

## **Las políticas de empleo en los países del MERCOSUR, 1990 – 2003.**

### **La perspectiva regional, por Jorge Notaro.**

#### **Resumen**

El objetivo principal de este documento es intentar una respuesta a ¿es posible armonizar las políticas de empleo? Si la respuesta no fuera un categórico no, se abrirían nuevas interrogantes ¿que aspectos y con que procedimientos?

La mayor parte de la década fue de crecimiento para los cuatro países y los primeros años fueron mejores que los últimos. Sobre el final de la década fueron entrando en recesión, Argentina en 1999, Paraguay en 2000 y Uruguay en 1998; Argentina y Uruguay registran una caída de casi 20% del PIB en estos años, en un contexto de importantes desequilibrios macroeconómicos. En Brasil el ritmo de crecimiento se enlenteció, con un 2.5% promedio de la década de los noventa que se reduce a un 1.5% en 2001 – 2003 lo que implica una caída del producto por habitante.

Los indicadores del mercado de trabajo muestran situaciones parcialmente distintas. En Argentina el último quinquenio de crecimiento (1994 – 1999) generó un aumento del empleo menor que el de la oferta que derivó en un persistente aumento de la tasa de desempleo que se aceleró con la caída del nivel de actividad. El número de desempleados se acercó a los tres millones en el 2002, con deterioro de la calidad del empleo ya que los ocupados plenos pasan del 65.9% del total de ocupados en 1991 al 57.3% en 2001. Los pobres eran el 29% al principio del período y son el 52% al final.

En Brasil la tasa de desempleo, que es relativamente baja para los niveles de América Latina, aumentó desde un 4.8% en 1991 a 7.3% en 2002; la informalidad, alta y creciente, aumentó del 41% al 46%. En Paraguay la tasa de desempleo aumentó del 5.2% en 1990 – 1994 a 15.6% en 1999 – 2001, con la PEA creciendo al 3.5%. En Uruguay desde 1984 hasta 1998, el crecimiento con relativa estabilidad se reflejó en aumento del número de ocupados y de los salarios; quedó como problema una tasa de desempleo alta. Desde 1999 hasta 2003, la recesión y los desequilibrios macroeconómicos se reflejaron en caída del número de ocupados y los salarios, deterioro de la calidad del empleo, aumento del desempleo y la pobreza.

El deterioro de la situación de empleo en los últimos años es común a los cuatro países, con tasas de desempleo en aumento y pérdida de calidad del empleo, que medido por el sector informal se ubica en torno del 50% de los ocupados. La importancia

creciente de las políticas activas en los países de la región acompañó el aumento de los problemas.

Los instrumentos y las áreas de política implementadas se diversificaron durante la década de los años noventa. La mayor precisión, la focalización y la incorporación de objetivos para la igualdad de oportunidades de género es notoria. Otra característica común es la incorporación progresiva de procedimientos de evaluación así como la insatisfacción sobre los resultados.

Los Servicios Públicos de Colocación han sido exitosos en Brasil con un crecimiento exponencial del número de beneficiarios; se rediseñan en Paraguay y Uruguay y han sido descontinuados en la Argentina.

La Formación Profesional se expandió aceleradamente en la década. En Argentina se capacitó entre el 3% y el 4% de la PEA con una asignación de cuatrocientos millones de dólares. En Brasil el PLANFOR cubrió al 4% de la PEA en el 2001, aunque su evaluación llevó a la sustitución por el PNQ. En Paraguay se capacitaron 38.000 trabajadores entre 1999 y 2003, con un 30% de inserción. En Uruguay los programas de la JUNAE fueron la principal política activa.

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

La reestructura de la economía generó nuevas inestabilidades y exigencias a los Seguros de Desempleo en Argentina, Brasil y Uruguay. No sólo tiene que atender a las fluctuaciones estacionales sino que también recibe a trabajadores de actividades que están en decadencia o que están renovando su tecnología, por lo que prescinden de parte de su personal. En Argentina el PJJH con una cobertura del 12% de la PEA y del 66% de los desocupados, y un gasto diez veces mayor al del seguro de desempleo, cumple una función complementaria con objetivos similares, de modo que su rediseño se asocia al del Seguro. En Brasil se agregan las complejidades institucionales derivadas de las tres formas de pago de la compensación por desempleo.

La cobertura limitada a una parte de los trabajadores del sector formal y la financiación, llevan a la discusión acerca de la implementación de un seguro o un subsidio. Si se opta por un seguro, debería coincidir financiación y cobertura, pagarán más las empresas y los trabajadores con mayor riesgo; si ocurre el “siniestro”, reciben un

pago proporcional al monto contratado. Si se opta por un subsidio, se debe discutir cómo y quiénes lo financian, y delimitar sus potenciales beneficiarios. Una situación intermedia sería establecer un seguro para los que lo puedan pagar y un subsidio para los desempleados de menores ingresos. Tendría que coordinar con las políticas activas, redefinir plazos y montos de las prestaciones, promover la asistencia a cursos de capacitación que habiliten a desempeñar nuevas tareas.

Las importantes asimetrías económicas, sobre todo de magnitud y producto por habitante, se correlacionan parcialmente con asimetrías en los mercados de trabajo: los países de mayor y de menor magnitud, Brasil y Paraguay, son los de menor producto por habitante y mayor pobreza. La mayor magnitud de la economía de Brasil, el mayor nivel de producto por habitante de Argentina y Uruguay, o la mayor apertura de la economía de Paraguay, no fueron suficientes para mantener el crecimiento con mejores condiciones de empleo. Al mismo tiempo se identifican dos modelos de funcionamiento de mercado de trabajo que se corresponden con los niveles de producto por habitante, en Argentina y Uruguay por una parte y por otra, en Brasil y Paraguay

Para la reducción de las asimetrías en la Unión Europea se destacan dos aspectos que requirieron consenso:

- Reducir las diferencias de desarrollo con políticas regionales y sociales.
- Asignar recursos. En la UE se implementan transferencias de los países de mayor desarrollo hacia los de menor desarrollo. En el MERCOSUR, las asimetrías son más complejas y la financiación requerirá recursos externos a la región.

Caben tres comentarios sobre el cumplimiento de las recomendaciones de la CS,

- Como se ha visto en los documentos nacionales así como en el capítulo dos de este, todos los países implementaron políticas de fomento del empleo así como de protección de los desempleados.
- Las evaluaciones disponibles no establecen conclusiones categóricas sobre la eficacia, la eficiencia y los impactos de las acciones.
- Las consideraciones anteriores sugieren la conveniencia y la posibilidad de encarar acciones a nivel regional para mejorar la calidad de la evaluación.

En el año 2003 la convergencia de las grandes dificultades económicas y los cambios de gobierno en Argentina, Brasil y Paraguay, han dado un nuevo impulso al proyecto de integración regional. En una perspectiva optimista, los avances en aspectos

como el arancel externo común o la coordinación de las políticas macroeconómicas, crearán mejores condiciones para la circulación libre de bienes y servicios, de trabajadores y capitales. La armonización de las políticas de empleo debería verse como una primer etapa que permitiría plantear posteriormente otros objetivos como la coordinación de las políticas y el diseño de una estrategia regional de empleo, que tienen como prerrequisitos un mayor grado de integración.

Este nuevo contexto es particularmente propicio para el diseño de una estrategia que permita avanzar hacia la armonización de las políticas de empleo, definiendo una imagen – objetivo así como una trayectoria para alcanzarla (Matus 1972). Si se acepta la armonización de las políticas como objetivo prioritario de corto plazo, es necesario analizar el qué y el cómo, es decir, los contenidos y los procedimientos; se trata de promover el intercambio de experiencias nacionales. Se pueden diferenciar cuatro aspectos interrelacionados: los diagnósticos y la información necesaria; el diseño de las políticas; la evaluación y el fortalecimiento institucional, tanto en cada país como en la creación de las instituciones regionales.

Algunos temas para la agenda del Observatorio en el corto plazo:

- Coordinación de las estadísticas e indicadores que permitan la comparación de los diagnósticos nacionales, una selección de objetivos prioritarios y focalización más afinada, y la evaluación rigurosa de los resultados de las políticas.
- Identificar las asimetrías. Concepto y ámbito. Caracterización, explicación y lineamientos para la corrección.
- Mejorar los procedimientos de priorización, focalización y evaluación.
- El papel de la cooperación internacional en los planos técnico y financiero.

## Introducción

El objetivo principal de este documento es intentar una respuesta a ¿es posible armonizar las políticas de empleo? Si la respuesta no fuera un categórico no, se abrirían nuevas interrogantes ¿que aspectos y con que procedimientos?

La armonización se define como la identificación y comparación de las políticas de empleo nacionales con el objetivo de promover su compatibilidad con los acuerdos políticos y económicos para la integración. Se apoya en la legitimación de la diversidad resultante del ejercicio de las soberanías nacionales, con propósitos de coordinar y realizar acuerdos para ser homologados por los países.

El presente documento es un resultado de la cooperación de la Oficina Regional de OIT en Buenos Aires, respondiendo a una solicitud de la Secretaría Técnico Ejecutiva del Observatorio del Mercado de Trabajo del MERCOSUR, para el Seminario Regional “Integración, MERCOSUR y Políticas de Empleo” que tendrá lugar en Montevideo en noviembre o diciembre de 2003. Se realizaron informes de Argentina (María Estela Lanari), Brasil (Carlos Alberto Ramos), Paraguay (Ana Leticia Carosini) y Uruguay. Se analizó la evolución del mercado de trabajo desde la década de los noventa así como las políticas de empleo implementadas. La pregunta central en todos los casos fue ¿los programas y políticas de empleo dieron respuesta a la problemática del mercado de trabajo?

Se presenta una síntesis comparativa de los mercados de trabajo (en 1) y de las políticas de empleo (en 2) de los documentos nacionales. Finalmente, algunas recomendaciones con relación a la integración regional y los mercados de trabajo en dos aspectos, las asimetrías y las políticas de empleo (en 3). Las referencias a cada país deben entenderse surgidas de dichos estudios y en caso contrario, se explicita la fuente. Las consideraciones sobre la región corresponden al autor de este informe.

Agradezco los comentarios de Ana Leticia Carosini, María Estela Lanari, Alfredo Monza y Carlos Alberto Ramos, como también la colaboración de Diana Fernández y Andrés Tellagorry del Centro de Documentación de CINTERFOR.

## **1.- Los mercados de trabajo**

---

La pregunta central es ¿el nivel de empleo mejora en los últimos años? En cada país se consideran los principales condicionantes y los resultados del mercado de trabajo.

Argentina

---

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

En el marco de los indicadores de "trabajo decente" - Empleo, Ingresos, Protección Social - la situación ha empeorado a lo largo de la década. La calidad del empleo, medida por el crecimiento del sector informal y por la precariedad de la relación entre oferta y demanda de trabajo, se convirtió en el espejo de la evolución macroeconómica (Monza 2003). Al inicio del período de análisis el número de personas económicamente activas (PEA) era de 11.000.000 sobre una población total de 32.615.000, de las cuales 715.000 estaban desocupadas. Cuatro años después sobre una PEA de 12.400.000 los desocupados eran 2.100.000 y con la caída del producto la población desocupada ascendió a 2.740.000.

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

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

## Brasil

---

El estilo de desarrollo de los años 90 combinó una mayor apertura de la economía y la privatización de actividades. Se implementó el Plan Real en 1994 con una nueva unidad de cuenta, la URV (Unidad Real de Valor), moneda indexada diariamente y que podía ser parámetro para renegociar contratos (inclusive salarios); se daba sustentabilidad a la estabilización mediante un "ancla nominal" /. Se explicaba el desempleo por el perfil de los desempleados que, al no tener la calificación adecuada para ocupar los

puestos de trabajo que se abrían, tendrían un problema de “empleabilidad” que podría revertirse con educación y formación profesional.

En enero de 1999 se adopta el cambio flotante y metas de inflación. El impacto es casi inmediato y el año finaliza con un aumento del producto de 0,8%. En el 2000 la variación del PIB alcanza 4,4% (el porcentaje de aumento mas alto desde 1994) pero se desacelera durante los dos años siguientes (1,4 y 1,5%).

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

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

## Paraguay

---

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

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

El crecimiento poblacional se ha mantenido relativamente constante (2,2%) en los últimos 10 años, con un mayor crecimiento de la población económicamente activa (3,5%) principalmente en el área urbana. Ese crecimiento presiona a adoptar políticas

tendientes a equilibrar la oferta laboral con la demanda, considerando también que la fuerza laboral paraguaya se caracteriza por ser joven, ya que el 2/3 de la población es menor a 30 años y la población de 15 a 29 años presenta una tasa de participación laboral del 65%.

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

## Uruguay

---

Hasta 1998 crecieron el Producto Interno Bruto (PIB) y el Ingreso Nacional Bruto Disponible (YNBD); la Inversión Bruta Fija (IBF) creció a mayor ritmo y de un 10% del PIB al principio del período alcanzó un 15% al final. Desde 1999 hasta 2003 es un período de recesión y desequilibrios macroeconómicos. El PIB cayó un 20% y el YNBD un poco más. En junio de 2002 el tipo de cambio saltó un 100% en un contexto de acelerada pérdida de reservas y corrida bancaria, la inflación se aceleró, aumentaron el déficit fiscal y la relación deuda externa – producto.

El número de ocupados creció a una tasa media acumulativa anual de 2,1% desde 1984 hasta 1998. El empleo con limitaciones (sin considerar al servicio doméstico) tuvo un pequeño aumento y pasó del 20.5% al 21.5% de los ocupados urbanos. Cambió su composición por el aumento de la importancia relativa de los servicios y de los asalariados privados; aumentó su nivel educativo medio, el número de desocupados se redujo y se situó en el nivel de 1995, los salarios reales aumentaron y la masa salarial mejoró su participación en el YNBD.

