí -desde mi punto de vista desde luego- tres componentes o tres datos probablemente sucesivos, aunque no necesariamente en uno de ellos, que es el tema del costo laboral. El primero es que hubo un cierto impulso de reforma. La reforma 2000 pretendía eso, con componentes de lo que en la década pasada eran llamados componentes flexibilizadores. Hubo otro elemento en este período que ve las cosas desde un punto de vista penalizante, le agrega insumos al costo laboral, nada más que esto. Y este segundo probablemente viene después del primero. Es decir, se piensa en la situación de la informalidad como solamente se pudiera trabajar sobre ella penalizándola. De esto, los resultados están a la vista.

El tercer momento, que llega hasta ahora, consiste en atajar el fenómeno de crisis una vez que la crisis se desencadena brutalmente. De esa meseta en que estaba el sistema económico con esta reforma con tendencias recesivas, directamente ahora se ha caído la economía y entonces lo que hay es, llamémosle, “métodos de ataje”, se actúa por atajos.

Recapitulando estos tres tramos, del primero -la reforma- es difícil o sería inexacto pronunciarse, un poco o mucho mal orientado. En rigor, lo que pasa con todos estos elementos que busco sistematizar de algún modo, es que todos parecen estar desacompañados, todos tienen que ver con un mercado de trabajo que ya no es, cuando empiezan a operar el mercado ya no es tal. La propia reforma -podría decirse que la del año 2000- en todo caso se ponía en la línea de la de 1998, y habría, en cambio, un camino distinto para el tema colectivo. Es decir, veía más las relaciones individuales con una perspectiva del '98 y para lo colectivo decía "bueno, vamos a cambiar las cosas".

Aún lo que tenía en materia individual, tengo que confesar que me pregunto "¿cómo no han sido aprovechados algunos instrumentos?". A qué me refiero concretamente: si lo que se buscaba era la promoción de la contratación indefinida como un modelo -vamos a suponer que lo que se trata acá es de valores- ya no de adaptación a las realidades y más a las realidades de un mercado del trabajo sino de un valor. Para ese valor sería cuestión de ir paulatinamente corriendo la barra -como dicen los que saltan en alto- del tema de cuál es el punto de referencia para gozar de las promociones fiscales, por ejemplo; al fin y al cabo las promociones fiscales siguen valiendo, pero siguen valiendo nominalmente. Pero, ¿qué promoción fiscal puede pensarse hoy con respecto a abril del año 2000? Esa barra, por ejemplo, se podría ir corriendo. Es decir: hay instrumentos que podrían haberse aprovechado e incluso aprovecharse de aquella, llamémosle ideología, que en sí misma nadie puede reprobar, porque es la ideología de la contratación indefinida.

En materia de relaciones colectivas, no me parece que allí la cosa evidentemente no haya funcionado. Se ha venido la crisis encima y lo que cabe para el futuro es imaginar que esta etapa suspensiva de la negociación se revertirá buscando otros modos de negociar, buscando otras alternativas; pero naturalmente, no creo que todo pueda pensarse como grandes negociaciones macro. De todas formas, los legisladores comúnmente, en el mundo moderno y no solamente en nuestro país, están deseosos de que la sociedad les entregue algún producto negociado terminado para ellos homologarlo legislativamente.

De modo tal que, si la sociedad argentina quiere hoy en su protagonismo social, laboral y empresarial, darle un producto de alto nivel o un producto de negociación muy desagregada, el legislador va a decir "bienvenido", porque ésa es la voluntad social y tiene una aspiración homologante. Antes que entrar en las dificultades de estas cuestiones tan arduas, como reflejó la reforma del año 2000, más allá de todas sus estridencias mediáticas.

En el componente del costo creo que ha habido retrocesos. El costo laboral es un elemento fuerte de cómo se configura el mercado de trabajo y la cuestión de la imposición al trabajo ha tenido fluctuaciones, donde su caída era persistente

hasta fines de 1999 y, a partir de ahí, comenzó a revertirse. Ha comenzado a revertirse sin una reflexión suficiente sobre el financiamiento de la seguridad social que, dicho sea de paso, es tema central que subyace en esta cuestión. Pero no hay ninguna duda de que hoy, después de las alternativas 2001 que buscaron remodelar esta cuestión, en definitiva estamos con una carga social agregada, entre fines de 1999, y ahora del orden de aproximadamente 7 puntos, 7% del costo laboral que, creo, es una cosa importante.

Esto le pone o le ha puesto un lastre a la situación del empleo y de ese lastre se debe salir, en alguno de los sentidos posibles, con algunas particularidades que hoy ya podrían ponerse en el capítulo del anecdotario. Además, se generan asimetrías -más allá de la problemática de imponer con más rigor al sector no transable que al sector transable- como pasa hoy con los cuatro puntos adicionales de imposición a la seguridad social así como con la cuestión del sistema previsional.

Hoy, el mercado de trabajo está segmentado por el propio legislador. Tenemos un trabajador que está trabajando y su colega: el colega que está en la capitalización cobra más en su bolsillo que él, que está en el reparto. Son cosas verdaderamente insólitas. Desde luego que si uno imagina por qué se tomaron estas decisiones, es muy fácil imaginarlas: en lugar de pagarle el Estado, le pagan los particulares; en lugar de pagarle la financiación estatal, pagan los particulares. Pero el resultado al que lleva es despajeo. Con todo, veo -desde luego soy también un lector de diarios- algunas iniciativas que se proponen para el debate del protagonismo social. He leído hoy, antes de venir a esta reunión, de impulsos en un doble sentido. Es decir, pensar en el costo de la salida del trabajo como un intercambio con una moderación de los despidos. Aunque tengo que confesar que no llego a encontrar la relación causal entre ambas cosas, pero puede que la haya y todavía yo no la perciba.

Esto por un lado, y por otro, la moderación de los despidos por una cuestión relativa al tiempo de trabajo. Sobre esto, simplemente adelanto alguna reflexión porque tiene que ver con lo que puede ser, no sé exactamente lo que es; porque insisto que me manejo con noticias periodísticas por falta de otra fuente. De todos modos, creo que hay ahí cuestiones muy delicadas, que se están manejando de los dos lados. Con todo, creo que una es positiva, porque tiene que ver con el reconocimiento de una realidad y por lo menos es un intento de abordarla, aun cuando debería abordarse reconociendo que la realidad del mercado de trabajo es una realidad segmentada, como suele ocurrir con los mercados de trabajo acá y en todos lados, y atendiendo a nuestra particular segmentación.

Con relación al tema del tiempo. Las consecuencias de ese frenazo han sido módicas sino mínimas. Porque la destrucción del empleo formal es algo que está a la vista. Con el desempleo formal es, además, el empleo de mayor calidad el

que se está destruyendo. Es doblemente delicado, pero en ese tema del tiempo habría que reflexionar que el tiempo del trabajo del que estamos hablando (me refiero concretamente a esta cuestión de las horas extras, limitar las horas extras), ya es un tiempo muy distinto. Es un tema para un sistema de trabajo en el que la duración del tiempo de trabajo carece de linealidad. O sea, que si uno piensa en que el trabajo suplementario o extraordinario responde exclusivamente a una cuestión lineal, probablemente yerre.

Comentarista Técnico: Carlos Rodríguez.

Todos aquellos que me precedieron en el uso de la palabra han expresado que la Argentina está inmersa en un auténtico y profundo drama. Coincidieron también, según creo, en la naturaleza política de aquella grave situación que, acertadamente, describieron.

Todos mis antecesores estuvieron igualmente contestes en que la solución de nuestro dilema se centra en el crecimiento sostenido. A mi ver, en ese juicio está implícita la afirmación que, en definitiva, la superación de la contingencia se centra en la política económica.

Tanto es así, que nuestro cordial anfitrión nos ha instado a trabajar imaginando una Argentina con un crecimiento de, aproximadamente, el 6% anual. Pues bien; coincido en que, claramente, enfrentamos un problema estructural y no meramente instrumental.

Acuerdo también en que nos afecta una patología política.

Pero disiento en que la etiología -y por ende la terapéutica- sea sólo de índole económica.

Como incontestable demostración observemos la realidad. Nuestra propia realidad de los últimos años.

Imperó allí la imposición -literalmente y como bien lo señalaba el expositor- de políticas de innegable inspiración economicista, de basamento evidentemente utilitario.

Veamos sus efectos: Una brutal concentración de la riqueza. Una correlativa e igualmente impiadosa disminución de la participación de los trabajadores -de todos ellos, en sentido amplio- en la renta nacional.

Hacia mediados de la década de los años '50 (ha transcurrido sólo medio siglo) los asalariados percibían más del cuarenta por ciento de la renta nacional. Es decir, el empleo cumplía su esencial función de producir una equitativa distribución de la riqueza.

Al presente -lo recordaba recién nuestro anfitrión- más de la mitad de la población de nuestro país, está por debajo de la línea de pobreza.

En ese contraste está patente la horrible exclusión social que, en la realidad, produjo la concepción economicista, utilitaria, de la política. Y, en general, de toda actividad humana. Hasta de la historia.

Porque es bueno recordar que, luego de la implosión de la Unión Soviética, Fukuyama llegó a proclamar el "fin de la Historia" y el crecimiento indefinido del capitalismo.

Quienes adscribían a tales teorías afirmaban que, en general, luego del período de concentración de la riqueza, vendría "el derrame" en beneficio de todos.

Pues, por estas playas, sólo se verificó el primer fenómeno. Y en vez del prometido "derrame de riquezas", hubo desborde de pobreza. Allí estamos hoy.

Cuando aquel soporte ideológico fue insuficiente, apareció un sucedáneo. Por cierto, en función de la utilidad buscada.

Por citar sólo un ejemplo en ese sentido: Huntington descubrió que la historia no ha finalizado. Que sigue avanzando -dice- pero ahora a influjo de una "guerra de civilizaciones". Occidente versus Oriente. En pos, seguramente, de un nuevo becerro de oro.

Lo cierto es que, en tanto así se discurre, la fábrica de excluidos no cesa en su producción; aquí y en gran parte del mundo.

Eslabón esencial de ese proceso, también en nuestro país, fue la devastación del Estado. Operada desde los propios Poderes del Estado. En parte por convicción y, en gran medida, por corrupción. Pero no son tales los temas que ahora nos reúnen.

No obstante, sí interesa remarcar que hoy, el Estado carece de decisión sobre los factores reales de poder. Por tanto, está impedido de cumplir su función elemental de garante del bienestar general.

Admito que lo dicho hasta aquí, no es el motivo concreto y específico de esta reunión. Pero juzgo imprescindible aludir -aún someramente- a las causas que originaron, a mi juicio, la problemática que nos trajo a esta mesa: el desempleo. De no ver aquellas causas, jamás llegaremos a las soluciones.

Quiero significar que, a mi entender, es inconducente el debate sólo acerca de institutos propios de derecho del trabajo. Tal apreciación no importa, en modo alguno, desconocer el significativo aporte a la búsqueda de soluciones que implica este evento. Por el contrario, tiene un gran valor en función de ese objetivo, desde que, reunidos aquí representantes de sectores con intereses de diversa índole, contrapuestos o divergentes, nos estamos escuchando. En parte, coincidiendo. Ese, de seguro, es el comienzo.

Con lo dicho, tampoco estoy menospreciando la importancia del derecho del trabajo. Sin dudas, el derecho laboral es un instrumento muy útil -como parte de la política social- para redistribuir la riqueza. Es necesario pero no suficiente para superar la contingencia. Previamente debemos atacar las causas profundas que originan el auténtico desastre que está asolando el país.

Pero a propósito del ordenamiento jurídico laboral: Es imposible dejar de subrayar que también nuestra disciplina padeció un grave retroceso a resultas de la implantación del "modelo" al que me estaba refiriendo.

El fundamento invocado resultó, casi invariablemente, "la emergencia".

Por señalar un hito cronológico y legislativo, tomemos la ley 21.297. Desde allí y hasta hoy, con la impronta de "la emergencia", la totalidad de la normativa producida, tuvo como finalidad y efecto la limitación de los derechos del tra-

bajador. Puede decirse que, básicamente, fue atacado el principio protectorio. Como demostración basta memorar, no ya los actuales e inauditos índices de desocupación, sino los indicadores del empleo no registrado, que actualmente rondan el cuarenta por ciento.

Ninguno de los Poderes del Estado fue ajeno a ese embate. Hasta la Corte Suprema de Justicia de la Nación convalidó la precarización laboral. Quizá el extremo fue la convalidación del Decreto del Poder Ejecutivo n°817/92, que derogó convenios colectivos aplicables al trabajo portuario.

Había adelantado mi coincidencia en que las causas de nuestra situación eran de naturaleza política. También mi disidencia en orden a que dicha causalidad fuere sólo de política económica.

Quiero significar que entiendo a nuestra grave crisis motivada en el colapso político -de toda la política- ocasionada, a su vez, por un profundo quiebre entre aquella y sus fundamentos; esto es, la ética y la moral.

Por este último camino discurre, a mi parecer, la solución. Habrá que sustituir la utilidad, individual o sectorial, por la solidaridad.

No estoy negando -quede claro- la trascendencia de la economía, en tanto actividad o en cuanto ciencia que tiene como objeto esa actividad. Tampoco olvido ni niego los beneficios de una economía de mercado.

No se me escapa que la economía condiciona a lo jurídico. Pero sostengo que la economía no debe ser causa de la juridicidad.

Digo, en síntesis, que la economía es sólo un medio. Aquí se la ha considerado como un fin. Esa gravísima alteración jerárquica en los valores produjo los resultados antes referidos.

Se trata entonces de restaurar el orden jerárquico quebrado y, como digo, reubicar la solidaridad por sobre la utilidad.

La gran pregunta es cómo hacerlo. En el punto también voy a coincidir con quienes me precedieron. Hay sólo un camino: el diálogo. Es necesario reemplazar la confrontación por la concertación. No es una proposición quimérica. Por traer un solo ejemplo -cerca cultural y temporalmente- recordemos los acuerdos de esa envergadura en la España post franquista.

El presupuesto es admitir esa confrontación social -latente o evidente, según los casos- y proveerla de canales institucionales de desfogue. La oclusión forzada de los conflictos sólo sirve para potenciarlos.

Ello nos conduce, a mi ver, a dos problemas: representatividad y legitimidad.

En el primer caso, porque existen muchos sectores -los desocupados, por ejemplo- que carecen de representación institucional.

Habrá que modificar la legislación tanto como fuere menester, para que cuenten con las organizaciones representativas que hoy son imprescindibles. Aunque ello implique alterar el denominado "Modelo Sindical Argentino" y, a la

vez, sin que ello importe debilitar la representación de los trabajadores ocupados. Puede hacerse. Hay muchos ejemplos en la realidad.

Aludí también a la legitimidad. Apunto, concretamente, a quienes se sentarán en una imaginaria mesa de diálogo y concertación nacional. El problema que afrontamos es que los dirigentes políticos, en su gran mayoría, no representan más que a los dirigentes políticos; los dirigentes empresarios, otro tanto y los dirigentes sindicales, en su generalidad, no representan más que a ellos mismos.

El camino de la relegitimación de estos representantes de los actores sociales será, sin dudas, gradual, progresivo, lento. Quizás la propia emergencia, el conflicto permanente, provoque aquel proceso. No lo sé. Pero en tanto, habrá que intentarlo con quienes ostentan -o detentan- esa representatividad.

Porque la reconstrucción social -y así del Estado- mediante la concertación, urge. No es hora, a mi parecer, de analizar parcialidades y, menos aún parcialidades meramente técnicas.

En el interín, algo hay que hacer en el campo económico. No soy yo, por cierto, el autorizado para referirme al tema. Aquí hay economistas de innegable capacidad y reconocida actividad. A su hora, propondrán. Pero digo que, en líneas generales, parecería que la solución pasa por la imaginación, la voluntad -no el voluntarismo- y el coraje. No basta ya con afirmar que en los países desarrollados las PYMES son las mayores generadoras de empleo. Hay que precisar cuáles pueden hacerlo, aquí y ahora. En tal sentido, pareciera que es imperioso acometer la transformación de materia gris en bienes transables. Como en alguna medida lo hizo Irlanda, por ejemplo. No estoy propugnando el abandono de la producción de commodities. Digo que es necesario incrementar y diversificar la producción nacional -calificándola, agregándole valor- y, por tanto, su comercialización internacional.

Pero, en definitiva, nada de ello es posible sin la reconducción social y así la del Estado.

Lamento esta visión quizás, un tanto oscura. Pero un realista no es más que un optimista bien informado. Y, cuando menos, soy un observador atento de esa realidad. Insisto: no veo más camino que el ya indicado. Si no, nuestro país no tiene andamiaje. Lamentablemente también, nosotros, hijos de inmigrantes, estamos condenados a convertirnos, indefectiblemente, en padres de emigrantes.

Y ninguno de los que nos encontramos en torno a esta mesa podrá, legítimamente, exculparse en tal situación. Ni ante sus hijos, ni ante la sociedad.

La cobertura de los beneficios
laborales y de la seguridad
social: presente y futuro.

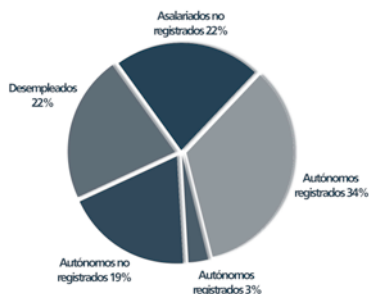
Jorge Colina,
Mara Bettiol,
Ernesto Kritz,
Pedro Taddei.

Expositor: Jorge Colina.

Lo primero que queremos decirles es que lo que van a escuchar a continuación no es una propuesta técnica que viene cerrada “como paquetito”. Haciendome eco de la queja de Alberto Tomassone, se trata más que nada, de sistematizar todos estos temas que cada uno de ustedes, de una u otra manera nombró, como para ir visualizando lo que podríamos llamar “la agenda del futuro”. Con Osvaldo y Alejandra lo que hicimos es una especie de esfuerzo de estructurar y sistematizar la organización actual de la legislación laboral y la legislación de la seguridad social, y en función de eso, fijar algunos lineamientos hacia dónde creemos que debería ir la reforma necesaria.

Primero, como introducción para motivar el sentido de la presentación podemos mencionar lo que se está viendo en el mercado laboral, -ya Osvaldo había hecho alguna mención y muchos de ustedes también-. La tremenda incidencia del empleo en negro entre las relaciones asalariadas, que sumada al tema del desempleo y al tema de los autónomos, (población evasora casi por definición) hace que tengamos actualmente casi dos tercios de los trabajadores que integran la Población Económicamente Activa sin ningún tipo de cobertura social, a pesar de todo el aparato legal que existe alrededor de los beneficios laborales y de la seguridad social.

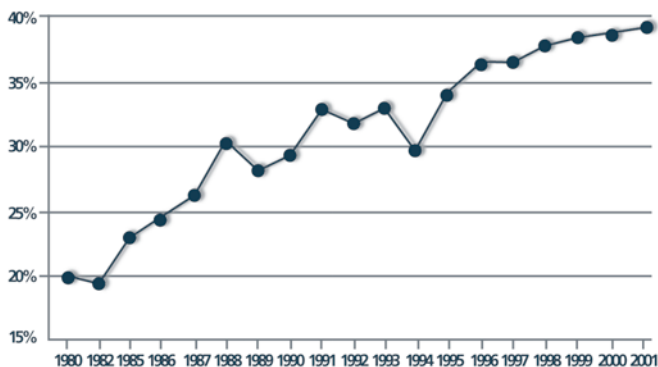
La situación actual del mercado laboral.
Bajo nivel de cobertura. Composición de la PEA.



Fuente: EPH

El problema de la cobertura no es algo nuevo ni algo que se haya desatado con la actual crisis; hasta incluso, es un fenómeno con una historia diferente a la del desempleo. Está claro que el desempleo comienza a explotar a partir de la década de los '80. En cambio, el trabajo no registrado parece ser un fenómeno más sistémico que se ha observado en Argentina a partir ya de la década de los '80. A comienzos del '80, tenemos un 20% de empleo asalariado no registrado, el cual muestra para toda la década una tendencia sostenidamente creciente. Con la década del '90, cambian los parámetros sobre los que se organiza la economía, hay crecimiento y así y todo, el sostenido aumento se mantiene. Con la recesión del '98 el problema se mostró explosivo. Lo que quiero decir es que, evidentemente, en las causas del empleo no registrado confluyen una cantidad de factores muy difícil de discernir en su justa magnitud, donde sería simplista sostener que alguno en particular, como podría ser el costo laboral o el tema de las rigideces de las regulaciones laborales, pueda ser tomado como central.

La situación actual del mercado laboral.
Evolución del trabajo asalariado no registrado.



Fuente: EPH

Con la esperanza de no caer en este simplismo, podríamos comenzar este debate con un esquema tentativo de diagnóstico de qué es lo que ha pasado con el empleo formal en Argentina. La pregunta que parece pertinente es: ¿qué pasó en la década de los '90 para que a pesar de haber tenido un muy buen desempeño económico se haya creado muy poco empleo, y del poco empleo que se creaba, casi tres cuartos era empleo no registrado?

Las causas de la baja cobertura.



Lo primero que hay que tener en cuenta antes de entrar a analizar el problema del empleo no registrado como factor generador de baja cobertura, es que la baja cobertura se está dando en primer lugar por la gran incidencia del desempleo. Luego, yendo al nudo gordiano de la cuestión, en la baja registración laboral se pueden identificar cuatro elementos para explicar el problema.

El primero es la baja productividad de los puestos de trabajo. Se nota cuando uno hace algún análisis sobre cómo se caracteriza el empleo no registrado, que el sector de las personas de menores ingresos, es decir los puestos de baja productividad, es donde más impacta el fenómeno de la evasión. Observando los datos resalta que los trabajadores no registrados tienen la particularidad de ser, en general, de menores salarios y de menor nivel de educación; de lo que uno puede derivar que aquellos puestos de menor productividad son los que más fácil entran en la evasión.

El otro tema tiene que ver con el sistema de recaudación. Aquí la gente del ámbito de la seguridad social conoce más estos factores. Uno tiene que ver con la complejidad administrativa y normativa que actualmente tiene el sistema de recaudación; y otro, con las fallas institucionales que hay en la organización de la fiscalización laboral, que lleva a que haya una baja percepción generalizada del riesgo por parte de los contribuyentes, con lo cual, evadir se ha convertido en algo de poco riesgo.

Lo que ahora vamos a sacar como un factor interesante desde la perspectiva de los beneficios, es que en Argentina se observa una ausencia de correspondencia entre los beneficios y la carga contributiva. Esto actúa evidentemente como un desincentivo a la registración ya que los agentes no perciben el beneficio de contribuir. Entremos ahora a ver cómo es la organización actual de los beneficios creados alrededor de la relación laboral.

El conjunto de beneficios creados alrededor del contrato laboral tiene dos vertientes legislativas: una es la seguridad social y otra es el derecho del trabajo. Como actor relevante dentro de cada una de esas vertientes tenemos al ANSES, las obras sociales, las ART y las AFJP. El derecho del trabajo tiene al empleador, al

sindicato y a la compañía de seguros. Cada uno de esos actores es gestor de algún beneficio que se genera en el contrato laboral.

La hipótesis que tenemos es que, probablemente, la estructuración de todos los beneficios que se generan en estas dos vertientes implica una carga contributiva excesivamente alta por la superposición de beneficios. Si vamos ya con mayor lujo de detalles:

En la vertiente de la seguridad social aparece en primer lugar la ayuda económica por las cargas de familia donde ANSES administra las prestaciones por asignaciones familiares. Luego, tenemos en la vertiente de la legislación laboral el tema de los suplementos de ingreso, donde aparece la provisión de tickets alimentarios, canasta, entre otros y donde además algunos convenios colectivos estipulan la entrega de prestaciones en especie como útiles escolares, etc.



Los beneficios actuales (I).

Contingencia	Derecho de la Seguridad Social		Derecho del Trabajo	
Cargas de familia.	Ley de Asignaciones Familiares.	ANSES: subsidios familiares.	Beneficios Sociales.	Empleador y empresas emisoras de tickets: ticket alimentarios, útiles escolares, salud privada, educación, etc.
Suplementos de ingreso.				
Desempleo.	Ley Nacional de Empleo.	ANSES: subsidio por desempleo.	Ley de Contrato de Trabajo.	Empleador: Indemnización por Despido.
Incapacidad temporal de origen laboral.	Ley de Riesgos del Trabajo.	ART: prestaciones médicas y salarios caídos*.		
Incapacidad temporal de origen no laboral.	Ley de Obras Sociales.	Obra Social: prestaciones médicas.	Ley de Contrato de Trabajo.	Empleador: salarios caídos.

* El empleador soporta el costo en los primeros 10 días.

Por otro lado, otra contingencia cubierta es el desempleo. Desde la seguridad social, se cubre con un seguro de carácter contributivo y en forma paralela la ley de contrato de trabajo estipula que el empleador debe pagar una indemnización para proteger al trabajador del desempleo, en el caso de que ésta sea sin justa causa.

Luego, tenemos el tema de la incapacidad temporal de origen laboral. Aquí vemos que la vertiente de la seguridad social en la ley de riesgos del trabajo es la que brinda la cobertura por las prestaciones médicas y los salarios caídos. El derecho del trabajo no brinda ninguna cobertura, lo cual en principio no parece irrazonable ya que la contingencia está cubierta por la seguridad social.

Luego, la incapacidad temporal de origen no laboral. Actualmente está cubierta en forma concurrente, por un lado, el derecho de la seguridad social otorga las prestaciones médicas a través de las obras sociales, y el derecho del trabajo estipula que el empleador debe realizar el pago de los salarios caídos. Luego tenemos la incapacidad laboral total y vemos que empieza a haber una superposición, en principio, innecesaria. Concurren la Ley de Riesgos del Trabajo, con pagos por parte de la ART, la Ley del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, que con pago por parte de la AFJP y la Ley de Contrato de Trabajo que establece un pago al finalizar la relación laboral por parte del empleador.

Luego, cuando viene la muerte de origen laboral a esta superposición de la Ley sobre Riesgos del Trabajo, la Ley del SIJyP y la Ley de Contrato de Trabajo, se le suman el seguro de vida obligatorio, algunos convenios colectivos que fijan subsidios, y algunos otros que implican contrataciones de seguros de vida. Ante la contingencia de vejez solamente concurre el derecho de la seguridad social.

En suma, estamos viendo que todo lo que es incapacidad y muerte tiene una superposición que, probablemente, esté originada por su historia, donde se crearon beneficios sociales como multiplicando árboles "sin ver el bosque". En las sucesivas reformas laborales y de la seguridad social, no prevaleció la racionalidad por cuidar la consistencia del beneficio que se estaba creando con el conjunto de los beneficios existentes.

Los beneficios actuales (II).

