
macroeconomía del desarrollo

R

etos y respuestas: Las políticas laborales y del mercado de trabajo en Costa Rica, Panamá y Uruguay

Jürgen Weller



División de Desarrollo Económico

Santiago de Chile, septiembre de 2009



Este documento fue preparado por Jürgen Weller, Oficial de Asuntos Económicos de la División de Desarrollo Económico de la CEPAL, en el marco de las actividades del proyecto CEPAL/AECID “Políticas e Instrumentos para la Promoción del Crecimiento en América Latina y el Caribe”. El anexo sobre la estrategia europea de empleo fue preparado por Andrés Véliz, consultor de la División de Desarrollo Económico.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN versión impresa 1680-8843 ISSN versión electrónica 1680-8851

ISBN: 978-92-1-323326-9

LC/L.3092-P

N° de venta: S.09.II.G.76

Copyright © Naciones Unidas, septiembre de 2009. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
Introducción	7
1. La evolución reciente de los mercados de trabajo de Costa Rica, Panamá y Uruguay	11
2. Características y tendencias de la institucionalidad laboral en Costa Rica, Panamá y Uruguay	21
3. De manera de conclusión: Fortalezas, debilidades y propuestas	33
3.1. Aspectos de la política laboral.....	34
3.2. Aspectos de las políticas del mercado de trabajo	36
3.2.1. Información y análisis	36
3.2.2. Intermediación y asesoramiento.....	36
3.2.3. Formación y capacitación	37
3.2.4. Fomento del acceso al mercado de trabajo formal.....	38
3.2.5. Generación de empleo.....	38
3.2.6. Fomento del autoempleo y la microempresa.....	39
3.2.7. Políticas pasivas	39
3.2.8. Dirección y gestión	39
Bibliografía	41
Anexo: La estrategia europea de empleo	43
Bibliografía	79
Serie Macroeconomía del desarrollo: números publicados	83

Índice de cuadros

CUADRO 1	CORRELACIÓN EMPLEO – PRODUCTO, POR CATEGORÍA DE OCUPACIÓN.....	14
CUADRO 2	COSTA RICA, PANAMÁ Y URUGUAY: TASAS DE DESEMPLEO, POR SEXO, EDAD Y NIVEL EDUCATIVO, 2005.....	15
CUADRO 3	COSTA RICA, PANAMÁ: GENERACIÓN DE EMPLEO POR RAMA DE ACTIVIDAD	17
CUADRO 4	ALGUNAS VENTAJAS Y RIESGOS POTENCIALES DE LA REGULACIÓN BASADA EN MECANISMOS DE MERCADO, LEGALES Y NEGOCIADOS	22

Índice de gráficos

GRÁFICO 1	COSTA RICA, PANAMÁ Y URUGUAY: EVOLUCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN LABORAL, LA OCUPACIÓN Y EL DESEMPLEO, 1990 – 2008.....	12
GRÁFICO 2	COSTA RICA, PANAMÁ, URUGUAY: CRECIMIENTO ECONÓMICO Y GENERACIÓN DE EMPLEO POR CATEGORÍA DE OCUPACIÓN	13
GRÁFICO 3	COSTA RICA, PANAMÁ, URUGUAY: EVOLUCIÓN DEL EMPLEO ASALARIADO CONTRIBUTIVO A LA SEGURIDAD SOCIAL, 1991 – 2008	14
GRÁFICO 4	COSTA RICA, PANAMÁ, URUGUAY: EVOLUCIÓN DE LOS SALARIOS REALES, 1990 – 2008.....	14
GRÁFICO 5	COSTA RICA, PANAMÁ, URUGUAY: COMPOSICIÓN DE LA POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE INACTIVA, POR SEXO, 2005	16
GRÁFICO 6	COSTA RICA, PANAMÁ URUGUAY: COMPOSICIÓN DE LA POBLACIÓN NO ECONÓMICAMENTE ACTIVA, POR EDAD, 2005.....	16
GRÁFICO 7	COSTA RICA, PANAMÁ, URUGUAY: INSERCIÓN EN SECTORES DE BAJA PRODUCTIVIDAD, 2005	18
GRÁFICO 8	COSTA RICA Y PANAMÁ: COBERTURA POR EL SISTEMA DE SALUD, SEGÚN SECTOR DE INSERCIÓN, 2005.....	18
GRÁFICO 9	COSTA RICA, PANAMÁ, URUGUAY: POBREZA Y EMPLEO URBANO, 2005/2006.....	19
GRÁFICO 10	COSTA RICA, PANAMÁ: POBREZA Y EMPLEO RURAL, 2006	20