En el año 2002 trabajaron 1.032.000 personas, setenta mil menos que en 1998 y el número de desocupados alcanzó a 210.000, de los cuales 175.000 Desocupados Propiamente Dichos o Cesantes (75.000 más que en 1998). El desempleo se acerca al 20% y la emigración se aproxima al crecimiento vegetativo de la población. La probabilidad de perder el empleo aumentó, la probabilidad de reinserción se redujo, el desempleo dura más tiempo, la calidad del empleo se deterioró. En la recesión el empleo con limitaciones (incluyendo al servicio doméstico) tuvo un importante aumento y pasó al 43.7% de los ocupados urbanos (o 35% si se mantiene la misma metodología). Más del 80% de los trabajadores considerados “precarios” no tienen cobertura de la seguridad social.

Entre 1998 y 2002 tanto el número de hogares como el de personas pobres, aumentó un 50%; según los indicadores utilizados representan entre el 25% y el 33% de la población (INE 2003). En los hogares pobres se observan menores tasas de empleo (44.7% en 2002) y mayores tasas de desempleo (29.9% en 2002).

Para el año 2003 la DINAE espera una tasa de desempleo promedio de 18%, “Este comportamiento se debería a que la tasa de empleo volvería a caer, moderadamente, debido a que en promedio volvería a caer el nivel de actividad por quinto año consecutivo. Se registrarían caídas en todos los sectores de actividad, salvo industria y sector primario, que aumentarían. Entonces, la contracción del empleo sería algo mayor a la del nivel de actividad, ya que los sectores de servicios y la construcción, intensivos en mano de obra, volverían a contraerse y más que el promedio.” (DINAE 2003).

### Balance regional

---

La mayor parte de la década fue de crecimiento para los cuatro países y los primeros años fueron mejores que los últimos con relación al nivel de actividad económica y el empleo. Sobre el final de la década fueron entrando en recesión, Argentina en 1999, Paraguay en 2000 y Uruguay en 1998; Argentina y Uruguay registran una caída de casi 20% del PIB en estos años, en un contexto de importantes desequilibrios macroeconómicos. En Brasil el ritmo de crecimiento se enlenteció, con un 2.5% promedio de la década de los noventa que se reduce a un 1.5% en 2001 – 2003 que implica una caída del producto por habitante.

Dos trabajos recientes (Tokman y Martínez (eds) 1999, Ganuza et al 2001) analizan los impactos de la apertura examinando los cambios en los grandes agregados económicos, así como en la pobreza y en la desigualdad, asumiendo que “el canal de transmisión de los efectos de la apertura sobre la pobreza y la desigualdad es el mercado laboral”

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

Los indicadores del mercado de trabajo muestran situaciones parcialmente distintas. En Argentina el último quinquenio de crecimiento (1994 – 1999) genera un aumento del empleo menor que el de la oferta, lo que deriva en un persistente aumento de la tasa de desempleo que se acelera con la caída del nivel de actividad. El número de desempleados se acerca a los tres millones en el 2002, con deterioro de la calidad del empleo ya que los ocupados plenos pasan del 65.9% del total de ocupados en 1991 al 57.3% en 2001. Los pobres eran el 29% al principio del período y son el 52% al final.

En Brasil la tasa de desempleo, que es relativamente baja para los niveles de América Latina, aumentó desde un 4.8% en 1991 a 7.3% en 2002; la informalidad, alta y creciente, aumentó del 41% al 46%.

En Paraguay la tasa de desempleo aumentó del 5.2% en 1990 – 1994 a 15.6% en 1999 – 2001, con la PEA creciendo al 3.5%.

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

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

## ***2.- Las políticas de empleo***

---

Se utiliza una clasificación que facilita la comparación, que se toma de tres trabajos recientes con objetivos similares a los de este informe (Andraus et al 1998, Martínez 1996, Samaniego 2003).

### *Servicios públicos de colocación*

#### *Argentina*

---

Para compensar los impactos de las reformas de mediados de los '90, desde el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) se implementó una Red de Servicios de Empleo, cuya misión ha sido por un lado centralizar los programas de empleo y por otro, coordinar los múltiples emprendimientos y requerimientos que se hacían desde las provincias y los municipios. Esta modalidad ya fue prevista en la Ley Nacional de Empleo en 1991, que crea el Sistema Único del Registro Laboral. Estas acciones se articulan con otras que se desarrollan en el sector privado orientadas a segmentos diferenciados. Entre ellas, ONG o entidades religiosas que asisten a los más carenciados, agencias que reclutan para empleos temporarios, corporaciones profesionales y consultoras de recursos humanos orientadas a reclutar perfiles de calificación más selectivos.

Las agencias de la intermediación pública se han extendido territorialmente, con lo cual se consolida la Red y se facilita la implementación de programas de empleo y/o capacitación. Su eficiencia se ha visto beneficiada con la implementación de sistemas de

información operativa que optimizaron el procedimiento al mejorar la atención de los usuarios. Se articulan con el sector privado como ONGs o entidades religiosas que asisten a los más carenciados, agencias que reclutan para empleos temporarios, corporaciones profesionales y consultoras para perfiles de calificación más selectivos.

Entre 1998 y el 2001, la consolidación tuvo el Proyecto de Fortalecimiento de Oficinas de Empleo por el cual se seleccionaron 450 oficinas que se dotaron de equipamiento, mejoramiento edilicio y procedimientos de gestión.

Los Servicios Públicos de Colocación en la actualidad no existen como tal, ya que su existencia estuvo relacionada a las "Modalidades Promovidas" de contratación derogadas por la Ley 25.013. Asimismo la situación fue demandando otras estrategias de intervención que no ya no podían ser canalizadas a través de esa estructura, lo cual no implica que los vínculos que se establecieron mediante la Red hayan dejado de existir.

## Brasil

---

Las políticas de intermediación fueron implementadas por el sistema Nacional de Empleo (SINE) con un centro en Brasilia y oficinas en cada Estado. A mediados de los 90 las PE's comienzan a ocupar un lugar central para enfrentar los problemas del mercado de trabajo, los SINE's. Las metas era tornar el funcionamiento del mercado de trabajo, mediante actividades de intermediación y producción de ciertas estadísticas, un poco mas eficiente. El FAT constituyó una fuente importante y regular de recursos, y propició que las estructuras en los Estados (tantos en aspectos físicos como en recursos humanos) fuesen modernizadas. Se consideraba que la intermediación era una actividad relevante para revertir los problemas del mercado de trabajo y si bien tuvo una menor importancia que la formación profesional, fue uno de los pilares en la estrategia.

El tercer factor que propició una mayor actividad fue la forma que adquirieron las transferencias federales a los SINE's de los Estados, que dependían de los resultados (x R\$ por colocado, por ejemplo) lo que introducía incentivos para elevar el grado la eficacia y eficiencia de las estructuras de intermediación.

Los indicadores muestran un punto de inflexión a mediado de los años 90 y una variación exponencial. Los inscritos en los SINE's, que eran mas o menos 1 millón en 1985 cayeron para 478 en 1990, llegaron a 745 mil en 1994 y alcanzaron 5 millones en 2002. Los orientados a un puesto de trabajo pasa de 55 mil en 1994 a 3.4 millones en 2002. Los que consiguieron empleo a través del SINE sube de 128 mil (1994) para 869 mil (2002).

La calidad de su sistema de evaluación, creado por técnicos del Ministerio, tiene cualidades diversas: es económico (casi no requiere recursos para el calculo de

indicadores dado que utiliza fuentes existentes), riguroso técnicamente no está sujeto a subjetividades o manipulaciones; es divulgado mensualmente y puede ser utilizado para reformular las políticas.

## Paraguay

---

El Vice-Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (VMTSS) y específicamente el SENADE desarrollan actividades de orientación, capacitación e intermediación, pretendiendo favorecer la movilidad de los trabajadores; facilitar la inserción de aquellos grupos que tienen mayores dificultades; prevenir el desplazamiento de mano de obra como consecuencia de la incorporación de nuevas tecnologías; apoyar la creación de empleo productivo, en especial micro y pequeñas empresas.

La Municipalidad de Asunción, a través de la Dirección de Asuntos Sociales, creó la Oficina Municipal de Empleos (OME) en abril del año 1993 y en sus 10 años de existencia se ha convertido en un importante referente laboral para empresas y trabajadores.

## Uruguay

---

No tiene servicio público de empleo, pero algunas tareas de orientación se cumplen con los programas de capacitación.

## *Formación Profesional*

## Argentina

---

Las funciones tradicionales, tanto educativas como de oficios, fueron asumidas por el MTSS en 1994, que a través de un importante menú de programas de capacitación buscó salvar las restricciones de entrada y permanencia en el empleo.

El MTSS diseñó políticas de formación profesional y estableció criterios para asignar fondos del Estado a instituciones públicas y privadas que pudieran llevar adelante diversas iniciativas. Se multiplicaron programas que atendían a desocupados, ONG, cuadros gerenciales o proyectos de solidaridad social. La distribución de fondos siguió criterios de coparticipación federal entre provincias.

La Ley N° 24.576 de 1995 incorporó el derecho y el deber de la promoción y formación profesional en las relaciones individuales de trabajo, dió el marco legal para las iniciativas de la Ley Nacional de Empleo y en el Estatuto para la PyME que establece la capacitación como un derecho. A ello también contribuyó la creación de la Secretaría de Empleo y Formación profesional, que permitió centralizar la ejecución de las políticas de formación y redefinir la cobertura de beneficiarios. A partir de entonces los

programas fueron focalizados hacia una población objetivo y se caracterizaron por estar efectivamente vinculados con las demandas sociales específicas.

Desde 1994 al 2001 se ejecutaron Programas destinados a jóvenes desocupados y otros más generales a quienes en esa condición mayores de 35 años, a emprendedores, ex trabajadores de PyMEs, de sectores o regiones en crisis, empleados públicos afectados por la reconversión del Estado y personas con discapacidad. Paralelamente se pusieron en marcha mecanismos para fortalecer instituciones de formación profesional.

Los programas administrados por el MTSS capacitaron, entrenaron o recalificaron aproximadamente a 450.000 beneficiarios, con un costo cercano a los U\$S 395 millones. El financiamiento estaba compuesto por aportes de préstamos internacionales -BID- y del Fondo Nacional de Empleo. Para garantizar equidad territorial estos fondos eran en un 70% asignados a las acciones provinciales y la diferencia, 30%, a las de carácter nacional. En el caso particular del Programa Régimen de Crédito Fiscal, el financiamiento fue indirecto, las empresas invertían equipando a instituciones capacitadoras -ICAPs- por lo que se le extendían certificados de cancelación de impuestos y la fuente de financiamiento terminaba siendo el presupuesto nacional.

Al igual que los servicios público de empleo los programas de formación, si bien tuvieron vigencia hasta el 2001, sobre todo los que se centraron en dotar de habilidades a la población joven, fueron dando espacio a los destinados a la creación de empleo transitorio.

## Brasil

---

En 1995 fue implementado el PLANFOR (Plan Nacional de Formación Profesional) la PE Activa mas importante implementada por el Brasil a partir de los años 90, con el objetivo fue formar anualmente el 20% de la PEA.

Cuando el PLANFOR fue implementado, poco después del Plan Real parecía que el país había retomado las bases de un nuevo ciclo de desarrollo. Se colocaba a la formación de los recursos humanos y la educación formal en una dimensión particularmente sensible del nuevo modelo, considerando que el principal problema de los desempleados era su reducida “empleabilidad”.

El PLANFOR tenia como pilar los denominados PEQ's (Planes Estadales de Calificación), que eran elaborados en los Estados con las Comisiones de Empleo, organismos tripartitos y paritarios. La implementación también tenia esa cooperación ya que los cursos eran realizados por ONG's, Universidades, Sindicatos, etc., siendo casi inexistentes las estructuras estatales montadas a fin de desarrollar los cursos.

La evaluación fue considerada desde la concepción del PLANFOR y llevada a cabo por organismos y entidades ajenas a las estructuras estatales. Se esperaba que sirviese para la reformulación del programa., porque sus promotores creían en la necesidad de la misma.

El número de personas entrenadas pasó de 153 mil (en 1995) a 3.6 millones en 2001 /. El número de 2001 representaba 4% de la PEA, de modo que estaban muy lejos del 20% de la meta original.

La Formación Profesional le sigue en importancia al Seguro de Desempleo en la asignación de recursos / aunque los porcentajes son muy bajos cuando la referencia es el seguro de desempleo en 1996 los gastos aumentaron casi 1200%. Se pasó de un período en el cual casi no existía la formación profesional para otro en el cual fue la principal forma de intervención para reducir la tasa de desempleo.

La fuente de financiamiento de las PE's es estable, no sujeta a los vaivenes de las negociaciones anuales sobre la asignación de los recursos cada vez que se va a discutir el presupuesto. Otras áreas públicas como salud o agricultura que no tenían esas fuentes estables veían en los excedentes del FAT, una fuente para cubrir sus dificultades y el FAT era presionado para reasignar sus excedentes.

El PLANFOR no se apoyó en un diagnóstico que identificase las restricciones pasibles de ser superada por una política de formación profesional, como por ejemplo, que cuantificase que parte del desempleo podría ser explicado por una incompatibilidad entre el perfil de oferta y demanda de trabajadores. Sus objetivos fueron muy generales como reducir la exclusión social, propiciar la ciudadanía, capacitar técnicamente a la mano de obra del país, combatir el desempleo, complementar la educación formal, etc. son objetivos generalmente citados en los documentos de la época.