Contingencia	Derecho de la Seguridad Social		Derecho del Trabajo	
Incapacidad parcial laboral.	Ley de Riesgos del Trabajo.	ART: prestaciones médicas y salarios caídos.		
Incapacidad total laboral.	Ley de Riesgos del Trabajo.	ART: prestaciones médicas y monetarias.	Ley de Contrato de Trabajo.	Empleador: Indemnización por antigüedad.
	Ley de SIJP.	ANSES/AFJP: renta.	Ley de Contrato de Trabajo.	Empleador: Indemnización por antigüedad.
Muerte de origen laboral.	Ley de Riesgos del Trabajo.	ART: pago único y renta.	Seguro de vida obligatorio.	Empleador: Indemnización.
	Ley de SIJP.	ANSES/AFJP: renta.	Algunos convenios colectivos de trabajo.	Sindicato: Subsidio por Sepelio.
			Algunos convenios colectivos de trabajo.	Empleador: contratación de un seguro de vida.

Hacia la cobertura de la incapacidad total y muerte confluyen la Ley sobre Riesgos del Trabajo, el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, la Ley de Contrato de Trabajo, el seguro de vida obligatorio y los convenios colectivos de trabajo.

Los beneficios actuales (III).

Contingencia	Derecho de la Seguridad Social		Derecho del Trabajo	
Incapacidad parcial de origen NO laboral.	?	?	Ley de Contrato de Trabajo.	Empleador: salarios caídos e indemnización por despido.
Incapacidad total NO laboral.	Ley de SIJP.	ANSES/AFJP: renta.	Ley de Contrato de Trabajo.	Empleador: Indemnización por antigüedad.
Muerte de origen NO laboral.	Ley de SIJP.	ANSES/AFJP: renta.	Ley de Contrato de Trabajo.	Empleador: Indemnización por antigüedad.
			Seguro de vida Obligatorio.	Empleador: Indemnización.
			Algunos Convenios Colectivos de Trabajo.	Sindicato: Subsidio por Sepelio.
			Algunos Convenios Colectivos de Trabajo.	Sindicato: contratación de un seguro de vida.
Vejez.	Ley de SIJP.	ANSES/AFJP: jubilación.		

Una paradoja importante de la superposición es observar la situación de cobertura de la incapacidad parcial de origen no laboral. Ni la vertiente del derecho de la seguridad social ni la del derecho del trabajo estipulan un beneficio para esa persona que ha quedado en inferioridad de condiciones para reinserirse en el mercado laboral. Lo único que tiene es el pago de los salarios caídos mientras dure la relación laboral y la indemnización por el distracto, pero ambas protecciones laborales tienen un carácter episódico de corto plazo, no son una protección con una temporalidad de largo plazo que le permita, al menos en parte, morigerar la disminución de sus capacidades laborales causada por la contingencia. A título de ejemplo, si la persona se cae del colectivo yendo al trabajo y se le produce una incapacidad parcial permanente la seguridad social lo cubre mediante una renta de por vida; pero si la caída del colectivo fuese camino a la cancha de fútbol, no gozaría de ningún beneficio. Eso lleva obviamente a que si se cae del colectivo, va a declarar que estuvo yendo al trabajo; porque si no, se queda sin nada.

La idea es señalar las consecuencias de la desarticulación existente en la organización de los beneficios laborales y de la seguridad social en Argentina. Son dos los aspectos que merecen destacarse:

- a) Por un lado, hay un alto costo administrativo, asociado a la superposición de cobertura. Ejemplo de esto puede ser el caso del desempleo, donde confluye la seguridad social y la indemnización, y también el caso de la cobertura por incapacidad total y muerte.
- b) Por otro lado, vemos la desprotección en el caso de la incapacidad transitoria de origen no laboral y la incapacidad parcial no laboral.

Ahora vamos a ir a una especie de lineamientos de cómo creemos que deberían organizarse los beneficios en Argentina a fin de lograr eficiencia en términos de lograr el mayor nivel posible de beneficios en función de un financiamiento dado. La idea conceptual sobre la que gira la propuesta prescinde totalmente de consideraciones sobre cuál debe ser el nivel de beneficio que socialmente queremos tener, para concentrarse en la lógica de que lo más eficiente es evitar la concurrencia de múltiples normas, superpuestas, y concurrir a la cobertura de las contingencias con un solo instrumento.

Ahora avanzo en algunos lineamientos que nosotros creemos deberían servir para abordar la discusión de propuestas en torno de este problema de superposición y desprotección que creemos central en la modernización del sistema de relaciones laborales de la Argentina.

Partiendo de cuatro objetivos básicos:

- a) Cobertura razonable para todas las contingencias.
- b) Un nivel socialmente aceptado de beneficio.

c) Previsibilidad del costo laboral.

d) La búsqueda de la eficiencia a través de la articulación de las dos vertientes legislativas.

Se nos ocurre que un esquema tentativo podría ser el de organizar todos estos beneficios en cuatro institutos laborales, entendiéndose por instituto no al hecho físico sino como concepto jurídico. Estos cuatro institutos serían:

a) Un primer instituto para regular todo lo que son los beneficios sociales.

b) Un segundo instituto para regular la protección por desempleo.

c) Un tercer instituto para regular la cobertura por incapacidad y muerte, incluyéndose en incapacidad a sus tres tipologías, es decir, la incapacidad temporal, parcial y total.

d) Un cuarto instituto que se concentrara sólo en la regulación por la cobertura de vejez.

Lineamientos para una propuesta.

Institutos laborales	Beneficio	Ente gestor	
Beneficios sociales.	Subsidios familiares.	ANSES.	
	Suplementos de ingresos.	Empresas emisoras de tickets.	
	Otros determinados en la negociación colectiva.	Empleador / sindicato / cías de seguros.	
Desempleo.	Cuentas de ahorro individual.	ANSES / AFJP.	
	Indemnización en caso de despido arbitrario.	Empleador.	
Incapacidad y muerte.	Incapacidad temporal.	De origen laboral.	De origen no laboral.
	Incapacidad parcial.	Salarios caídos* y prestaciones médicas: ART	Salarios caídos* ANSES / AFJP Prestaciones médicas: obras sociales.
	Incapacidad total.		
	Muerte.		
Vejez.	Jubilación.	ANSES / AFJP.	

* Los primeros 10 días a cargo del empleador.

El instituto de los beneficios sociales debería regular los subsidios familiares, los suplementos de ingresos y todo otro beneficio que se determine en la negociación colectiva.

Luego, el instituto de desempleo debería prever dos tipos de beneficios. Podríamos ir a un sistema de cuenta de ahorro individual, gestionado por ANSES o la AFJP (según sea la opción del beneficiario), y regular en forma consistente la indemnización en caso de despido arbitrario, que sí seguiría a cargo del

empleador. La palabra consistente significa que se debería evitar el incentivo a la inmovilidad laboral, para proteger la movilidad laboral. Esta necesidad parte de la premisa de entender que los cambios de trabajo no son perniciosos sino que por el contrario, muchas veces son el camino hacia la superación y el progreso laboral, y que en un mundo altamente competitivo, muy volátil en términos de cambio tecnológico y de paradigmas de organización del trabajo, está siendo y va a ser más difícil imaginar que una persona puede mantener su puesto de trabajo durante toda su vida laboral. Entonces, la cuenta de ahorro individual son fondos a los que accede el trabajador haya renunciado o haya sido despedido. Luego, la indemnización debería entrar para el caso que fuera despedido.

Luego, seguimos con el tercer gran instituto, que sería el instituto de la incapacidad y muerte. Tendría cuatro beneficios: la cobertura de la incapacidad temporal, la incapacidad parcial, la incapacidad total y la de la muerte. Deberíamos abrir la gestión del beneficio en función de la naturaleza de la contingencia: cuando la contingencia es de origen laboral, todo el beneficio debería estar a cargo de la ART; y cuando la contingencia es de origen no laboral, todo el beneficio debería estar o en la AFJP o en el ANSES; en el caso de las prestaciones médicas, en este último caso, en las obras sociales.

El cuarto gran instituto sería el instituto de la vejez, que solamente se concentraría en la jubilación: el ANSES o la AFJP.

Conclusión: lo que se logra con estos cuatro objetivos y esta organización en cuatro grandes institutos es que con el mismo costo laboral que hay hoy, se mejoran la cobertura y el incentivo a la registración laboral, como un instrumento adicional para luchar contra el empleo en negro. La mejora en la cobertura tendría múltiples facetas. Implicaría una modernización del sistema de desempleo yendo desde un esquema prohibitivo de la movilidad hacia uno protector de la movilidad laboral, se daría predecibilidad al costo laboral al asegurar la incapacidad temporal y las incapacidades parciales, sería más eficaz la cobertura de las personas con incapacidades parciales ya que se les brindaría una renta y un seguro de salud de por vida, y se transparentaría -con los beneficios que esto conlleva- el fuerte impacto que el sistema de incapacidad y muerte tiene sobre el costo de la administración de los fondos de vejez, permitiéndonos abordar una solución estructural y de largo plazo al problema que a todos preocupa del alto costo de las comisiones de las AFJP.

Comentarista Técnico: Mara Bettiol.

Más allá de los aspectos de detalle que se señalaran durante la presentación, resulta muy novedoso y pertinente el hecho de abordar la discusión de las prestaciones de la seguridad social desde una "base cero". Es decir, diseñar un conjunto de prestaciones en función de las necesidades de los individuos ante distintas contingencias que le depara la vida, independientemente de cuál sea el origen de las mismas (laboral o extra laboral).

El segundo atractivo del proyecto es la eliminación de los vacíos que generan desprotección para el trabajador y efectos indirectos sobre otros subsistemas de la seguridad social. Tal es el caso de damnificados con incapacidades parciales graves (por ejemplo de entre el 50 y el 65%) de origen extra laboral, la cual constituye una incapacidad importante y el trabajador puede perder su empleo quedándose tanto él como su familia sin cobertura alguna (ni dineraria ni médica, ni previsional). En estos casos existe un fuerte incentivo para demandar una incapacidad total (de formal tal que el sistema previsional cubra las prestaciones dinerarias y el PAMI las médicas) o que la incapacidad sea de origen laboral (ya que el sistema de la ley sobre riesgos del trabajo prevé cobertura de prestaciones dinerarias, médicas y garantiza los aportes para acceder en el futuro a la prestación previsional). Así como la eliminación de los vacíos que generan desprotección y efectos indirectos sobre otros subsistemas, están las superposiciones. Que, como se mostrara en la presentación, se dan muy fuertemente en el caso de muerte y que, salvo disposición de buena información no se accede en forma completa y universal por parte de los beneficiarios de las mismas.

El tercer beneficio importante -en el cual también se basó la LRT con buenos resultados en sus 6 años de vigencia- es la eliminación de costos de intermediación. Creo que el hecho de que sea un esquema simple, donde todo el mundo conozca cuáles son las prestaciones y cómo se accede a ellas, facilita y acorta los tiempos de acceso y tiene mucha incidencia sobre el perceptor del beneficio. En efecto, la simplicidad y claridad de los derechos además de facilitar su ejercicio, se traduce en una mejor oportunidad para la percepción, como así también, contribuye a la integralidad por cuanto no es condición necesaria la presencia de gestores o intermediarios para su acceso (que en muchos casos provocan costos y dilaciones en el tiempo).

Habiendo destacado las principales ventajas que la propuesta ofrece a mi juicio, quiero mencionar un par de cuestiones operativas que me parecen relevante contemplar a fin de cumplir más acabadamente con los objetivos del proyecto.

Una primera cuestión, es fijar reglas o instrumentos operativos tales que claramente delimiten las responsabilidades entre los diferentes subsistemas o entes gestores involucrados (ART, AFJP, ANSES, obras sociales). El objetivo de estos instrumentos es por un lado, contribuir a la celeridad en la atención y por otro lado, delimitar el riesgo de cada "cobertura".

Un segundo punto, es objetivar de la mejor manera posible aquellas prestaciones no determinadas (como por ejemplo, las prestaciones en especie o médicas). Esto es por cuanto si bien las prestaciones dinerarias son cuantificables, no sucede lo mismo con las prestaciones en especie. A tal fin, para asegurar que sean lo más idénticas posibles es necesario fijar ciertos estándares exigibles para todos los entes de gestión, tanto obras sociales, como ARTs, por ejemplo.

Para finalizar, me parece necesario que más allá de cual sea el esquema de cobertura que se determine es muy importante, la estabilidad de las reglas de juego. Es decir, una vez establecidos los beneficios y la forma de financiamiento, que los mismos no sean susceptibles de ser cambiados con la asiduidad histórica, ya que eso además de generar incertidumbre para los beneficiarios efectivos o potenciales generan inestabilidad en el costo laboral que finalmente se traduce en menor empleo o menor empleo registrado, y en desincentivo al cumplimiento para los entes gestores.

Comentarista Técnico: Ernesto Kritz.

La propuesta presentada por Alejandra, Jorge y Osvaldo tiene dos objetivos: lograr una organización, por una parte, más equitativa y, por otro, más eficiente. El primer objetivo, de lograr más equidad en el sentido de aumentar la cobertura y de cubrir contingencias que hoy no están cubiertas, sí lo entiendo bien. Y ser más eficiente es tener una administración en la que la relación costo-beneficio sea mejor que la que tenemos ahora de los beneficios laborales. Siguiendo el desarrollo que presentó Jorge, mi impresión es que el logro del primer objetivo se deduce del segundo. Es decir que si uno es más eficiente en la administración de los beneficios laborales, entonces va a ser más equitativo. Me da la impresión de que ésa es la secuencia lógica. Mi impresión es que de los dos objetivos -el de mayor equidad y el de mayor eficiencia- en realidad hay una relación de funcionalidad entre uno y otro. Si uno, siguiendo la propuesta que presentó Jorge, logra ser más eficiente entonces se va a conseguir el objetivo de una mayor equidad. Creo que ésa es la secuencia lógica de la propuesta. Lo que yo quería es reflexionar un poco sobre esto.

Es posible, cuando uno logra una mayor eficiencia, conseguir también una mayor equidad. Pero mi impresión es que no se deduce necesariamente una cosa de la otra. Toda la organización que surge de la propuesta, en realidad, lo que tiene como un resultado esperado, o probable, o posible por lo menos, es eso. Al ser más eficiente, por ejemplo al bajar los costos de administración, lo que va a hacer es mejorar la protección. Esencialmente se trata de eso.

Ahora bien, cuando uno vuelve al primer gráfico que presentó Jorge, uno encuentra que hoy está protegido el 37% de la fuerza de trabajo, que no es cierto. Con suerte, efectivamente, (no sé de cuándo son los datos) en agosto de este año el Sistema integrado de Jubilaciones y Pensiones dice que la cantidad de asalariados privados registrados es 14% más baja que un año atrás. Es decir que hoy estamos con 3 millones de asalariados privados registrados y tenemos 1.900.000 asalariados públicos. O sea que tenemos 4.900.000 personas, menos de cinco millones de personas, protegidas para una fuerza de trabajo de más de 14 millones. Entonces mi impresión es que toda esta propuesta tiene por objeto organizar mejor la protección de este tercio de la fuerza de trabajo. La pregunta es ¿esto se puede extender a los otros dos tercios que no están protegidos? O sea, uno puede mejorar la eficiencia del sistema de este tercio protegido, pero ¿de ahí se deduce que va a ir progresivamente cubriendo los dos tercios que hoy no están protegidos? Y, francamente, me surgen algunos interrogantes. Diría que estos interrogantes tienen que ver con lo que los autores definen como "causas de la baja cobertura". Y, esencialmente, hay dos grandes causas. Una es

el desempleo y la otra es la falta de registración laboral. En realidad, hablar de falta de registración laboral es lo mismo que decir que hay una baja cobertura. Es exactamente lo mismo porque, para estar cubierto, hay que estar registrado.

Respecto del desempleo, ciertamente es un factor importante. Jorge aclaró que, en realidad la informalidad es anterior al alto desempleo. Esto es un punto muy importante porque en los años '80, con bajo desempleo, el trabajo en negro subió 10 puntos. Con un desempleo bajo y en algunos momentos muy bajo. Por lo tanto es cierto que hay una relación entre una cosa y la otra; esto es especialmente cierto en estos últimos años pero yo diría que no es lo fundamental.

Me gustaría concentrarme un minuto en lo que, creo, es el punto central de estas cuatro causas de falta de registración laboral:

- a) Baja productividad de los puestos de trabajo (es la definición de los autores).
- b) Complejidad normativa y administrativa.
- c) Baja percepción de riesgos por parte de los contribuyentes.
- d) Ausencia de correspondencia entre los beneficios y la carga contributiva.

Esta última parece haber sido elegida como la más importante por los autores ya que está destacada "en negrita" en el texto. Imagino que eso significa que para los autores es la causa más importante.

Quisiera centrarme en lo siguiente: mi impresión es que, si uno tuviera que jerarquizar estas causas, diría que la más importante es la baja productividad de los puestos de trabajo. Tengo la impresión de que es eso y me parece que la complejidad administrativo-normativa también es un punto importante. Con referencia a lo que se destaca "en negrita" para resaltar lo que se presentó en la pantalla -el tema la ausencia de correspondencia entre los beneficios y la carga contributiva- aquí pondría un signo de interrogación. Es verdad que, si hay ausencia de correspondencia entre los beneficios con la carga contributiva, no hay razón alguna para contribuir. O sea, si los beneficios esperados son menores que la carga contributiva, entonces eso, efectivamente, puede ser así. Pero la pregunta es: ¿es así?

Y entonces me remitiría a cómo es la composición de la informalidad en la Argentina. ¿Dónde está concentrada la informalidad, por lo menos de los asalariados, que son el núcleo principal de la informalidad? Y me remito entonces a la primera causa que, ya lo he señalado, creo que es la más importante, que es la baja productividad de los puestos de trabajo.

Lo cierto es que -ya muy bien los autores de otros trabajos lo han expuesto- la mayor parte de los trabajadores informales en nuestro país están trabajando en unidades económicas de muy baja productividad. Tres o cuatro años atrás, -no sé ahora los números cómo son- 55 % de los trabajadores asalariados no registrados estaban en empresas de menos de cinco personas; un 70 o 75% estaba

en empresas de menos de 20 personas; y más del 80% estaba en empresas de menos de 40 personas. Me centro en el núcleo principal, que son los asalariados que están en negro en empresas de menos de cinco personas. Estos trabajadores son trabajadores con salarios muy bajos por definición. Siendo trabajadores de salarios muy bajos, si se formalizaran las contribuciones patronales y los aportes, también serían muy bajos. Cuando uno hace las cuentas, entre lo que aportarían -lo que sería su carga contributiva- si estuvieran formalizados, y lo que reciben como beneficios, es más lo que reciben como beneficios que lo que aportarían. Definitivamente, esto indica que, entre comillas, es un "mal negocio" para el Estado dedicarse a perseguir el empleo en negro en el núcleo principal del empleo en negro, que es el de las muy pequeñas empresas. Porque el costo fiscal para el Estado, para el sistema de seguridad social, de esos beneficios es mayor que lo que recaudaría. Pero esto es una nota entre paréntesis.

Lo que quiero marcar es que me permito presentar un interrogante sobre el supuesto de que una causa principal de la baja cobertura es la ausencia de correspondencia entre los beneficios y la carga contributiva. Si, como yo creo, en una parte muy importante de los informales esto no es así, entonces, el logro de la eficiencia que eventualmente podría alcanzarse con esta reestructuración de los beneficios laborales protegería mejor a los que ya están protegidos, pero tengo mis dudas de que mejoraría la equidad de la seguridad social en su conjunto.

Comentarista Técnico: Pedro Taddei.

Vamos a seguir un poco la línea argumental que Ernesto esbozó al final de su exposición. Creemos que lo más importante del trabajo, de alguna forma, es el tema de estos factores que hacen a la informalidad, que como bien decía, es la otra cara de la falta de cobertura de las contingencias. Nosotros estimamos que acá tenemos un factor que es la falta de riesgo subjetivo, que no es menor, y del cual se habla poco. Esto tiene que ver con que, básicamente, es casi milagroso que hoy se esté contribuyendo en Argentina. Habría que ponerlo en estos términos y vamos a hablar claramente. En un país donde -lo hemos dicho- existe un contrato social roto; también hay serias dudas respecto del cumplimiento de las normas básicas de convivencia, de legalidad, que se esté pagando es ya por sí solo un milagro. Esta es la primera parte del problema.

Cuando mostraba Jorge en la gráfica el primer "amesetamiento" con cierto grado de cumplimiento durante el primer lustro de los '90, creemos que hay que tener en cuenta algunas cosas que ocurrieron en ese período. Por ejemplo, durante la primera mitad de la década del '90 se definió con mayor claridad de lo que se había hecho antes el concepto de "base imponible". O sea, nos acercamos a un criterio de legalidad y certeza tratando de que, en definitiva, cada quién supiese qué es lo que tenía que contribuir y para qué. De allí viene el famoso decreto 333, que luego se incorpora a la ley de contrato de trabajo. Se trata de establecer "certezas" a la hora de contribuir.

Dentro de esa gráfica teníamos toda la temática de autónomos con los que se hizo de todo, se experimentó todo lo que era dable experimentar. Lo último fue el monotributo. En realidad, el monotributo terminó sustituyendo a autónomos con prestaciones de menor cuantía. Un tema complicado que involucra a casi medio millón de personas.

Con relación al universo de domésticos: Se le dio vuelta por todos lados, se dijo: "básicamente es un problema de dificultad en la declaración". También era cierto que la formalización del trabajador doméstico podía generar cierto riesgo del empleador, respecto de esto de blanquearlo; y a la vez, no tenía cobertura de salud. Bueno, hace dos años se decidió resolver las tres cosas: sin embargo, la re-gistración de empleados domésticos apenas acusó un incremento pequeño.

En rurales, hace diez años, poco más, se terminó con el tema de los convenios sustitutivos. Y de hecho, se propició la legislación del RENATRE, que al día de hoy tampoco resuelve el problema, porque no hay un sistema de recaudación que siga la estacionalidad de la actividad.

Entonces, estimamos que en principio y sin perjuicio de que es más que valioso intentar la racionalidad en la gestión y la racionalización de los benefi-

cios, a nuestro juicio creemos que el problema es tan grande que hay que mirarlo con un poco más de omnicompreñsion. Consideramos que hay que hablar del financiamiento de la seguridad social. Deberían distinguirse claramente dos posibilidades en tal aspecto: si la seguridad social es "sólo contributiva" o si la seguridad social es "más que" contributiva.

Y tiene que ver no sólo con el derecho del trabajo, sino básicamente con los excluidos que, lamentablemente, van a seguir excluidos por mucho tiempo; salvo que se dé el milagro de crecer a más del 6% durante los próximos años. El problema es de una trascendencia tal que tenemos que pensar en financiamiento. Hoy, la Argentina en que estamos, la cuarta parte de la población económicamente activa que está cubierta, está siendo fuertemente financiada por el IVA, lo cual en un país donde el IVA se extiende a la totalidad de los consumos, incluso los populares, hace que tengamos un subsidio cruzado absolutamente inequitativo.

Entonces, creemos que tenemos temas mucho más grandes que, a nuestro juicio, hay que empezar a ponerlos en este orden. Yendo ya a los puntos de gestión, hoy por hoy -la semana pasada- la Corte Suprema resolvió volver para atrás y pedirle a la Cámara Federal de Apelaciones de la Seguridad Social que revea un fallo de hace tres años que intentaba resolver un problema de competencia de gestión (absolutamente de gestión) entre ANSES y las AFJP; que hace que hoy, entre otras causas, haya una mora extraordinaria en obtener beneficios. ¡Se llegó a la Corte! Se invocaron derechos constitucionales para llegar a la Corte: era en realidad un problema de gestión. Lo que hay que tener en claro es que la gestión, en Argentina tanto en lo privado como en lo público, es mala. Y esto hay que decirlo también: no sólo problemas estructurales, sino también problemas de gestión. En ese sentido la propuesta intenta concentrar y resolver duplicidades, y solapamientos; pero insistimos, hay que enmarcar el tema en un cuadro mucho más general. Hay que resolver el problema del financiamiento de seguridad social, por ejemplo, hoy tenemos 200.000 trabajadores con subsidio contributivo al desempleo. Ellos compiten en casi idéntico beneficio contra casi un millón y medio de planes de jefes y jefas de hogar, con un discurso que dice "es un derecho". Entonces, es tanto un derecho -y creemos que en definitiva puede no serlo desde lo positivo, pero sí lo es desde el componente equidad que hace a la esencia de la Seguridad Social-. Pero lo cierto es que compiten un millón y medio de subsidiados contra 200.000 personas que cotizaron durante la vigencia de su relación laboral. Creo que, en definitiva, tenemos mucho que replantear.

Retornando al tema autónomos ¿Qué vamos a pedir al autónomo? ¿Que resuelva su problema? ¿Que tenga una inducción concreta al pago? No. Si, en definitiva, la prestación que tiene el autónomo es casi la misma que deberíamos darle, en la medida en que en algún momento tuviésemos una jubilación, o una

prestación por insolvencia o por insatisfacción de necesidades básicas a una edad avanzada. Y por otro lado, en la actual situación ¿quién es el principal tomador de mano de obra autónoma cuasiformal? El Estado. Y ni siquiera asume que, en realidad, el problema se resuelve cambiando las partidas en un presupuesto. Y no se anima a hacerlo. Entonces, la verdad es que el problema es tan profundo, y estamos tan en el fondo que, como hoy decía Pancho, quizás sea la oportunidad de aprovechar un rebote. Pero hay que mirarlo mucho, mucho más en profundidad y en una forma mucho más omnicompreensiva. Esto sin perjuicio de las bondades de un proyecto que, por supuesto, tiende a una sistematización y propone un esquema de eficiencia en gestión.

El régimen previsional
argentino en el marco
de la crisis.

Walter Arrighi,
Jorge García Rapp,
Jorge Sanmartino,
Claudio Moroni,
Enrique Feuillassier,
Mariano de los Heros.

Expositor: Walter Arrighi*

***versión no corregida por el autor**

Para comenzar a hablar del sistema de reparto busqué un trabajo que, creo les va a parecer interesante, con el título "El debate en los sistemas públicos de jubilaciones o de pensiones". Todos sabemos que la crítica era, allá por los años `70, cuando hablábamos del régimen de jubilación de reparto: que producía efectos depresivos en la tasa de ahorro, generaba la disminución del crecimiento y no producía ninguna generación en el empleo. Estas eran las críticas tradicionales de fines de los años `60 y finales de los `70. Eran críticas reales, que hasta podían demostrarse.

En los años `80 se decía que el régimen de reparto no resolvía el problema del envejecimiento de la población que ya se veía claramente tanto en los países desarrollados como en el nuestro, típico país con un envejecimiento en América Latina. Y lo que habría que hacer es no hablar de los efectos reales, sino intentar hablar de cómo se pueden proyectar estas cuestiones como la problemática que genera el envejecimiento.

Si se piensa en una reforma, no estoy hablando de Argentina. Tampoco estoy planteando que hay que salir del reparto y pasar directamente a la capitalización. Mi intención con este trabajo que les traigo (realizado por autores españoles) es mostrar cómo es cierto que hay que ser muy cuidadosos en esto de discutir entre el reparto y la capitalización; porque, en definitiva, no dejan de ser métodos o medios para hacer algo que es muy concreto, que es la transferencia de renta del sector activo al sector pasivo. Esto es algo de lo que no tengo ninguna duda.