Resumen

El desempeño de los mercados de trabajo depende crucialmente del contexto macroeconómico y de la institucionalidad laboral. Esta institucionalidad debe contribuir a la generación de empleo de calidad, fomentando un funcionamiento eficiente de los mercados de trabajo y la protección de los trabajadores, como actores del mercado quienes estructuralmente están en desventaja. Mercados globalmente integrados, un crecimiento económico volátil y un acelerado cambio tecnológico generan nuevos desafíos al respecto. En consecuencia se plantea la pregunta sobre las opciones para el perfeccionamiento de esta institucionalidad para que ésta pueda cumplir con sus objetivos en este nuevo contexto.

Para ser efectivos, los instrumentos y mecanismos que forman la institucionalidad laboral tienen que ajustarse a las características de cada país. En el proyecto en cuyos resultados se basa este documento, se analizaron detalladamente las políticas laborales y del mercado de trabajo en tres países de la región, Costa Rica, Panamá y Uruguay. Después de una introducción en que se plantea los desafíos existentes, se describe la evolución reciente de los mercados de trabajo de estos países la cual reflejó su positivo desempeño macroeconómico en el período de análisis, si bien permanecieron grandes desafíos en términos de generación de empleo de calidad. En el segundo capítulo se resumen los resultados de los análisis sobre las características, fortalezas y debilidades de las políticas laboral y del mercado de trabajo en los tres países. Estas políticas muestran similitudes, pero también significativas diferencias las cuales se explican por trayectorias ideosincráticas en el desarrollo de la institucionalidad laboral. En el último capítulo se desarrolla una serie de recomendaciones, en ambas áreas de políticas, orientadas a perfeccionar la institucionalidad laboral para que contribuya de mejor manera a la generación de empleo de calidad.

Introducción

El mercado de trabajo juega un papel clave para el desarrollo económico y social. Por una parte, el empleo y los ingresos laborales son fuentes fundamentales para el bienestar de la gran mayoría de la población y sus características inciden significativamente en la distribución de los ingresos. Por lo tanto, el fomento de la generación de empleo productivo y de calidad es una tarea clave de las políticas públicas. Por otra parte, la manera del funcionamiento del mercado de trabajo influye en la evolución de la productividad y con ello en la competitividad sistémica de largo plazo que, por su parte, genera la base material para la generación de dichos empleos de calidad.

De esta manera, el mercado de trabajo da y recibe múltiples señales, y el comportamiento de los actores relevantes en este mercado y el modo de retroalimentación con otros mercados incide fuertemente en el bienestar de los hogares y en el desarrollo económico. Las características de funcionamiento de este mercado, por su parte, dependen en gran parte de la institucionalidad laboral.

Las instituciones laborales son reglas con diferente grado de formalidad, que establecen las pautas para el comportamiento de los actores del mercado de trabajo. Estas regulaciones pueden basarse en relaciones de mercado, en estipulaciones legales y en la negociación colectiva (Betcherman, Luinstra y Ogawa, 2001). Entre estas instituciones se puede mencionar la legislación sobre las relaciones laborales individuales y colectivas, las políticas activas del mercado de trabajo, los sistemas de protección contra el desempleo y también los comportamientos objeto de sanción informal o de acuerdo directo entre empleador y trabajador. El fin último de la institucionalidad laboral debe ser la generación de empleo de calidad. Para alcanzar este fin, las instituciones deben cumplir un doble objetivo: asegurar un funcionamiento eficaz del mercado de trabajo, es decir, lograr una asignación óptima de los recursos, y garantizar la protección y el fortalecimiento de los actores en desventaja en un mercado que presenta desigualdades estructurales entre los actores. En conclusión, una institucionalidad laboral adecuadamente diseñada estimula el crecimiento económico, la competitividad, el empleo y la cohesión social.