Llegó a 2002 muy desgastado por denuncias de desvío de recursos y corrupción y fue sustituido por el PNQ (Plan Nacional de Calificación). El diagnóstico de las nuevas autoridades estructura las críticas al PLANFOR en seis ejes: a) poca articulación con los segmentos de las PE's; b) poca articulación con las políticas de educación; c) fragilidades de las Comisiones Estadales y Municipales de Empleo; d) excesiva terciarización (subcontratación) de las tareas; e) poca duración de los cursos, con énfasis en las habilidades específicas en lugar de las generales; f) fragilidades en las actividades de planeamiento, monitoramiento y evaluación.

## Paraguay

---

El Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral (SNFCL) se creó en el año 2000 y trata de responder a la estrategia nacional de apoyar la capacitación para

generar una oferta de mano de obra calificada, a fin de promover el empleo productivo, reducir los costos del personal calificado y atraer la inversión extranjera. La principal institución encargada de la formación y capacitación laboral, es el Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP), organismo dependiente del MJT. A partir de 1996, el SNPP cuenta con financiamiento externo del BID por un monto de 20.745.000 dólares.

Como principales resultados se destacan aproximadamente 38.000 capacitados entre 1999–2003, más del 30% de inserción laboral de los egresados de los cursos para Jóvenes y Desocupados Adultos y más de 1.000 organizaciones públicas y privadas (instituciones de formación y empresas de distintos sectores productivos) participantes en el Programa, como prestadoras de capacitación y pasantías, apoyo a la inserción laboral, difusión y atención de los beneficiarios.

La capacitación brindada por la UEP/PFCL se realizó dentro del Programa de Formación a través de los Bonos de Capacitación. Los sectores atendidos fueron: Microempresarios, Jóvenes buscadores del primer empleo, Pequeños productores rurales, Trabajadores ocupados y Trabajadores desocupados.

Los cursos son dirigidos a personas de diferentes niveles y sectores de la economía, abarcando todo el territorio nacional a través de su sede central, regionales, subregionales, centros colaboradores y unidades móviles que permiten llegar a cualquier punto del país. Sus objetivos fundamentales son: la organización, fomento y desarrollo de la formación profesional, calificando a los trabajadores de ambos sexos, preferentemente menores de 18 años, y el perfeccionamiento de los mismos en oficios de todos los sectores económicos, abarcando los distintos niveles de la pirámide ocupacional.

El SNPP ha asistido a 29.064 trabajadores en diferentes áreas. Durante el año 2000, se capacitaron un total de 59.472 personas, de los que 38.851 (65,3%) son del sexo femenino y 20.621 (34,7%) del sexo masculino. Del total general 25.842 personas (43,5%) corresponden a Jóvenes buscadores del primer empleo. Los Microempresarios que recibieron el servicio suman 19.709 personas que representa el 33,1%. En el sector de Pequeños Productores Rurales se capacitaron a 4.898 personas (8,2%). Los trabajadores ocupados del sector formal atendidos totalizan 4.434 personas (7,5%) y con relación a la capacitación de los trabajadores desocupados la misma asciende a 4.589 personas, que representa el 7,7% del total general.

## Uruguay

---

El Fondo de Reconversión Laboral, administrado por la Junta Nacional de Empleo de integración tripartita, opera desde 1993 con el objetivo de capacitar trabajadores en el Seguro de Desempleo para facilitar su reinserción; la preocupación

principal era formar a los trabajadores en las calificaciones que requerían las inversiones con cambios tecnológicos y las actividades en expansión. Desde 1995 amplió sus cometidos incluyendo trabajadores en actividad y desempleados no amparados por el Seguro y desde 2003 se faculta a la DINAE a “ejecutar Políticas Activas de Empleo Directo, Incentivos a la contratación y Apoyo a Micro y Pequeños Emprendimientos cuyo financiamiento podrá realizarse parcial o totalmente con cargo al fondo de Reconversión Laboral”

El Fondo se integra fundamentalmente con aportes de trabajadores y empresarios sobre los salarios, fijados por el Poder Ejecutivo con un máximo del 0.25% establecido en la ley de creación. La Dirección Nacional del Empleo (DINAE) del MTSS es la Unidad Ejecutora del MTSS responsable de promover la formulación y gestionar la ejecución de políticas activas de empleo y formación profesional; su Director preside la JUNAE.

Los principales resultados de los últimos tres años son:

	2000	2001	2002
Trabajadores asistidos	14.850	8.446	18.343
Trabajadores capacitados	7.590	4.616	10.400

Por asistencia se entiende actividades de información y orientación a trabajadores desempleados que se prestan en DINAE. Se estiman indicadores de eficiencia y eficacia teniendo en cuenta el número de funcionarios, para el análisis de la gestión.

La asignación de recursos ente 1995 y 2001 se ubicó entre 0.03% y 0.05% del PIB para el Fondo de Reconversión Laboral y en marzo de 2002 “los recursos de la Junta Nacional de Empleo equivalen a 534.245,74 Unidades Reajustables, es decir, alrededor de U\$S 6:500.000.” (0.05% del PIB). Entre 1995 y 1999 se estimó un promedio de 6.6 millones de dólares por año a las políticas de capacitación, de los cuales el 86 % del FRL, 8% del presupuesto de la DINAE y 6% de otras fuentes (nacionales y externas, públicas y privadas) (Rodríguez 2002).

Los programas de la Junta se rediseñaron y cabe destacar la prioridad a las personas con mayor vulnerabilidad en el mercado de trabajo, según el nivel de ingresos, la educación y la situación familiar. Podrán participar los trabajadores en Seguro de Paro que han sido despedidos o suspendidos con anuncio de despido, que perciban un subsidio menor o igual a cinco salarios mínimos y no tengan título universitario. Los cursos son definidos por la DINAE, ofrecidos por las Entidades de Capacitación (ECAs) o solicitados por los beneficiarios. La entidad que capacita tiene la obligación de reinsertar hasta un 25% de las personas para trabajar en el programa para TSD y en el programa PROJOVEN un 40%.

## *Programas públicos de generación de empleo.*

### Argentina

---

Desde la promulgación de la Ley Nacional de Empleo N° 24.013/91, en la que se establece la creación de programas de empleo para grupos de difícil inserción laboral, se dinamizaron programas de empleo como complemento del modelo económico vigente. La población objetivo sumaba a desocupados, jefes de hogares pobres y especialmente a aquellos que estaban radicados en regiones en crisis. Esta función la cumplieron y la cumplen todos los programas de empleo transitorio que a continuación se describen, tanto en propósitos como objetivos. Asimismo, al igual que el resto de las acciones de la Secretaría de Empleo y Formación, tuvieron monitoreo y seguimiento. Los programas TRABAJAR y JEFAS y JEFES de HOGAR (PJJH) son los de mayor importancia.

El PJJH en enero de 2002 para dar respuesta a la grave situación con ayuda económica - \$150 -, a las Jefas y Jefes de Hogar desocupados para garantizar el derecho familiar de inclusión social. Deben cumplir con los siguientes requisitos: ser jefa o jefe de hogar desocupado y reunir al menos alguna de las siguientes condiciones: tener hijos menores de 18 años a cargo, hijos discapacitados sin límite de edad a cargo o hallarse en estado de gravidez la cónyuge del Jefe o la beneficiaria. Los hijos menores deben tener escolaridad regular y cumplir con los controles sanitarios y de vacunación. Los mayores de 60 años deberán ser desocupados y no tener beneficios previsionales. Los beneficiarios deberán realizar contraprestaciones en tareas productivas o de capacitación.

Los ejecutores pueden ser públicos o privados, inscriptos en los Consejos Consultivos (CC), que a su vez se constituyen en entes de control y monitoreo. Los CC están conformados por representantes gubernamentales, sindicales, de la sociedad civil, del sector empresario y del confesional. Actualmente, existen 22 CC Provinciales y 1.883 Municipales. Este año se crearon CC de las Comunidades Indígenas que están conformados por representantes de las diferentes comunidades indígenas.

La información que arrojó el seguimiento del Plan ha permitido conocer que los beneficiarios del mismo son pobres o indigentes que en su mayoría han tenido trayectoria laboral relacionada con actividades del sector informal realizadas a través de autoempleo o como cuenta propia. Tuvo incidencia directa sobre los niveles de desempleo y pobreza, en octubre de 2002 la tasa de ocupación aumento en 2.5 % con relación a mayo del mismo año pudiéndose identificar que nueve de cada diez de esos nuevos puestos de trabajo provenían del PJJH. A su vez la tasa de desocupación pasó del 21,5% al 17,8% y por otra parte la prestación de \$150 otorgada a los beneficiarios permitió reducir las brechas de pobreza e indigencia.

Se sostiene que el Plan más es una acción re-distributiva donde la prestación laboral es puesta en discusión y se lo visualiza como un Seguro de Desempleo paralelo debido a las barreras que se imponen al ingreso a este "beneficio". También se discute la necesidad de establecer un derecho que independice la percepción de un ingreso del ejercicio de un trabajo remunerado: el ingreso básico ciudadano, universal e incondicional, pagado efectivamente por fuera de la esfera de la producción, y están quienes afirman que los beneficios que asigna el Plan no alcanzan para definir el reconocimiento de un derecho social tal como se enuncia en sus objetivos, ya que tan sólo es una manera de transferir ingresos.

A pesar de estos planteos, hay coincidencias en apreciar que fue una buena estrategia ante la emergencia que significó la grave crisis económica, política, institucional y social de fines del 2001.

Actualmente el gobierno busca reafirmar el componente laboral del programa por sobre su lado asistencial. Se prevé desarrollar tres líneas de acción, por un lado transformar el plan en un subsidio a la economía social, con el plan Manos a la Obra que promueve microemprendimientos; por otro se busca incorporarlo al plan de obras públicas, con un esquema de porcentajes obligatorios en cada licitación y la tercer línea es el plan de reinserción laboral y reconversión productiva, que tiende al mantenimiento de puestos en un caso y a dar ayuda a PyMEs que no tienen capital de trabajo en el otro.

Con una inclusión de dos millones de beneficiarios con un ingreso aproximado a los cincuenta dólares mensuales, la asignación de recursos se estima en cien millones de dólares mensuales, monto diez veces superior al gasto del Seguro de Desempleo Monza y Giacometti 2003).

## Brasil

---

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

## Paraguay

---

No existen definiciones precisas sobre el tipo de política pero algunos programas realizados principalmente por la SAS de la Presidencia de la República desde 1997, así como por otras entidades del sector público, podrían enmarcarse dentro de aquellos programas que tienden a generar empleo.

La SAS tiene dos ejes fundamentales de gestión, la formulación de las políticas sociales y reducir la pobreza atendiendo a las comunidades más vulnerables. Se realiza, principalmente, a través de la ejecución de programas y proyectos de inversión social, teniendo en cuenta que en el año 1996, la SAS - con apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la CEPAL, presentó el Plan Estratégico Económico y Social (PEES) aprobado por el Poder Ejecutivo y declarado de ejecución y cumplimiento obligatorio. En el capítulo relacionado con el Desarrollo Humano y Reducción de la Pobreza, propone un conjunto de acciones para permitir que los empleos creados por las inversiones previstas en el eje de competitividad beneficien de forma equitativa a toda la población, en especial a la de menores recursos; proponiendo atacar la pobreza en varios niveles y en todos los ámbitos, con enfoque preventivo y promotor de la participación de los mismos, no meramente asistencialista.

Se destaca que en el marco del Primer Programa Paraguayo de Inversiones Sociales (PROPAIS I) en el periodo 1997 – 2003, la SAS recibió un total aproximado de 1.764 solicitudes de financiación destinadas a atender diferentes necesidades percibidas y ha concretado un total de 629 Proyectos Sociales por parte de los propios grupos pobres y vulnerables. Los 629 proyectos ejecutados han beneficiado a más de 325.957 personas (65.000 familias) requiriendo una inversión total de US\$ 31 millones, financiados mediante el PROPAIS I compuesto por los subprogramas denominados Fondo de Inversión Social y Niños-Adolescentes Trabajadores de la Calle (FIS + NATC). El programa fue ejecutado mediante un préstamo de US\$ 28.000.000 otorgado por el BID al que debe agregarse la contrapartida de US\$ 3.000.000 aportada por el Gobierno Nacional.

El empleo transitorio se vincula a la Ley de Primer Empleo N° 1982 sancionada en el año 2002, que en el artículo 7° establece que ningún trabajador (de 15 a 28 años de edad) prestará “servicios en la misma o distinta empresa por un tiempo superior a doce meses”, dentro del marco establecido en dicha ley; razón por la cual se podría afirmar que la temporalidad sucinta en dicho artículo, así como en el artículo 3° en el cual se sostiene que la duración del contrato “no podrá ser inferior a tres meses ni exceder de los doce meses”, contribuye a generar una mayor rotación o movimiento del personal, y al mismo tiempo precisa de una mayor y mejor fiscalización por parte de la autoridad competente en materia laboral que es el MJT. Cabe señalar que hasta la fecha de presentación de este trabajo no existen fondos específicos vinculados a la creación del empleo transitorio en el Paraguay.

## Uruguay

---

En noviembre de 2002 los Ministerios de Economía y Finanzas (MEF), Transporte y Obras Públicas (MTO) y Trabajo y Seguridad Social (MTSS) firmaron un convenio marco con el congreso de Intendentes Municipales, cuyo objeto es “la

contratación y ejecución de obras de interés vecinal que generen un beneficio directo e inmediato a los vecinos y a la localidad y que al mismo tiempo requieran para su ejecución un intensivo o sustancial aporte de mano de obra (como ser la construcción de veredas, canalización de aguas pluviales, etc.) dando preferencia a personas desocupadas y respetando los acuerdos que existan en cada Departamento” Se asignaban hasta \$270.000.000 (diez millones de dólares aproximadamente) para la creación de 10.000 empleos transitorios ; con financiamiento de las empresas adjudicatarias, un Fondo de Garantía constituido con valores públicos por U\$S 10.000.000 y futuro reembolso del gasto por los vecinos en un plazo de hasta tres años y medio.