La cuestión ideológica que se plantea es si hacemos apreciación total o parcial, y puntualmente será el estado versus el mercado. Esta no es una cuestión de carácter teórico, por los problemas que se presentan. Por ejemplo, hacer esta transferencia de renta del sector activo al sector pasivo es exactamente igual para el régimen de reparto que para el régimen de capitalización, sobre todo si partimos de la base de la convocatoria de esta reunión: cuál es la crisis.

Los problemas futuros son los mismos: el reparto y la capitalización son

mecanismos para distribuir renta entre la vida activa y la pasiva, e importa la existencia de una renta suficiente para transferir, variando la distribución del ingreso y no el método para lograr la misma. Lo que nos debe preocupar es generar la existencia de la renta al momento de tener que hacer la transferencia.

Desde el punto de proyecciones, el envejecimiento constituye un nuevo acontecimiento porque si uno intenta aplicar el método tradicional de la serie de tiempo, irse para atrás a ver cuántas veces ocurrió y proyectarlo hacia adelante para ver cuál es el ciclo, la tendencia, etcétera; nos encontramos con que el envejecimiento, en el tiempo que tiene la seguridad social, entre 100 y 150 años, es realmente un nuevo acontecimiento. El efecto incierto que produce sobre el crecimiento económico, sobre el gasto público y sobre los sistemas de pensiones sólo puede estimarse a través de la simulación para cuantificarlos e incorporarlos a un modelo simulación. Como decía, a través de una serie de tiempo podemos hacer esas proyecciones.

Sabemos que, en general, los modelos aciertan puntualmente con la mortalidad. Esta no es tan difícil de estimar. No ocurre lo mismo con la tasa de natalidad que puede, históricamente, crecer o decrecer abruptamente. Lo que sabemos con certeza es que va a haber un incremento en el número de jubilados. La estimación del gasto y del ingreso relacionada con una serie de causalidades y de variables, genera la incertidumbre de cuánto va a ser el gasto para poder financiar este incremento de jubilados.

El interés por el incremento del ingreso y la disminución por el gasto son dos cuestiones que -seamos defensores del sistema de reparto o del sistema de capitalización- ambos estamos de acuerdo que son dos objetivos que tenemos que lograr. No cabe duda que, de alguna forma, deberíamos incrementar el ingreso y controlar las erogaciones o los gastos. Esto también es un punto de comunión entre ambos. Para la subsistencia de un sistema y de otro, no cabe duda de que, si lo tomamos por ejemplo en la Unión Europea, es indispensable realizar ciertas cosas.

En el sistema de reparto, cuando la relación activo-pasivo decrece; cuando el gasto acrecienta notablemente; cuando resulta prácticamente imposible proponer una disminución de las prestaciones, porque políticamente no se logran y a una reacción inmediata de los beneficiarios y de la sociedad, en general, la única salida o la más tradicional que ha producido verdaderos efectos es la inmigración, que es hacer una apertura hacia el ingreso de gente. Este ingreso de nueva masa de trabajadores permite modificar la relación activo-pasivo y, en consecuencia, modificar los efectos del reparto.

Acá hay otra cuestión durante muchísimo más tiempo, que es que en el tema de la capitalización, tomando como ejemplo nuevamente la Unión Europea. Si capitalizamos los ahorros generados por los trabajadores dentro de la misma

sociedad, esta inversión permanente sin duda va a generar o va a impedir que se produzca una alta tasa de rentabilidad. Con lo cual, el consejo que estos autores están realizando es la exportación del capital o el traslado del capital fuera del país. La pregunta es si podemos hacer cosas como éstas en nuestro país. Creo que el incremento del empleo es, sin duda, la base de la cuestión, o la base de la solución en nuestro país y la obtención de renta suficiente como para poder hacer frente al pago de las prestaciones.

¿Cómo contenemos el gasto? Los autores proponen una distribución de la renta entre la población cotizante y la población jubilada como solución para la contención del gasto; porque no cabe duda que las cotizaciones, en general, en todos los países de mundo, han llegado a un grado máximo que impide acrecentar la presión sobre el trabajo. En consecuencia, un incremento de la contribución patronal o del aporte personal resulta impensable. La única variante que nos queda es el control en el gasto prestacional.

Ahora la cuestión es, y acá lo hemos visto, que no cabe duda de que las reformas que se han producido en nuestro país en los 135 regímenes que hoy tenemos impiden hacer una política organizada sobre el tema. Además del ANSES tenemos 14 cajas provinciales no transferidas, 22 municipales, 72 cajas de profesionales, más las de bancos. Es imposible hacer una política concreta. Pero vemos cuando analizamos los diferentes sectores -funcionarios públicos provinciales, sobre todo- que lo único que se ha logrado para equilibrar las erogaciones de estas instituciones ha sido una reforma legal que implicó una reducción de los haberes o una reducción de la movilidad; únicas dos pautas que permitieron rápidamente lograr un equilibrio en 2, 3, 4 ó 5 años.

La cuestión sería, sin duda, buscar cuál es la prestación o la pensión o la jubilación suficiente. Eso tiene que ver con una estimación que es sumamente subjetiva, individual. Desde el punto de vista colectivo, la decisión social podría fijarlo en un importe que después no resulte posible de pagar. Por eso, indican los autores, que la prestación suficiente se determina en el campo ético o en el campo de lo deseable, no en el económico; y luego se cuantifica según el salario percibido y las cotizaciones realizadas, que sigue siendo una variable importante para tener en cuenta.

¿Cuál puede ser la intervención del Estado en la capitalización? El punto de racionalidad limitada de los agentes implica la tradicional expresión de que el trabajador "es miope", expresión con la que nunca coincido. Simplemente ocurre que hay trabajadores que tienen un nivel de ingreso lo suficientemente bajo, de manera que hablar de ahorro en ese nivel resulta prácticamente imposible. Quien gana 300 pesos creo que no ahorra, sino que más bien desahorra. En este punto, creo que la capitalización resulta algo compleja para solucionar luego el problema de que esa persona, cuando llegue a una edad en la que no

contraten su fuerza de trabajo, tenga un ingreso que le permita subsistir, una prestación suficiente. Por esto, existe la posibilidad de armar un régimen como el nuestro.

Estoy convencido de que las modificaciones en la previsión social deben hacerse lentamente. Hay que ser pacífico para hacer reformas. Por eso, no puedo dejar de tocar el punto que marcó Darío sobre las jubilaciones de privilegio. He visto, he participado y he escrito personalmente más de una derogación de jubilaciones de privilegio. He compartido con Jáuregui un artículo que se llamó "El gato de las siete vidas" porque siete veces se derogaron y siete veces se volvieron a crear. Estaba a punto de viajar a España a una reunión de envejecimiento poblacional cuando el actual secretario me dice que no puedo ir porque hay que preparar una nueva derogación de los regímenes especiales; y yo le dije que iba a ir porque yo ya preparé 20, y ésto hace 90 años que no se deroga y justo en esta semana no creo que se derogue. Efectivamente, esto fue en mayo y aún no se ha derogado.

¿Por qué cito como ejemplo los regímenes de privilegio? Porque no es fácil, más bien es imposible, introducir reformas que sean así de sangrientas. Es como decirle a alguien que tiene una jubilación de privilegio hoy "mañana no la cobrás más". Yo creo que esto no es posible. Quien dice o pretende que se haga una reforma de esta naturaleza, y dice que Alemann viva de su renta y no de los 3000 pesos de su jubilación a los 83 años. Alemann, lógicamente, va a hacer un juicio y como él, todos aquellos que tienen ese beneficio. Me parece más razonable esperar el transcurso normal y natural del tiempo, que esa jubilación se extinga y que con él se extingan las jubilaciones de privilegio. Así, como muy bien dijo Darío, hay gente de 35 años que hoy tiene una jubilación de privilegio y que sobre eso también hay cosas que se pueden hacer. Claro que si obtuvo la jubilación de privilegio como consecuencia de una legislación provincial que decía que con 15 años de servicios podía jubilarse con equis porcentaje respecto de los que había aportado o del último sueldo, es muy difícil y también es cierto que esa persona también va a hacer un juicio. Pero creo que, de a poco, habría que ir motivando a la sociedad toda para que al juez que le toque analizar esta cuestión tenga dentro de su marco de discrecionalidad (que nos enseñaban cuando éramos estudiantes) tenga la suficiente entereza, por no decir otra cosa, como para juzgar de una manera razonable. Y si alguien ha decidido a través de una ley fijarle una limitación, por ejemplo, como mínimo a esta área previsional que eso no resulte en una medida o en una acción de amparo que tienda a dar vuelta la situación y a pagarle el mismo beneficio.

La mayor intervención pública en el régimen de capitalización -y esto no es nuevo- termina con la cuestión de que la capitalización podría ser administrada por el Estado. Personalmente no conozco ningún Estado que halla optado por la

capitalización como forma de gestionar un régimen de pensiones. Ese punto, gestión privada y pública, no se está refiriendo al trámite jubilatorio, sino a la posibilidad de que algún país piense en un régimen de capitalización individual como método o forma de gestionar pensiones. Lo más parecido son los suecos; que en realidad establecen un sistema de pensiones, nada más que lo que no hacen es acumular dinero, sino virtualmente acumular un número que, por supuesto, se acumula en una cuenta y que anualmente se actualiza con diferentes métodos, y al final de la vida activa de la persona, permite un cálculo de una prestación que también va a tener prevista una movilidad.

El régimen de reparto produce una disminución del ahorro, mientras que la capitalización lo incrementa. Si queremos colocarnos en una situación un poco más equilibrada, la pregunta es ¿cuál es la tasa de ahorro óptima para afirmar que el reparto reduce el ahorro y que la capitalización lo incrementa? Usualmente se supone que debe haber agentes racionales que sean los que hagan esta evaluación ¿Quiénes son los agentes que pueden hacer una evaluación que afirme que la tasa de ahorro óptima en un país determinado es tal o cual?

Ante el cambio del sistema previsional ¿se puede estimar los efectos de la modificación en el comportamiento de los agentes? ¿A qué viene esta pregunta? Cuando uno hace una proyección hacia el futuro y piensa qué va a ocurrir con las variables económicas en general en un modelo de pensiones. También hay otra cuestión muy importante y es qué grado de certidumbre se tiene en ese sistema. Si introducimos una modificación institucional tal que, como decía Darío, decida por un criterio ideológico determinado, terminar con el reparto e iniciar un financiamiento a través de la capitalización, puede generarse cierta incertidumbre en la población, muy favorable respecto del nuevo método. Así ocurrió en el año 1994 con la reforma en nuestro país. De hecho la tendencia muestra que la credibilidad fue muy grande, o puede ocurrir exactamente lo contrario.

En este trabajo lo que se intenta no es hacer ese análisis, sino buscar algo que permita incluir esta circunstancia en un modelo proyectual. Eso es algo que todavía, a los actuarios, les resulta muy difícil de identificar.

Aspectos claves. Bengan Mígale plantea en la conferencia de Estocolmo de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en 1998 lo siguiente: “¿Cuáles son los ideales individuales y sociales? Digo “ideales” en plural deliberadamente, ya que varían mucho de una época a otra y de una región a otra ¿Es el ideal un hombre que asume la responsabilidad de sí mismo, que hace su propia vida y que sólo es apoyado por la colectividad cuando su propia fortaleza ya no basta? ¿O es un hombre cuidado por la colectividad desde el principio y que queda bajo la tutela del Estado, incluso cuando ya no la necesita? A lo que me refiero es a esto:

sin un claro concepto de los ideales toda aclaración sobre el futuro de las pensiones de jubilación no puede ser más que confusa ¿Qué es lo que queremos? ¿Una meta individual de la vida buscada sobre todo por su superación independiente de los riesgos de la vida? ¿O la minimización de esos riesgos con la intervención continua por parte del Estado? Dicho de esa forma ¿Bajo las condiciones de quién debe concebirse y planificarse la sociedad? ¿La de los miembros productivos, o la de los miembros no productivos de la población?

No puedo dejar de contarles un trabajo muy interesante que hace un español que compara al régimen de seguridad social con un juego en donde hay dos equipos y un árbitro. Un equipo es el de los activos y el otro es el de los pasivos y el árbitro es el gobierno. Las conclusiones que saca este señor de moderar la seguridad social y un sistema de pensiones resultan muy interesantes. Creo que son muy gráficas para quienes no piensan en la seguridad social. Él dice que es un juego muy particular porque nos encontramos con que los del equipo de activos quieren pasar al equipo de pasivos. El árbitro, que es el gobierno, promete que cuando esto ocurra va a tener una prestación suficiente que va a permitir sustituir el salario. En realidad, lo que está ocurriendo es que obliga al jugador del equipo activo, durante equis años, a hacer un aporte considerable para sostener ese juego. Cuando llega a la etapa pasiva se produce algo realmente muy grave, que es que, aquello que le prometió no lo puede cumplir, y el juego termina en una verdadera crisis, como si fuera un partido de fútbol en una cancha donde los hinchas la abordan.

Creo que hay que ser prudente en esta discusión del reparto a la capitalización. Me parece muy importante hacer un poco de lado esta cuestión; porque lo que uno observa, al menos aquí en Argentina, es que cada gobierno que accede, pretende hacer una reforma del régimen. En realidad, quizás deberíamos hablar de modernización, controlarlo permanentemente. Yo diría mensualmente, ver cómo se van desarrollando las variantes e introducir mínimas reformas para solucionar los problemas puntuales que observamos permanentemente.

Yo me pasé muchos años escuchando hablar de la crisis del régimen previsional argentino y viendo también que en todos esos años no se introducía una sola modificación en el régimen de la ley 18.037, que se inició en 1969, planteando una exigencia de antigüedad y aportes; y habíamos llegado al año 1980 y ésta no se cumplía.

Finalizando, insisto en que es importantísimo que, si instauramos un régimen jubilatorio y obligamos a los trabajadores a aportar durante más de 40 años, el día que obtengan el derecho y que pasen de un equipo al otro, no se produzca esta imposibilidad del Estado de pagar esa prestación y generar una crisis social verdaderamente muy grave.

Expositor: Jorge García Rapp.

La idea es que no voy a hablar de reformas, sino que trataremos de analizar la situación del sistema de jubilaciones, y la capitalización en particular. Pensaba en esta asignación previa de roles, y en que no es tan malo, que a uno le toque de alguna manera “defender” la capitalización, porque tiene como cliente una AFJP. En realidad, en este año 2002, sería peor que además, por tener de cliente un banco, tuviera que defender el sistema financiero, que sería un poco más complicado.

En general, uno debe partir analizando, y diferenciando los elementos que provienen de efectos de la crisis que impactan directamente en el sistema previsional, por la propia estructura del sistema, y otros elementos o efectos que surgen de la propia realidad económica, y que también impactan en el sistema previsional.

Uno de los elementos clave que ha impactado a partir de la reforma de 1994 es la reducción en el nivel de recaudación. Entiendo que cuando se concibió y se pensó en el sistema, se pensó, tal vez, en que la individualización de las cuentas de capitalización y la nominatividad de los aportes, iba a llevar a los niveles de recaudación a superar el 70% en relación con los afiliados, que era lo que se estimaba en esos tiempos, y hoy nos encontramos con que el nivel está por debajo del 30%.

Otra de las cuestiones que ha impactado en estos años ha sido el aumento del déficit del régimen público. Si uno tiene que analizar el sistema integrado de jubilaciones y pensiones, indudablemente debe mirar con bastante cuidado y con preocupación los niveles de déficit del sistema público de reparto.

Por último, un elemento también fácilmente verificable es que se han dado en estos dos últimos años la más baja rentabilidad en el sistema de capitalización, desde su inicio en el año 1994.

Un elemento adicional, y muy importante, han sido algunas decisiones de política económica como las modificaciones que se efectúan en la estructura de inversiones de las AFJP, que llevó a que aumentara considerablemente la proporción de títulos públicos del portafolio de inversiones de las administradoras a niveles que no habían sido imaginados cuando se inició el sistema, y que implicaron un riesgo adicional por el nivel de tasas que el Estado pagó a las AFJP, fundamentalmente durante el año 2001.

También debemos analizar el efecto de la devaluación sobre los activos de los fondos de pensión que se encontraban valuados en moneda extranjera. La cuestión de las rentas vitalicias previsionales en dólares.

Y la medida dispuesta por Decreto Necesidad de Urgencia (DNU) 1.387 de noviembre del año 2001 que reduce el aporte personal del 11% al 5%, y se encuentra aún vigente.

En los años `80, en el mundo se genera un proceso de adecuaciones de los sistemas de seguridad social frente a dos o tres cuestiones que impactan fuertemente como son el envejecimiento de la población y la disminución de la tasa de natalidad. Diferentes impactos y la globalización misma, que hace que, mientras en los países de Europa las adecuaciones se efectúan manteniendo los regímenes públicos con el esquema del reparto, haciendo adecuaciones respecto de la determinación de las prestaciones, teniendo en cuenta, no ya el último salario o el promedio de remuneraciones alcanzado en un corto tiempo, sino las cotizaciones reales, durante toda la vida laboral. Tomando en consideración las cotizaciones, acercando los sistemas a cuentas de capitalización, no reales, pero sí virtuales. O sea, hay un cambio, y profundo.

Si bien se mantiene la estructura de los regímenes de reparto, se pasa de la estructura tradicional de la determinación de las pensiones teniendo en cuenta el salario y de prestaciones definidas, a un régimen de contribución definida y prestación indefinida, actualizada por índices. Ahí es donde aparece el modelo sueco de la cuenta virtual que tiene más en consideración los aportes realmente efectuados y no el último salario del trabajador.

Una adecuación similar es la que se realiza en Italia respecto del sistema público de pensiones y, tanto en el Reino Unido como en España, aparecen ventajas y exenciones para que parte de los aportes destinados al régimen público sea destinada a los sistemas de fondos de pensión privados que tienen las características de ser voluntarios, a diferencia de los sistemas de las reformas efectuadas en Latinoamérica, que son obligatorios.

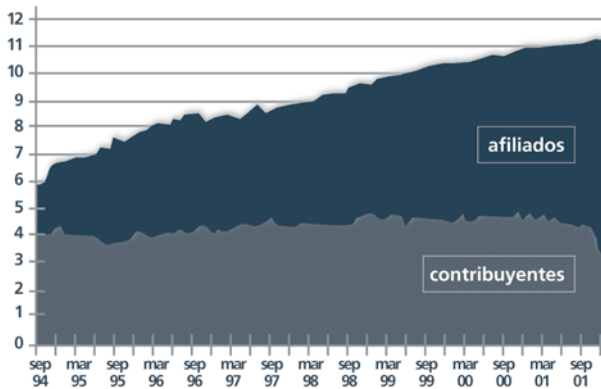
Frente a esto, y a partir de la reforma iniciada en Chile, en Latinoamérica, las reformas tienen un tinte absolutamente diferente. Los procesos de reformas viran los sistemas provisionales hacia los regímenes de capitalización individual; en algunos países, con un neto corte sustitutivo de los sistemas antiguos de reparto.

Esto tiene que ver con lo que dijo Darío en la presentación: que en algunos países, el nuevo sistema sustituye al anterior, dejándolo subsistente al solo efecto de pagar las prestaciones de quienes ya las habían obtenido con anterioridad. En otros países, como Colombia, Brasil o el mismo sistema peruano, subsiste como sistema complementario, pero no vinculado. Y, en el caso de Argentina, Uruguay, y últimamente Costa Rica, los sistemas son mixtos. Existe una estructura de pilares: un pilar público de reparto, que mantiene las características del sistema anterior; y un segundo pilar, de capitalización individual, hasta un tercer pilar voluntario.

La caída de los niveles de recaudación ha sido muy fuerte en el sistema. Decíamos que hoy, de 9 millones de afiliados al régimen de capitalización, alrededor de 3 millones son los que tienen aportes efectivos. En el régimen de reparto, la situación se da con las mismas características en cuanto al nivel de aportantes, incluyendo al régimen de los monotributistas y ese “veranito” que existió después de la aparición del régimen de monotributo, que permitió que apareciera una mejora en los niveles de aporte de los autónomos.

El número de aportantes respecto de los afiliados se había mantenido en torno del 40 ó 45%, durante los primeros años de la reforma, pero durante y, especialmente a fines del pasado año, cayó a los más bajos niveles desde el inicio del sistema.

SIJP Afiliados y Contribuyentes.



Fuente: SAFJP

Debemos ocuparnos también de la evasión. Y si atendemos sólo las contribuciones destinadas al sistema previsional, éstas han acumulado en los últimos siete años más de \$ 45.000 millones en concepto de sumas evadidas al sistema en su conjunto. Podemos observar en el cuadro siguiente una ecuación de la evasión a la seguridad en su conjunto que ilustra sobre la cuestión.

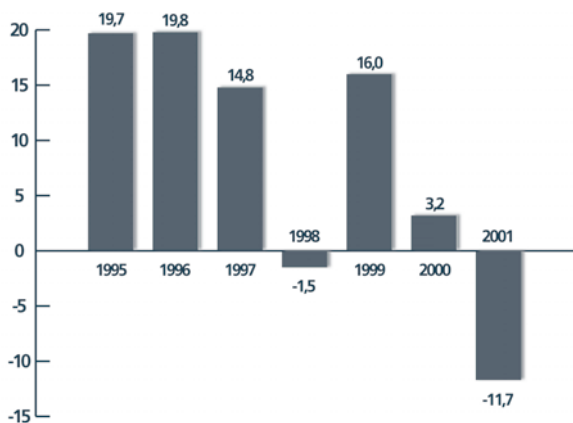
Respecto a la rentabilidad de los fondos, que era otro de los elementos a los que habíamos apuntado anteriormente, esto nos marca claramente cuál ha sido la performance en cuanto a la rentabilidad de los fondos durante los ocho años de vigencia del sistema. Hoy tendríamos que hablar, en términos de rentabilidad anual -justamente este año 2002 no es el más adecuado, porque si uno tuviera que hablar de una rentabilidad motivada en la pesificación de los activos que estaban en dólares en las administradoras, encontraría que- la rentabilidad a

julio de este año se ubica alrededor del 55%, pero como tasa real de rentabilidad se mantiene en términos históricos abajo del 10%. La rentabilidad histórica a diciembre de 2001 se ubicaba en 7,97%. A julio del presente año, el 79% de los activos de las administradoras están invertidos en títulos públicos.

La rentabilidad histórica de los fondos de pensión se ubicaba a fines del pasado año en 7,97. Entre los años 1995 y 1997 había evidenciado importantes tasas de rentabilidad, cayendo en el año 1998 al compás de la crisis internacional, para volver a crecer en el año 1999. La rentabilidad está fuertemente correlacionada con la rentabilidad de los títulos públicos.

El proceso se revirtió con la caída de la rentabilidad del año 2000, que terminó con una tasa de retorno anual negativa del -11,7% para el 2001.

Rentabilidad de los fondos.



Otras de las cuestiones a las que habíamos hecho referencia, además de la pérdida de rentabilidad, era el comportamiento del gasto del sistema público de reparto. Si uno tuviera que analizarlo completamente en los volúmenes de ingreso y egreso que maneja ANSES anualmente, debería decir que el sistema paga, en concepto de jubilaciones y pensiones, el régimen público se encuentra en alrededor de 16.000 millones. De estos 16.000 millones, el Estado recauda en concepto de aportes y contribuciones, para afectarlos a esas erogaciones, alrededor de 5.400 millones de pesos. Otro tercio lo aporta la afectación de impuestos específicos como el de ganancias, IVA y combustibles: O sea que, faltando alrededor de 5.000 millones, es el otro tercio que aporta el Tesoro.

Reparto público. Millones de pesos.							
	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Ingresos	16.629	15.159	14.026	16.361	16.372	15.119	15.599
Egresos	18.039	18.014	19.028	18.778	18.838	18.979	19.124
Resultado	(1.411)	(2.855)	(5.002)	(2.417)	(2.466)	(3.861)	(3.525)

El sistema público de reparto evidencia un constante aumento de déficit desde el año 1994 y hasta 1999. Ese año bajó considerablemente, pero a partir de 2000 aumenta nuevamente a niveles superiores a los del año de inicio del nuevo sistema.

Debido a la caída de los ingresos y al aumento del gasto, el déficit creció de 1.411 millones a 3.525 millones entre los años 1994 y 2000, paralelamente, era cubierto con recursos fiscales en una proporción que varió de 33,5 a 68,1 del total de los recursos.

Vamos a analizar concretamente las causas por las cuales creció. Cuando uno analiza -y ayer hablaban de hacer la autocrítica respecto de la reforma- se debe analizar que hubo errores en el diseño y en la implementación de la reforma, propios de la ley 24.241 y otros, derivados de medidas gubernamentales posteriores. Hay dos que tienen un impacto trascendental en el desfinanciamiento de régimen público, y justamente esas dos medidas no se derivan del texto de la ley 24.241, sino que han sido decisiones de política económica de gobierno posteriores a la reforma del año 1994.

Cuando me refiero a la no explicitación del costo de la transición, creo que además hubo una subestimación de dicho costo. En algunos países se ha sacado este costo del gasto del sistema de jubilaciones y pensiones, en cuanto a su contabilización. Y en nuestro país los equipos técnicos que llevaron adelante la reforma de 1994 habían aconsejado al gobierno que se manejara por separado y se lanzara un título, un bono, que iba a ser adquirido por las propias administradoras y que serviría para financiar el costo de la transición. Esto no se hizo y este costo, que es la suma de lo gastado en la prestación compensatoria y la participación del régimen público en las pensiones y en los fallecimientos de los trabajadores que tienen aportes en los regímenes anteriores y el pago de las prestaciones a los antiguos beneficiarios, implica un costo muy importante, que no ha sido explicitado debidamente, ni separado del costo del sistema previsional.

La otra medida de gobierno fue la reducción de la contribución patronal. En un trabajo para el BID que realizamos con el actuario Eduardo Melinsky en el año 2000, medimos la contribución patronal real para ese año teniendo en cuenta que el Estado Nacional paga 16 puntos por sus empleados y el privado -por las sucesivas reducciones de la contribución patronal en cuanto a la actividad y por

región- estaba alrededor del 6%. Y nos dio una contribución patronal real del 9,6%. Hay que tener en cuenta que cada punto de reducción de la contribución patronal significaba alrededor de 500 millones menos del sistema de jubilaciones y pensiones. La reducción de la contribución patronal puede ser una muy buena decisión de política económica pero, indudablemente, cuando uno habla de financiamiento de la seguridad social, deberá existir la fuente de financiamiento alternativa que sustituya esta decisión adoptada.

A partir de la sanción de la ley 23.968 había comenzado un proceso de reducción del monto de la contribución patronal del sector privado que continuó con los decretos posteriores (385/94, 372/94, 492/95, 796/97, 98/99, 1520/98 y leyes 25.250 y 25.453). Estos establecieron una reducción promedio del 30% de acuerdo con actividad y área geográfica. Esta medida generó un porcentaje promedio de contribución patronal inferior al 10% y una reducción acumulada hasta el presente de más de 25.000 millones.