Como todas las instituciones, las laborales son producto de procesos sociales e históricos y, por lo tanto, varían en el espacio y en el tiempo. Su expresión específica depende de la manera en que responden a los retos planteados para que cumplan con el citado objetivo en un entorno concreto y de la manera en que los principales actores han podido hacer prevalecer su interpretación específica de este entorno y los requisitos correspondientes. Obviamente también pueden existir y existen instituciones que no contribuyen al cumplimiento de este objetivo, pero estas instituciones son poco relevantes, como se expresa por ejemplo en un elevado nivel de incumplimiento de las normas correspondientes. Otro aspecto importante es la sostenibilidad política de una institucionalidad específica, pues relaciones de fuerza pasajeras pueden llevar a imponer soluciones sin amplia legitimidad, las cuales se revocarían fácilmente cuando el contexto político cambia.

Desde diferentes perspectivas teóricas se ha argumentado que las instituciones laborales creadas en las décadas de la pos-guerra han perdido su capacidad de cumplir con su doble objetivo, a causa de profundas transformaciones en el entorno económico y social. Al respecto, se han mencionado, entre otros, las siguientes tensiones entre la institucionalidad laboral y el cambiante entorno económico y social:

- la institucionalidad laboral de la pos-guerra contribuyó significativamente a aumentos de la productividad en un entorno fordista, pero con a superación de esta modalidad de desarrollo se requiere un nuevo esquema de regulación;
- a causa de rigideces generadas por la institucionalidad laboral no se puede aprovechar de manera óptima las oportunidades de mercados crecientemente integrados;
- el bienestar de grandes segmentos de la población se empeora en el contexto de una elevada inestabilidad económica y social, por lo que se requieren nuevos mecanismos de protección;
- la institucionalidad laboral termina ser excluyente si no se prevén mecanismos para una cobertura cada vez más amplia, los que tendrían que tomar en cuenta la capacidad productiva de las economías;
- las políticas activas del mercado de trabajo no cumplen con su función de fomentar la productividad y competitividad –y con ello las bases para una mejor calidad de empleo– si no incentivan procesos de capacitación laboral pertinentes tanto para el desarrollo productivo como para las necesidades de las personas en edad de trabajar.

Las respuestas a estos y otros retos, que no sólo afectan los países latinoamericanos, han sido variadas. Se puede resumir las posiciones en disputa entre las que suponen que muchas instituciones representan distorsiones que obstaculizan un funcionamiento eficiente del mercado laboral y aquellas que las consideran indispensables para mejorar los resultados económicos y sociales de este mercado (Freeman, 1993 y 2005). Simplificando se puede afirmar que desde la primera posición se argumenta que para mejorar el funcionamiento del mercado laboral y de esta manera la capacidad de ajuste de las empresas, la respuesta óptima al nuevo entorno tecnológico y económico consistiría en flexibilizar y, en algunos casos, privatizar las instituciones. Esto implicaría, p.ej., facilitar y abaratar el despido, limitar las negociaciones al nivel de la

empresa, mantener el salario mínimo en un nivel que representa la productividad de entrantes al mercado laboral de baja calificación, reducir los beneficios de los esquemas de protección al desempleo y traspasar la capacitación y la intermediación a manos de empresas privadas.

Por otra parte, la posición que pone énfasis en los aspectos benignos de la regulación legal y la negociación colectiva, sobre todo por sus componentes de protección a los trabajadores, propone que los salarios mínimos deben ser parte de una activa política de ingresos, fomenta la estabilidad en los puestos de trabajo, sobre todo por medio de desincentivos a los despidos, refuerza la negociación colectiva a nivel de la rama de actividad y da un impulso a la inspección del trabajo. Frente a estas posiciones, en muchos países han prevalecido combinaciones de medidas orientadas a una mayor flexibilización y un mayor espacio para la empresa privada con otras orientadas a reforzar mecanismos de protección, la organización sindical y/o la regulación estatal (Vega Ruiz, 2005).