En junio de 2003 la Intendencia Municipal de Montevideo inició un Programa de Jornales Solidarios como respuesta a la emergencia social. Poco tiempo después, la Intendencia Municipal de Maldonado implementó un programa similar. El primer programa se dirige a Jefas y Jefes de Hogar desempleados, de 18 a 65 años de edad, con familiares a su cargo en hogares con un ingreso mensual menor a dos salarios mínimos. Se pagarán doce jornales por mes que representan \$ 1.108 y el correspondiente aporte al BPS, durante cinco meses, para trabajar en proyectos elaborados por los vecinos de 14 zonas con mayores indicadores de pobreza. Comprende a 4.700 personas, para lo que se asigna un total de veinte millones de pesos que se financian con reducción de gastos. En agosto, al aproximarse el fin del contrato del primer grupo de trabajadores, se realizó una primer evaluación

En junio comenzó un programa de Actividades Comunitarias promovido por el MTSS y el MVOTMA, “implementar medidas que coadyuven al fortalecimiento del empleo” y generar empleo para 5.000 personas durante cinco meses. Se trata de contribuir a que los sectores más vulnerables puedan satisfacer las necesidades de alimentación, realizando obras de impacto comunitario, mejorando la infraestructura y el equipamiento urbano, mediante. Se asignan cincuenta y seis millones de pesos (dos millones de dólares) que financia el Gobierno Central y se agregarán recursos de las Intendencias Municipales.

Podrán ser implementados por “personas públicas estatales por sí o a través de terceros, por los cuales se contrata personal a término a efectos de realizar tareas comunitarias, de interés social o de emergencia”. Los ejecutores son las Intendencias y las ONGs que presentan proyectos. Los proyectos de las Intendencias de Soriano, Río Negro y Durazno ya fueron aprobados y hay otros en estudio.

Los beneficiarios serán jefes de hogar desocupados por más de seis meses, y también se podrán tener en cuenta desempleados recientes e informales. El requisito es integrar una familia sin ingresos. Trabajarán cuatro o cinco jornadas de seis horas por semana (cinco horas las mujeres solas con familia a su cargo) y percibirán \$70 líquidos

por jornada. Serán seleccionados por sorteo. Sumado a la asistencia médica gratuita se estima un ingreso mensual similar al Salario Mínimo Nacional (SMN).

Cabe mencionar también un programa del MTSS y el MEF de Obras Comunitarias Garantizadas que se financia con crédito bancario de la cooperativa COFAC, el gobierno garantiza con valores públicos y los vecinos que solicitan las obras las pagarán con cargo a sus impuestos municipales.

### *Apoyo al sector informal*

#### Argentina

---

La Ley 24.013/1, Título III – De la promoción y defensa del empleo, Capítulo 4 – Fomento del empleo mediante nuevos emprendimientos y reconversión de actividades informales, define las modalidades de asistencia y promoción

Se fijan acciones como acciones de fomento tales como: simplificación registral y administrativa; asistencia técnica, formación y reconversión profesional, capacitación en gestión y asesoramiento gerencial, constitución de fondos solidarios de garantía para facilitar el acceso al crédito; prioridad en el acceso a las modalidades de pago único de la prestación por desempleo.

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

Algunos programas lograron mediante el crédito, consolidar propuestas que generaron empleo y alentaron el desarrollo de acciones de fomento al emprendedurismo. Sin embargo, en otros casos como en el de las cooperativas de trabajo el resultado fue en negativo, ya que en muchos establecimientos se aplicaron para reducir costes laborales, con el consiguiente perjuicio de quienes se desempeñaban en los mismos como asalariados, a quienes se les daba la "oportunidad de asociarse" como forma de conservar el puesto de trabajo. (Rearte, et al 1996)

#### Brasil

---

El PROGER (Programa de Generación de Empleo y Renta) consistía en utilizar recursos del FAT para líneas de crédito para las micro y pequeñas firmas administradas por Bancos Federales (Banco do Brasil, Caja Económica Federal, Banco del Nordeste).

El programa también contemplaba la formación de recursos humanos, asistencia técnica y el monitoreo de los proyectos por el SINE.

Se dividió en el PROGER-Urbano y el PROGER-Rural en 1994, con una línea FAT-Emprendedor Popular destinado a grupos de bajos ingresos . La agricultura familiar (PRONAF-Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar) fue posteriormente contemplada /.

El Programa de Crédito Productivo Popular, iniciado en 1997, es una modalidad de línea de crédito operacionalizada por ONG's o, en general, organizaciones no-estatales. El BNDES realiza convenios con esas entidades que, en general, son caracterizadas como mas flexibles que las instituciones estatales Como son instituciones muchas veces imaginadas para tal fin, su estructura y formación de los recursos humanos se adapta mas fácilmente al perfil de su clientela (micro proyectos) que una estructura bancaria tradicional . Entre 1999 y 2002 llevó a cabo 327 mil contratos de crédito.

#### Paraguay

---

La entidad que tiene como una de sus principales funciones la implementación de medidas vinculadas al sector informal es el Ministerio de Industria y Comercio (MIC). En ese sentido, dicho ministerio ejecuta diversos programas y ha creado varios centros con miras a brindar asistencia técnica, de capacitación e incluso financiera a dicho sector.

Para el cumplimiento de dicha función ha creado el Centro de Apoyo a las empresas (CEPAE), organismo dependiente del Ministerio de Industria y Comercio (MIC), que brinda asistencia a las empresas a través de los servicios de información, orientación y articulación técnica, de capacitación y financiera. Asimismo, fomenta la creación de asociaciones, federaciones y organizaciones empresariales para el desarrollo de acciones puntuales.

#### Uruguay

---

No implementa programas para el sector informal microempresas con objetivos de empleo, aunque están entre los proyectos del MTSS.

#### *Incentivos legales para promover la contratación de trabajadores*

---

Se incluyen aquí las acciones que se encuadran globalmente en la “reforma laboral”, como nuevas modalidades de contratos, condiciones de trabajo (tiempo, vacaciones y licencias), costo del despido, costos salariales y otros de mano de obra, relaciones colectivas de trabajo, etc.

#### Argentina

---

La Ley Nacional de Empleo de 1991 establece que el Poder Ejecutivo deberá diseñar políticas en este sentido, que tengan incidencia en el nivel y composición del empleo. Como así también, deberá llevar a cabo acciones referidas a la elevación de los niveles de utilización de la capacidad instalada, promoción del crédito y la inversión para facilitar el cambio técnico y, la recalificación de los trabajadores para adecuarlos a las nuevas formas de organización del trabajo.

La promoción del empleo se implementó con nuevas formas de contratación las denominadas "Modalidades Promovidas" derogadas posteriormente por la Ley 25.013.

En 1994 se lanzaron los programas de promoción del empleo privado que tuvieron como objetivo amortiguar los efectos de la reconversión productiva, mediante un aporte al financiamiento del costo laboral. Esencialmente a PyMEs y a sectores específicos como la agropecuaria y la construcción. Algunos programas, aunque de corta duración, duraron hasta el año 2000 y demandaron la participación de diferentes entes estatales además del MTSS.

## Brasil

---

No hay tradición de utilizar diferenciación de salarios para inducir empleo. En el caso del salario mínimo, por ejemplo, a partir de 1984 su valor fue unificado nacionalmente y solo en 2000 se volvió a flexibilizar. El actual Gobierno al proponer subsidios para la contratación de jóvenes está estableciendo una nueva forma de intervención para la creación de puestos de trabajo.

En el Programa Nacional del Primer Empleo (PNPE) el público objetivo son los jóvenes (16 a 24 años) que integran familias pobres (hasta medio salario mínimo de renta familiar per capita), que no tengan antecedentes de empleo en el mercado formal y con poca escolaridad (menos del secundario completo). El subsidio consiste en seis mensualidades de R\$ 100 (poco mas de U\$S 30 o 41,67% del salario mínimo) para las firmas con ventas superiores a R\$ 1,2 millones/año (mas o menos U\$S 400 mil) y de R\$ 200 (mas o menos U\$S 67 o 83% del salario mínimo) para las firmas con ventas/año inferiores R\$ 1,2 millones. La administración del programa será realizada por los SINE's estatales.

El porcentaje de jóvenes desempleados en el primer decil de la distribución es de 20,9%, siendo de 12,3% en el décimo. Cuando agregamos factores geográficos (grandes aglomeraciones urbanas) y la escolaridad, la tasa de desempleo llega a niveles extremadamente altos. Por ejemplo, en Brasilia, ese porcentaje alcanza casi 53% en jóvenes con secundaria incompleta pertenecientes a familias pobres. En la Región Metropolitana de San Pablo la tasa llega a 49%.

La pregunta es: ¿la elevadísima tasa de desempleo está originada en costos elevados ? / Como la mayoría de las PE's implementadas en el Brasil, el PNPE no surgió de un diagnóstico previo. La pregunta anterior a la implementación de una política de combate al desempleo joven sería: porque la tasa de desempleo de los jóvenes es elevada ? porque ese fenómeno es mas profundo en los ambientes de menos recursos ? A partir de la identificación de las variables que determinan esa particularidad se deberían diseñar las formas de intervención.

## Paraguay

---

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

Asimismo, es la Ley de Primer Empleo, que tiene por objeto establecer normas para regular, incentivar y fomentar el empleo juvenil, considerando a las personas sujetas a esta ley son Jóvenes de 15 a 28 años de edad, incluyendo a los profesionales recién recibidos que nunca hayan prestado servicios en relación de dependencia y que no sea mayores de 28 años; así como a todos los empleadores inscriptos ante la Autoridad Administrativa del Trabajo, incluidas las pequeñas y medianas empresas, en el artículo 18 establece que los empleadores estarán exonerados respecto de los trabajadores contratados bajo el régimen de dicha ley al pago del aporte Jubilatorio, a los Organismos de Seguridad Social sobre la remuneración percibida por el trabajador en caso de que sea menor al salario mínimo por motivos excepcionales, previstos en la Ley, a la asignación Familiar, e incluso a las indemnizaciones por preaviso y vacaciones. Sin embargo, el artículo 19 de la misma ley determina que los empleadores podrán deducir del pago del impuesto a la renta, el aporte de las jubilaciones y pensiones que correspondería al trabajador, aún cuando se encuentren exonerados del mencionado aporte, según se señaló en el artículo anterior.

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

Para los empresarios, la posible reducción del nivel actual del salario mínimo no constituye un incentivo para contratar mayor cantidad de mano de obra, considerando que ellos mismos habían manifestado que el salario mínimo constituye “un techo y no un piso”. Según estudios realizados se puede concluir que el aumento del salario mínimo

afectaría el empleo de los trabajadores en menor nivel de productividad, es decir la mano de obra joven, en primer lugar, e incluso generando un efecto sustitución a favor de los más productivos, sin que ello afecte necesariamente el nivel de empleo total del país .

## Uruguay

---

Se pueden mencionar dos cambios con objetivos de empleo, la flexibilización de los contratos para jóvenes y la reducción del costo nominal de la mano de obra mediante la reducción de aportes a la seguridad social.

La preocupación por la inserción laboral de los jóvenes tiene algo más de una década y hace algunos años la legislación estableció estímulos para los empleadores reduciendo el costo de la mano de obra juvenil y autorizando contratos más flexibles para quienes aspiran a su primer empleo (Ley 16.873, 3 de octubre de 1997 y Decreto 318/98, 4 de noviembre de 1998).

Los objetivos son facilitar el acceso de los jóvenes a su primer empleo así como a experiencias de formación. Son contratos de duración preestablecida que evita el pago de despido y se exonera a las empresas de los aportes a la seguridad social.

La Ley 16.697 de 25/04/95 autorizó al Poder Ejecutivo a reducir hasta un 6% las tasas patronales de aporte a la seguridad social de la industria manufacturera y se implementó con el Decreto 187/95. La Ley 17.292 de 25/01/01 y el Decreto 85/001 exoneran del aporte jubilatorio patronal a los aumentos de personal por encima del nivel de agosto de 2000; en la Construcción la reducción es del 75%. El Decreto 275/000 de 27 de setiembre de 2000 redujo la tasa de aportes patronales a la seguridad social en el sector transporte terrestre de carga para terceros referido en la ley 17.191. La Ley 17.345 de 29/05/01 y Decreto 200/01 para actividades agropecuarias e industria manufacturera, y la Ley 17.555 de 18/09/02 y Decreto 377/02 de 2/10/02, reducen al 62% el “aporte unificado” para la industria de la construcción para las nuevas contrataciones o reincorporaciones de trabajadores. La reducción de aportes se prorrogó hasta fin del año 2004. (Ver MTSS 2002a y 2002b)

Estas medidas tenían como objetivo aumentar la competitividad atenuando el atraso cambiario y promover el aumento del nivel de empleo al mismo tiempo, ya que se opta por reducir el costo relativo de la mano de obra (entre otras posibles como la devolución de impuestos o el crédito subsidiado). Se aplicaron a actividades productoras de bienes y servicios transables, predominantemente agroindustriales y no comprendieron, en ningún caso, las actividades comerciales. No se conocen los impactos en la generación de empleo ni el costo por puesto. El subsidio a las empresas (la reducción de recaudación del BPS por este concepto) se estima en veinte millones de dólares por punto de reducción del aporte patronal en Industria y Comercio . Esta

reducción de ingresos del BPS se compensa con un mayor aporte de Rentas Generales, de modo que se establece una transferencia desde los que pagan impuestos, salvo que se reduzcan otros componentes del gasto público o las pasividades.