El impacto de la reducción se puede apreciar en el siguiente cuadro, en que se analiza una contribución del 16%, una del 12% y por último una de 8%, que determinan, para 2002, un déficit de 744 millones, 2.863 millones y 6.306 millones respectivamente.

Contribuciones Patronales y déficit estimado del régimen público.

año	16%	12%	8%
2000	(1.272)	(3.279)	(6.546)
2001	(993)	(3.055)	(6.385)
2002	(744)	(2.863)	(6.306)
2003	(442)	(2.620)	(6.177)
2004	(163)	(2.401)	(6.030)
2005	182	(2.115)	(5.813)
2006	473	(1.885)	(5.657)
2007	804	(1.616)	(5.447)
2008	1.108	(1.371)	(5.266)
2009	1.442	(1.095)	(5.042)
2010	1.723	(871)	(4.888)

Fuente: Datos de SAFJP. Eduardo Santin. Gustavo Demarco. Citados

El monto del componente de las prestaciones a cargo del régimen público fue otra de las cuestiones subestimadas. La tasa de sustitución de aquellos trabajadores que percibían en la actividad alrededor de 500 pesos se ubica en los primeros años de vigencia del sistema en el 105% del último salario. El sistema previsional para los trabajadores del viejo régimen paga 140 pesos. Para los del nuevo sistema, la pensión mínima está en 381 pesos. Esto motivó la intención del Gobierno anterior de eliminar la PBU a través del DNU 1306.

Otro tema importante fue la transferencia de cajas provinciales. Las transferidas a la Nación fueron diez cajas provinciales así como el Instituto de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. Esto impacta anualmente en una erogación de 2.000 millones de pesos. Alrededor de 200.000 beneficiarios perciben estos 2.000 millones de pesos al año. Los 13.000 millones de pesos restantes atienden los 3.100.000 beneficiarios. Ahí tienen las diferencias de las magnitudes de los gastos. Tenemos en los regímenes provinciales, jubilaciones sin tope, cálculo del haber y forma de determinación del haber, bastantes disímiles al régimen general. Esto implica, entre lo que ingresa y lo se gasta, un déficit concreto -sólo analizando cajas provinciales- de alrededor de 800 millones de pesos al año.

Para 2001 la recaudación de estas cajas fue de 738 millones, el gasto de 1.785 millones y el déficit de 1.047 millones, que equivale al 10,3% del déficit del régimen público, en función de datos proporcionados ANSES.

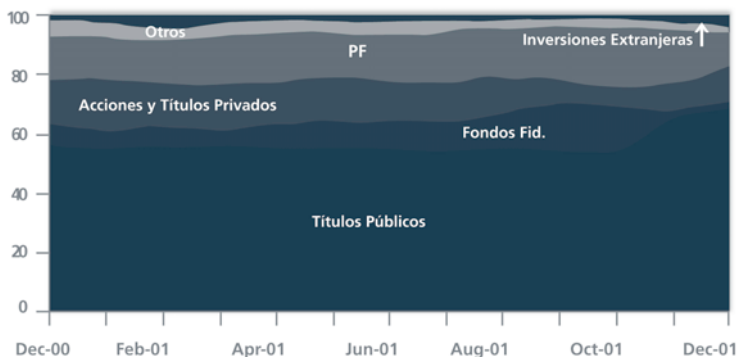
La ausencia de una clara dirección financiera por parte del Estado es lo que se manifestó en la estructura de la cartera, con una conformación en títulos públicos a lo que, además, se sumó el default.

El artículo 74 de la ley 24.241 de la reglamentación establecía un tope para los títulos públicos de alrededor del 50%. La necesidad de financiamiento del Estado y la falta de independencia del órgano de supervisión y control llevó a permitir que el Estado captara títulos a los niveles que se captó. Lo más complicado de la cuestión es que la tasa de rentabilidad que estaba pagándole el Estado a esos fondos de pensión llegó hasta ubicarse arriba del 14%.

La alta tasa de rentabilidad de los títulos públicos, la limitada oferta de instrumentos alternativos y una fuerte presión del gobierno para la adquisición de los bonos por parte de las AFJP, varió la estructura del portafolio de inversiones de los fondos de pensión, elevando la proporción de títulos públicos de casi 60% al 70% a fines de 2001. La concentración en estos instrumentos varió de 42% en 1994, al 48% en 1998, y al 75% en mayo de 2002.

Como se dijo, la necesidad de financiamiento del Estado, en especial para financiar la transición, y los límites establecidos a las inversiones extranjeras, les quitó a las AFJP posibilidades de reducir los efectos de la crisis del sector público y del mercado de capitales que exhibía una de las peores performance durante la crisis.

Cartera de Inversiones dic. 2001.



En conclusión, debemos decir que la crisis como tal afecta al conjunto de la economía porque se ha escuchado en los últimos tiempos que la crisis puso en evidencia la inviabilidad de la reforma o cuestiones de este tipo. Esto podría hacer pensar a uno -y tiene que ver con evitar las generalizaciones frente a los modelos en forma abstracta- en que la crisis ha puesto en evidencia que la reforma o el sistema de capitalización individual es inviable. Aunque sería como sostener que la crisis demostró que son inviables y no sirven los sistemas financieros, porque todos sabemos cómo han quedado los bancos y las entidades financieras en nuestro país.

¿Cuáles son los puntos importantes para analizar y resolver hacia el futuro? Priorizar el aumento de cobertura del sistema. Desde 1994 hasta la fecha éste ha perdido cobertura porque ha endurecido los requisitos mínimos de acceso a las prestaciones de vejez. No existe, y hay graves problemas en la historia laboral de los trabajadores por parte de su administrador, que es el ANSES.

Existen profundas inequidades derivadas de la existencia de más de 135 regímenes de jubilaciones. Hay sistemas de jubilaciones como el de los magistrados, por decir uno de los especiales, que tiene una pensión mínima de 3.690 pesos promedio. Una del régimen público de 381 pesos. De una caja de profesionales como la de abogados de la Provincia de Buenos Aires de 1.000 pesos de jubilación. En suma, el viejo ejemplo, que muchas veces se lo he escuchado a Walter Arrighi. El caso de los dos maestros vecinos que han trabajado en lugares similares y que el nivel de prestación de uno es de 400 pesos y del otro es de 900 pesos, por el esquema de la reciprocidad y la diversidad de regímenes.

Otro tema por resolver es la cuestión de la pesificación de los activos y, en el futuro, el impacto que va a tener la inflación en el sistema de pensiones que no tiene claramente un sistema de actualización.

Y por último, la cuestión de la información y transparencia. Esto tiene que ver con errores que han existido en los niveles de información en los gestores del sistema desde su inicio. Desde los detractores, que se excedieron en algunas argumentaciones, careciendo de información, y distorsionando el debate; y, desde el otro lado, los operadores del sistema de capitalización que, a mi juicio, en muchos casos se excedieron en argumentar sobre las bondades del sistema en situaciones en las que no se habían evidenciado en otros países, y que no las tenía el sistema creado. Considero que se requiere una mayor difusión de las cuestiones relacionadas con la previsión y que, a partir de una mayor difusión y educación sobre el tema, la información sea fidedigna y se centre en las verdaderas ventajas y desventajas que ofrece un sistema.

El sistema, a mi juicio, con la estructura multipilar y mixta, está en el camino que están indicando las reformas de los países en el mundo. La Organización Internacional de Trabajo en sus últimos aportes sugiere la profundización de las vías hacia los sistemas mixtos de jubilaciones y pensiones. Las estructuras de funcionalidad multipilar permiten atender con mayor éxito las diferentes capacidades contributivas de la población. Los trabajadores en algunos casos carecen de capacidad contributiva o tienen necesidades económicas más urgentes, y otros trabajadores tienen una limitada capacidad de ahorro previsional. Por último, existen quienes tienen hasta una excedente capacidad contributiva que les permitirá adquirir complementos para su beneficio jubilatorio.

La pérdida de cobertura impone una transición con flexibilización de las condiciones de acceso a las prestaciones contributivas, además de intervenciones de tipo asistencial asignadas por default del primer pilar contributivo.

El aumento de la tasa de desempleo, la caída de la registración y del empleo formal, la evasión, son algunas de las causas que explican los bajos niveles de aportes y estos consecuentemente estarán perfilando una pérdida de cobertura creciente del sistema en su conjunto, sea que los trabajadores hayan elegido el régimen de capitalización o el mantenerse en el régimen público.

Estas situaciones deberán ser atendidas en una transición que estimo no será inferior a 15 años, ya que sólo una flexibilización de las condiciones de acceso, la elaboración de algunas reglas de presunción de la efectiva prestación de los servicios y la implementación de una prestación (contributiva) de vejez proporcional a los años de servicios prestados, en los supuestos en que no se logre calificar para la obtención de la PBU (Prestación Básica Universal), posibilitará disminuir la exclusión del sistema.

Lo descrito en el SIJP, dentro de lo contributivo, relacionando los años aportados, el nivel de las cotizaciones efectuadas y la prestación a otorgar, que debería tener las características de una prestación predominantemente universal, cuya financiación sea mixta entre contribuciones patronales y tributos.

Fuera del sistema previsional deberá estructurarse una intervención o prestación asistencial focalizada, de financiación tributaria o fiscal, que cubra a los trabajadores excluidos del sistema previsional. Esta deberá alcanzar a una amplia franja social en esa etapa de transición, esperando que el aumento de la universalidad del sistema contributivo haga disminuir los requerimientos al sector asistencial de la seguridad social.

La transición deberá resolver el dilema de una informalidad laboral con protección social. Pasado ese período, debería mantenerse la prestación contributiva de tipo universal o de primer pilar, junto a una prestación proporcional para quienes no califiquen con el mínimo de años de servicios con aportes requerido para esa prestación básica.

Comentarista Técnico: Jorge Sanmartino.

Cuando se habla del régimen previsional argentino debemos aclarar quiénes son los que lo componen. Se habla de régimen de reparto y régimen de capitalización. Se desparraman culpas de la crisis y se dirigen responsabilidades en general.

En realidad, cuando el coordinador hacía la introducción hablaba de que buena parte del problema es la coexistencia de régimen público de reparto y el régimen de capitalización.

Cuando Walter Arrighi dice: “no voy a hablar del régimen de reparto porque éste es un tema viejo, me gustaría hablar de otro tema”, pero termina hablando del reparto. Siempre tenemos que volver al viejo tema que tenemos que cortar alguna vez en Argentina.

Si empezamos diciendo que el problema es porque coexisten los dos regímenes, tengo que aclarar como comentarista técnico que, en realidad, no es así. Lo que hoy es el viejo régimen de reparto es una garantía para los futuros beneficiarios de un haber definido que quizá -coincidiendo con Jorge García Rapp- quedó demasiado alto. Pero, en definitiva, lo que nosotros tenemos como prestación básica universal es lo que, en el régimen chileno, tenemos como un haber mínimo garantizado.

Si en Argentina eliminamos la Prestación Básica Universal (PBU), vamos a quedar a la derecha de Chile, porque ni siquiera vamos a tener una red de contención de beneficio mínimo, porque el que existía en la ley lo derogamos. Con lo cual, no tendríamos un PBU que le dé una garantía mínima y básica para todos los futuros beneficiarios. Podemos discutir el nivel, alto o bajo, pero en definitiva tenemos que tener algo, sino nos ponemos más allá de Chile que ha sido pionero y se ha ido a una postura bastante extrema. En este caso nos iríamos para el otro lado.

Con respecto a los integrantes del sistema de jubilaciones y pensiones, se habla de algunos organismos. Entonces se habla de la caja policial, de los beneficios de los ordenanzas del Ministerio del Interior que se jubilan por la caja policial: todo ello no tiene nada que ver el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, sino que son beneficios otorgados por una caja extra SIJP.

Es por ello que, si hablamos del régimen de reparto y del régimen de capitalización, en realidad deberíamos hablar de la atomización de los regímenes de pensiones que hay en Argentina. Entonces ahí estaría de acuerdo en que se hable del régimen policial; de los 129 regímenes que andan dando vueltas por Argentina; de las pensiones contributivas, que no tienen nada que ver con el SIJP, que ni siquiera son administradas y ni siquiera pasan por la seguridad social.

Debiéramos contextualizar el tema y decir: “Vamos a hablar del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones y los problemas que ha generado”.

Cuando Walter Arrighi habla del régimen de reparto y del régimen de capitalización, el trabajo de los amigos españoles es muy claro. En realidad son dos modalidades de gestión y cada una de ellas tiene ventajas y desventajas, no hay ninguna de ellas que sea perfecta.

Lo que ocurre, y quiero rescatarlo y ceñirme a los minutos que tenemos los comentaristas técnicos, es a las consecuencias que ha generado reforma del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, independientemente del régimen en que uno hubiera estado.

Cuando Jorge García Rapp dice que se hicieron más rígidos los requisitos para obtener un beneficio, en realidad a lo que se refiere es que desde 1994 viene cayendo la cobertura previsional (la cantidad de adultos mayores de 60 y 65 años en condiciones de recibir beneficio previsional) y si vemos las conclusiones de las proyecciones del sistema que elaboraron Rofman, Stirparo y Lattes cuando se lanzó el sistema, veremos que hacia el año 2020, prácticamente la mitad de la población potencialmente jubilable tendrá posibilidades de acceder al beneficio, mientras que la otra mitad no.

En su momento se nos acusó de ser tremendistas, y de decir que estábamos utilizando variables temerarias porque el desempleo que se había utilizado para hacer este cálculo estaba en el 9,5%; se nos dijo que de ninguna manera íbamos a lograr este escenario. A las pruebas me remito: hoy tenemos un desempleo que ha triplicado eso y, en consecuencia, el resultado de esta proyección lo podemos medir al año 2000 con una Encuesta Permanente de Hogares, que es a lo que les hacía referencia ayer, en donde decía que la cobertura del sistema previsional argentino a título individual -o sea, aquellos potencialmente jubilables que tienen beneficio previsional- hacia el año 1994, cuando comienza la ley 24.241, lo teníamos ubicado en un 76%.

La República Argentina y Uruguay son los países de América Latina con mayor cobertura.

La utilización de la ley 24.241 hace más rígidos los requisitos: aumentando la edad, aumentando los años de aporte y estableciendo controles para el otorgamiento de beneficios que antes -coincidamos entre todos- estaban bastante laxos; generan este comportamiento. Y esto es una medición de Encuesta Permanente de Hogares: estamos cayendo en la cobertura previsional argentina a 1,5% por año transcurrido.

En realidad, si vamos a hablar de crisis en el sistema previsional argentino, tenemos que hablar de este problema. La crisis impacta hoy en una caída de la población potencialmente jubilable en 1,5% para abajo todos los años. Lo grave lo vamos a tener en el año 2012, 2015, 2020, cuando la gente no se va a poder

jubilar; si a eso lo acompañamos con algo que decía Jorge García Rapp vinculado al cambio de la estructura del financiamiento: hoy en la República Argentina se ha invertido el financiamiento genuino, producto de decisiones de política económica que no tienen nada que ver con el sistema previsional.

Se dice: "La culpa la tiene el régimen de reparto". En realidad, si yo me financio el régimen de reparto -y no estoy hablando de derivar el aporte personal a las AFJP, porque eso fue una decisión del gobierno, los legisladores le dieron la posibilidad a los ciudadanos de que lo hagan al régimen de reparto o al régimen de capitalización; no voy a entrar en ese debate, pero lo que no podemos negar es que las contribuciones se han reducido del 16% de la ley a prácticamente la mitad, lo que ha generado este fenómeno de inversión del financiamiento vía contribuciones por financiamiento a través de impuestos indirectos.

La pregunta es la siguiente: ¿qué vamos a hacer con esta realidad? Dijo Walter Arrighi que no hay que reformar los sistemas por cada gobierno transcurrido, hay que adecuarlos. Creo que los sistemas deben ser actualizados, porque no hay reformas previsionales que puedan superar 5 ó 6 años sin que sea necesario adecuarlos a la realidad de los tiempos. Si nosotros sostenemos al régimen tal cual lo tenemos definido, ya tenemos los resultados de una medición, ya no de una proyección sino de la Encuesta Permanente de Hogares que hacemos cada 6 meses.

Va a seguir la tendencia, no lo vamos a revertir y esto no es un problema del reparto o la capitalización. Aquel que eligió una AFJP tiene el mismo destino: si no reúne la regularidad y los años de aporte no se va a poder jubilar.

Como los muchachos dijeron que teníamos que traer propuestas, lo que yo puedo acercar es una modalidad de solución. Cuando tuvimos la oportunidad, junto con un grupo de amigos, de participar del anterior gobierno, hicimos una modificación en el paquete prestacional de la ley 24.241; lamentablemente con una no muy feliz modalidad, porque en su momento, nosotros pretendíamos hacerlo a través del Congreso, enviando un proyecto de ley, que si bien ingresó al parlamento, al poco tiempo las circunstancias hicieron que tuvieran estas reformas que salir como un Decreto de Necesidad y Urgencia, con el natural defecto que significa que esto no sea discutido.

Este Decreto 1306, de necesidad y urgencia modifica, entre otras razones, el paquete prestacional; incorporando nuevos beneficios, que es una prestación proporcional, tratando de resolver el problema de aquellos ciudadanos que estuvieron cotizando 15, 20, 25, 28 años y puedan tener al menos un beneficio proporcional a cargo del Estado. Se suma a ello: el componente de capitalización, para aquellos que optaron por capitalización; y un beneficio universal, para todos aquellos que ni siquiera llegan a tener un mínimo de 10 años trabajados. Esto es una propuesta de solución. Esta combinación genera que aumente la can-

tividad de beneficios otorgados. Esta reforma se hace disminuyendo el componente público. Y eso hay que decirlo: no implica mayor gasto para el Estado; pero para aquellos haberes que, sumados al componente de capitalización o de reparto, superan los 800 pesos se elimina la prestación básica universal. En este caso, se va disminuyendo en forma decreciente y se le garantiza un beneficio mínimo de 300 pesos para todos los nuevos jubilados.

Creo que esfuerzos como los que hace Novum Millenium, sentándonos entre todos aquí a discutir sobre los problemas del trabajo y de la seguridad social, deberían reiterarse para que podamos tener datos cruzados y tratar de coincidir en los verdaderos problemas que tenemos. Donde, en realidad, no va a ser viable un régimen de reparto si le disminuimos las contribuciones prácticamente a la mitad, ni va a ser viable un régimen de capitalización si le disminuimos los aportes personales menos de la mitad.

La seguridad social puede otorgar beneficios, como decía Walter. Tenemos que ponernos de acuerdo en qué le vamos a dar a nuestra sociedad en 20 años. Si lo que queremos es darle una cobertura con beneficios adecuados, tenemos que financiarlos adecuadamente, dejar funcionar a las instituciones, realizar adecuaciones paramétricas en tiempos prudenciales. La participación y la discusión es lo único que lo hace. Y coincido, y esto es como decíamos ayer, de hacer reconocimientos y mea culpa; puede ser todo lo bueno que uno lo pueda presentar, pero si lo hace con el envase equivocado, no sirve para nada.

Entonces, demorémonos más tiempo, tomémonos 6 meses; hagamos un acuerdo de sindicatos, empresarios y patrones y llevemos adelante una reforma. Podemos pasarnos toda la vida haciendo descripciones y diagnósticos. No vamos a discutir mucho, nos vamos a poner de acuerdo enseguida en el diagnóstico. Pero tenemos que ponernos de acuerdo en la solución y juntos llevarla adelante. Este es el aporte que podemos hacer técnicamente.

Comentarista Técnico: Claudio Moroni.

Del planteo de Walter queda muy claro que este debate de capitalización y reparto es bastante ridículo. Solemos hacer en Argentina el debate de las herramientas y no vemos el fondo del asunto. Hemos mantenido durante mucho tiempo esto versus eso y la verdad es que esta es una discusión, técnicamente, bastante tonta. Si tuviéramos un actuario, nos diría que la probabilidad de ruina entre los dos sistemas es idéntica.

Hay otra cosa que no suele agregarse en los sistemas de capitalización: en las series históricas de capital, siempre hay períodos de acumulación y destrucción. A nosotros nos pasa muy seguido en Argentina. En general en el mundo también hay períodos de acumulación y destrucción de capital, con lo cual esto de que vamos a capitalización o vamos a reparto, tomándolo como una definición esencial para decidir qué queremos hacer, me parece bastante torpe.

El primer punto que veo es que seguimos debatiendo hoy -y me vuelvo a la charla de ayer- un sector de la seguridad social en donde tenemos todo claro y preciso, el sector de los formales. La verdad es que seguimos debatiendo lo mismo y vuelvo -como uno no dice nada original, sino que retoma lo que escucha- al planteo de Pedro que me pareció también muy claro, en el sentido que tenemos que pensar la seguridad social hoy en Argentina en términos amplios, con lo cual tenemos que incluir todo. Todo esto, que antes casi despectivamente desde la seguridad social se llamaba asistencialismo, me parece que hoy no lo podemos correr de costado; sino que tenemos que analizar todos los mecanismos de distribución de riqueza que estamos dando en función de contingencias en la sociedad como un solo paquete.

Me parece impensable que hoy pensemos en la seguridad social sólo como sistemas contributivos. Si estamos de acuerdo en esto -volviendo también a la charla de ayer- vamos viendo que tenemos una gran presencia -desconozco los motivos porque no soy experto en esto- de la informalidad en el trabajo.

El primer punto que quiero plantear es sacarle la connotación negativa a la informalidad en el trabajo. No sé si la informalidad es siempre un tema negativo, o es que la gente se resiste a morir y genera mecanismos de subsistencia distintos a los que conocemos como normales; creo que a la informalidad hoy en Argentina hay que sacarle las connotaciones negativas. Esto no quiere decir que desde el Gobierno no deba encararse alguna política para tratar de que el sector formal crezca versus el sector informal. Me parece francamente razonable, pero como dijo el sabio Tu Sam, esto puede fallar. No podemos generar ningún mecanismo hacia el futuro que sólo se sustente en el éxito del avance de la formalidad sobre la informalidad, porque puede fallar. Y si puede fallar, nos

quedamos con que diseñamos una herramienta que no tiene ninguna aplicación. Si como tesis partimos de que vamos a coexistir, vamos a tener una coexistencia pacífica durante algunos años, y largos creo, con la informalidad. Lo primero que tenemos que pensar es que, para resolver el tema de la cobertura de toda la población, y no sólo del sector formal, vamos a tener que hacer un abordaje bastante desprejuiciado; porque si seguimos pensando en las herramientas que conocemos todos para el sector formal, nos vamos a quedar con muy poquito, porque muchas veces no son aplicables.

Ayer comentaba -muy risueñamente y no quiero que planteen que estoy proponiendo acuerdos ilícitos- que tuve oportunidad de estar y ver en China en un momento en el que había problemas de distribución con los medicamentos. El problema en general, en China, es que increíblemente no tienen problemas con la producción sino con la distribución. Es difícil: son 1.500 millones. Es bastante complejo ¿Con quién acordó la comisión que se había creado? Con la mafia. Descubrió que la mafia china tenía una presencia regional y un sistema de distribución mucho más eficaz que los sistemas estatales, y acordó con la mafia. No estoy planteando que acordemos con los quinieleros cómo distribuimos el sistema de seguridad social; pero lo que planteo es que tomemos esto, no como ejemplo de algo para hacer, sino que tenemos que empezar a tener abordajes desprejuiciados respecto de qué herramientas usamos. No sé si hoy tiene sentido armar y pensar todo un mecanismo para distribuir rentas de 60 pesos o invertir más dinero en el programa Pro-huerta del INTA. Esto son los temas que tenemos que debatir, porque sino, estamos haciendo una gran discusión de los mismos recursos y pensamos que los canales de distribución de esos recursos son los mismos que hemos usado siempre. Insisto en que armar un sistema para distribuir 60 pesos por mes y -discúlpeme los de capitalización- cuando hacemos la proyección de las cuentas de capitalización podemos llegar a tener una cuestión por el estilo, donde distribuiríamos rentas de 15, 25 o 60 pesos, rentas ridículas.

El ejemplo viene a que tenemos que mirar todos los mecanismos que hoy tenemos de distribución de la riqueza en función de las necesidades. Y si estos son solamente los que conocemos, como el sistema de seguridad social formal, nos quedamos cortos; porque además la Argentina va a ser un país con bastante informalidad durante mucho tiempo.

¿A qué nos lleva esto? Yo, por mi parte, últimamente soy bastante elogioso con la informalidad, punto a debatir y que a alguno le pueda molestar, pero hoy gracias a la informalidad -no la evasión planificada, sino a una informalidad casi necesaria en Argentina- hay cosas que funcionan.

Uno de los grandes puntos que deberíamos haber discutido, desde el punto de vista de distribución de la riqueza, es la locura que fue pretender bancarizar a toda la población. Condenamos a un sector de la población, no nos dimos cuen-

ta de cuánta gente en Argentina vivía del efectivo. Con lo cual generamos un mecanismo de pobreza tremendo por pretender que todo el mundo pasara por los bancos. Estos son los debates que tenemos incompletos, a veces hacemos cosas y nos olvidamos de cuáles son los efectos que tienen en la realidad.

El punto este de la coexistencia ideológica con la informalidad me lleva a plantear que va a ser impensable, con este concepto amplio de seguridad social, no trabajar con multiplicidad de instrumentos. Acá va a haber que trabajar con múltiples instrumentos. No sé cuáles son todos y si todos son eficaces. Cuando digo múltiples instrumentos no quiero replicar esta locura de tener 135 regímenes previsionales. Digo instrumentos en el sentido amplio y no superpuestos, ni nada por el estilo. Vuelvo a tomar otro tema que se trató ayer: la superposición nuestra es una locura. No sé si el trabajo de ayer era lo más feliz en el planteo por un exceso de objetivos, pero es claro que no podemos seguir teniendo un mismo beneficio cubierto de cinco modos. Y, además, me encanta que alguna vez los abogados, en lugar de pensar en derecho a la acción judicial, enfoquemos las leyes desde el punto del derecho a la prestación. Siempre estamos pensando en el derecho a la acción. Replantear las leyes laborales desde el punto de vista de qué prestación queremos dar y después ver cómo las damos, es francamente interesante.

En esto de la multiplicidad de instrumentos hay una cosa clara: es muy difícil armar todos los incentivos para decir que el tipo que los necesita vaya a buscarlos. Es muy difícil hacerlo tan atractivo, porque no va a ser tan atractivo el sistema como para que el tipo vaya desesperado a buscarlo. Con lo cual otra de las cosas que hay que pensar es, si no hay que, a lo mejor, incentivar la oferta de servicio. Entre todos los instrumentos, no descartemos el fin de lucro -porque entre Rosseau y Hobbes, yo me quedo con Hobbes- porque el fin de lucro es un fin razonable y sólido como para generar mecanismos de distribución de servicios y hoy tenemos que usar todos.