Obviamente, ninguna de estas orientaciones es buena o mala por sí; el impacto de estas políticas depende del punto de partida de la institucionalidad¹ y de los cuellos de botella para su buen funcionamiento. Para el análisis de los retos y las políticas recientes en las áreas de la política laboral (relaciones individuales y colectivas), las políticas activas del mercado de trabajo (capacitación laboral, intermediación, generación directa e indirecta de empleo, fomento de la formación y el desarrollo productivo de microempresas) se ha encontrado útil la referencia al concepto de la *flexiguridad*, término acuñado en el debate europeo a partir de las experiencias de los países nórdicos y de los Países Bajos y que ha sido adaptado por la Unión Europea como orientación estratégica para la institucionalidad laboral (CEPAL, 2008b). Obviamente, esta referencia no implica necesariamente que fuera deseable, y mucho menos factible, copiar el conjunto de instituciones laborales de algún país europeo porque sería “superior” a alternativas institucionales. Sin embargo, se considera que se trata de una respuesta coherente y, según indica la experiencia hasta este momento, exitosa a los múltiples retos que enfrenta la institucionalidad laboral y que, en los grandes rasgos, son similares en la Unión Europea y en América Latina. Destacan al respecto el logro de una adaptación negociada para que la nueva institucionalidad sea sostenible en el tiempo, la importancia de una visión integrada que perciba los diferentes componentes de la institucionalidad como complementarios y la inserción de la institucionalidad laboral en una estrategia de desarrollo a largo plazo.

En América Latina, hasta ahora el análisis de la forma en que los países enfrentaron los retos en las diferentes áreas mencionadas previamente, se ha concentrado en las experiencias de algunos países grandes y medianos de la región (Weller, 2009a). Para completar los trabajos realizados hasta ahora, en el marco del programa de cooperación CEPAL/AECID “Políticas e instrumentos para la promoción del crecimiento en América Latina y el Caribe” se ha extendido el análisis a tres países de menor tamaño, pero con un nivel de desarrollo relativamente elevado, como lo muestran indicadores como el índice de desarrollo humano y el PIB por cápita, a saber Costa Rica, Panamá y Uruguay.

En la sección que sigue a esta introducción se revisa la evolución reciente de los mercados laborales de los tres países. Se destaca como la fase de relativamente elevado crecimiento económico a mediados de la primera década del siglo XXI contribuyó a mejorar muchos de los indicadores laborales. Sin embargo, se mantuvieron problemas de inserción laboral, tanto en el agregado como, y sobre todo, para grupos específicos. En la segunda sección se examinan las características de la institucionalidad laboral en Costa Rica, Panamá y Uruguay, con base en las investigaciones llevadas a cabo en el marco del mencionado programa de cooperación, revisando primero la política laboral y después los instrumentos de protección al desempleo y las políticas activas del mercado laboral. En la sección final, se presentan conclusiones sobre los avances y retos de los países en estos campos políticos, haciendo énfasis la relevancia del diálogo social y en buenas prácticas de los servicios públicos de empleo. En un extenso anexo se resume el debate de la Unión Europea sobre el perfeccionamiento de la institucionalidad laboral en el contexto de rápido cambio. Se considera útil incluir esta información en este documento ya que ilustra un debate político sobre temas que son de gran relevancia también para los países latinoamericanos.

¹ Por ejemplo, no es lo mismo en términos de impacto si un aumento de 20% del salario mínimo se da en un contexto en que este salario su ubica en un nivel de 30% o de 60% del salario medio.