### *Seguro de desempleo*

#### Argentina

---

Su aplicación se remonta a 1967 fecha en que se introduce en el convenio colectivo de los trabajadores de la construcción. La Ley de Trabajo cubre a los desempleados sector formal de todas las ramas productivas, y explícitamente quedaban excluidos los trabajadores/as de servicios domésticos, rurales, empleados de la Administración Pública y de los Institutos Privados de Educación incluyendo las Universidades. Los empleados de la construcción, quienes fueron precursores en la implementación de esta prestación, también se suman a los que expresamente quedan excluidos de la misma.

Brinda una prestación monetaria de hasta el 60% de los últimos ingresos que haya percibido el asalariado, la misma decrece con el objeto de alentar la búsqueda de empleo. El financiamiento proviene del Fondo Nacional de Empleo, aportes de créditos internacionales, rentas generales y reducciones impositivas. Se otorga a los trabajadores despedidos por motivos ajenos a su voluntad y que tengan un mínimo de aportes al Fondo Nacional de Empleo.

En octubre de 2002 cobraron el Seguro 210.000 personas lo cual significó un crecimiento del 60% con relación al año anterior.

#### Brasil

---

Brasil cuenta con 0.6/0.7 % del PIB para implementar PE's y en términos reales en 2002 los recursos son 20 superiores a los de 1995. La principal PE es el Seguro de Desempleo en términos presupuestarios superando la asignación de recursos de las PE's Activas. Las PE's Pasivas se limitan a la protección financiera al trabajador despedido sin justa causa, con tres grandes segmentos. Todo asalariado formal (con cartera de trabajo firmada) despedido sin justa causa recibe el saldo del FGTS, la multa de 40% sobre ese saldo y un pago por cinco meses.

En 1965 fue instituido el Fondo de Garantía por Tiempo de Servicio que es una especie de ahorro forzado. Todos los meses la empresa deposita 8% del salario bruto del trabajador en una cuenta individual en un banco federal (Caja Económica Federal) que rinde intereses. Todos los meses la empresa deposita 8% del salario bruto del trabajador en una cuenta individual en un banco federal (Caja Económica Federal) que rinde intereses. El trabajador solamente podrá retirar ese dinero en caso de despido sin

justa causa . Esta alternativa de protección otorgaría al mercado de trabajo un mayor grado de flexibilidad y reduciría los incentivos adversos .

El seguro de desempleo mas tradicional instituido en 1986 y consiste en un beneficio destinado a todo asalariado con cartera firmada durante los seis meses anteriores a su despido y por lo menos seis meses en los últimos tres años. El valor del seguro va de un máximo de R\$ 449,04 (mas o menos U\$S 150) y el valor mínimo es el salario mínimo (mas o menos U\$S 80) /. Puede extenderse por un máximo de cinco meses. El número de beneficiados registró un significativo aumento, en 1990 fue de 2,8 millones y llegó a 4,8 en 2002. El valor medio del beneficio fue de 1,43 Salarios Mínimos (mas o menos U\$S 67). El 66 % de los trabajadores que tienen cartera firmada y fueron, en 2002, despedidos sin justa causa, fueron beneficiados por el seguro de desempleo.

El tercer segmento es la “multa” que debe pagar el empleador al trabajador que despidió, de 40% del saldo del FGTS

#### Paraguay

---

No se ha implementado un seguro de desempleo. Existen subsidios a determinados sectores, como es el caso de los pescadores, durante la veda, generalmente en los meses de noviembre a enero.

#### Uruguay

---

Los trabajadores cubiertos son algo más de 400.000 urbanos y algo más de 70.000 rurales (datos del BPS). No incluye a funcionarios públicos, trabajadores del servicio doméstico (algo más de 30.000 cotizantes al BPS) y profesionales universitarios. Reciben el 50% de las remuneraciones nominales promedio de los seis meses anteriores (o 12 jornales para los jornaleros) y un incremento del 20% para casados o con familiares a cargo.

En la década de los noventa el número de beneficiarios fue en aumento, desde algo más de 12.000 personas en dicho año (12 % de los desempleados urbanos) y en el 2002 fueron más de 30.000 personas promedio del año que representan el 14% de los desempleados urbanos. El número de beneficiarios se ubica en torno a los 20.000 a mediados del 2003; en un contexto de desempleo creciente, se explica por la pérdida del derecho al vencer el plazo sin lograr un nuevo empleo, así como por la reducción del número de prórrogas. Durante el año 2001 el monto global de las prestaciones del seguro de desempleo fue aproximadamente U\$S 65 millones (significó un aumento del 14.5% con relación al año anterior) y U\$S 100 millones durante el 2002 (datos del BPS).

Se podría estimar un impacto de baja cobertura (menos del 25% de los desempleados) y efectos no buscados, como dar flexibilidad numérica y estimular el empleo “en negro” o no registrado. Se ha señalado que tiene “una cobertura insuficiente que implica dejar fuera de su ámbito a la gran mayoría de los trabajadores que por diversas circunstancias se han visto forzados a abandonar su empleo” (Conte – Grand 1997).

### *Enfoque de género*

---

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

### *Argentina*

---

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

Tanto los programas de formación como de empleo vigentes destinan muchas de sus actividades a la inserción de la mujer de los sectores más demandante o están enfocados exclusivamente hacia ellas. El menú de oferta está compuesto por los siguientes programas: Servicios de orientación laboral para la mujer - SOLAM - que se coordinó entre el MTSS y el Consejo Nacional de la Mujer; Servicios Comunitarios; el Plan Jefas y Jefes de Hogar y FORMUJER. Este último es una iniciativa regional que cuenta con el financiamiento del BID-FOMIN y la coordinación técnica de CINTERFOR-OIT, que es la responsable de asistir técnicamente a los programas nacionales y garantizar la construcción conjunta de metodologías y productos.

### *Paraguay*

---

La Ley crea la Secretaria de la Mujer (SM) con la misión de introducir la perspectiva de género en las políticas públicas del Estado.

Como estrategia para crear condiciones de equidad para la mujer, la SM editó dos Planes Nacionales de igualdad de oportunidades y en el II Plan para el periodo 2003-

2007, incorpora objetivos como una cultura de igualdad, acceso a los recursos económicos y al trabajo, equidad en la educación, salud integral, una vida sin violencia, entre otros.

En el acceso a los recursos económicos y al trabajo, la SM ha firmado un convenio con el MJT para coordinar y ejecutar en forma conjunta las medidas de política laboral a fin de promover la igualdad de oportunidades y de trato entre hombres y mujeres. Entre las mismas se destaca el Programa de formación y capacitación laboral, con la distribución de bonos de formación para el primer empleo, buscado tanto por hombres y mujeres. La SM firmó convenios con entidades públicas como Itaipú Binacional, y otras, a fin de establecer la transversalidad del tema género en los diversos programas y proyectos.

#### Uruguay

---

Se señala que “La inserción desfavorable en términos relativos de las mujeres se verifica a través de sus menores tasas de empleo y mayores tasas de desempleo cuando las comparamos con los hombres. (en el 2002, 56% de los desocupados son mujeres). Sin embargo, la caída en la tasa de empleo durante los noventa obedece principalmente a lo sucedido en las tasas de ocupación masculina.” (Amarante et al 2003)

Las experiencias de políticas de empleo con especificidades de género son dos programas de mayor importancia:

La Comisión Tripartita de Igualdad de Oportunidades diseñó el Programa de Promoción de la Igualdad de Oportunidades para la Mujer en el empleo y la formación profesional (Proimujer), con el “objetivo de mejorar la empleabilidad y condiciones de inserción en el mercado de trabajo de 500 mujeres de entre 18 y 40 años, de los departamentos de Montevideo (250 mujeres), Cerro Largo (85), Río Negro (85) y Rocha (85)”, financiado por el FRL. Se gestiona en forma descentralizada con participación de CINTERFOR.

En Montevideo, la Intendencia Municipal implementa el Programa Barrido Otoñal que genera 145 puestos de trabajo durante cinco meses para mujeres jefas de hogar en condiciones de pobreza, con una remuneración mensual de tres salarios mínimos; es un programa educativo laboral que ejecutan ONGs con un costo de \$4.6 millones, incluyendo materiales, uniformes y capacitación (76% son remuneraciones y aportes a la seguridad social)

*Participación de las organizaciones de trabajadores, empleadores y de la sociedad civil.*

#### Argentina

---

En los noventa, la prevalencia del mercado limitó, aunque sólo en parte, rol productor, mediador y de control del Estado, tendencia que en relación con los países de la región, tuvo un impulso ejemplarizador. Pese a que este retiro modificó muchas de las funciones básicas, fue el centro desde el que se implementaron las transformaciones características de la década. Ejemplo de ello fueron las reformas como las regulaciones laborales, la paridad cambiaria, etc., es decir, la opción de desarrollo de esos años generó instrumentos que afectaron el tamaño y la calidad del empleo. Al mismo tiempo, se aplicaron programas que intentaron en el plano laboral contrapesar la falta de vacantes, sin que ello permitiera resolver lo que emergía como producto de la crisis de funcionamiento del sistema productivo.

### Brasil

---

La Constitución Federal de 1988 instituye un nuevo modelo de gestión en el cual los agentes y los beneficiarios de las políticas públicas ejercen el control. Se destaca que “El Estado asume su incapacidad para responder sólo a las demandas sociales, un siendo imprescindible e insustituible en el financiamiento y la conducción de las políticas públicas.” (Fausto, Pronko y Yannoulas 2003). La sociedad civil organizada participa del diseño para garantizar que responda a las necesidades y especificidades de distintos grupos sociales, y en la evaluación, fiscalizando la acción del Estado. El Fondo de Amparo al Trabajador (FAT) es administrado por Consejos tripartitos a nivel federal, estadual y municipal.

La participación de organizaciones de la sociedad civil en tareas de intermediación es una práctica innovadora adoptada en 1998 y acompaña las tendencias de articulación (en el diseño, ejecución y control) entre el Estado y instituciones no estatales propuesto por las políticas sociales de la nueva generación

### Paraguay

---

Compete al Ministerio de Justicia y Trabajo (MJT) definir la Política de empleo. Otras instituciones públicas ejecutan programas que inciden en el mercado de trabajo, entre las que se destaca la Secretaría de Acción Social (SAS) y el Ministerio de Industria y Comercio (MIC) en cuanto al apoyo a las micro, pequeñas y medianas empresas (MPyMES),

### Uruguay

---

Durante los últimos años la JUNAE es el escenario de participación de mayor importancia. Funcionan algunos Comités locales asesores de la Junta en los departamentos, integrado por representantes del movimiento sindical de la localidad, del sector comercial del lugar y del gobierno departamental. El Programa de promoción de la igualdad de oportunidades para la mujer en el empleo y la formación profesional

(Proimujer) se implementa con una Unidad Coordinadora y participación de ECAs, equipos técnicos, Intendencias Municipales y actores locales. El Programa de Capacitación Laboral para los Trabajadores Rurales se implementa con la participación de la población local (comisiones de Apoyo y de Participantes de MEVIR), así como otras instituciones locales que lo deseen.

### *Perspectivas de los problemas y las políticas*

---

La pregunta central es ¿los programas y políticas de empleo, dan respuesta a la problemática del mercado de trabajo nacional?

#### Argentina

---

Aún cuando se produzca un crecimiento del PBI del 4,5%, los índices de desempleo serían similares a los actuales (Beccaria et al 2003, Monza 2002). Proyecciones realizadas por el MTESS estiman que en el contexto de una fase de recuperación con el actual patrón de crecimiento, con un crecimiento de 5% anual la tasa de empleo puede crecer en 3,1% anual y de mantenerse la tasa de actividad, puede redundar en bajas de la desocupación en torno a 1,2% anuales.

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

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

Desde el año 2002, la crisis social aceleró la puesta en marcha de acciones de carácter universal ya que la presión sobre el mercado de laboral y el aumento de la pobreza demandaron otros enfoques como el PJJH. El desafío mayor es cómo superar la coyuntura, ya que si bien el crecimiento de la actividad económica puede contribuir a la

creación de empleo genuino, tal como ha sucedido en el primer trimestre del presente año, no es el único factor que tiene implicancia en la recomposición del empleo.

Algunas propuestas que forman parte del debate actual, reclaman que el Estado garantice un ingreso ciudadano, otras piden delegar en el Estado la función de ser un empleador de última instancia. Las acciones deberán contemplar niveles de intervención que no sólo actúen en el mercado de trabajo y se aboquen a la reconstrucción de la trama social, a superar las brechas de educación para garantizar mejores oportunidades, a recuperar las herramientas que garanticen seguridad social y a apuntalar la creación de trabajo decente como una meta que permita superar la precariedad actual de las relaciones laborales.

## Brasil

---

El gran avance fue, en menos de 10 años, estructurar un sistema de PE's. Se puede relativizar su relevancia para reducir el desempleo, pero el Brasil cuenta hoy con una estructura institucional estable que permite implementar acciones de calificación, intermediación, ayuda a los pequeños proyectos, etc. Las fuentes de financiamiento fueron, dentro de las circunstancias, preservadas. Muchas de las autoridades que ocuparan cargos discrepaban con ciertos programas, pero la estructura institucional impidió alteraciones. Lógicamente, esa continuidad tiene costos. En el caso del seguro de desempleo y el FGTS, la unificación de la asistencia financiera al trabajador despedido sin justa causa es un imperativo de racionalidad. Sin embargo, los intereses que en torno de ellos se agruparon hace que cualquier propuesta de cambio sea un proceso de ingeniería política, financiera, social, etc. de tal complejidad que difícilmente será implementada.

El conocimiento acumulado en las estructuras estatales y en la sociedad civil constituyen un capital acumulado que singulariza a Brasil, especialmente entre los países en desarrollo.