En general, lo que dijo García Rapp suele ser muy utilizado para el tema de capitalización, un tema micro dentro de lo que planteé. Se plantea mucho el tema de la regulación de las inversiones, no acá en Argentina, sino en el mundo: decir cuánto bien reguladas o cuánto mal reguladas estuvieron las inversiones de los sistemas de pensión. No lo decimos nosotros, en Inglaterra quebró Maxwell, así que piensen que no nos pasa a nosotros nada más.

Cuando se empiezan a ver ejemplos de cuáles tienen más probabilidad de quiebra y cuáles tienen menos probabilidad de quiebra, los mejores regulados han quebrado más que los menos regulados. Vamos a un ejemplo concreto que ha pasado, ahora para referirnos a Argentina: lo que es "seguros", está bastante peor regulado que lo que es "fondos". Esto no es una decisión, sino simplemente una omisión; nos equivocamos, pero gracias a que nos equivocamos y que regu-

lamos bastante peor la situación financiera de las compañías de seguros es mejor que la de los fondos, por múltiples motivos. Por eso, es muy complejo el tema de las regulaciones financieras. Solemos pensar que si tenemos una buena norma en materia de regulaciones financieras, resolvemos el problema. La realidad es que esto no lo resolvió ni Suiza: cómo armar un buen mecanismo de regulación de inversiones de capital.

En síntesis, me parece clarísimo el planteo de Walter en cuanto a que no sigamos con debates al divino botón, capitalización versus reparto. No se puede plantear como antítesis, sino que son dos herramientas distintas y cada uno las debemos aplicar en lo que se pueda. En un país con bajos salarios, es innegable que vamos a tener que tener un sistema de reparto. No sé quien puede pensar que en un país con un salario promedio de 600 pesos, que alguien puede llegar a capitalizar lo suficiente para retirarse; y además, con los flujos de empleo y desempleo, ya no podemos pensar más en el tipo que entra a un lugar y se jubila en el lugar laburando, es imposible.

Con estos esquemas tenemos que tener multiplicidad de herramientas. La seguridad social tiene que plantearse hoy un esquema amplio, que incluya la asistencia y otro montón de cosas. Y, por favor, no perdamos tiempo con debatir capitalización versus reparto; porque estamos debatiendo una cosa bastante teórica.

Comentarista Técnico: Enrique Feuillassier.

Seguimos el mismo criterio que decía Claudio y de lo que dijo Walter. Yo tengo, como característica, no basarme en una ideología en particular, sino en montar un objetivo. Y una de las cosas cuando uno está en negocios en general, es que si uno no tiene claro el objetivo, los instrumentos son los que hacen que el objetivo se oscurezca.

Cuando uno escucha en el sistema previsional, por ejemplo, hablar de reparto o hablar de capitalización, en realidad desconfío de los dos. Yo estoy en capitalización, pero cuando alguien me viene a hablar de capitalización o de reparto, desconfío de los dos porque lo que creo es que con el instrumento están escondiendo una intención. Cuando ayer dije algo respecto a la parte laboral -sigo siendo consistente-, yo creo que cuando se discuten tantas leyes y tantas regulaciones lo que se esconden son intenciones. Entonces, si no sabemos claramente hacia dónde vamos y no ponemos un cuadro y decimos: "cualquier cosa que regulemos, no importa cómo lo hagan, un ruso, un comunista, un marxista, un neoliberal, tenemos que llegar ahí"; no hay ningún problema. Particularmente, no tengo ningún tipo de paradigma, lo que quiero es obtener el objetivo.

Partiendo de este razonamiento tenemos que definir primero cuál es el objetivo. Y la verdad es que éste, como cualquier sistema previsional y cualquier sistema que nosotros vivimos, vivimos por la "platita", si no la hay, ninguna cosa camina. En este país hay gente que cree que el capital es una constante; pero es peor que eso, se piensan que el capital es virtual; y aún peor que eso, se piensan que el capital se origina con un decreto o una ley. El capital se origina trabajando y la acumulación se origina ahorrando. Llegando a este concepto, uno dice: "en realidad, lo que se necesita es un sistema previsional que tenga reservas suficientes". Cuando a mí me dicen: "reparto y capitalización, ¿cuál es la diferencia?". "Ninguna", digo. Nada más que cuando hoy uno piensa en "Reparto" yo le digo repartija, porque en reparto, aquellos que son actuarios -yo no lo soy- lo saben, se necesitan reservas matemáticas; y las reservas matemáticas en términos del actuario es "necesito el ahorro acumulado". Entonces, ¿cuál es la diferencia entre un sistema de reparto y un sistema de capitalización? Que aquél es innominado y éste es nominado. Pero, para lograr el mismo objetivo, que es pagar una pensión, necesito la misma cantidad de plata; si no, de vuelta pienso que la puedo inventar y la plata no se inventa. La plata es lo mismo en mi cuenta que en la cuenta de otro. Ese es el concepto que tenemos que tener.

¿Por qué reparto o capitalización entonces? Porque la verdad es que en general, cuando dicen que "el ojo del amo engorda el ganado", es difícil pensar que

un Estado, el cual maneja, a través de los gobiernos de turno, las cuestiones comunes de la población, pueda mantener (y más en Argentina) una política que implique larguísimo plazo y que diga: " las reservas están ahí, éstas son para los jubilados del futuro y no se pueden tocar". Como yo les he dicho a algunos políticos y a algunos funcionarios, siempre hay una excusa para gastar la plata ahorrada, porque eso lo hacemos nosotros en casa. Si no somos ordenados llega un día y dice: "mirá, estoy estresado, estoy mal, me voy de vacaciones". ¿ Y la plata ahorrada que era para enfermedades? "No importa, ya no doy más". Los políticos hacen lo mismo.

La verdad es que defender una reserva para un sistema administrado por el Estado, tiene un problema que no es ideológico, es práctico. Porque todo el mundo tiene la justificación para gastar esa plata. Si uno lo comparara con el sistema de capitalización, y nosotros somos los administradores, si yo gasto esa plata voy preso porque la ley dice que voy preso porque esa plata es de un tercero. En cambio, el funcionario público, cuando la plata está en las cajas del Estado, la gasta y no va preso. No conozco a ninguno que haya ido preso por gastar las reservas matemáticas que eran necesarias para pagar las previsiones futuras. Eso sí, cuando tengo que pagar las previsiones futuras, le hecho la culpa al que tiene la plata; y el que tiene la plata pasa desde el que la tiene en el sistema de capitalización hasta los que tienen los depósitos a plazo fijo. Entonces, la culpa es del que tiene ahorrado un depósito a plazo fijo y no del que no tiene la plata, que no la tenga. Entonces, confundimos todo con todo.

Otra cuestión del tema de las reservas, y yo focalizo con esto porque, como bien decía Claudio, la verdad es que si no está la plata, no puedo arreglar absolutamente nada, y cuando él me dice a mí "perdoname por lo del sistema de capitalización y bajos salarios" es tal cual.

Decía Jorge el tema de la PBU ¿Por qué poner el tema de la PBU en el sistema de capitalización? Porque la verdad es que fue un acuerdo cuando salió la ley entre los que eran defensores del sistema anterior y los que eran del sistema de capitalización. Y dijeron: "Vamos a poner una PBU porque como este sistema no va a andar, le vamos a dar 200 pesos a todo el mundo". De vuelta, originado por un decreto ley. Entonces decimos: "el sistema de capitalización, en realidad no lo es tanto; porque cuando voy a mirar los salarios más bajos tienen más componente de PBU que de sistema de capitalización".

Si decimos que alguien puede ahorrar, dejemos que ése ahorre en su cuenta y que se construya su jubilación; y, aquél que no lo puede hacer, para eso está el Estado. El Estado está para las cuestiones comunes. El Estado está para arreglar el problema del indigente. El mercado es como una pelota, nada más que la parte pobre es la parte plana de la pelota y esa parte plana la tiene que resolver el Estado; pero no la tiene que resolver el Estado mezclado con aquellos que sí

pueden autogestionarse, lo tienen que hacer por su cuenta.

Los salarios bajos, obviamente, no tienen capacidad de ahorro, porque todo se va al consumo. Eso lo sabemos de antes, no nos podemos dar cuenta después. Con lo cual yo no acepto que me digan: "el sistema del salario bajo no sirve para el sistema de capitalización" y ¿A quién se le ocurrió pensar que servía?

Retomo el tema de las reservas, como decía Jorge por el tema de los dólares, y acá termino con las reservas ¿Cuál es la ventaja que hay entre un administrador en un sistema de capitalización y un funcionario del Estado? que en realidad hoy -y lo voy a hacer para un ejemplo que lo vemos en los diarios- uno ve que a la gente que viene del sistema anterior le sacaron el 13% y yo no veo que haya ningún funcionario del Estado en los tribunales o con el bombo pegando para que le restituyan a los jubilados de reparto ese 13%. Más que eso, y que además le actualicen la previsión.

Nosotros, y digo nosotros porque estamos en el sistema de capitalización, tenemos metidos recursos de amparo y otros recursos administrativos. Vamos tras la dolarización de los Préstamos Garantizados y otros, y la vamos a lograr, más tarde o más temprano; y esto es tanto para la parte activa, la AFJP, como lo es para la renta vitalicia previsional. Porque si precisamente montamos este sistema, es para defender las reservas. Si nosotros decimos ahora: "la pesificación esta bien porque esto tiene que ser mal para todo el mundo"; como yo le dije a un periodista: "el problema que tenemos los argentinos es que cuando nos roban, salimos corriendo a la calle; y si el vecino dice "a mí también me robaron" vuelvo tranquilo a mi casa y dice, "si estoy igual de mal que todos". La verdad es que, si me roban a mí y roban a todo el mundo me importa nada, si es que con esto se justifica, el tipo que me roba a mí, yo le voy a cortar las manos ya que no defendemos al vecino. Si todos hiciéramos lo propio, sería un poco mejor. Pero al argentino, cuando le van mal las cosas y le van mal al vecino, se queda conforme. Eso sí, parecería que los recursos de amparo en Tribunales contra la confiscación por la pesificación parece indicarnos que, aunque sea en parte, esa desidia se estaría superando.

¿Cuál es la ventaja de los sistemas de capitalización? Se acaban las jubilaciones de privilegio. Pero de vuelta confundimos los instrumentos; por ejemplo, metemos el derecho de acrecer. En su momento, después que se había generado la ley de capitalización como el derecho de acrecer lo que estaba dando era un beneficio adicional a las viudas. Nadie sabe por qué, el legislador de vuelta sacó la varita mágica y dice: "hoy me gustan las viudas, plata para las viudas". Lo que tenemos que lograr es razonabilidad en el funcionamiento y equidad en las prestaciones de acuerdo al esfuerzo realizado.

El Sistema de capitalización tiene un pecado original: salió del Ministerio de Economía, con lo cual fue impulsado por financistas, y no por previsionalistas.

Esto trajo aparejado que hoy tengamos 80% de títulos públicos. Porque si hubiera estado más gerenciado por un concepto previsionalista no se hubieran invertido 80% en títulos públicos. Pero ¿Quién defendía al sistema de capitalización para decirlo en términos funcionales? ¿El Ministerio de Trabajo? No, el Ministerio de Economía. Cómo, y el Ministerio de Trabajo, que es el que tiene que defender las prestaciones sociales? No, ése lo ataca. ¿Y el que hace ahorrar a la gente? ése lo defiende. Pero el que lo defiende, después viene y dice: “yo te defendí, dame la plata y toma los títulos”. Y pasó así. Porque el Ministerio de Economía discutía con los banqueros y no con los responsables de defender el sistema de previsión, respecto de cómo se invertía la plata. Y cuando uno se ponía adelante, venían y te decían: “che cabezón, no jodas”. Además, cuando otros dicen: “vamos a poner la plata en esa bolsa, que es el Estado; en lugar de ponerla en una cuenta de ahorro”, en realidad lo que estamos diciendo es: “la plata, si la economía esta cerrada, queda adentro. O la gasta uno, o la gasta otro”.

¿Cuál es la ventaja de que esto quede en un sistema de ahorro ordenado y de crédito? Que el crédito entra primero por las empresas, y no entra por el consumo. Si logramos que el crédito entre primero por las empresas la organización de la inversión en la economía funciona muchísimo mejor que si funciona a través del consumo. Cuando alguien dice: “vamos a darle más plata a la gente”. Y ¿saben por qué vengo al cuento de esto? Porque del 11% al 5% se bajó por eso. A alguien se le ocurrió decir -y lo discutí con quien se le ocurrió- que, bajando del 11% al 5%, la gente iba a consumir más y que la economía iba a andar mejor. Lo que no se daba cuenta es que ésta era la curva ABC, el que más plata aportaba le importaba poco ese 6%, porque ya tenía un consumo alto. ¿A quién le podía importar ese 6%? Al de abajo. La verdad, no produjo ninguna incidencia en la economía y en la demanda, el sistema terminó capitalizando menos.

Los sistemas previsionales que sean provenientes de aportes de salarios que tengan capacidad de ahorro tienen que estar en cuentas individuales. Y eso es lo que tienen que generar las jubilaciones y las pensiones, ninguna otra cosa. Cuando decían que el sistema de capitalización es causa de la crisis, el sistema de capitalización esta dentro de Argentina. Cualquier cosa que esté dentro de Argentina hoy no funciona. Así que ninguna cosa es la crisis de otra. El sistema de capitalización no es un monstruo, es una simple caja de ahorro para que uno pueda tener una previsión en el futuro, y no es nada más que eso.

Dijeron ayer, en algún momento, cuando hablaban del tema de capitalización y del tema de que ahora nos damos cuenta de la propiedad privada. Tenemos que tener cuidado en el sentido de decir eso, porque los derechos que nosotros tenemos están implícitos. El hecho de que yo no haya dicho que la propiedad privada existía durante 50 años, no puedo decir que un día me la saquen. Pero eso suele suceder en Argentina. Entonces, confundimos la rebaja de un 13% en un

salario estatal con la confiscación de un plazo fijo y ahí sí, nos vamos todos al diablo, y por eso estamos en el diablo hoy. Los dos tienen el mismo derecho, pero no los podemos meter en la misma bolsa. El 13% menos no es consecuencia del plazo fijo. Acá, en realidad, lo que termina pasando es que terminamos expulsando el capital porque en Argentina el que acumula capital tiene la culpa de todo lo que le falta al resto; y ése es el problema que tenemos, fundamentalmente.

Para terminar, el sistema de capitalización requiere de ajustes que está dado por la póliza colectiva. La póliza colectiva, cubre las pensiones y las invalideces y en realidad, tiene pensiones, por ejemplo, de viudas de 25 años que siguen cobrando durante 60 años. En tema de beneficios, el Sistema de Capitalización sigue teniendo duplicidad de beneficios, si lo juntamos con los demás beneficiarios (por ejemplo ART).

En la parte de todo lo que es comisión por administración, cuando decimos si somos caros o somos baratos; de vuelta ¿Los instrumentos están discutiendo una ideología o están escondiendo una ideología? En realidad, lo que decimos, es que hay un 1.306 que anda por ahí trabado con un artículo 15 bis; donde, en realidad, la gestión del armado del expediente de la jubilación debería estar en manos de las administradoras y para eso cobran comisión, por ejemplo.

En el tema de las inversiones. Si logramos desandar por lo menos el golpe que es la pesificación de la deuda y este default temporario que tenemos, la plata puede ir a la economía real. Ahora tenemos justificativos legales: acaba de salir un recurso de amparo donde nos da a favor de nosotros respecto a la obligación que nos había impuesto el gobierno de invertir en Letes. Nosotros, eso lo recurrimos a principio de año, y ya tenemos segunda instancia, donde dicen que tenemos razón, que el gobierno no nos puede obligar a invertir en lo que ellos quieren. Esa es la primera línea instrumental que nos va a permitir invertir en la economía real de acuerdo a propias decisiones.

Como último punto, el sistema de autónomos es un sistema en sí mismo, y más por el tema de la variabilización en el mercado laboral, es que lo tenemos que estudiar muy seriamente. Tenemos que tratar de lograr el instrumento adecuado para que puedan todos los autónomos tener un ahorro o formar una previsión decente para el futuro.

Comentarista Técnico: Mariano De los Heros.

Después de las exposiciones y de los comentarios anteriores queda poca cosa por agregar. Por ello, me permitiré volver sobre algunas ideas que ya han sido mencionadas por quienes me precedieron.

Durante estas jornadas, todos estamos un poco propensos a la catarsis frente a una situación absolutamente frustrante en cuanto a lo económico y, como decía Enrique Feuillassier, cualquier cosa en Argentina hoy funciona mal; excepto la economía informal, como bien apuntaba Claudio Moroni. Y ello se debe, justamente, a que al encontrarse fuera de los cánones de la economía regulada, siempre halla los atajos que le permite salir más rápidamente, y esto se ve mucho en el interior del país.

Creo que esta catarsis que estamos haciendo no es negativa, sobre todo frente al escenario de tragedia que planteaba en el inicio Osvaldo Giordano. Previo a cualquier inicio de un curso de acción, después de todo lo que ha vivido Argentina en estos últimos tiempos, es necesaria una catarsis y un profundo ejercicio de retrospectión. Esto también incluye la autocrítica, acerca de lo cual también se habló aquí.

Ahora bien, para hacer una autocrítica del sistema, de la reforma previsional de 1994, quisiera hacer algunas pinceladas nada más, sin profundizar en demasía.

La reforma de 1994, evidentemente, incluyó un gestor previsional privado que no estaba previsto; pero también, como se manifestó, rigidizó y endureció los requisitos para el acceso a las prestaciones. No quisiera que se entendiera que esto último fue consecuencia de la creación del sistema en donde participa un componente privado en la gestión, o en donde se incluyó un componente de capitalización individual. Por el contrario, creo que el sistema de reparto, aunque se hubiera dejado tal cual estaba, necesitaba adecuar las condiciones de acceso a las prestaciones en razón de causas demográficas y actuariales, es decir, fundado en estudios científicos. Así, casi todos los actuarios coincidían en forma uniforme, que era necesario: (a) subir la edad jubilatoria; (b) subir los años de aporte efectivo; porque si no el sistema no era financiable por nuestra economía. Esto realidad lo vemos, por ejemplo, en la situación económico financiera de algunas cajas provinciales; sobre todo en las del sur patagónico, que a lo largo de los años -desde su constitución hasta ahora- han tenido que ir modificando toda la estructura de acceso a las prestaciones, porque los recursos no cubren las proyecciones actuariales de corto, mediano y largo plazo.

Por tanto, quisiera hacer esta primera digresión: el sistema previsional argentino sigue la suerte del principal. Podríamos afirmar, en consecuencia, que

es accesorio al sistema laboral argentino, a su desarrollo político, económico y regulatorio. Y, dado que el sistema laboral argentino está en crisis, esa es la trascendencia de este seminario para cualquier evaluación o desarrollo de una eventual modificación del sistema previsional argentino.

Ahora bien, si uno sacara una fotografía del sistema laboral argentino, que se replica necesariamente en el sistema previsional, hoy tenemos un mercado laboral claramente segmentado. Dentro del empleo registrado tenemos: (a) empleos de baja productividad y de bajos salarios; y (b) empleos de mayor productividad, mayor calificación, etcétera. Este segmento de empleo registrado representa sólo el 35% del total. A su vez, el subsegmento de empleo registrado de mayor productividad y salarios no supera el 20% de aquel 35%. Quiere decir que el sistema de capitalización, como forma de aportar una prestación digna para la vejez, estaría limitado al 20% de ese 35%, que es empleo formal (7% del total).

Este no es un problema del sistema de capitalización, este es un problema del sistema laboral.

¿Cómo vamos a solucionar el sistema laboral? ¿Cómo vamos a incluir trabajadores en el sistema registrado, en el sistema formal? ¿Cómo vamos a establecer un sistema de autónomos, atractivo, en el que existan estímulos reales para la contribución? Creo que estas son las grandes preguntas que tenemos que contestarnos y en donde lo previsional va a tener que hacer su aporte. Porque, al fin y al cabo, lo previsional es la conclusión de la vida laboral. Entonces, de acuerdo a cómo viva la población laboralmente a lo largo de su vida activa, vamos a tener que crear un sistema previsional acorde. No es a la inversa. Dentro de este marco, la discusión académica o ideológica acerca de capitalización y reparto creo que quedan disminuida a una expresión muy pequeña frente a la problemática mayor.

No debemos acometer al sistema de capitalización diciendo: "bueno, como es un sistema que solamente va a cubrir en forma efectiva a un porcentaje ínfimo de la población, el sistema no sirve o el sistema es inequitativo, o toda la reforma de 1994 no tuvo sentido". Creo que sería una conclusión errónea, porque estaríamos de vuelta viendo solamente el árbol y no estaríamos divisando todo el bosque, que es el problema mayor.

En mi anterior intervención, en el día de ayer, puse mucho énfasis en lo que es la gestión. Creo que el Estado argentino ha virtualmente desaparecido en cuanto a su vocación de intervenir, de arbitrar, de mediar en los conflictos sociales y en los conflictos económicos. Esto es un grave error.

Sin embargo, si el Estado no establece un sistema de gestión que garantice eficiencia en esta vocación, que es propia del Estado: que es mediar, arbitrar, etcétera; vamos a volver a la frustración que llevó a algunos a una cierta ideolo-

gización acerca del espacio que debía ocupar el Estado en la sociedad, ya que, según este parecer, todo lo que era Estado, era malo. Esto es absolutamente contrario a la funcionalidad y naturaleza del Estado, pero recordemos que a esa convicción popular se llegó por la falta de la gestión, la falta de servicio, lo que los administrativistas llaman la falta de servicio del Estado. El Estado, que debía prestar servicios, era el primer incumplidor en los servicios.

Por ello, en aquellos sectores o actividades que representen para el Estado un interés o servicio público, la determinación del modelo de gestión debe realizarse sobre la base de principios de eficiencia, eficacia y economía, pudiendo elegir, según cada caso, gestores públicos, privados o en competencia entre públicos y privados. Esta elección no debería estar teñida de prejuicio, por ninguna de las partes, ya que el objetivo fundamental es la calidad del servicio a la comunidad. Lo que sí tiene que asegurarse siempre, quienquiera sea el gestor elegido, es la actividad de fiscalización y regulación del Estado, función que le es propia e indelegable.

Aquí también se habló de las inversiones de los Fondos de las AFJP. Al respecto, opino que hoy las AFJP recién están tomando conciencia de su responsabilidad fiduciaria como administradores de fondos de terceros, y celebro sinceramente su preocupación y la profundidad del reclamo. Sin perjuicio ello, cabe destacar que "llegamos tarde."

Esa responsabilidad fiduciaria y esa preocupación por la administración de los fondos de terceros debería haberse planteado desde el primer día del año 1994, y no se planteó. Fue la crisis la que les hizo ver a los Gerentes de Inversiones en qué estaban invirtiendo. Porque durante el primer año del sistema 94/95, el Ministerio de Economía no fue con un arma amenazando para que las AFJP invirtieran en bonos públicos. No fue así. Por supuesto, llegó un punto en donde, frente a la crisis y frente a la alternativa de hacer volcar o no un proyecto económico, un gobierno, etcétera; se crearon las tramas vinculares que impidieron esto. Pero, la responsabilidad siempre hay que mirarla en todo un proceso y no en un punto determinado del tiempo; porque si no, aparece una sobreactuación injustificada.

Por ello, coincidí con García Rapp en cuanto a que el Congreso erró al permitir por ley a las AFJP invertir hasta un 50% de sus Fondos en títulos públicos. Esto no era consistente con la contribución al ahorro interno, a la contribución a la economía real, al financiamiento productivo y al desarrollo de los mercados de capitales. Ello, por cuanto, en la medida que yo puedo comprarle al Estado el 50% de mi cartera, asumiendo riesgo soberano y recibiendo la tasa más alta, cualquier gerente de inversiones me dice: "mirá, comprá títulos, andate a Bahamas y tomate dos semanas de vacaciones". Esto es lo que pasó. Y en los años 1996 y 1997 tuvimos más del 30% de rentabilidad anual.

Para cerrar esta miscelánea de comentarios, creo que el desafío pasa por ver cuál es la salida económica que tiene el país; porque, además, el sistema laboral en Argentina se da en un marco macroeconómico. No podemos definir un sistema laboral si no sabemos qué proyecto económico vamos a tener, si el Estado va a promover inversiones de mano de obra intensiva, etcétera. El plan estratégico del gobierno tiene que tener una definición en estos aspectos. Esto, acompañado de una definición del sistema laboral y del sistema previsional, como consecuencia.

Mi visión es coincidente con la de Claudio Moroni: en el largo plazo, o mejor dicho, durante largo plazo, vamos a tener una seguridad social más de corte asistencialista que contributivo, y tenemos que acostumbrarnos a esto.

La Negociación Colectiva
en el Marco de la Crisis.

Carlos Aldao Zapiola,
Noemí Rial,
Julián de Diego,
Carlos A. Tomada,
Juan Carlos Fernández Humble,
Rubén Cortina.

Expositor: Carlos Aldao Zapiola *

***versión no corregida por el autor.**

Voy a hacer una presentación de cómo está la negociación colectiva en Argentina a través de los convenios colectivos de trabajo. Logré juntar el 99% de los convenios colectivos de trabajo desde 1975 a la fecha, más de 1300 convenios. Para este análisis vamos a tomar solamente de junio de 1975 a junio de 2000, 25 años de convenios colectivos de trabajo. Y lo que vamos a tratar de hacer es un análisis cuantitativo; vale decir: qué cantidad de convenios, en qué sector y demás. No podríamos hacer un análisis cuantitativo de los institutos, ya que son más de 700. Yo puse un sólo ejemplo, por si tenemos tiempo, para ver cómo evolucionó el tema del tratamiento de la jornada de trabajo. Los dos institutos que más han evolucionado son jornada de trabajo y medios de resolución de conflictos, procedimiento a reclamo, etcétera.

La primera reflexión que quiero hacer es que cuando nosotros hablamos de la negociación colectiva en Argentina, no estamos hablando solamente de convenios colectivos de trabajo, sino que estamos hablando de una negociación colectiva en general, que tiene que ver con:

a) Aumento salarial que no se refleja en un cambio del convenio colectivo. No estoy hablando jurídicamente, sino que estoy hablando como hombre de relaciones laborales.

b) Negociaciones a distintos niveles, que tienen que ver con la no concreción de convenios colectivos. Uno negocia a nivel de planta, a nivel de empresa y baja el nivel de negociación y negocia cosas rápidas para solucionar los problemas.

c) Por último, con un tema que los abogados nos hemos olvidado un poco que es que la acumulación de muchas negociaciones individuales tienen aparejado una consecuencia en la negociación colectiva. Un ejemplo concreto: una empresa necesita achicar dotación, no negocia colectivamente 500 salidas.

Me voy a referir, en esta oportunidad, nada más que a esto, lo que no implica que todo esto no existe. Y voy a terminar con una conclusión: que la negociación

colectiva, los convenios colectivos de trabajo, se están desacelerando; lo que no implica que se esté desacelerando la negociación colectiva en general.