1. La evolución reciente de los mercados de trabajo de Costa Rica, Panamá y Uruguay²

Costa Rica, Panamá y Uruguay se encuentran entre los países latinoamericanos con el mayor ingreso per cápita en 2007 (medido en dólares corrientes posiciones siete, seis y dos, respectivamente, sin corrección por poder de compra). Entre 2003 y 2008 los tres países vivieron –tal como la región en su conjunto– un proceso de crecimiento económico que ha sido elevado en la perspectiva histórica. Sus respectivas tasas de crecimiento anual fueron 6,0%, 8,0% y 7,7%³, claramente por encima de la tasa de la región en su conjunto, 4,9%. Cabe señalar, sin embargo, que el desempeño previo fue dispar, y entre 1990 y 2002 el crecimiento anual fue de 4,7% en Costa Rica, 3,7% en Panamá y sólo 1,2% en Uruguay. En ese período los tres países registraron una elevada volatilidad del crecimiento⁴, pero sólo Uruguay sufrió una profunda crisis económica como consecuencia sobre todo del “contagio” de la evolución económica argentina. En efecto se registró una caída anual del PIB de 4,8%, y acumulada de 17,7% entre 1999 y 2002, la cual antecedió a la recuperación a partir de 2003⁵. Costa Rica y Panamá, por otra parte, afectados también por las crisis en otras economías de la región, registraron bajas (menos de 2%), si bien positivas tasas de crecimiento en 1996 y 2000-2001 el primer país, y 1995 y 2001 en el segundo.

² Para más detalles, véanse Weller (2009b, 2009c y 2009d). El autor agradece a Fidelina Uribe por el procesamiento de las encuestas de hogares.

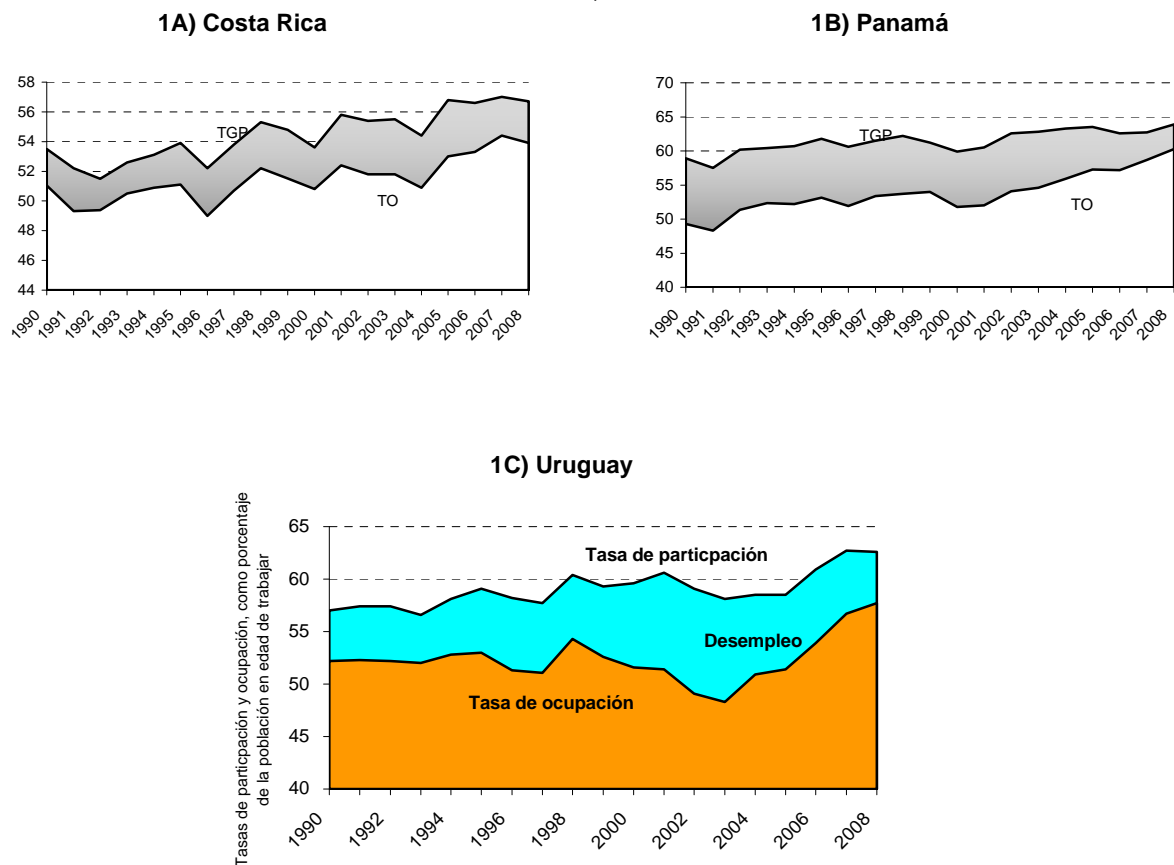
³ Con tasas de crecimiento de 4,1%, 6,2% y 7,6%, respectivamente, de su PIB p.c. (datos de la CEPAL).