No existe un mercado de trabajo brasileño, existen mercados de trabajo y problemas y raíces de esos problemas heterogéneas. El diseño de PE's debe estar orientado por los problemas y sus causas de cada Estado o localidad. Cada estado o región elaboraría un diagnóstico, a partir de él construiría su PE en términos de proyecto integrado (acciones, metas físicas y financieras, valores requeridos, propuestas de evaluación teniendo como referencia un núcleo común construido centralmente, etc.) y ese documento sería discutido con las instancias centrales. En la elaboración sería un requisito la participación de los actores sociales (sindicatos, empresarios, etc.).

## Paraguay

---

Si bien el crecimiento poblacional se ha mantenido relativamente constante (2,7%) en los últimos 10 años, con un mayor crecimiento de la población económicamente activa (5,1%), y principalmente en el área urbana, implica una mayor potencialidad laboral. Ese mismo crecimiento presiona a adoptar políticas en el mercado laboral tendientes a equilibrar la gran oferta laboral con la demanda del mercado, considerando también que la fuerza laboral paraguaya se caracteriza por ser joven, ya que el 2/3 de la población es menor a 30 años y la población de 15 a 29 años presenta un tasa de participación laboral del 65%.

Este ritmo de crecimiento incide en la necesidad de adoptar medidas de política laboral, considerando también que las proyecciones de la fuerza de trabajo realizadas por la Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEEC) estiman que se requiere crear 95.000 nuevos puestos para absorber dicha oferta creciente, a lo cual se suma el hecho de que esta situación también afecta el tema de la seguridad social, ya que se necesitan los aportes de 435.000 nuevos activos para mantener el sistema de seguridad social vigente.

SE proyecta la elaboración de una Política de empleo coordinada por el MJT, en estrecha colaboración intra e interinstitucional con los demás organismos del estado y también con amplia participación de los agentes del sector privado, priorizando :

a. Los servicios públicos de colocación, establecidos en el SENADE del MJT y la OME de la Municipalidad de Asunción, bajo criterios específicos de seguimiento y evaluación b. Los Programas de Formación Profesional, reestructurando las instituciones existentes SNFCL.

c. Los Programas de apoyo al sector informal, teniendo en cuenta que existe una conciencia nacional de que son las pequeñas y medianas empresas quienes sostienen la economía paraguaya.

## Uruguay

---

La población uruguaya aspiró a once mil puestos de trabajo adicionales cada año y si no se generan, aumenta el desempleo y la informalidad, el desaliento y la emigración. Si la estrategia de desarrollo o las políticas de empleo no cambian, en diez años el número de desempleados urbanos puede variar entre un mínimo de 200.000 personas en un escenario de crecimiento optimista y un máximo de 250.000 en el pesimista . En un escenario optimista que supone un crecimiento del PBI al 3.5 % anual, retornar a una tasas de desempleo de un dígito llevaría aproximadamente veinte años.

Para estimar el futuro de la política de empleo, es necesario tener en cuenta que en el MTSS hay varias iniciativas con distinto grado de elaboración, entre las que se

destacan el Programa de Colocación, una Política de Fomento y Desarrollo de la Empresarialidad y un Programa de Incentivos a la Contratación de Trabajadores. Las iniciativas podrían ser financiadas por el FRL y se agregaría un préstamo del BID.

El diseño de las políticas de empleo se implementa con la participación de una parte de los actores involucrados, que actúan con una reducida coordinación. En la JUNAE se limita a trabajadores sindicalizados y gremiales empresariales. En el sector público al MTSS y excepcionalmente, el MVOTMA y las Intendencias Municipales. Se podría crear un ámbito de reflexión y coordinación convocando a actores públicos y privados que desde distintos lugares condicionan la situación y las políticas de empleo:

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

### Balance regional

Se percibe una importancia creciente de las políticas activas en la región acompañando el aumento de los problemas de empleo. Los instrumentos y las áreas de política se diversificaron durante la década de los años noventa, aumentó el rigor en la focalización, se incorporaron objetivos para la igualdad de oportunidades de género notoria. Otra característica común es la incorporación progresiva de procedimientos de evaluación así como la insatisfacción sobre los resultados.

Los Servicios Públicos de Colocación han sido exitosos en Brasil con un crecimiento exponencial del número de beneficiarios; se rediseñan en Paraguay y Uruguay y han sido descontinuados en la Argentina.

La Formación Profesional se expandió aceleradamente en la década . En Argentina se capacitó entre el 3% y el 4% de la PEA con una asignación de cuatrocientos millones de dólares. En Brasil el PLANFOR cubrió al 4% de la PEA en el 2001, aunque su evaluación llevó a la sustitución por el PNQ. En Paraguay se capacitó el 2% de la PEA entre 1999 y 2003, con un 30% de inserción. En Uruguay los programas de la JUNAE fueron la principal política activa.

En un análisis sobre la reforma laboral en América Latina se considera que en Argentina fue profunda y con un carácter flexibilizador, en Brasil se introdujeron cambios menos profundos, en Paraguay los cambios no tuvieron un claro impacto

flexibilizador y en Uruguay “no se podría hablar de reforma laboral stricto sensu” . Los incentivos legales para promover la contratación de trabajadores como nuevas modalidades de contratos, tuvieron escasa aplicación y sus eventuales impactos en el aumento del empleo fueron anulados por la recesión.

La reestructura de la economía generó nuevas inestabilidades y exigencias a los Seguros de Desempleo en Argentina, Brasil y Uruguay. No sólo tiene que atender a las fluctuaciones estacionales sino que también recibe a trabajadores de actividades que están en decadencia o que están renovando su tecnología, por lo que prescinden de parte de su personal. En Argentina el PJJH con una cobertura del 12% de la PEA y del 66% de los desocupados, y un gasto diez veces mayor al del seguro de desempleo, cumple una función complementaria con objetivos similares , de modo que su rediseño se asocia al del Seguro. En Brasil se agregan las complejidades institucionales derivadas de las tres formas de pago de la compensación por desempleo.

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

Los seguros de desempleo tradicionales son cuestionados desde diversos ángulos y desde principios de la década de los noventa están en revisión:

- el “riesgo moral” o los posibles abusos; el financiamiento como un aporte sobre el salario puede favorecer la informalización, por acuerdo entre empleador y empleado, ya que el trabajador agrega el seguro y un salario del trabajo informal sin contrato;
- las prestaciones pueden aumentar la duración del desempleo, ya que el trabajador protegido no necesita aceptar un empleo si no se controla la disponibilidad para un nuevo empleo; disminuye el costo de perder el empleo y el beneficio de conseguir uno nuevo;
- aumentan el gasto público;

- otros analistas manejan el argumento opuesto, considerando que cubren a una parte menor de los afectados y por períodos inadecuados.

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

Un ejemplo de interés es el de Chile, donde se establecen Cuentas Individuales por Cesantía y un Fondo Solidario como fuente complementaria. La Cuenta Individual se financia con aportes de los trabajadores (0.6%) y de los empleadores (1.64%) sobre las remuneraciones; el Fondo Solidario, con aporte del empleador (0.8%) y del Estado. Cuando el trabajador queda desempleado, recurre a esa cuenta y de lo contrario, retira el fondo cuando se jubila, renuncia o fallece; los montos son distintos según la causa de finalización de la relación laboral o la duración del desempleo. En el proyecto original se podía completar con crédito para los trabajadores de menores ingresos y desempleo de mayor duración, asegurando un 75% del salario mínimo. El período se fijaría de acuerdo a la duración del desempleo friccional. Se puede completar con un tratamiento similar a la indemnización por despido para estimular la movilidad, con aportes en cuentas individuales a disposición del trabajador cuando finaliza el contrato por cualquier motivo.

## ***Conclusiones y recomendaciones finales***

---

### *Mercados de trabajo y asimetrías*

---

Las asimetrías entre países se pueden visualizar desde los niveles de desarrollo económico relativo, las estructuras económicas y sociales de los países del bloque regional o su tamaño económico. El índice elaborado por el SELA para 32 países de América coloca a los EEUU en primer lugar con un valor de 96; Brasil con 48.3 y Argentina con 14.8 integran el grupo de las economías grandes (con México); Paraguay con 1.9 y Uruguay con 1.0 se consideran economías pequeñas. (SELA 2003).

En el MERCOSUR se esperaba que la liberalización del comercio regional tuviera importantes impactos en un acelerado proceso de convergencia con la consiguiente reducción de las asimetrías. Dado un mercado regional, las inversiones se orientarían hacia las economías de menor desarrollo y como consecuencia estas aumentarían a mayor ritmo el nivel de actividad, el empleo y los salarios.

Doce años después de iniciada la transición hacia el mercado común del cono sur de América Latina, algunos indicadores que ilustran diversas dimensiones de las principales asimetrías se sintetizan en el siguiente cuadro con información del año 2002

Países	PIB mill.dls.	PIB p.h. en dls.	Apertura* %	PEA millones	SIU **	Desempleo Urbano %
<b>Argentina</b>	99.0	2.700	34	13.9	45.7	20.5
<b>Brasil</b>	446.2	2.600	24	83.0	46.0	13.0
<b>Paraguay</b>	5.7	1.400	40	2.2	s.i.	15.6
<b>Uruguay</b>	12.3	3.600	33	1.2	43.3	16.9

\* Exportaciones más importaciones sobre PIB en dólares corrientes.

\*\*Porcentaje sobre total de ocupados urbanos. OIT, Panorama Laboral 2002

Fuentes: CEPAL y Banco Mundial

Las dimensiones económicas medidas por el PIB muestran cuatro situaciones muy distintas: Brasil representa el 80% del producto regional, Argentina es la cuarta parte que Brasil pero ocho veces Uruguay, que a su vez, duplica a Paraguay. El orden de magnitud no se refleja en el nivel de producto por habitante y el país más grande sólo supera en este indicador a Paraguay. Este país es el de menor magnitud económica y de menor producto por habitante; es la economía más abierta pero se produjo una pérdida de importancia relativa de su comercio con los socios del MERCOSUR. En una perspectiva dinámica, es necesario recordar que en tres de los cuatro países cae el PIB durante los últimos años y en Brasil el crecimiento se enlentece y cae el producto por habitante.

La percepción de asimetrías debe tener en cuenta una perspectiva de regiones y en una aproximación preliminar se pueden destacar las mejores condiciones de trabajo y de vida, la mayor integración física actual y proyectada, en la zona comprendida por el sur de Brasil (desde San Pablo, incluyendo los Estados de Paraná, Santa Catarina y Río Grande del Sur); en Uruguay, los departamentos de Maldonado, Montevideo, San José y Colonia; en Argentina la Región Metropolitana – Pampeana (Provincias de Córdoba, Buenos Aires, Santa Fé, Entre Ríos y La Pampa) (Vaillant y Terra 2000)

Las importantes asimetrías económicas, sobre todo de magnitud y producto por habitante, se correlacionan parcialmente con asimetrías en los mercados de trabajo: los países de mayor y de menor magnitud, Brasil y Paraguay, son los de menor producto por habitante y mayor pobreza. La mayor magnitud de la economía de Brasil, el mayor nivel de producto por habitante de Argentina y Uruguay, o la mayor apertura de la economía de Paraguay, no fueron suficientes para mantener el crecimiento con mejores condiciones de empleo. Al mismo tiempo se identifican dos modelos de funcionamiento de mercado de trabajo que se corresponden con los niveles de producto por habitante y los ritmos de crecimiento de la PEA: Argentina y Uruguay por una parte y por otra, Brasil y Paraguay. En una perspectiva de largo plazo, estos dos países se aproximan a la segmentación e interrelaciones sectoriales identificadas por el PREALC, con un Sector Tradicional Rural que expulsa, un Sector Formal Moderno que no genera suficientes empleos para estos trabajadores que se insertan en el Sector Informal Urbano. En Argentina y Uruguay en cambio, el deterioro del nivel y la calidad del empleo es un resultado de la segunda mitad de la década de los noventa y las hipótesis explicativas se

podrían asociar a la reestructura de las economías (hasta 1998) y a la recesión (1999 – 2002).

Argentina y Uruguay presentan tendencias paralelas de distinta intensidad en la relación entre la situación económica y los resultados en el mercado de trabajo. Al principio de la década de los noventa ambos países tienen bajas tasas de desempleo y de informalidad ingresando a un período de crecimiento con aumento del empleo y también del desempleo. Desde fines de la década de los noventa y hasta la actualidad, cae el nivel de actividad y el número de ocupados; en Argentina el número de desempleados se multiplicó por cuatro y en Uruguay por dos, con un componente de “segmentación” y otro de larga duración; el deterioro de la calidad del empleo es más acelerado en Argentina. La economía Argentina muestra una menor elasticidad producto – empleo en el crecimiento pero mayor en la recesión, lo que deriva en un mayor deterioro de la calidad del empleo.

En Brasil y Paraguay el desempleo va en ascenso pero es menor que en Argentina y Uruguay durante todo el período. La informalidad cubre a la mitad de los ocupados urbanos y es mayor que en Argentina y Uruguay; el PIB por habitante es menor que el de Argentina y Uruguay.

Las asimetrías en los indicadores macroeconómicos se consideran un factor explicativo importante del menor crecimiento en América Latina con relación a otras regiones, y se destacan las limitaciones a la movilidad de la mano de obra ya que “Las asimetrías económicas y financieras son conocidas así como las tecnológicas, pero las que se refieren a la movilidad de factores de producción han ganado una importancia creciente en el escenario internacional” (Baumann 2003). En América Latina la migración es más importante que en África o Asia, y es un tema prioritario para la agenda internacional. Por su magnitud pero también como contrapartida imprescindible de la libre movilidad del capital.