Los estudios de trabajos posibles que podemos hacer con estos casi 1.500 convenios colectivos son:

- a) Análisis cuantitativo, que nos da el mapa de la situación de los convenios argentinos en los últimos 25 años.
- b) Análisis cualitativo que nos da el contenido: se toma un instituto, como jornada de trabajo, se desagrega y se mide.
- c) Una visión estática. Se puede tomar toda la ronda de negociación del año 1975, o posteriores rondas, y compararlas entre sí.
- d) Una visión dinámica. Se puede tomar un sector de actividad, mirar cómo evolucionó durante los últimos 30 años.

Hoy vamos a estar hablando solamente de esto y, si tenemos tiempo, un ejemplo de jornada de eso.

Para hacer este análisis cuantitativo, vamos a tener en cuenta: la cantidad de los convenios que se negociaron; la cantidad de los beneficiarios por año de homologación desde 1975 hasta 2000; por ronda de negociación. Acá vamos a hablar de cuántos convenios se negociaron en forma previa a enero de 1988 y cuántos después de ese año y la clasificación obvia es la razón que la genera.

¿Qué cantidad de convenios y qué cantidad de beneficiarios? Porque uno puede decir: "se negociaron equis cantidad de convenios" pero, ¿son convenios grandes o convenios chicos? Tenemos convenios en Argentina de menos de 10 beneficiarios; entonces éste es otro punto a tener que ver.

Nivel de negociación: esto es actividad, rama, empresa o establecimiento, son los 4 niveles que vamos a ver.

¿Qué actividad económica? Está es la clasificación del CIU ¿Qué propiedades de capital, qué empresas eran estatales y después se privatizaron? Porque esto también me da una idea de cómo evolucionó ó en que sector evolucionó la negociación colectiva. En qué ámbito geográfico están estos convenios, vale decir, si son convenios de aplicación nacional, provincial, regional o de una ciudad. El tamaño de convenio, la cantidad de gente que está en el convenio y la categoría ocupacional; que hemos discriminado entre empleado, gerente, técnicos y operarios.

El primer cuadro que quiero compartir con ustedes es este cuadro que tiene, en la primer columna, la cantidad de convenios colectivos que se negociaron desde 1975 hasta junio de 2000, por actividad, por rama, por empresa, por establecimiento y el total. Esto implica que en 1975 se negociaron 624 convenios colectivos de trabajo, de los cuales 399 eran por actividad y 156 eran por empresa. Digo esto porque, habitualmente, uno dice que la negociación por empresa no existía en 1975, medidos en convenios colectivos de trabajo. Si lo quiero medir

en cantidad de beneficiarios, tomo este otro cuadro que me da los mismo años, los mismos sectores o niveles de negociación por cantidad de beneficiarios. Las cifras de los beneficiarios están sacadas de los propios convenios colectivos de trabajo y, acá entre nosotros, esa cifra es mentirosa, si bien está sacado del convenio colectivo de trabajo. A nadie se le puede ocurrir que en el año 1975, con una población en el país poco más de 20 millones de habitantes, con una PEA de 11 millones, había 7 millones de convencionados, lo que pasa es que los convenios son mentirosos.

El convenio dice que se aplica a tantos trabajadores y todos sabemos que la representación sindical aumenta la base de representación y que la representación patronal dice: "metele, total a mí no me preocupa", pero la cifra es mentirosa.

Si bien la cifra es mentirosa, surge de los convenios y es la única forma que tengo de hacer la investigación. Pero encontré un convenio que se aplicaba a trabajadores del puerto de Quequén, que está al lado de Necochea, y decía que se aplica a 70.000 trabajadores; y entre Necochea y Quequén no hay 7.000 habitantes. Lo importante es que creció la negociación por empresa en cantidad de convenios. Ante la pregunta del investigador ¿creció en cantidad de beneficiarios? Sí.

Esto es mirar lo mismo con una clasificación cortando a enero de 1988. En realidad, antes de 1988 no hubo ninguna negociación de ningún convenio colectivo que no sean los de 1975; por lo que la fecha de 1988 es irrelevante. Lo que estamos diciendo es qué convenio de 1975 se volvió a renegociar o no se volvió a renegociar. Esto está abierto en cantidad de convenios y en cantidad de beneficiarios. Fíjense que con todas las negociaciones de convenios colectivos de trabajo con posteridad a 1985, se suma 3 millones de trabajadores.

Este cuadro es muy complejo y no lo voy a analizar porque tendríamos que estar una hora para analizarlo, pero sí les quiero contar como para que tengan una idea que la información existe. Este cuadro tiene la cantidad de convenios colectivos que se negociaron desde 1975 a la fecha; tiene la cantidad de convenios que desde 1975 no tuvieron renovación, se renovaron una, dos, tres o cuatro veces. La diferencia entre ésto y ésto es la aparición de nuevos convenios, porque no todos los que se negociaron después de 1980 son de la misma actividad que estaban en 1975, incluso algunos se abrieron. Había un convenio que, creo, era para jardineros y parqueros de la Ciudad de Buenos Aires, y se abrió en dos convenios: uno para jardineros y otro para parqueros. Apareció un convenio nuevo como comidas rápidas. ¡Cuidado con ésto! porque cuando uno dice: "después de 1975 se negociaron tanta cantidad de convenios", no implica que esos convenios son renovación de los de 1975.

De 1975, hay 624 convenios y hay 384 sin renovación. Esto tampoco implica

que de estos 384 sin renovación todos estén vigente porque a lo mejor la actividad desapareció. Si bien eran 300 convenios que estaban sin renovación sobre 600, estos 600 convenios protegían o contenían 1.600.000 trabajadores sobre los 7.000.000. Medido en cantidad de convenios, era 50%; pero medido en cantidad de beneficiarios, es 22,9%.

En el año 1975, que es lo que yo llamo primera ronda de negociación, se negociaron 399 convenios colectivos de actividad con 6.000.000 de beneficiarios. Acá viene la ley, éstas son las negociaciones posteriores y abierto por actividad, rama, empresa y establecimiento, vemos cómo se fue desacelerando la negociación colectiva. Hay un solo convenio, que en este momento no me acuerdo cuál es, que fue renovación sucesiva de actividad y que tiene 5 renovaciones posteriores a 1975. No hay ninguno de rama, hay uno de empresa y de establecimientos no hay ninguno. Fíjense qué establecimiento se negoció en 1975, una, dos renovaciones y ninguna más. Esto está mostrando que hubo una desaceleración de la cantidad de convenios colectivos que se negociaron, medido por nivel de negociación.

La otra pregunta es ¿en qué sector de la actividad económica se produjo más o menos negociación? Este cuadro toma: la clasificación del CIU con agricultura, caza, silvicultura y pesca, explotaciones mineras y de cantera, industria manufacturera, electricidad, gas y agua, construcción, comercio, transporte, almacenamiento y comunicaciones, establecimientos financieros y seguros, servicios comunales sociales; los 624 convenios con los 7.000.000 de beneficiarios de 1975; y cómo se fue desagregando o desacelerando también la negociación. Por ejemplo, en agricultura, caza, silvicultura y pesca, se negociaron 13 convenios en 1975; en la segunda ronda, 15, porque apareció alguno nuevo; en la tercera, 4; luego uno y cero; y desapareció.

Esto ocurre en todos los sectores, salvo en algunos en donde hay un poco más de negociación, por ejemplo en transporte, almacenamiento y comunicaciones en los que la desaceleración fue tan rápida, que es lógico por la actividad. Este cuadro es el mismo universo, pero midiéndolo con otra clasificación, vale decir, propiedad del capital. Teníamos los convenios que eran puramente estatales y siguieron siendo estatales; los que se privatizaron, las empresas que fueron privadas y que antes eran estatales; y, por último, los del sector privado, medido en cantidad de convenios y en cantidad de beneficiarios. En 1975, 529 convenios eran del sector privado sobre un total de 624.

Otra clasificación que hicimos cuando hicimos estos estudios era llamar convenios de actividades principales y de actividades especiales. Un convenio de actividad principal era un convenio que la forma de trabajar, la relación de trabajo, la condición de trabajo estaban estandarizadas; vale decir, la persona se levantaba, trabajaba 5 o 6 días en un establecimiento, por ejemplo Ford. Tenemos

otros convenios que, por el tipo de trabajo, tienen horarios distintos. Por ejemplo, operadores de cinematógrafos, gastronómicos, transporte; que había que clasificar distinto porque después, cuando se comparaba los institutos, estaba comparando peras con manzanas. Acá hicimos una subclasificación; es decir: actividades principales, que es lo estándar, a lo que estamos acostumbrados; y actividades especiales, que son aquellas que tienen una modalidad específica de la prestación laboral. También se produce la desaceleración de la negociación colectiva, aún en estas actividades especiales.

Ámbito geográfico clasificado: en nacional, regional y de empresa. De los 624 convenios de 1975: 216 tenían alcance nacional con 5,5 millones de beneficiarios; 241 tenían alcance regional con 1,1 millones de beneficiarios; y 167 de empresas, que incluyen los establecimientos. Se nota que no es que haya preponderado la negociación nacional sobre la regional o demás, sino que las dos se desaceleraron en la misma forma.

Tamaño del convenio. Siempre recuerdo un convenio colectivo, que firmaste vos Carlos, en 1975 por la patronal. Era con patrones de buques remolcadores del puerto de la Ciudad de Buenos Aires para 7 operarios, un convenio colectivo chico. Teníamos en 1975:

- a) 9 convenios colectivos con menos de 10 personas.
- b) 83, entre 10 y 100 personas.
- c) de 100 a 1.000, 205.
- d) de 1.000 a 10.000, 231.
- e) de 10.000 a 100.000, 79.
- f) de 100.000 a un millón, 19.
- g) empleados de comercio, de más de un millón.

Los convenios que más se desaceleraron fueron los de menos de 10 trabajadores y es lógico que ocurra, pero la tendencia sigue siendo la misma. Ustedes dirán: "lo que estás diciendo es repetitivo". Bueno, lo que quiero demostrar es que se mire como se mire, hay una desaceleración de los convenios colectivos de trabajo; lo que no implica, como dije al principio, ni mucho menos, que haya una desaceleración de la negociación colectiva.

Categoría ocupacional. Clasificados los 1.300 convenios entre convenios de obreros y empleados, personal jerárquico y todo mixto. Acá se nota mucho más que se desaceleró personal jerárquico, porque había convenios de empresas estatales. Desaparecieron éstas y desapareció el convenio colectivo de personal jerárquico. Ahí sí hay una tendencia.

Entro en el ejemplo de jornada de trabajo, que es uno de los institutos de los convenios colectivos. Éste es un análisis primero cuantitativo, porque no podía en

esta presentación hacer un análisis cualitativo. Cuando decimos: "un análisis cuantitativo"; decimos: "¿cuántos de esos convenios que se renovaron, tocaron el instituto o trataron el instituto?". Porque había algunos que no los trataban antes y otros los trataban después o a la inversa. Esta es una muestra de 280 convenios colectivos de trabajo, que tiene un grado de representatividad del 98%. De 59 convenios colectivos en 1975, de actividad, 53 convenios, el 90% tocaban o trataban el instituto. En la segunda ronda, 93%. El universo es más chico, así que podría haber una deformación por eso pero parecería que la tendencia, es que cada vez lo tocan más. Si lo medimos por rama, se mantuvo. Por empresa y por establecimientos, hubo un crecimiento del tratamiento del instituto jornada de trabajo en los convenios colectivos. Mirémoslo en el grado de desagregación que lo queramos mirar. Si lo miramos en los sectores de CIU, se produce en el acumulado del mínimo crecimiento, pero en la industria manufacturera que hay crecimiento del tratamiento de jornada.

En comercio también hay crecimiento. Uno puede empezar a sacar conclusiones acá. Donde más se empezó a tratar el tema es en comercio y en la industria manufacturera, y me parece que es lógico; porque si, además, lo chequeo con otra investigación que hicimos, en donde nos tomamos el trabajo de tomar los más de 700 acuerdos por productividad de los años 1991-1993, la mayoría daban aumento de salario por mayor productividad por extensión de la jornada de trabajo.

Primero realizamos un trabajo de investigación sobre la evolución de la jornada a través de los convenios colectivos contenidos en la muestra estadística. Como resultado del mismo se obtiene que 156, sobre una muestra de 284 convenios colectivos, o sea el 55%, son los que contienen el artículo expresando duración de la jornada por día, por semana, por mes y por año. Y acá ya entramos en el análisis cualitativo: ¿cómo expresan la duración de la jornada? Debido a que la enunciación de la jornada en horas por día y por semana es la más frecuente, el análisis de la evolución se centró en esta forma de expresarla, realizando una subdivisión de los convenios colectivos por actividad. Vamos a ver que tengo un ejemplo del banco de hora y la jornada anual de la industria automotriz.

Como resultado del estudio se podrá observar que, en general, se ha producido un aumento pequeño de la duración de la jornada de trabajo. Esto se puede traducir en sobreexplotación o en mayor productividad, como ustedes lo quieran llamar. La jornada de trabajo en horas por día en el año 1975 para la industria manufacturera daba 7 horas 54 minutos; en transporte, almacenamiento y comunicaciones 7 horas 52 minutos; y en servicios comunales 7 horas. El resultado es que hay una leve tendencia al aumento.

En alguna oportunidad estuvimos en un seminario en Brasil con estos temas

y el responsable de la Secretaría de Trabajo de San Pablo tenía un análisis parecido de cómo había evolucionado la jornada de trabajo en Brasil en los últimos años. La tendencia que tenía Brasil era similar a la de Argentina, de crecimiento leve de jornada de trabajo.

Algún otro ejemplo de las cosas que se pueden hacer con estos estudios: tomamos un convenio colectivo y vemos cómo evolucionó en un determinado instituto durante 25 años. Y ahí tiene el ejemplo de Chrysler Argentina con SMATA, negociado el convenio 11 de 1975 de empresa y el 789 de 1996 de Chrysler con SMATA. En ese ejemplo se ve cómo evolucionó y el tema de jornada de trabajo. Éste es el otro estudio que podemos hacer.

Algunas conclusiones de lo que quería comentarles a ustedes. De estas conclusiones, algunas tienen signo de interrogación porque son dudas que se me plantean, no sé si son realmente conclusiones.

Primera, la negociación colectiva a través de los convenios colectivos de trabajo se ha desacelerado. La pregunta es: ¿es consecuencia de la ultratractividad? El 65,5% de los convenios colectivos de 1975 no tuvieron ninguna renovación, ¿o es el aumento de otra negociación colectiva o alguna otra salida distinta?

Hay un aumento considerable de la negociación colectiva a nivel de empresa. La pregunta es, ¿se mantiene el nivel de PYME? Yo no sé qué ocurre en el nivel de PYME. Consecuencia de ello es la importante reducción de los beneficiarios promedio por convenio: de 11.269 en la primera ronda a 3.000 en la cuarta y esto tiene que ver con el mercado de trabajo. Si nosotros miramos la cantidad de beneficiarios dividido la cantidad de convenios que había en 1975, y la cantidad de beneficiarios dividido la cantidad de convenios que hay después, la cantidad de beneficiarios promedio por convenio tiende a caer. Vamos a ver que una de las conclusiones es, a mi modo de ver, que no llegan a 3 millones de trabajadores los convenionados protegidos por convenios colectivos de trabajo.

Los beneficiarios de la negociación colectiva son esencialmente obreros y empleados, porque todo eso de los jerárquicos que conté hoy desaparecieron. ¿Las condiciones de empleo de los niveles jerárquicos y de supervisiones, se pactan individualmente?

La incorporación de nuevas metodologías de trabajo más flexibles. Esto se puede apreciar, por ejemplo, en temas como jornada de trabajo utilizando los sistemas como el de crédito y débito de horarios o en temas de prevención y resolución de conflictos.

La concentración de la negociación colectiva en empresas privadas. Esta es la consecuencia del proceso de privatización de la década de los '90. Teníamos un convenio colectivo, por ejemplo, de ferrocarriles argentinos, que se aplicaba a todos los ferrocarriles. Se privatizaron los ferrocarriles, aparecieron cinco empre-

sas ferroviarias. Con Carlos y con Juan Carlos hemos negociado representando distintos intereses en una mesa.

Todos ayer hemos estado hablando del problema de la PEA argentina, cómo se compone. Hemos vistos los cuadros que se presentaron ayer por la tarde, pero sabemos que los asalariados privados estables en blanco son 3 millones, y nuestros datos de convenio nos da menos de 3 millones, con lo cual parecería que las cifras tienen una tendencia congruente o coherente. Con lo cual, lo que estamos diciendo es que hay menos convenios colectivos, que hay menos proceso de negociación a nivel de convenios colectivos y que hay menos trabajadores comprendidos.

Me pregunto, para que después en el debate lo discutamos:

- ¿por qué se desaceleró la negociación de convenios colectivos?, ¿porque no tuvo el éxito esperado la ley 25.250 en lo referido a la negociación de los convenios de 1975 que se encontraba ultractivos?
- ¿Es mejor negociar por actividad o por empresa?
- ¿Una futura reactivación de la economía implicará necesariamente el convenio de la negociación de los convenios colectivos de trabajo?
- ¿La devaluación de la moneda significó un empuje en la negociación de los convenios colectivos?

Y por último, ¿cuál será el futuro de la negociación colectiva?

Expositora: Noemí Rial. Trabajo e Inclusión Social.

El tema que nos convoca hoy se relaciona en forma directa a la necesidad de propiciar el incremento del trabajo decente para garantizar la inclusión social en un contexto de crisis.

La proyección estimada por los expertos de la Oficina regional para América Latina y el Caribe de la Organización Internacional del Trabajo, en su Panorama Laboral 2002, indica que el Producto Bruto Interno se encuentra en caída y ello determina que el empleo en la región se expenderá en un 0,9% inferior al crecimiento de la fuerza de trabajo (1,6%), lo que explica el crecimiento del desempleo.

Diecisiete millones de personas en nuestro continente son desempleados. La tasa de desempleo urbano promedio asciende al 9,2% en los tres primeros trimestres del año 2002, la tasa más alta que se ha registrado en América Latina y el Caribe en los últimos 22 años.

La desocupación actual es superior a la registrada en el período de rescisión generalizada de 1983, la devaluación mexicana donde el techo ascendió al 7,6% o la crisis asiática de 1999 con un máximo del 8,9%.

La tasa de desocupación urbana del año 2002 asciende al 9,2% en la región, y abarca a trabajadores adultos y jóvenes, hombres y mujeres.

Su desarrollo no resulta por cierto simétrico. En algunos países se ha reducido. En los tres primeros trimestres, muestra un descenso en Ecuador (2,1%) en Colombia (0,6%) y en El Salvador (0,5%) y en menor medida en Chile (0,2%). En otros siete países el desempleo urbano ha aumentado considerablemente. En Argentina trepó del 16% al 21%; en Brasil del 6,2% al 7,3%; en Costa Rica del 6,1% al 6,8%; en México del 2,4% al 2,8%; en Perú del 9,4% al 9,7%; en Uruguay del 15,4% al 16,5% y en Venezuela del 13,9% al 15,8%.

A este panorama general de América Latina, se suma el incremento del empleo informal. De cada diez puestos generados desde 1990, siete han sido informales.

Como consecuencia de ello, pocos de los empleos generados son acompañados por acceso a los derechos de la Seguridad Social. A su vez, el poder adquisitivo del salario empeoró y registra una caída del -0,9% en los primeros trimestres del 2002 respecto de igual período del año 2001. Por su parte, los salarios industriales reales también muestran una contracción del 97% efecto de la caída de ese indicador en países como Argentina; Brasil y Uruguay y parcialmente en Chile; Colombia, Ecuador, México, Perú y Venezuela.

Este es el panorama que describe la situación en el ya terminado año 2002. Con relación a las proyecciones para el año 2003, se espera que se produzca un

crecimiento del Producto Bruto Interno que significaría un incremento de 3,8 puntos respecto del año anterior. La recuperación económica prevista permite aspirar a que la caída del desempleo regional vuelva a los promedios observados a fines de la década pasada.

Frente a este cuadro regresivo grave, la pregunta que surge inevitablemente y que fuera motivo de debate en este encuentro es: ¿La negociación colectiva es una herramienta que sólo puede ser invocada para el progreso social o, por el contrario, el convenio colectivo de trabajo, es indispensable para superar la crisis?

Normalmente se han tomado como parámetros para buscar soluciones coyunturales temas como reducción de la jornada de trabajo, adecuación a los cambios tecnológicos, jubilaciones anticipadas, etcétera.

Otros expositores, como Carlos Tomada, han citado otros elementos a considerar, en el caso de la movilidad interna y especialmente la organización de la empresa.

Si aceptamos como concepto previo que la negociación colectiva es una herramienta idónea frente a la crisis, la segunda pregunta que debemos responder es: ¿Qué pasó con la negociación colectiva en nuestro país a partir de 1988? Elegí esta fecha, en forma arbitraria, como todo parámetro prefijado, porque tomé como referencia el Decreto 200/88 del cual hablará el Dr. Aldao Zapiola.

Se ha reiterado, en un sinfín de escenarios, que la negociación colectiva que engendró todos los convenios del año 1975, carecía de contenidos ricos y actualizados. Sólo se transcribía la ley 20.744 y se ocupaba, por cierto, del capítulo salarial, con especial interés.

Es cierto que algunos temas de especial actualidad como la igualdad de oportunidades y trato no eran especialmente considerados. Pero sería arbitrario e injusto que no recordáramos que en estos convenios se regularon institutos que limitaban la facultad de desvinculación del empleador, garantizando la participación sindical y la defensa de los intereses de los trabajadores.

El decreto 200/88 fue el primer intento de regular (no obligatoriamente) las materias a negociar. La ley 24.013 en su artículo 24 proponía a las partes negociar sobre determinadas materias.

La paridad cambiaria y en especial el decreto 470/92 que modifica el citado decreto 199/88 reglamentario de la ley 14.250 vincula las cláusulas salariales al concepto de productividad.

En búsqueda de la respuesta al interrogante que formulara, un dato no menor es que en este momento de profunda crisis en el mercado de trabajo, se han firmado 453 acuerdos salariales en el marco de 237 convenios colectivos. Las cláusulas incorporadas se vinculan con riesgos del trabajo, dotación fija, incorporación horaria, modificación de jornada, temas todos ellos que resultan

absolutamente novedosos en el marco de nuestra negociación.

¿Qué actividades fueron involucradas en estos acuerdos? Entre otras: caucho; minería, plásticos, sanidad, textiles, seguros, perfumeros, gastronómicos, cuero. SMATA ha firmado en este momento, y frente a los más negativos pronósticos para la industria automotriz, convenios colectivos de trabajo con importantes incrementos salariales, en el marco de un sistema de remuneraciones fijas y variables.

Por ello, me gustaría centrar esta última parte de mi presentación, en el período que comprende los últimos seis meses del año 2002. En este período se han producido cambios sustanciales en la economía, la devaluación de la moneda, la profunda crisis política, el cambio institucional.

La visión de los primeros seis meses nos permite afirmar que hemos ingresado los actores sociales a la negociación por un camino antes no transitado. La crisis profunda que afectó nuestra economía y la vida de nuestro país nos obligó a revertir procesos que parecían incuestionables y transitar por el camino de lo posible.

También se han firmado nuevos convenios, como La Asociación de Agentes de Lotería o el firmado por la Cámara Empresarial de Bingos. Como primer convenio tiene un salario básico por la categoría inferior de 370 pesos, un promedio general de salario de 718 pesos y un promedio salarial convencional de 789 pesos, y éste es un convenio nuevo.

La Federación Argentina de Trabajadores de Luz y Fuerza también firmó un convenio con los prestadores eléctricos de la provincia de Buenos Aires. Tiene, entre sus beneficios sociales, asignaciones por turismo, antigüedad, bonificación anual y en este caso las cooperativas se comprometen a mantener el sistema remuneratorio.

Se produjo la renovación del convenio 343 de la Federación Argentina de Pasteleros, Pizzeros y Alfajoreros con la Asociación Hotelero-Gastronómica de la Provincia de Santa Fe, con un incremento salarial del 5%. Esta misma federación tiene con la Asociación Argentina de Fabricantes de Alfajores y Afines una recuperación del salario en función de adicionales de asistencia de antigüedad, pero a su vez cuentan con una movilidad sobre el básico del 0%.

Asimismo existen otros convenios como los de la Unión Ferroviaria o La Fraternidad, del año 2001 y 2002 que debo reconocer no han sido aún homologados oportunamente. Dichos convenios son nuevos y son convenios de empresa. Tienen como característica fundamental una fuerte regulación del tema de jornada intermitente, de turnos rotativos, jornada diurna y nocturna y alistamiento. Pero en general se registra un crecimiento de su salario en un 0%, dado que estos convenios poseen el aumento de adicionales vía viáticos o la incorporación de los tickets canasta, pero no tienen aumento sobre el básico de

convenio directo.

La Unión Personal Superior de Gas con la Transportadora de Gas del Sur firmó un convenio donde tienen un incremento salarial del 10%.

Cuando salió la asignación alimentaria no remunerativa de 100 pesos una serie de actividades habían firmado incrementos salariales que promediaban entre el 9% y 10% sobre los básicos de convenio.

El tratar de implementar la asignación no remunerativa volvía a ponernos en el tema esencial de debate de hoy en día: la importante distorsión social en la que nos veíamos inmersos, demostrándose de esta forma que existían actividades que estaban mejor posicionadas en el mercado y que, a su vez, podían mejorar el salario de los trabajadores o inclusive incorporar mano de obra y otras, en cambio, en el mejor de los casos se encontraban en una meseta de crecimiento.

Merecen especial análisis aquellos convenios que tienen la incorporación de alguna cláusula. En todos los casos vemos que se trata de aumentar los vales alimenticios, la bonificación por tarea profesional, por universidad, por título o guardias técnicas (como el caso del Sindicato de Obras Sanitarias con Aguas de Buenos Aires, entre otros).

El convenio firmado por la Federación de Obras Sanitarias mencionado es totalmente simétrico al convenio de SGBATOS con Aguas Argentinas. Por eso tiene un tratamiento muy específico de guardias técnicas, turnos y antigüedades, temas que ya se incorporaron a la negociación colectiva, en la primera renovación del convenio entre el Sindicato Gran Buenos Aires de Obras Sanitarias y la empresa Aguas Argentinas.

Lo novedoso del convenio es que se aplicó lo que se conoce normalmente como "jornada anualizada", pero con un fuerte incremento en el grupo de trabajadores que se veía afectado, durante todo el año a cumplir con dos o tres turnos. Además la jornada anualizada estaba calculada, a semejanza del modelo inglés; permitiendo al trabajador conocer al momento de la firma del convenio colectivo, si trabajaba el 24 de diciembre del año siguiente. Es decir, estaba la programación anual de días trabajados y de descanso; permitiendo un mayor control, facilitando la acción de la entidad sindical y del propio trabajador, para que no se dispersase la regulación.