⁴ Con una desviación estándar de las tasas de crecimiento de 2,9, 2,9 y 5,3, versus 2,0 para la región en su conjunto.

⁵ Recién en 2006 se recuperó el PIB p.c. de 1998.

La inestabilidad del crecimiento y, sobre todo los períodos de crisis y enfriamiento, así como de acelerado crecimiento se reflejaron claramente en los principales indicadores laborales, como lo indica el gráfico 1.

GRÁFICO 1
COSTA RICA, PANAMÁ Y URUGUAY: EVOLUCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN LABORAL, LA OCUPACIÓN Y EL DESEMPLEO, 1990 – 2008

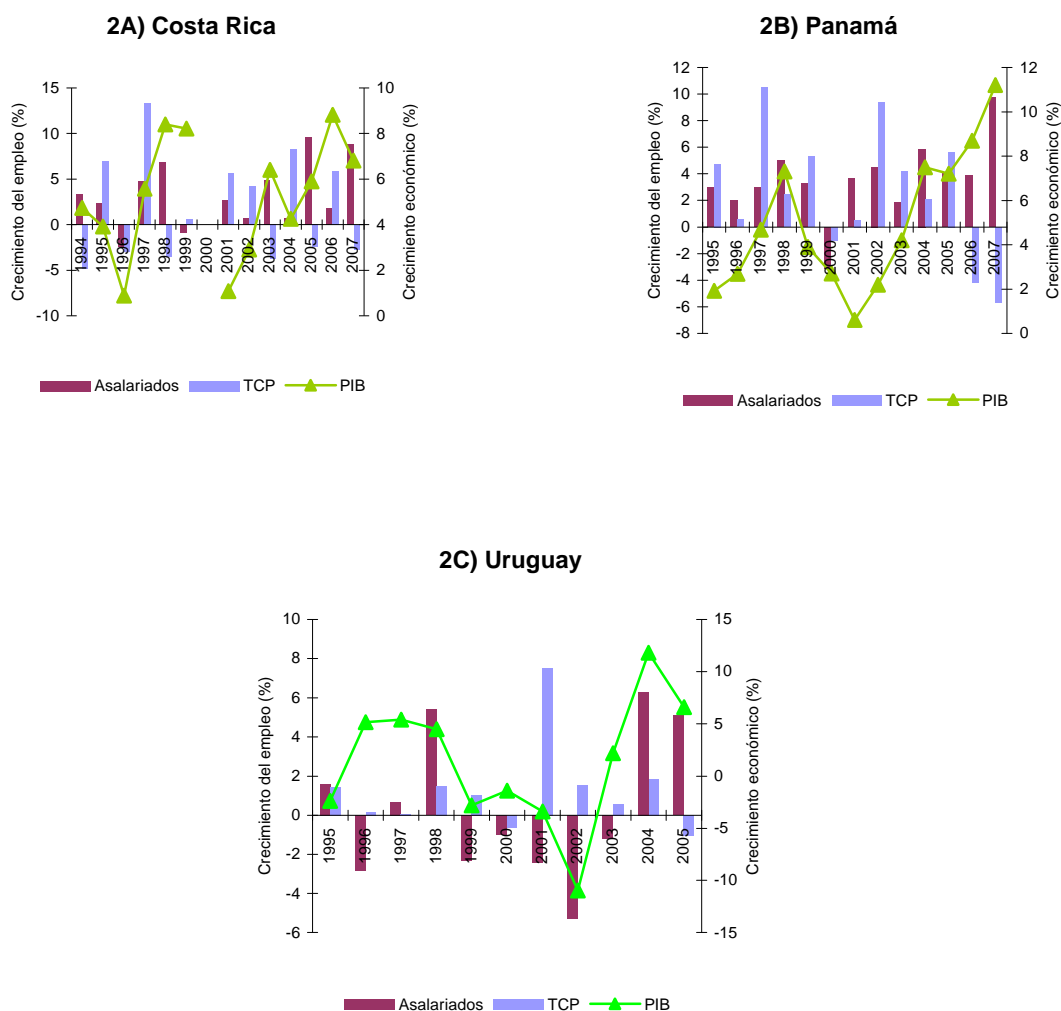


Fuente: Elaboración propia, con base en las encuestas de hogares de los países.

En los gráficos, primero se observa el impacto de las diferentes fases de crecimiento en la tasa de ocupación. Segundo, la tasa de participación se comportó –sobre todo en Costa Rica y Panamá, pero en menor grado también en Uruguay– básicamente de manera procíclica, lo que, tercero, atenuó el impacto de las fases de bajo crecimiento en el desempleo abierto. Una primera excepción han sido los años 2000-2001 en Uruguay, donde en el contexto de una crisis ya prolongada, la tasa de participación aumentó, lo que amplió marcadamente la brecha entre oferta y demanda, con la expresión de un elevado desempleo abierto. Una segunda excepción se registra en algunos años de acelerado crecimiento, cuando la participación laboral dejó de subir (2006 y 2008 en Costa Rica, 2006/07 en Panamá, 2008 en Uruguay) lo que contribuyó a una marcada reducción de la tasa de desempleo que en los tres países a fin del período cayó a tasas similares o más bajas de las observadas al inicio de la década de los noventa.