¿se puede aprender de la Unión Europea? Se destacan dos aspectos que requirieron consenso:

- Reducir las diferencias de desarrollo con políticas regionales y sociales.
- Asignar recursos. En la UE se implementan transferencias de los países de mayor desarrollo hacia los de menor desarrollo. En el MERCOSUR, las asimetrías son más complejas y la financiación requerirá recursos externos a la región, que podrán provenir de organismos multilaterales de crédito, la Unión Europea o los EE.UU.

### *Integración y políticas de empleo*

---

Se considera aquí “Un análisis de la medida en que los programas ejecutados favorecen la integración de los mercados de trabajo en la Región y dan cumplimiento a recomendaciones de órganos del MERCOSUR en materia de empleo” Se pueden diferenciar dos aspectos, por una parte la relación entre los programas ejecutados y la integración, y por otra, el cumplimiento de las recomendaciones.

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

En el segundo cabe recordar que las recomendaciones en materia de empleo surgen de dos órganos, la Comisión Técnica No.2 “Empleo, migraciones y formación profesional” del Subgrupo de Trabajo No. 10 (SGT 10) y la Comisión Sociolaboral (CS).

El SGT 10 tiene integración tripartita y su Comisión Técnica No.2 priorizó la implementación de un Observatorio Regional de Mercado de Trabajo como primera etapa del camino hacia la armonización de políticas. El Observatorio recopila, armoniza, analiza y difunde información; como principales resultados de sus actividades publicó dos informes de coyuntura del mercado de trabajo regional (el tercero se publicará en el 2003), elaboró un estudio sobre migraciones laborales y situación del trabajador fronterizo, y difunde la información mediante una página web ([www.observatorio.net](http://www.observatorio.net)).

Las recomendaciones y los acuerdos se cumplieron, lo que permitiría considerar acciones para fortalecer el Observatorio para continuar avanzando hacia el objetivo de armonización de las políticas e integración de los mercados de trabajo.

La CS tiene como cometidos la promoción de los derechos y el seguimiento de la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR . Es un órgano de composición tripartita auxiliar del Grupo Mercado Común. La Declaración incluye tres artículos relacionados directamente con el empleo,

- Fomento del empleo (art.14) “Los Estados Parte se comprometen a promover el crecimiento económico, la ampliación de los mercados interno y regional y la puesta en práctica de políticas activas referentes al fomento y creación de empleo, a fin de elevar el nivel de vida y corregir los desequilibrios sociales y regionales”,
- La protección de los desempleados (art.15) “..mantener y mejorar mecanismos de protección contra el desempleo, compatibles con las legislaciones y las

condiciones internas de cada país, a fin de garantizar la subsistencia de los trabajadores afectados por la desocupación involuntaria y al mismo tiempo facilitar el acceso a servicios de reubicación y a programas de recalificación profesional que faciliten su retorno a una actividad productiva”

- Formación profesional y Desarrollo de Recursos Humanos (art. 16), “Todo trabajador tiene derecho a la orientación, a la formación y a la capacitación profesional”. Los Estados Partes se comprometen a establecer programas que tengan en cuenta el cambio técnico, articulados con los servicios públicos de empleo y de protección a los desempleados.

El seguimiento se implementa mediante la consideración anual de Memorias, elaboradas por los Ministerios de Trabajo en consulta con los actores sociales, que informan sobre la situación laboral en general y en particular, de los derechos contenidos en la Declaración. En la primer Memoria, elaborada en el 2001, se priorizaron cinco derechos y entre ellos, la promoción del empleo y la formación profesional. La recomendación sobre Formación Profesional fue aprobada por el GMC (resolución 59/01 del 5/12/01) y sobre promoción del empleo el GMC no se expidió.

Caben tres comentarios sobre el cumplimiento de las recomendaciones de la CS,

- Como se ha visto en los documentos nacionales así como en el capítulo dos de este, todos los países implementaron políticas de fomento del empleo así como de protección de los desempleados.
- Las evaluaciones disponibles no establecen conclusiones categóricas sobre la eficacia, la eficiencia y los impactos de las acciones.
- Las consideraciones anteriores sugieren la conveniencia y la posibilidad de encarar acciones a nivel regional para la difusión de las experiencias consideradas exitosas.

En el marco de la globalización, la apertura, el proceso de reestructura económica acelerado por la transición al MERCOSUR y la redefinición del rol del Estado, los estados miembros deben enfrentar el desafío de aumentar la competitividad de la economía y crear empleos de buena calidad.

El nivel de empleo podría mejorar más rápido con un ritmo de crecimiento del PIB mayor al supuesto en un escenario optimista, lo que es posible pero poco probable. Con un mismo ritmo de crecimiento del PIB, el nivel de empleo podría aumentar más rápido si crecen las actividades o se utilizan tecnologías, más intensivas en mano de obra; que es lo mismo que decir, las de menor productividad o mayor costo de mano de obra

por unidad de producto, con el riesgo de perder competitividad y posiciones en los mercados en el mediano plazo, o estimular comportamientos dirigidos a un aumento “espurio” de la competitividad (como señalaba Fernando Fajnzylber). Dadas estas restricciones contextuales, principalmente de demanda y requerimientos tecnológicos, la política de empleo puede aspirar a mejorar el nivel y la calidad del empleo.

### *Integración y coordinación de las políticas*

---

Se presenta aquí “Un conjunto de recomendaciones sobre la coordinación de las políticas y programas de empleo en la región”. El enfoque general es promover el intercambio regional de experiencias para apoyar el diseño de las políticas nacionales.

Como punto de partida corresponde analizar la relación entre los avances en el proceso de integración y los particulares del SGT10 o de la armonización de las políticas de empleo. La hipótesis que se propone es que estos últimos son un componente del primero y por lo tanto si el proceso de integración alcanza logros importantes y se fija nuevos objetivos, se crea una dinámica y un marco propicio para una evolución similar en el SGT10. En otros términos, las diferencias o asimetrías en el plano laboral no deberían dificultar el proceso de integración.

Cabe recordar que la integración avanzó rápidamente hasta constituir una Unión Aduanera imperfecta en 1995, con eliminación de aranceles que tuvo un impacto en el incremento del comercio intrarregional. En el año 2003 la convergencia de las dificultades económicas y los cambios de gobierno en Argentina, Brasil y Paraguay, han dado un nuevo impulso al proyecto de integración regional. En una perspectiva optimista, los avances en aspectos como el arancel externo común o la coordinación de las políticas macroeconómicas, crearán mejores condiciones para la circulación libre de bienes y servicios, de trabajadores y capitales. La armonización debería verse como una primer etapa imprescindible, antes de plantear otros objetivos como la coordinación de las políticas o el diseño de una estrategia regional de empleo, que tienen como prerequisites un mayor grado de integración.

Este nuevo contexto es particularmente propicio para el diseño de una estrategia que permita avanzar hacia la armonización de las políticas de empleo, definiendo una imagen – objetivo así como una trayectoria para alcanzarla (Matus 1972). Si se acepta la armonización de las políticas como objetivo prioritario de corto plazo, es necesario analizar el qué y el cómo, es decir, los contenidos y los procedimientos. Se pueden diferenciar cuatro aspectos interrelacionados,

#### Los diagnósticos y la información necesaria

---

Las metodologías nacionales presentan múltiples diferencias que se superan con la homogeneización definida (visitar [www.observatorio.net](http://www.observatorio.net) y [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)). Los

principales resultados son tasas armonizadas en proceso de actualización para el próximo informe sobre el mercado de trabajo regional.

Las diferencias pueden responder a las distintas situaciones, así como a los distintos objetivos de las estadísticas nacionales. La armonización requiere identificar y explicar las diferencias, así como diseñar procedimientos de conversión que permitan alcanzar cifras comparables. Por ejemplo, la delimitación de las áreas "urbana" y "rural", la edad de trabajar, los divisores de la tasa de actividad, los cambios en las definiciones de algunos indicadores como desempleo en Brasil desde 2001 o subempleo en Uruguay desde 2001. Se podría requerir alguna encuesta de hogares en la que cada país tenga en cuenta el relevamiento de información necesaria para estimar algunos indicadores comunes, incorporando algunas preguntas o un módulo en su formulario habitual.

Como línea de trabajo futuro se podría desarrollar la coordinación en dos planos,

- nacional, entre los usuarios y los productores (En Uruguay, con el INE y el BCU) de modo que la generación de estadísticas tenga en cuenta las necesidades, cambiantes, de la formulación, ejecución y evaluación de políticas; que tenga particularmente en cuenta los nuevos requerimientos de información para la priorización de objetivos, la focalización de las políticas y la proyección de los cambios en las calificaciones de la oferta y la demanda.
- regional, para que la compatibilización de las estadísticas básicas permita el cálculo de indicadores más complejos como el desempleo equivalente, la brecha de empleo o el déficit de trabajo decente.

### *El diseño de las políticas*

---

Se ha destacado la necesidad de tener en cuenta las especificidades nacionales en los diagnósticos para apoyar políticas con mayores probabilidades de éxito, "El mercado de trabajo de Brasil, como, en general, de todos los países subdesarrollados, es cualitativamente diferente de aquellos que observamos en los centros desarrollados. Las políticas deben, así, tener un perfil particular" (Ramos 2003)

Se identifican como características de los programas exitosos la atención a grupos específicos, orientados a reducir la exclusión social, promover la transición de los jóvenes del sistema educativo al trabajo, servicios públicos de empleo para articular políticas pasivas y activas, integrar con la política social apoyando a familias de bajos ingresos y estimulando el empleo (Samaniego 2003)

El diseño de políticas a nivel regional requiere recorrer etapas de armonización primero y coordinación después. Dado que las políticas cambian en el tiempo acompañando a los problemas y a la situación política, la armonización tendrá que intentar un pronóstico de las futuras políticas. Estas a su vez requieren la construcción de escenarios en un marco político dado.

¿qué áreas de políticas son prioritarias y como identificarlas? Del Capítulo Dos se destaca:

- el rediseño de las compensaciones al desempleo en función del nuevo papel que exigen los cambios contextuales.
- la política de empleo como componente de estrategias dirigidas a reducir la exclusión social mejorando los niveles de empleo e ingresos de las familias más pobres, y en particular, de jóvenes y mujeres.
- posibilidades de las microempresas y los planes de empleo transitorio para reducir el desempleo de larga duración (aspecto central de c.),
- la empleabilidad de los trabajadores del sector formal y la productividad del informal, con orientación, capacitación y formación profesional.
- en el diseño se destaca la importancia de la focalización y los procedimientos de evaluación.

La experiencia internacional de procesos de integración destaca dos temas prioritarios,

- la libre circulación de los trabajadores. Se pueden considerar posturas más activas de los países de la región en los foros internacionales para superar las asimetrías e incorporar una agenda social, por ejemplo, financiada por un Fondo.
- los derechos de los trabajadores migrantes. Políticas para su integración en las sociedades de destino y en las de origen.

### La ejecución y el fortalecimiento institucional

---

El tema presenta dos niveles, nacional y regional. Por una parte es necesario encontrar las instituciones más aptas en cada país (que no son necesariamente iguales) y por otra, desarrollar los vínculos para crear las instituciones regionales en el ámbito específico de las políticas de empleo.

En el plano nacional la experiencia reciente de los países de la Unión Europea y de América Latina, del MERCOSUR entre estos, muestra el carácter positivo de la participación de los actores privados en la intermediación, la capacitación y los programas de empleo transitorio. Paralelamente al aumento en la complejidad y la magnitud de los problemas de empleo, las respuestas de los gobiernos se reflejan en cambios en la legislación y en las instituciones, una mayor asignación de recursos y una diversificación de programas. Como principales objetivos de los cambios institucionales se destacan:

- la articulación de las demandas de la actividad económica con las ofertas de calificaciones del sistema educativo;
- la coordinación de los instrumentos de promoción del empleo y formación (políticas activas) con los de protección de los desempleados (políticas pasivas);
- la orientación y supervisión centralizada a cargo de una entidad pública y la ejecución descentralizada, a cargo de actores privados y locales.

Se señala que “La importancia de que el Ministerio de Trabajo no sea percibido sólo como un ministerio social, sino también como parte del equipo económico, no proviene únicamente de la trascendencia que tienen las reformas laborales y previsionales para el desempeño económico, sino también del hecho que los principales determinantes del empleo y los salarios no están principalmente en las políticas que día a día toman los Ministerios de Trabajo, sino en las grandes definiciones de la estrategia de desarrollo” (Cortázar 1997). “El empleo pasó a ser muy dependiente del diseño de la institucionalidad laboral, y ésta última debe tomar en consideración los cambios en la estructura productiva y del empleo a la que pretende regular.”

Para los países latinoamericanos “la interrogante principal es identificar cuáles son las instituciones adecuadas que, operando en un contexto de intensa competencia y de mayor rotación de la mano de obra, permitan proporcionar una adecuada protección al trabajador cesante y asistir a la movilidad laboral.” Es imprescindible lograr una estrecha vinculación entre los mecanismos de provisión de ingresos con los de capacitación y reinserción laboral, integrar la intermediación entre ofertas y demandas de empleo; la gestión del seguro de desempleo y la inserción de los desempleados.

En Brasil se destaca la estructura institucional apta para implementar una amplia gama de acciones de intermediación, capacitación o apoyo a MYPYMES. La administración de las PE's en el ámbito nacional es responsabilidad del Consejo Deliberativo del Fondo de Amparo al Trabajador (CODEFAT) con representantes del gobierno, empresarios y asalariados. Por el gobierno el Ministerio del Trabajo, el

Ministerio de la Seguridad Social y el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social. Tres representantes de las centrales sindicales y tres representantes de los empresarios. Cada Estado y Municipio debe tener su Comisión de Empleo a fin de recibir recursos. Como limitación se señala que las PE's financiadas con recursos del FAT dependen de la capacidad de negociación de cada actor, el diseño es el resultado de una interacción de factores (grupos de intereses, restricciones macroeconómicas, proyectos políticos, etc.) cuyo resultado no se conoce a priori. El Fondo de Amparo al Trabajador (FAT) financiará todas las PE's y cuenta con 0.6/0.7 % del PIB, porcentaje estable que da un horizonte para el diseño.