En algunos otros convenios, como en el caso del Sindicato de Alfajores, por ejemplo, con las empresas fabricantes de helados El Sindicato afirmaba que si bien tiene una jornada en tres bloques, los que trabajan más de 1.400 horas, 1.036 horas y menos de 1.036 horas -como se trata de una actividad que se incrementa en la temporada estival, cuando trabajan al máximo esos negocios- se dificultaba el control y el sistema no estaba totalmente afiatado.

Este tipo de jornadas sin un seguimiento del sindicato y un control de los tra-

bajadores y de la propia empresa, puede producir el efecto no deseado: que igual se recurra a las horas extraordinarias con la extensión de la jornada por valores superiores a las 14 horas diarias, con detrimento para la salud del trabajador y para la calidad de su prestación laboral.

Otra cuestión que no debemos soslayar en este análisis es la utilización del ticket canasta, permanentemente como regulador de salarios, aunque no lo consideramos como tal.

En general, de acuerdo con los registros del Ministerio de Trabajo, se han homologado 75 convenios durante el período de enero-julio de 2002.

Conforme su ámbito de aplicación se clasifican en 6 por actividad y 69 por empresas. Y cuando hablamos de acuerdo, dentro del convenio, tenemos: 54 acuerdos. Estos números proyectados en porcentajes significan: 72% de la negociación con convenio propio, diferente de lo existente; 16% dentro de un convenio articulado y 38 según el origen del acuerdo, un acuerdo en sentido estricto, una reestructuración productiva. Corresponde aclarar que, en sentido estricto, son 33 los acuerdos de reestructuración productiva y 20 aquellos que surgen como consecuencia de un procedimiento de crisis.

Por rama de actividad se firmaron:

- a) 41 convenios en la industria manufacturera.
- b) 8 convenios en electricidad, gas y agua.
- c) 9 convenios en comercio, restaurante y hoteles.
- d) 12 convenios en transporte, almacenamiento y comunicaciones.
- e) 1 en establecimientos financieros.
- f) 4 convenios en servicios sociales y comunales.

A pesar de la crisis sufrida ha habido negociación colectiva, que es un poco el comienzo de las respuestas se plantearon en este bloque.

Finalmente, cabe reflexionar sobre el por qué de la desaceleración de la negociación de convenios colectivos de trabajo.

En este aspecto, mi opinión es que no se desaceleró en sentido estricto la negociación colectiva como tal. En este ámbito no resultaría fructífero reiniciar la discusión en cuanto si la negociación es el género y el convenio, la especie. La negociación colectiva estuvo permanente durante todos estos años, más aún en los tiempos de crisis, y siempre como única herramienta de tránsito de una situación a otra.

Cuando se producen cambios importantes y estructurales, como la hiperinflación de 1989, si no hubiese sido por la herramienta de la negociación y los convenios colectivos de trabajo, no hubiera sido un período posible de transcurrir sin consecuencias sociales más graves. En ese tiempo la negociación, no les digo que era diaria, pero sí quincenal. Aparecía como eje fundamental la actuali-

zación salarial con relación a la devaluación monetaria pero siempre, necesariamente, se complementaba con otras cláusulas.

Y si ustedes lo comparan con enero a julio de 2002, está ocurriendo exactamente lo mismo. La diferencia es que, en ese período, la causa era la inflación. En este período la causa es la pérdida de los puestos de trabajo y el procedimiento preventivo de crisis como instrumento para atenuar los efectos de la desocupación en el mercado laboral.

El origen de la negociación era inflación en un caso y los despidos y procedimiento de crisis en otro. Pero la herramienta siempre fue la negociación.

¿Hubo alguna razón o algún motivo por el cual se dejó de negociar formalmente, firmar y renovar convenios colectivos de trabajo? Sí, nuestro viejo y nunca cerrado debate de los convenios ultractivos del año `75 y `78. Yo creo que ese es un debate que ya ha sido superado en el tiempo.

El deterioro de la negociación colectiva tiene como causa fundamental la desconfianza de los actores sociales, no en el instrumento, sino la desconfianza recíproca entre empleadores y asociaciones sindicales, que nos les ha permitido reanudar el diálogo que se genera siempre cuando se inicia una negociación.

El sector empleador ha considerado que la apertura de la negociación por actividad o rama de actividad podía producir efectos negativos en la competitividad. El sector sindical era renuente a negociar porque consideraba que la tendencia a la mayor disponibilidad colectiva de los institutos del Derecho del Trabajo podía debilitar la negociación y provocar la pérdida de conquistas, reconocidas en los convenios ultractivos.

Sin perjuicio de ello, considero que esta confianza indispensable se ha comenzado a regenerar. Un ejemplo es el convenio ya citado entre SGBATOS con Aguas Argentinas. Cuando se firmó el primer convenio luego de la privatización de la empresa, Aguas Argentinas impuso la vigencia temporal del convenio y su no ultractividad, tal como lo establecía el artículo 6, última parte de la ley 14.250, que aún no había sido reformada.

Y el convenio colectivo, entonces, no fue ultractivo. En la renovación siguiente, en el año `94 siguió teniendo vigencia esa misma cláusula. Cuando se iniciaron las rondas de negociación del convenio, en 1996, los actores sociales dejaron esta cláusula, como último tema de negociación, conjuntamente con las cláusulas salariales. Las cláusulas salariales se negociaban a un altísimo nivel entre empresa y sindicato. Los técnicos seguimos trabajando en el enriquecimiento del contenido del convenio.

Finalmente cuando se analizó esta cláusula, el resultado fue que el convenio se transformó en ultractivo por la decisión de las partes, es decir, este convenio ahora es ultractivo. Este es el resultado de la confianza en la negociación. Y este es el tema que vamos a tener que resolver si todos los que estamos acá enten-

demos que la negociación colectiva sigue siendo la herramienta fundamental en las relaciones laborales y una fuente inagotable para enriquecerlas.

Por último, nos preguntamos ¿es mejor negociar por actividad o empresa? Yo pienso que, después de la evolución que ha tenido la negociación en España, por ejemplo, que con los acuerdos del '97 y con el reciente acuerdo del 2000 han establecido un mecanismo por el cual la negociación fundamental, los temas fundamentales contenidos en el convenio colectivo, están en un convenio marco. A partir de este convenio se articula la negociación colectiva a la empresa especialmente para tratar la organización interna, la adecuación de la jornada convencional, determinados adicionales o salarios diferenciados, a partir de los mínimos convencionales regulados en el acuerdo marco, ya no es necesario insistir en este planteo rígido.

El futuro de la reactivación económica implicará, necesariamente, el aumento de la negociación colectiva. El semestre citado como referencia nos permite afirmar que quienes están económicamente en mejores condiciones negocian colectivamente, no solamente salarios, sino hasta la renovación del convenio in totum. La devaluación de la moneda significó un empuje a la negociación colectiva quizá porque era la única herramienta que tenían los actores sociales para recomponer la remuneración de los trabajadores, para garantizarles el acceso a los productos básicos de la canasta familiar, la salud, la educación de sus hijos, en fin la inclusión social.

¿Cuál será el futuro de la negociación colectiva? La regulación de los salarios por vía de una norma heterónoma no es posible, ante la diáspora de actividades diferentes que se instalan en el mercado, con aspiraciones y con resultados diversos.

La necesidad de contemplar estas situaciones especiales y propias, a la vez que los cambios de la incorporación tecnológica, las nuevas formas de organización de la empresa; las regulaciones de la jornada laboral; los derechos de los trabajadores a acceder a la información necesaria para conocer su futuro en la empresa; a los balances sociales; y otros supuestos que fueron estudiados en este fuero, nos permiten ser optimistas con relación al futuro de la negociación colectiva. No sólo porque numéricamente es importante sino porque facilitará la recuperación del diálogo social entre el capital y el trabajo.

Comentarista Técnico: Julián De Diego*

*versión no corregida por el autor

Yo dividí mi comentario en tres partes: lo bueno de la negociación, lo malo de la negociación y algunas propuestas para su mejoramiento; partiendo de la premisa de que tengo una gran confianza en la negociación colectiva y, de hecho, de todas las actividades deportivas que yo practico ésta es la que más me entusiasma en este momento. Voy a obviar todos los temas que trató Noemí porque todos los temas que trató ella me parecieron muy, muy claros. Su exposición fue impecable y la verdad es que sería muy bueno tener esa exposición, porque realmente me pareció superlativo todos los temas que tocó así como la claridad con la que los explicó.

Confirmando algunas cosas rápidas. Es cierto que los convenios del '75 tienen una suerte de ficción. Por ejemplo, nosotros tenemos algunos convenios que estamos viendo ahora para actas. Acuerdos que tienen 38 o 40 artículos y vigentes hay dos y esos dos o tres artículos vigentes tienen modificaciones anteriores. Así es que es una ficción a partir de la premisa de que el '75 representa un resguardo para alguien, salvo las cláusulas económicas, obligacionales y económicas en beneficio de las entidades sindicales en algunos casos ya de excepción, porque fueron reformulados en el futuro. También quisiera recordarle que, de los 270 y pico artículos de la ley de contratos de trabajo, se aplican 40; o sea, nuestra ley de contratos de trabajo tiene una cantidad de fósiles muy importantes.

¿Qué es lo bueno de los convenios? Bueno, por lo pronto que es, y por eso debemos preservarlos: es un sistema de autorregulación que tiene la ventaja de que, a través de los actores sociales, las partes se pueden dar a sí mismas sus propias normas. Tiene la gran ventaja de ser modular y flexible. Es decir que las podemos ir readaptando y acomodando, como de hecho Noemí citó muy buenos ejemplos, como la minería, comidas rápidas. Nosotros tenemos dos o tres convenios de sanidad muy interesantes en ese sentido: el plástico, el Parque de la Costa, que tiene ocho convenios en actividades completamente distintas y todas adaptadas a lo que es un parque de diversiones con todas sus características. Lo que se hizo en el pueblo petroquímico de la industria química, sobre todo en Bahía Blanca. Algún convenio que firmamos alguna vez con supermercados Norte, en el que ampliamos el período de prueba, pero la empresa aceptó indemnizaciones por despido durante el período de prueba. Porque su vocación no era tener un período de prueba para despedir, sino tener un período de prueba para ahorrar las cargas sociales y mejorar el costo. Y por eso se firmó ese convenio donde, si despedíamos a los trabajadores dentro del período de prueba prolongado, tenían derecho a una indemnización por despido. Con lo cual, lo que

quiero significar es hasta dónde la negociación colectiva es mejor, mucho mejor que la ley y mucho más dinámica y mucho más versátil. Bueno, podríamos hablar de las nuevas formas en cuanto a tecnologías de contratación en lo que hicimos en ECSOLGAN.

Lo del tema de la polivalencia funcional, la ley de contrato de trabajo es un soporte de la rigidez en el empleo. La flexibilidad laboral se logró a través de los convenios en la polivalencia, la polifuncionalidad, la multiprofesionalidad, etcétera.

(...) Santa Fe, en la industria química, en donde el sindicato entendió que si el convenio-crisis no se firmaba era imposible, se firmó, se homologó. Ese convenio-crisis está hoy vigente y la empresa sigue operando dentro del país y no en Brasil. Voy a lo malo de los convenios. Lo primero, que me parece más significativo, es que no llega a las pequeñas empresas. El convenio colectivo es privilegio de las grandes compañías o de las grandes marcas que tienen compañías no tan grandes, pero que le dan la relevancia del caso. Con lo cual el 80%, según otros el 87%, según otros del 85%, del empleo de la Argentina tiene convenios de la actividad que -como ya dijimos- son fósiles. Tenemos que pensar algo: que si le da ventajas a las grandes compañías, también le dé ventajas a las PYMEs.

La segunda cosa a la que hay que darle alguna solución es el tema de la ultractividad. Para no ahondar en el debate, yo no creo en ningún mecanismo compulsivo para terminar con la ultractividad. Creo que la ultractividad debe terminarse con los mecanismos de negociación colectivos a todo nivel, eso sí, a todo nivel. No creo en el convenio de cúpula. Creo en el convenio donde los interlocutores en la negociación sean más inmediatos: la empresa, el establecimiento, como máximo la región. No creo en el convenio de actividad. De hecho, el convenio de actividad hoy no tiene ninguna movilidad, la mayoría de los convenios de actividad están petrificados. Así que creo que, para salir de la ultractividad, hay que salir negociando. No hay que salir con mecanismos compulsivos, con cuentas regresivas, con fechas que todo el mundo sabe que las vamos a chicanear: el que está del lado del sindicato que no la va a cumplir; el que está del lado de la empresa, cuando quiere mantener la ultractividad, la única forma de salir es negociando y acordando.

Creo que debe abrirse el debate. Lo voy a plantear así para no ser faccioso del tema del compromiso que tiene la libertad sindical individual, a través de las cláusulas de solidaridad o de las contribuciones de solidaridad. Por un lado, hay una caída significativa de los afiliados a los sindicatos, hay sindicatos que han perdido 70% de la masa de afiliados; 60%, tienen 20% de afiliados, 25% y han sustituido la cuota de afiliación con un acuerdo con el sector empresario que el mismo sector empresario conformó, donde yo he sido responsable de eso también; por lo tanto, no estoy hablando de terceros.

Una de las cosas que quisiera hacer como crítica es la siguiente: alguno de los oradores hablan con una famosa figura psiquiátrica que es la de la transferencia ¿no? Otros no. ¿Saben qué es la transferencia? Cuando el problema soy yo mismo, yo soy parte de eso, pero lo miro como si el problema fuera ajeno a mí; y, es más, responsabilizo a otros pero yo no lo asumo. Yo asumo mi responsabilidad. Yo firmé estas cláusulas, pero la verdad es que son un agravio para la libertad sindical individual. La persona que tiene la libertad de afiliarse, no afiliarse o desafilarse, sino se afilia a la cuota sindical, tiene que pagar la cuota de solidaridad y, en algunos casos, tiene que pagar las dos. Con lo cual es un ataque al afiliado, porque tiene que pagar la cuota de afiliación y la cuota de solidaridad. Me parece que ese tema es un tema que va a haber que debatir. Lo digo como planteo, no tomando una decisión final, porque no sé cuál es al decisión final que debería tomarse.

Y el otro tema que para mí hay que debatir, aunque para mí está clarísimo lo que hay que hacer, es que los niveles de negociaciones tienen que descender rápidamente. En los niveles de negociación el nivel auténtico de negociación, para mí hoy en el medio de la crisis, es la empresa. No es el nivel de actividad, por más calificado que sean los interlocutores, por más que la responsabilidad que asumen en esa negociación colectiva de actividad sea la más profesional, sea la más seria, sea la más trascendente; por eso no estoy haciendo ninguna crítica a esos aspectos que no son representativos del mundo real. Y, además, tienen una falla en la génesis de esa negociación. La falla que tienen es que, cuanto más alto es el nivel de negociación, más irreal es esa negociación. Se ponderan más los beneficios obligacionales de las partes que los beneficios a los que están, para los que están destinadas las negociaciones. Yo recién escuchaba atentamente la discusión sobre sistema previsional. Nadie habló de los derechos de los afiliados al sistema provisional, ni de los jubilados. Hablaron de las cuentas macro, de lo que debe hacer el Estado, de lo que deben hacer las AFJP; pero los afiliados al sistema provisional son rehenes del Estado, que hace lo que quiere con sus haberes y con sus prestaciones, y de las AFJP, que hacen lo que quieren con sus haberes y su futuro. Entonces, yo creo que, cuanto más alto es el nivel de negociación, los trabajadores son más rehenes y las empresas que están en esa negociación también son más rehenes. La empresa tiene el derecho de negociar con mayor inmediatez su propia negociación colectiva y esa negociación, con un marco habilitante en la negociación, por parte del sindicato. Esa negociación es la auténtica y esa desplaza la ultractividad de los convenios de actividad, en mi opinión.

Nuevas herramientas. Yo creo que estamos en la etapa para no hablar del pasado y de los diagnósticos. Lo cierto es que hay que pensar en el futuro y, en función de ese futuro, creo que estamos en vísperas de una refundación de

muchos temas. Estos temas van a ser objeto de algún proceso de refundación, ¿por qué? Porque el próximo gobierno, no éste que le ha tocado bailar con la más fea. Yo coincido en casi todas las cosas que dijo Noemí sobre lo que uno debe hacer y quisiera defender la posición de la duplicación de indemnización por despido. Yo, si hubiese estado en el lugar de ese señor que está ahí enfrente de Carlos, hubiera hecho exactamente lo mismo. El deber del Estado es custodiar, es defender, es tratar de hacer lo que pueda frente al cataclismo que vivimos. Ése es el deber indelegable del Estado. Si esto fue eficiente o no es un problema aparte. Yo estoy seguro de que no fue eficiente, porque te iba a decir Noemí que en tus estadísticas -perdoname y vos sabés lo que te voy a decir- hay una falla muy grande, pero una falla enorme. Como el Ministerio es una traba, es un obstáculo para todo lo que vos dijiste, nada pasa por el Ministerio hoy. El mundo real hoy pasa por al lado del ministerio, por las escribanías. Yo te cuento: en una sola entidad empresaria que atendemos nosotros, en estos dos últimos dos meses hicimos 7.000 desvinculaciones por el 241, ¿te crees que a mí me causa gracia? Ninguna. Y ninguna duplicando la indemnización, todas pagando la indemnización. Entonces es mucho más importante el mundo real que pasa por afuera del ministerio que el que pasa por adentro. Ahora, que el Estado pero ¿el deber del Estado es el deber del Estado, el Estado tenía que salir, el Estado tenía que hacer el Plan Jefes y Jefas? Por supuesto que lo tenía que hacer. Tenía que atender la necesidad extraordinaria de la gente en indigencia.

Volviendo, ¿qué cosas creo que hay que abrir el debate para el futuro? Primero, creo que hay que eliminar la homologación de los convenios colectivos. Hay que eliminarlo. Por supuesto cualquier cambio, cuando uno lo hace de cero a cien, produce algún accidente; con lo cual, el abandono tiene que ser gradual, pero creo que hay que terminar con la intervención del Ministerio de Trabajo en la homologación de los convenios colectivos. El convenio colectivo va a tener valor y debe tener valor, sobre todo a nivel empresa, por la sola firma de las personas que tienen la representatividad, conforme lo otorgue la ley y es el sindicato con representatividad y la representación empresaria.

En combinación con esto creo que hay que hacer un paso adelante en el unicoato, tampoco hay que abandonarlo. Yo no creo que haya que abandonar el sistema de la representación monovalente de nuestra ley de asociaciones gremiales, pero hay que hacer una concesión a la pluralidad sindical ¿Cómo? Todo sindicato que en la región tenga más del 20% de la representación, también debe tener personería. Puede haber más de uno en cada zona y, de hecho, en este momento hay una serie de disputas en distintos lugares del país donde el unicoato que tiene personería está siendo discutida la personería por otro sindicato que es meramente inscripto. Y al meramente inscripto se lo toma como un paria y al que tiene personería tiene todo el poder. Yo creo que hay que hacer una

concesión en el modelo sindical. No al otro extremo. No a irse a la pluralidad sindical. No al sindicato que tiene una representación de más del 20%, también a ése darle personería. El control, cómo ir hacia la figura de la no homologación, que haya un sistema de registración en la transición con control de legalidad. Nada más. No con control de oportunidad. Y, finalmente, que lleguemos a un sistema de simple publicación, en un medio oficial, Boletín Oficial por ejemplo, con control judicial. Tendría que mejorarse con relación a este modelo la representación sindical, la interferencia de las federaciones sobre el sindicato de la base. Me parece que, salvo la articulación prevista de abajo hacia arriba, no debería existir. También debería admitirse el convenio colectivo sin representación sindical. Si el sindicato no está representado en la empresa, el convenio colectivo debería ser admisible con la representación de los trabajadores de esa empresa. Si no hay representación sindical, ¿por qué me ve a representar alguien que no me representa? Esto sería la representación residual. Debería ampliarse la disponibilidad colectiva de los convenios colectivos y debería haber disponibilidad colectiva e individual. Y creo que la crisis que va a recibir el próximo presidente va a ser de tal magnitud que va a haber que suspender las cláusulas económicas de los convenios colectivos. Va a haber que hacer lo mismo que ya hicimos, lo hicimos vos y yo, juntos en la reforma del Estado, en los convenios colectivos de las empresas privatizadas, y está haciéndose en los concursos. Vamos a tener que suspender las cláusulas económicas de los convenios colectivos para partir del fondo del pozo de donde estamos, para una nueva negociación, para un nuevo modelo de negociación.

Comentarista Técnico: Dr. Carlos A. Tomada.

Al amparo de las “verdades” de los ´90, se impulsaron las políticas de privatizaciones, los intentos de desregulación laboral, las restricciones a la seguridad social y las reformas tributarias de carácter regresivo.

En honor a la “verdad histórica” y abriendo una reflexión autocrítica, debe reconocerse que ese llamado “ajuste estructural” fue visto por mayoritarios sectores sociales como una necesidad para:

- 1) Acelerar la modernización.
- 2) Hacer competitiva la economía en un mundo en el que nos debíamos insertar.
- 3) Favorecer la inclusión del empleo informal.

Pero, a contramano de los diagnósticos de los economistas “serios” que acompañaron incondicionalmente desde el área técnica estas políticas, y de algunos vaticinios de buena fe, la realidad actual nos indica que la tasa de desempleo creció brutalmente, las condiciones laborales se deterioraron y la pobreza alcanzó picos inéditos.

Esta realidad impone, a partir de un honesto replanteo, la necesidad de un nuevo diagnóstico, un nuevo debate y una nueva agenda. Esta necesidad es posible de ser satisfecha mediante alternativas responsables, sustentables y que atiendan a los intereses de la Nación y de sus trabajadores. Y estas alternativas son posibles de ser ideadas y puestas en práctica porque, en el mundo desde hace tiempo y en la Argentina a partir del 20 de diciembre de 2001 pasado, el pensamiento único está agonizando.

Sin embargo, que exista la posibilidad no quiere decir que las condiciones dadas sean óptimas para los trabajadores y sus organizaciones. Por el contrario, los encuentra en un escenario que no les es amable ni favorable, producto de años de políticas laborales que tendieron a su debilitamiento y de estrategias sindicales diferentes pero igualmente poco exitosas para enfrentarlas.

Los resultados de aquellas políticas demuestran que, si alguna vez estuvo auténticamente en la mira mejorar el empleo, han fracasado estrepitosamente. Sin embargo, parece hoy más claro que nunca que el objetivo fue, en realidad, solamente reducir costos laborales y limar de una vez y para siempre el “poder sindical”. Como no pudieron destruirlo ni por sus virtudes ni por sus errores, achicaron la base tradicional de la acción sindical: los asalariados, particularmente los del sector industrial.

Basta analizar la actual composición del mercado de trabajo para observar el crecimiento de los no asalariados, la aparición de numerosas categorías de trabajadores inestables (subocupados 18%) y la fuerte presencia del “trabajo en

negro" (40% de la PEA) para comprender el nuevo y difícil campo para la acción sindical.

Un país que tiene a casi el 50% de su población por debajo de la línea de pobreza, es un país que ha decidido no tener mercado interno, que no le importa más como vive su gente, que ha decidido ser menos que algunos países asiáticos y que acepta que se trabaje por 40 dólares. Tal vez como era, en su época, Taiwan. En la última encuesta, casi el 70 % de los menores de 14 años son pobres. Desde el punto de vista de los empresarios, deberán olvidarse de la competitividad y las mejoras de productividad. No va a haber valor agregado, no va a haber trabajo calificado. Esta estructura social y este panorama de miles y miles de excluidos era impensable algunos años atrás.

En el mundo del trabajo habrá que pensar, tal vez, en una nueva regulación que nos ponga tan lejos como sea posible de los objetivos desreguladores que fueron parte de los intentos de la década pasada. Deberíamos preocuparnos por generar un entorno que facilite la inversión productiva, que sea "con" los trabajadores y no "contra" los trabajadores como ha sido visto, ejecutado y sufrido hasta ahora. Esta nueva regulación, citando al anterior Director General de la OIT, debería "aceptar los cambios preservando los valores".

En esa línea, uno de los valores que deberían preservarse es cierta preferencia por la continuidad en la relación de trabajo. Esto tiene que ser acompañado por la movilidad interna, entendido tanto en términos de enriquecimiento de tareas como de adaptabilidad de la jornada. El tiempo de trabajo es un tema que se está abriendo al debate.

Otro de los valores es el de la preservación y desarrollo de la negociación colectiva articulada y la sindicalización, como derechos humanos básicos y por lo menos imprescindibles, para que haya un cierto equilibrio de fuerzas. Esto implica una clara opción por los sindicatos como institución intermedia de la sociedad. Es preciso alentar una cultura de empresa como "comunidad de intereses". Los trabajadores deben ser consultados e informados a través de los sindicatos sobre la planificación estratégica de las empresas grandes, medianas y pequeñas. Estas últimas deben ser alentadas a organizarse en sistemas de cooperación. Los salarios y condiciones de trabajo deben ser consensuados entre las organizaciones empresarias y sindicatos por ramas y empresas y adecuarse a las metas de productividad establecidas para la modernización integrada de la economía nacional.

Yendo al tema que nos convoca, parecería que hablar en este contexto de la negociación colectiva, francamente, es poco importante. Si pensamos que sólo un 25% de la PEA hoy está regulado por un convenio colectivo, alguien podría decir que nos ocupemos de otros problemas y no de éste. Lo que sí tengo claro es que sí tenemos que ocuparnos, que sí vale la pena, porque hay una brecha

muy grande entre el personal hoy comprendido en convenio colectivo (3 millones) y el potencialmente posible de cubrirse (6 millones). Tenemos que ocuparnos y plantearnos el tema de la negociación colectiva como la necesidad de una nueva institucionalidad acorde a las demandas actuales de empresarios y trabajadores. Y en esa idea de pensar en una nueva institucionalidad me parece que tenemos que empezar a pensar en nuevas formas de regulación social. Para pensar en nuevas formas de regulación social obviamente tiene que haber alguien que regule y tiene que haber equilibrio de las fuerzas reguladas y de las fuerzas reguladoras, que me parece que es lo que no hay en estos tiempos. Y eso es lo que está dificultando la movilidad de la negociación colectiva.

El Estado no es ya el único regulador. Difícilmente pueda volver a ser el único regulador. Pero, ¿qué puede hacer el Estado? El Estado fija los procedimientos, pero no solamente los procedimientos; define cuáles son los principios generales que los actores deben alcanzar. Es la diferencia entre el Estado gerente, y un Estado garante. En palabras de Supiot: "estas nuevas formas de regulación no significan en absoluto un retorno al Estado mínimo, ni un abandono puro y simple de las relaciones sociales a la esfera privada. Se traduce más bien por una política de gobierno, por objetivos que deja a las partes la elección de las vías y los medios para alcanzar dichos objetivos". Es lo que ha hecho Francia con la jornada, con las 35 horas. El Estado fija el objetivo pero dice "las partes mediante la negociación colectiva arreglarán cómo". Lo hizo Francia también con la cuestión del despido, de la modificación de la necesidad de la autorización administrativa para los despidos. También fijó el objetivo, pero remitió a las partes la posibilidad de regularlo. Lo ha hecho la Comunidad Económica Europea; de alguna manera lo hace la OIT con la Declaración de los Derechos Fundamentales y luego remitiendo a los actores.

En primer término debe señalarse la conveniencia de retomar un papel activo del Estado en el fomento de una estructura articulada de negociación colectiva, ya sea a través de la promoción de un Acuerdo Marco específico o de una legislación consensuada que aborde este aspecto. En ambos casos deberá establecerse al papel que debe cumplir el Estado para cada nivel.

Este acuerdo podría asimismo fijar la periodicidad de las negociaciones; determinar los temas que debe o puede tratar cada nivel; establecer los mecanismos de solución del conflicto de normas e intervenir activamente en el control de legalidad y equidad de lo acordado y en su cumplimiento posterior.

Frente a la actual precarización y desequilibrio de las relaciones colectivas hay buenas razones para experimentar con una solución combinada de negociación colectiva con supervisión de las autoridades administrativas. Esta propuesta no pretende vulnerar la autonomía de la negociación sino otorgar un marco de garantía que estimule el futuro de la negociación colectiva.

Una estructura posible -en experimentación en otros países- podría consistir en establecer un nivel de negociación de actividad, y otro nivel de negociación de sector o rama (ver cuadro). Esta dinámica de negociación dejaría suficiente espacio para la negociación en la empresa referida a los temas que especialmente se deleguen o que se vinculen con la organización del trabajo en la empresa. Las competencias serían las siguientes:

Actividad: negociación de políticas y pisos mínimos.

En el primer aspecto se hablaría de formación profesional, representación gremial y lineamientos generales sobre productividad, movilidad interna y reducción de tiempo de trabajo, entre otros temas. En materia de pisos, se fijaría el salario mínimo profesional y las categorías laborales básicas.

Rama, sector o región según se acuerde: negociación de adaptación.

Los contenidos se referirían a jornadas de trabajo, categorías y puestos de trabajo, régimen de licencias, estructura salarial y régimen de productividad, procedimientos especiales de reconversión y capacitación.

Empresa: negociación específica.

Los acuerdos de empresa, cuando funcionen, no podrían desnaturalizar o establecido en la negociación superior a la que se encuentren articulados.

La propuesta intenta que la negociación del máximo nivel cumpla un papel de observatorio, alentando una dinámica de consenso y encuadramiento de las negociaciones de los otros niveles. El segundo nivel es el que imaginamos como susceptible de abarcar la negociación colectiva de rama, sector o para la pequeña empresa.

Es en ese nivel en donde debe preverse un papel más activo del Estado en aras de garantizar el cumplimiento de los principios de compensación efectiva que se refiriere a la necesaria equidad en las transacciones y el de igualdad entre las partes que alude al equilibrio en la relación de fuerzas. Sólo sobre estos dos principios puede edificarse un consenso sustentable.

ACTORES o PARTES
Cámaras, Grupo de Empresas o Empresa
Sindicato con Personería Gremial

Primer Nivel de Negociación

ACTIVIDAD

Negociación de Políticas
y Pisos Mínimos

POLITICAS

Formación Profesional
Representación Gremial
Movilidad
Tiempo de trabajo

PISOS

Salarios Mínimo Profesional
Categorías Básicas

Segundo Nivel de Negociación

REGIONAL, SECTORIAL o PyME

Negociación de "Adaptación"

Jornada de Trabajo
Categorías y Puestos de Trabajo
Régimen de Licencias
Estructura Salarial
Régimen de Productividad
Procedimientos de Reconversión
Planes de Capacitación

Tercer nivel de Negociación (optativo)

EMPRESA

Negociación Especifica

Organización del Trabajo
Movilidad Funcional
Sistemas de Premios
Programas de Capacitación
Horarios
Solución de Conflictos
Información y Consulta

La negociación colectiva tiene, a su vez, desafíos para los propios y actuales actores, más allá de lo que ocurra con este gobierno, con el próximo gobierno o con el gobierno que sea. ¿Qué es primero? Demostrar cuál es el aporte que puede hacer la negociación colectiva para la regulación del trabajo, hasta ahora es un tema virgen. La necesidad de resolver el conflicto de normas en la negociación colectiva. En cualquiera de los niveles que esto se trate deben, los propios actores, buscar cuál es la mejor forma para resolver el conflicto entre el convenio menor, el convenio posterior o el convenio superior. Esto tiene que ser tal vez exigido por la norma, pero "el cómo de la resolución" tiene que ser producto de la libertad de las partes.

Me parece que hay otro tema en que estamos absolutamente en deuda. Hay un atraso fuerte en el desarrollo jurídico de la cuestión del deber de negociar y de la buena fe en la negociación colectiva. Este es un tema que, además de tener

que ver con la relación de fuerzas, con el equilibrio que se resuelve en la práctica, tiene que ver con una mayor elaboración teórica y práctica de estas cuestiones.

El otro desafío es el tema del derecho a la información. Creo que entre los sindicatos, no saben qué hacer con ella, y los empresarios, no quieren darla para no entrar en un sistema de colectivismo marxista; estamos perdiéndonos de un instrumento realmente importante para la racionalidad de la negociación colectiva.

Y, por último, hay un ámbito interesante por delante, también no explorado, que es la negociación por grupo empresarial. Me parece que éste es un tema que la realidad económica, como siempre, nos va a llevar más temprano que tarde a desarrollarlo y donde mucho de los problemas señalados quedarían resueltos de esa forma.

Comentarista Técnico: Juan Carlos Fernández Humble.

Yo voy a hacer una exposición realmente telegráfica con relación al tema negocial. En primer lugar, quiero señalar que soy un ferviente defensor y partidario de la negociación colectiva y creo que es útil para disminuir o paliar los factores que hemos estado viendo en esta reunión desde ayer, que afectan el mercado de trabajo. Me parece fundamental que, en un proceso de crisis, exista no menos ni la misma negociación colectiva que en otra época, sino mucho más negociación colectiva.

Aquí hay nuevos fenómenos que, para los securólogos, es la mayor expectativa de vida, para nosotros los laboristas tenemos que saber que tenemos un nuevo escenario que es el desempleo con globalización y cambio tecnológico. Y ese cambio tecnológico y esa globalización tienen, necesariamente, efectos sobre el vínculo laboral. Sea porque se incorpore tecnología dura, sea porque se incorpore tecnología blanda. Lo cierto es que está globalizado, y el mercado es el mundo, y la competencia es el mundo. En consecuencia, hay que negociar las condiciones de trabajo, porque se está en una competencia mundial y el trabajo es escaso.

Otro de los puntos que yo he visto, y que analizó en parte la doctora Rial, es el éxito de algunos convenios firmados en la década del `90, en los que se partió de una filosofía que fue la de "negociación permanente". Se dijo: "nos sentamos a negociar". Firmamos un convenio colectivo, pero seguimos negociando permanentemente. Creamos comisiones de relaciones y vamos negociando y vamos resolviendo los temas. Cuando llega el momento de renovar el nuevo convenio colectivo no es una olla a presión, se han ido resolviendo los temas que fueron surgiendo durante la vigencia del convenio anterior, y cuando se renueva, se incorporan al convenio colectivo nuevo esas cosas que se discutieron.

Yo estoy de acuerdo con el Dr. Tomada en que debe haber objetivos. Creo que para eso es imprescindible -pese a lo que se diga o piense desde un punto de vista ideológico- la disponibilidad de las normas o de los derechos previstos legislativamente, la disponibilidad en materia colectiva. Tenemos que ir de un garantismo legal a un garantismo colectivo. ¿Cómo se va a discutir? ¿En qué niveles? Si van a ser acuerdos marcos nacionales, si van a ser acuerdos marcos sectoriales, convenios de actividad, convenios de sector, convenios de empresa. Eso yo no lo veo como un problema. No es un problema, porque la experiencia de estos pocos años, de la década del `90 nos han indicado que hubo actividades que antes habían negociado a nivel nacional y luego fueron las mismas entidades gremiales las que escindieron y partieron la negociación en las empresas privatizadas, y negociaron a nivel de empresa o negociaron a nivel de región.

Además, creo que el único convenio de actividad que mencionó en su cuadro el Dr. Aldao Zapiola como suscrito en 2000, es un convenio de actividad, que viene renovándose inexorablemente, pero que tiene la particularidad de estar articulado. Su estructura está articulada y, en consecuencia, se pueden firmar acuerdos de descripción de tareas y de salarios a nivel sector, ya no de establecimiento ni de explotación; a nivel de sector se pueden suscribir actas con modalidades laborales y premios y eso, en la medida que es avalado por el sindicato nacional, se incorpora al convenio de actividad nacional.

Es el convenio del vidrio que tiene estas cláusulas desde hace varios años. En ese convenio no hay básico ¿Se acuerdan del salario mínimo profesional del año '74? Bueno, en el convenio del vidrio se fijan salarios mínimos profesionales garantizados que son el mínimo profesional. A ese nivel se puede llegar con cualquier sistema remuneratorio, puede ser un sistema, compuesto por premios fijos, etcétera.

Insisto en que las formas de negociar son muy ricas y diversas y debe permitirse la existencia de unidades de negociación en todos los ámbitos.

Pero para permitir realmente la negociación tiene que haber un grado de disponibilidad de institutos legales para discutirlo. El tema de la ultractividad, obviamente que es una valla importantísima que ha llevado a no discutir.

Creo que también el modelo sindical argentino, que es único en el mundo por su centralización y verticalidad, también constituyó una dificultad.

Sin embargo, se advierte que hay muchas entidades sindicales que están comprendiendo la necesidad de negociar, no sé si por actividad, pero sí por establecimiento, porque lo están haciendo en los procedimientos de crisis.

Lo que antes se hacía en el marco de la ley 14.786, o sea, lo que antes se hacía en los procedimientos de conciliación obligatoria, ahora se está haciendo a través de los procedimientos de crisis. Pero lo cierto es que los sindicatos están negociando condiciones con las empresas.

Lo que sí debiera resolverse legislativamente es la regulación de la coexistencia, articulación y sucesión de normas para dar prevalencia a la de ámbito menor. Por último, en cuanto al artículo 28, al que nos hemos referido, no tiene desperdicios y esa supuesta resolución de la ultractividad, obviamente, no puede, a mi criterio, llevar a nada, con lo cual este obstáculo sigue vigente.

Comentarista Técnico: Rubén Cortina*

*versión no corregida por el autor

Si lo de Fernández Humble fue telegráfico, lo mío va a ser cablegráfico. Yo también soy un profundo defensor de la negociación colectiva ¿no? Uno puede rescatar la negociación colectiva desde diferentes puntos de vista y también acortarla en el espacio de tiempo y restarle importancia. Me parece que hay que hacer referencia en esta etapa a la globalización, mencionada muy bien ya por Fernández Humble. Está todo el mundo haciendo diagnósticos sobre la globalización, los diferentes puntos de vista de filósofos y de sociólogos del trabajo. Lo que no cabe duda para todos es que hay un impacto muy fuerte de la globalización sobre las relaciones de trabajo y este impacto tiene componentes aparentemente contradictorios que son, por un lado, (...) y, por otro, la degradación. Es decir: hay un campo muy grande del impacto de las relaciones de la globalización sobre el mundo del trabajo que es cambio, cambio tecnológico, cambio en el proceso de trabajo, cambio en las empresas, cambio, en definitiva, en el escenario en donde la negociación colectiva se va a desarrollar. También hay un componente grande de degradación en las relaciones del trabajo. Cuando ese cambio no tiene ningún tipo de control, ningún tipo de rol por parte de los estados, por ejemplo cuando analizamos mercados de trabajo en América Latina o mercados de trabajo en Europa Occidental. Entonces, en este sentido, tratando de tener una visión lo más amplia posible desde el punto de vista del impacto de las relaciones laborales, del impacto de la globalización sobre las relaciones laborales y la herramienta de la negociación colectiva, me parece que el carácter más importante que tiene es el carácter recivilizador en el marco de las relaciones laborales.

La negociación colectiva puede permitir -algo dijo Carlos de esto- la elaboración de un nuevo contrato de colaboración en las empresas, entre el sector del trabajo y el sector empresario, que nos permita atacar el futuro de lo que se viene en Argentina, que esperemos que sea menor mercado de trabajo informal y mayor mercado de trabajo formal. Y en esto tiene una enorme responsabilidad el sector empresario y el sector trabajador. Sin negociación colectiva no hay empresa eficiente. Cuando un trabajador reclama reivindicaciones, nuevas condiciones de trabajo, no reclama por un capricho. Cuando un trabajador reclama la necesidad de observar viejas y nuevas reivindicaciones, viejas que no se han logrado cumplir, a pesar de que se terminó la etapa fordista-taylorista, y otras reivindicaciones que se han agregado a la nueva etapa. Cuando un trabajador reclama no lo hace sólo por su bien, sino para lograr que el escenario de la

*- Falla de desgravación.

empresa sea un lugar de colaboración, de aumento de la productividad y de mantenimiento de una vida laboral digna para sus componentes. Entonces me parece que éste es el sentido que tenemos que rescatar de la negociación colectiva. Me parece que nos ubica en los umbrales de un cambio que empezó hace diez años pero que no sabemos cuándo va a terminar, ni cómo va a terminar. En el proceso de este cambio puede haber muchas vidas humanas que quedan en el camino. Por eso lo que hace el Ministerio -y yo lo he vivido del lado del asesoramiento sindical- en materia de procedimiento preventivo de crisis, incluso el procedimiento preventivo de crisis cuando no tenía la impronta que tiene hoy, el impacto que tiene hoy, merced al nivel y el grado de desocupación que está habiendo en la Argentina.

Pero era mucho más saludable cuando yo participaba en la secretaría gremial de un sindicato, enterarme que había una empresa en crisis, ir hasta la empresa como asesor sindical de la secretaría gremial y ayudar a la empresa conjuntamente con los trabajadores a salir de la crisis, en un debate amplio, en un debate sincero. Era mucho peor esperar a que cayeran los delegados, los cuerpos de delegados y los trabajadores a la secretaría gremial, a decirnos: "perdimos, cerró, llegamos hoy a la mañana y la persiana está caída".

Tenemos la posibilidad de hacer participar otra gente en la resolución del problema de esa empresa, tenemos la posibilidad de hacer que el empresario entienda la cultura de la negociación. Ése es el carácter recivilizador que yo le doy en esta etapa a la negociación colectiva.

Conclusiones del
Seminario Nacional:

René Cortázar.

En primer lugar, yo le cambiaría el título a mi presentación. Se llama conclusiones, pero yo, más aspiraría a compartir con ustedes algunas reacciones frente a lo que se ha dicho, en una discusión que ha sido muy sugerente y rica. Y les pediría que consideraran que se trata de las reacciones de una persona que no conoce lo suficiente Argentina como para decir algo que, necesariamente, responda a lo que es la realidad de este país.

Partimos el día de ayer con una presentación de Osvaldo Giordano que presentó dos escenarios: un escenario que llamó pesimista, que es crecer al 6% entre 2002 y 2007 con una elasticidad de empleo producto -o sea los puntos de empleo que se crean por cada punto de crecimiento- de 0,4; con lo cual concluía que en 2007 se terminaba bajando la tasa de desempleo de 21% a 17%. Ese era el escenario que llamó pesimista. Y luego planteó un escenario optimista que es crecer al 6% pero con una elasticidad de 0,9, con lo cual el desempleo a la altura del 2007 sería del 5%. La verdad es que, a mí me parece, que el escenario que él califica como pesimista es un escenario extremadamente difícil, para qué hablar del optimista.

Yo vengo de un país que lleva 4 años creciendo al 2% -al 2%, no al 6%- y cuya elasticidad de empleo-producto es de 0,4, en los últimos 3 años, por lo tanto, el desempleo sube. Ello ha gatillado una discusión al interior de la Concertación y el Ministro ha propuesto un paquete de flexibilidad laboral. No es la derecha la que lo está proponiendo. Es la coalición de centro-izquierda que gobierna.

Estoy de acuerdo con que no hay otra solución que no sea volver a crecer. Eso es clarísimo. Es clarísimo para el empleo, y es clarísimo para las políticas sociales. No hay recursos suficientes para las políticas sociales, no hay suficiente recaudación tributaria, si el país no se expande. Por ejemplo, en mi país, en la década de los `90, se duplicó el gasto en educación, y se duplicó el gasto en salud; pero más del 90% de la recaudación para financiar ese mayor gasto, no vino de mayores tasas impositivas, sino por el mayor crecimiento que permitió incrementar la recaudación. Lo mismo ocurre respecto de la negociación colectiva... todos sabemos lo que es negociar en una economía en alza y negociar en una economía en baja.

De modo que, estoy de acuerdo con el diagnóstico que planteó Osvaldo al inicio, de que hay que concentrarse en dos cosas: cómo crecer (y crecer a 6% es un desafío extremadamente difícil) y cómo tener una elasticidad empleo-producto alta, porque la verdad es que, si se crece al 6% con una elasticidad muy baja, no se logran los resultados de empleo que buscamos.

Permítanme agregar un par de comentarios que me surgieron de la discusión posterior. Se dice: ¿por dónde crecer? Es la misma pregunta que nos estamos haciendo nosotros en Chile. Llevamos 4 años creciendo al 2%, antes habíamos tenido 12 años creciendo al 7,5%. Y uno se pregunta: ¿por dónde va a crecer esto? ¿El consumo? Los trabajadores, en este clima de inseguridad, ¿se van a poner súbitamente a consumir? No, por ahí no pareciera que viene la reactivación. ¿Será el gasto público, cuando los movimientos de capitales y los movimientos financieros están mirando los déficits públicos, como un elemento central? ¿Va a empezar el Estado a generar un gran déficit público? No, por ahí tampoco va a venir. ¿Por las exportaciones? Aparentemente sí, por el aumento del tipo de cambio. Ahí debiera estar uno de los motorcitos y, el otro, debiera ser la inversión privada. Y entonces, la pregunta que finalmente nos estamos haciendo en Chile y que, creo se empiezan a hacer en varios países de la Región es: ¿cómo crear un paquete de medidas para poder expandir la inversión, la privada nacional que se está yendo y la privada extranjera que no está viniendo? Si no se revierten esas dos fuerzas, crecer pasa a ser un ejercicio teórico. Y, en ese paquete de medidas, lo laboral es parte del programa, lo tributario es otra parte. Pero, hoy día, atraer la inversión es una tarea muy distinta a la que era a inicios de los '90. Porque hoy necesitamos atraer la inversión, la nacional y la extranjera, cuando ambas se están yendo de las economías, así llamadas emergentes, a lugares más seguros. Entonces, creo que enfrentamos un desafío gigantesco para cumplir con un requisito que está, tanto en el escenario optimista como en el pesimista, y que es crecer al 6%.

Quiero mencionar dos tentaciones peligrosas que, a veces, surgen cuando uno trata de crecer al 6%. Una, es ponerse a discutir el “modelo” de desarrollo que se aplica en la Región. Cuando uno analiza los potenciales motores de crecimiento, es bastante claro qué tipo de políticas son capaces de producir resultados. Y no estamos en la etapa de la motricidad fina, estamos en la etapa de motricidad gruesa: ¿cómo levantar unas economías que están caídas y hacerlas crecer?

La segunda tentación es pensar: “nosotros somos diferentes, y podemos hacer una política distinta a la que ha funcionado en otras partes”. A veces, buscamos algún país excéntrico donde parece que ello ocurrió, y lo adoptamos como modelo.

Un ejemplo, en sentido contrario, es el proceso de ahorro, inversión y crecimiento en Chile. Chile fue un país que durante la década de los '50, de los '60, de los '70, y de buena parte de los '80, tuvo bajo ahorro. Tasas de ahorro entre un 10 y un 15%. Chile es un país que en todas esas décadas creció muy por debajo de América Latina, lo que se reflejó en el empleo y otros indicadores. Se escribieron muchos libros de por qué los chilenos ahorrábamos poco, que éramos poco frugales, en fin, una serie de razones culturales por las cuales estábamos condenados a ahorrar y a crecer poco.

Y, sin embargo, hacia fines de los '80, el ahorro que era 10% o 15%, pasó a ser de 25%. ¿Qué pasó? ¿Tuvimos una mutación cultural? ¿De repente nos pusimos más frugales? Yo creo que la explicación es mucho más simple: las reglas del juego. Los mismos jugadores con reglas del juego diferentes, entregan resultados distintos.

Las nuevas reglas del juego fueron la reforma tributaria, que penalizó el consumo y favoreció el ahorro; la regla fiscal que permitió pasar de una tradición deficitaria a una tradición superavitaria; y la reforma previsional que profundizó el mercado de capitales y ciertamente contribuyó a aumentar el ahorro.

Un comentario final sobre las elasticidades. Porque una cosa es cómo recuperar el crecimiento y, otra es cómo lograr una elasticidad empleo-producto alta. Si uno compara los resultados de Estados Unidos y Europa de los últimos 30 años, si uno compara los resultados dentro de Europa de los últimos 5, de los países que han hecho cambios en las reglas del juego; si uno compara los resultados de Asia con los de América Latina; si uno compara los resultados del interior de América Latina, es clarísimo que el estar en 0,4 ó en 0,9 de elasticidad tiene que ver, fundamentalmente, con las reglas del juego al interior del mercado laboral. Pero la pregunta es, entonces, ¿debemos tener reglas del juego desprotectoras de los trabajadores? A mi juicio, plantear el tema así es equivocado y, además, dado el contexto político y social de América Latina, no resulta muy eficaz.

Pienso que el tema no es discutir "si" proteger o no proteger. A mi modo de ver, los temas a discutir son "qué" queremos proteger, y "cómo" queremos hacerlo. Y ahí las respuestas son muy diferentes. Uno puede tener una legislación muy protectora de la inamovilidad, o uno puede tener una legislación más protectora de la movilidad. La primera tiene más ingredientes de indemnizaciones, la segunda tiene más ingredientes de seguro de desempleo y recalificaciones. Uno puede tener una legislación más protectora de negociaciones muy centralizadas o más protectora de una mayor descentralización.

La discusión de "qué" y "cómo" proteger creo que es central para la Región. Supone rediscutir la legislación laboral que en América Latina surgió después de la década del '30, en un escenario de sustitución de importaciones, tecnología fordiana y desarrollo hacia adentro. Una legislación que surgió en una circuns-

tancia histórica determinada, y esa circunstancia cambió. Por lo tanto, hay que mantener el carácter protector de la legislación laboral, pero replantearse “qué” queremos proteger y “cómo” hacerlo.

Ultimo comentario. Tiene que ver con el tema de la velocidad del cambio. Tengo la impresión de que hay una opción muy importante en América Latina, entre el gradualismo y las políticas de shock. Creo que la única ventaja, cuando uno está en la mitad de una crisis, es que se abren normalmente las posibilidades de cambios mucho más hondos. Y esas son oportunidades que, bien utilizadas, producen grandes resultados. Y doy un ejemplo que me parece llamativo. Si uno analiza cuáles son los tres grandes triunfadores del siglo XX, en materia de desarrollo, éstos son: Estados Unidos, Japón y Alemania. ¿Qué características tienen dos de estos tres grandes ganadores? Que fueron destruidos en el siglo XX: Japón y Alemania. Los países que les ganaron la guerra, Francia e Inglaterra, no fueron los ganadores. Los ganadores fueron los que pasaron por la crisis. Y lo que ocurrió, en el fondo, es que se vieron obligados a redefinir sus reglas del juego y las redefinieron de una forma completamente sintonizada y sincronizada a lo que era la nueva realidad emergente.

¿Cómo usar esas oportunidades? La respuesta tiene que ver con el tema del poder. Porque si uno contrasta lo que pasó con Japón y Alemania, para los que la crisis les significó un salto positivo y lo que pasó con Europa del Este, donde también hubo una crisis, también hubo destrucción, pero no hubo un salto; uno se da cuenta de que el gran contraste entre uno y otro ejemplo es que, en el caso de Europa del Este, no hubo una capacidad política para utilizar las circunstancias nuevas para redefinir las instituciones.

En ese sentido, me parece que el tema de la reconstrucción del diálogo social es, en el fondo, un mecanismo para crear un sentido común en la sociedad, para echarle agua a una piscina que permita que el poder político -por ponerlo de la siguiente manera- pueda tener suficiente agua en la piscina sobre la base de estos acuerdos sociales, como para usar todas las oportunidades críticas que está pasando toda la región, para transformar de una u otra manera las reglas de juego, para sintonizarlas a lo que son los desafíos que tenemos por delante. Y en ese sentido, transformar lo que son las crisis, en algunos países, en posibilidades más constructivas para el futuro.

Este libro se terminó de imprimir en
el mes de agosto de 2003.

Hecho el depósito que marca la ley 11723.
Impreso en Argentina.

La reproducción total o parcial de este libro, en
cualquier forma que sea, por cualquier medio, sea
este electrónico, químico, mecánico, óptico, de
grabación o fotocopia no autorizada por los
editores, viola derechos reservados. Cualquier
utilización debe ser previamente solicitada.

CONSTRUYENDO CONSENSOS EN TORNO AL MERCADO DE TRABAJO
EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Dentro de las muchas fallas que tienen los sistemas políticos latinoamericanos, una de las más importantes es la baja capacidad que han mostrado los partidos políticos para preparar planes de gobierno técnicamente rigurosos y consistentes y formar equipos técnicos capaces de ejecutarlos. Hay un gran desbalance entre las energías que se dedican para tomar y acumular poder de las que se destinan en la preparación para ejercer el poder. El caso de la Argentina no es una excepción. Con el agravante de que además en Argentina se suelen tratar temas complejos con un excesivo uso de declamaciones, simplismos y una exagerada superficialidad que finalmente lleva a que la carga ideológica (de derecha o de izquierda) termine prevaleciendo por encima de la seriedad que debería buscar soluciones posibles más que perfectas. Es difícil explicar de otra forma la cantidad de promesas incumplidas y de errores de política acumulados por la dirigencia política argentina desde el retorno a la democracia.

La Fundación Tinker (EEUU), el Banco Interamericano de Desarrollo y la Fundación Novum Millenium (Argentina) organizaron en septiembre del 2002 en Buenos Aires, Argentina, el III Seminario Técnico Regional titulado "Construyendo Consenso en Torno al Mercado de Trabajo en América Latina y el Caribe" con el objetivo de superar estas barreras y comenzar a impulsar agendas de políticas que cumplan con dos condiciones básicas: consenso en un abanico lo más amplio posible de actores de distinta extracción ideológica y rigurosidad técnica para garantizar su implementabilidad.

Más de cuarenta técnicos especializados en las diversas áreas de la temática laboral y de la seguridad social de América Latina y la Argentina fueron convocados en el marco de este III Seminario Técnico para exponer ideas, generar discusiones y lograr consensos en torno a la construcción de mercados laborales eficientes para la región. El presente libro documenta los resultados y las conclusiones de las intensas y fructíferas sesiones llevadas a cabo en los tres días que se desarrolló este Seminario en Buenos Aires y que no aspiran a ser verdades definitivas sino por el contrario, aspiran a ser un paso más hacia otras iniciativas de igual naturaleza que sigan caminando la senda del consenso con rigurosidad técnica.