En Uruguay la JUNAE, que administra el Fondo de Reversión Laboral es el escenario de participación de mayor importancia, requiere una mayor velocidad en la identificación de los cambios en las demandas de calificaciones, para orientar la oferta de capacitación y la comunicación entre empresas, desempleados y ECAs. La asignación del FRL requiere consensos que se construyen lentamente y limita el campo de acción, ya que pueden existir actividades de interés para dos de los tres miembros de la Junta; como contrapartida, los acuerdos tienen mayor fuerza y permanencia, se evitan mayorías coyunturales, exige a los actores capacidad de negociación y se logra transparencia en el uso de los recursos.

En el plano regional del MERCOSUR los órganos, sus cometidos y procedimientos que tengan a cargo estos temas deberán tener en cuenta la soberanía de cada país en la definición de políticas así como la preocupación común por armonizarlas. En segundo lugar, la conveniencia de separar las tareas técnicas de las decisiones políticas. Tercero, apoyarse en los avances realizados para proponer nuevos objetivos viables, diferenciando los de corto plazo coherentes con una estrategia de largo plazo.

Periódicamente, por ejemplo una vez por año, un órgano técnico (como el SGT 10, Comisión 2) podría elaborar un diagnóstico y recomendaciones de armonización de políticas para el Grupo Mercado Común. Este lo analiza y define recomendaciones de lineamientos para los países. Cada Estado miembro diseña sus políticas e informa y el proceso finalizaría en un documento de consenso aprobado por el GMC.

Con relación a la situación actual, esta propuesta implica institucionalizar el análisis periódico de las políticas de empleo de los Estados y la definición de lineamientos acordados. Cabe preguntarse si es posible intentar este camino o se requiere, como precondition, un marco de estrategia de desarrollo y políticas macroeconómicas consensuado. Las interrogantes se multiplican cuando se considera la agenda para el futuro inmediato ¿regular los impactos de la integración? ¿promover la reducción de las asimetrías? ¿qué instrumentos y que políticas? ¿relacionar los acuerdos

comerciales con estándares laborales? (no parece tan importante en el MERCOSUR como en el NAFTA)

### *La evaluación de las políticas*

---

La evaluación no ha sido una práctica sistemática y rigurosa en América Latina (Samaniego 2003) ni en la región. Las experiencias son escasas, las metodologías discutibles y los resultados ambiguos, no establecen conclusiones categóricas sobre la eficacia, la eficiencia y los impactos de las acciones, lo que hace particularmente importante el intercambio de experiencias.

Dos ejemplos brasileños: a. la Capacitación Profesional tenía objetivos muy generales tomados de la Unión Europea; pero las tasas de desempleo son mayores en la PEA de escolaridad media que en la de bajo nivel educativo; b. Un ejemplo exitoso “El sistema de intermediación se singulariza por una dicotomía entre sus modestos objetivos y la calidad de su sistema de evaluación, creado por técnicos del propio Ministerio del Trabajo y Empleo y sus cualidades son diversas: es económico (casi no requiere recursos para el cálculo de indicadores dado que utiliza fuentes de datos ya existentes), riguroso técnicamente, no está sujeto a subjetividades o manipulaciones, es divulgado mensualmente y posibilita resultados que pueden ser utilizados por los gestores para reformular políticas públicas. Ese es un ejemplo de creatividad dado que, con pocos antecedentes en el campo internacional, utiliza bases de datos existentes en el país para construir un sistema de indicadores de evaluación en tiempo real de una rigurosidad técnica que llama la atención.” (Ramos 2003)

En Argentina “cabe reflexionar si los estudios de impacto, como los que evaluaron los resultados del Plan Joven y de los Programas TRABAJAR, resultan suficientes para apreciar en toda su magnitud la implicancia de estas políticas. Si bien la información que brindaron los estudios realizados permitió mejorar aspectos puntuales de la gestión de los planes, otros enfoques, tanto a nivel macro como desde distintas perspectivas, contribuirían a complementar y ampliar el nivel de análisis. Por ello, pareciera conveniente explorar el criterio sobre “buenas prácticas” en el campo de las políticas de empleo que actualmente se impone en la Unión Europea . (Lanari 2003)

Un ejemplo uruguayo, el seguro de desempleo tiene cuatro impactos ajenos a sus objetivos, cubre un bajo porcentaje de los desempleados, no cubre el desempleo de larga duración, da flexibilidad “numérica” a las empresas y estimula el empleo informal.

### *Lineamientos de trabajo futuro*

---

Se pueden destacar algunos temas para la agenda del Observatorio en el corto y el mediano plazo.

En el corto plazo, se trataría de generar los prerequisites para avanzar en la armonización de las políticas de empleo en la región y su aporte a la integración de los mercados de trabajo:

- Coordinación de las estadísticas e indicadores que permitan la comparación de los diagnósticos nacionales, una selección de objetivos prioritarios y focalización más afinada, y una evaluación rigurosa de los resultados de las políticas.
- Identificar las asimetrías. Concepto y ámbito (mercado de trabajo; laboral; social; económico; jurídico, institucional, político y cultural). Caracterización, explicación, lineamientos para la corrección (Segunda etapa, instrumentos disponibles y complementarios necesarios, caracterización y evaluación) Metodología: contexto, por revisión bibliográfica y mercado de trabajo, investigación original.
- Mejorar los procedimientos de priorización, focalización y evaluación. Los resultados de las políticas están en relación a su contexto. En la focalización, los criterios, las metodologías y los procedimientos pueden ser comunes, pero los objetivos serán necesariamente distintos ¿programa experimental coordinado? (en los cuatro países con la misma metodología)?
- El papel de la cooperación internacional en los planos técnico y financiero.

En un plazo mayor, aprender en la región intercambiando experiencias sobre:

- Financiación. Discusión sobre los montos asignados y su relación con las prioridades del gasto público, las fuentes posibles tanto nacionales como de la cooperación internacional, y finalmente, el rol del sector público y los actores privados en los procedimientos de asignación.
- Coyuntura y política de empleo. La coyuntura condiciona las prioridades de las políticas. Cuando crece la actividad económica y se crean nuevos puestos de trabajo, se debe priorizar la empleabilidad. En la recesión, el apoyo a los desempleados.
- Para aumentar la eficacia y la eficiencia de políticas y programas de empleo, dando una respuesta adecuada a los cambios en la coyuntura económica y el mercado de trabajo, se podría asignar una función de superintendencia a una institución pública, que debería tener una percepción global del mercado de trabajo y sus condicionantes, para cumplir un papel de supervisión,

seguimiento, orientación y apoyo a la gestión de las instituciones que integran el sistema de empleo. Se trata principalmente de consultar durante el diseño, apoyar durante la ejecución y supervisar la evaluación.

- Definir la lógica económica (¿seguro o subsidio?) de la protección a los desempleados y especificar qué tipo de desempleo se quiere cubrir. Es necesario dar respuesta al desempleo de largo plazo o estructural, de trabajadores despedidos de actividades en desaparición o en procesos de reconversión, que requieren menos trabajadores y con calificaciones diferentes.
- Crear un ámbito de reflexión y coordinación convocando a actores públicos y privados que desde distintos lugares condicionan la situación y las políticas de empleo: equipo económicos estimando los impactos de la estrategia de desarrollo y las políticas de corto plazo sobre el nivel y la composición del empleo; en particular, del ritmo y la composición (sectorial y regional) del crecimiento y la inversión; otras instituciones públicas que inciden sobre la demanda, financieras y de promoción; actores que condicionan la calificación de la oferta, como la educación básica o actividades de formación; actores sociales; ONGs que implementan programas dirigidos a la generación de empleos.

## BIBLIOGRAFÍA

- Andraus, A.; Giacometti, C.; Golbert, L.; Green, J.; Nowalski, J.; Pavez, M.A.; Samaniego, N., y Verdera, F. (1998), Programas de empleo e ingresos en América Latina y el Caribe, BID-OIT, Lima.
- Atkinson, A.B., y Micklewright, J. (1991), “Unemployment Compensation and Labor Market Transitions: A Critical Review”, en Journal of Economic Literature, vol. XXIX, diciembre, pp. 1679-1727.
- Azam, Jean-Paul (1994), “Recent Developments in the Developed Country Literature on Labor Markets and the Implications for Developing Countries”, en Horton, Kanbur, Mazumdar (eds.), Labor Markets in an Era of Adjustment, Economic Development Institute of The World Bank, Washington.
- Banco Mundial (1995), Informe sobre el desarrollo mundial, Washington.
- BID (1998), Mercado de trabajo: entre la solidaridad y la lealtad, Montevideo, mayo.
- Comisión de la Comunidad Europea (1993), Crecimiento, competitividad, empleo. Retos y pistas para entrar en el siglo XXI, Libro Blanco, Luxemburgo.
- ----- (2000a), Estrategias para la creación de empleo en la sociedad de la información, Bruselas.
- Conte-Grand, A. (1997), Seguros de desempleo, formación profesional y servicios de empleo. sus relaciones y posibilidades en el proceso de reconversión económica, OIT, Santiago.
- Cortázar, R., et al. (1997), Administración Laboral y Ministerios de Trabajo en el siglo XXI, OIT, Lima.
- Fausto, A., Pronko, M. y Yannoulas, S. (2003) Políticas Públicas de Trabalho e Renda na América Latina e no Caribe. FLACSO Brasil
- Ferreira, M.C. (2003) La formación profesional en el MERCOSUR OIT CINTERFOR Montevideo
- Fuchs, D. y Straubhaar, T (2003) Economic Integration in the Caribbean: the development towards a common labour market Ginebra

- Ganuza, E.; Paes de Barros, R.; Taylor, L. y Vos, R. (eds.) (2001), Liberalización, desigualdad y pobreza: América Latina y el Caribe en los 90, Eudeba-PNUD-CEPAL, Buenos Aires.
- Garnier, Ph et van Imschoot, M (2002), Les fonds sociaux: reflections ete perspectives nouvelles Ginebra.
- Marshall, A. (1994) “Consecuencias económicas de los regímenes de protección de los trabajadores en América Latina”, en Revista Internacional del Trabajo, vol. 113, No.1.
- Márquez, G. (1998), “El desempleo en América Latina y el Caribe a mediados de los 90”, en Círculo de Montevideo, Mercado de trabajo: entre la solidaridad y la lealtad, PNUD-BID, Montevideo.
- Martínez, D. (1996), Políticas de mercado de trabajo en la OCDE y en América Latina, Oficina Regional de OIT, Lima.
- OIT (1998), Reestructuración, integración y mercado laboral. Crecimiento y calidad del empleo en economías abiertas, OIT, Santiago.
- (2001a), De la informalidad a la modernidad, Chile.
- (2001c), Reducir el déficit de trabajo decente: un desafío global, Memoria del Director General, Conferencia Internacional del Trabajo, 89ª Reunión.
- (2002a), Panorama Laboral 2002. América Latina y el Caribe, OIT, Lima, diciembre.
- (2002b), Informe sobre el empleo en el mundo 2001: la vida en el trabajo en la economía de la información, Ginebra.
- (2003), Políticas de Empleo en Chile y América Latina. Seminario en honor de Víctor E. Tokman OIT Santiago
- Observatorio del Mercado de Trabajo del MERCOSUR (2002) Informe del Mercado de Trabajo del MERCOSUR Año 2, No. 2, noviembre. Brasilia
- OIT MTE (1999), Abertura e ajuste do mercado de trabalho no Brasil. Políticas para conciliar os desafios de emprego e competitividade

- PREALC (1974), Políticas de empleo en América Latina, Santiago.
- (1976), El problema del empleo en América Latina. Situación, perspectivas y políticas, Santiago.
- (1978), Sector Informal. Funcionamiento y políticas
- (1993), Ajuste, reformas y mercado laboral, Chile.
- Ramos, C. A. (2002), Las políticas de mercado de trabajo y su evaluación en Brasil. Serie Macroeconomía del Desarrollo No. 16, CEPAL, Santiago de Chile
- Raczynski, D. (1998) Para combatirla pobreza en Chile En Cortazar y Vial, “Construyendo opciones. Propuestas económicas y sociales para el cambio de siglo” Santiago
- Rodgers, G., y Reinecke, G. (1998), “La calidad del empleo: Perspectivas y ejemplos de Chile y Brasil”, en OIT, Reestructuración, integración y mercado laboral. Crecimiento y calidad del empleo en economías abiertas, Santiago.
- Samaniego, N. (2003) Las políticas de mercado de trabajo y su evaluación en América Latina. CEPAL Santiago
- Secretaría Permanente Sistema Económico Latinoamericano (SELA) 2003 El comercio internacional en la actualidad y las pequeñas economías de América Latina y el Caribe. Asimetrías y trato especial y diferenciado.

Thuy, P., Hansen, E., y Price, D. (2001), The public employment service in a changing labour market, Ginebra.

Tokman, V., y Martínez, D. (1999), Flexibilización en el margen: la reforma del contrato de trabajo, OIT, Lima.

Vaillant, M. y Terra, M.I. 2000 Comercio, fronteras políticas y geografía: un enfoque regional de la integración económica. Montevideo

Vega, M. L. (2001), La reforma laboral en América Latina. Un análisis comparado. OIT Lima.

Wurgaft, J. (1988), Empleos de emergencia, Santiago.

(1993), Fondos de Inversión Social en América Latina, PREALC, Santiago.