Si observamos la expansión de las dos principales categorías de ocupación (empleo asalariado, trabajo por cuenta propia) a lo largo de los últimos años, en comparación con la evolución del crecimiento económico, podemos constatar que en los tres países el empleo asalariado se comportó generalmente, aunque con excepciones, de manera procíclica, o sea creció con tasas elevadas en años de mayor crecimiento de la actividad económica y creció poco o incluso cayó cuando la economía estuvo en una fase poco dinámica (gráfico 2).

GRÁFICO 2
COSTA RICA, PANAMÁ, URUGUAY: CRECIMIENTO ECONÓMICO Y GENERACIÓN DE EMPLEO POR CATEGORÍA DE OCUPACIÓN



Fuente: Elaboración propia, con base en las encuestas de hogares de los países
 Nota: En Costa Rica, debido a un cambio del marco muestral en 2000, los datos respecto al año anterior no son comparables. En Uruguay no se dispone de información a partir de 2006.

Por otra parte, respecto al trabajo por cuenta propia se registran tanto años con un comportamiento procíclico (p.ej., 1996 y 2006 en Costa Rica, 2001 y 2005 en Panamá, 2000 y 2004 en Uruguay), como años en que este tipo de empleo se comporta de manera opuesta al crecimiento económico (p.ej., 2001 y 2007 en Costa Rica, 1995 y 2006/2007 en Panamá, 2001/2002 y 2005 en Uruguay). Como lo indica el cuadro 1, aparentemente este segundo comportamiento ha sido preponderante en los tres países, pues la correlación entre generación de empleo por cuenta propia y el PIB ha sido negativa, lo que indicaría que la mayor parte del trabajo por cuenta propia representa un empleo de supervivencia que se genera por falta de alternativas de mayor productividad e ingresos. El empleo asalariado, por otra parte, registra una –sobre todo en Panamá y Uruguay– elevada correlación positiva respecto al crecimiento económico, lo que refleja la importancia del crecimiento económico para la demanda laboral.

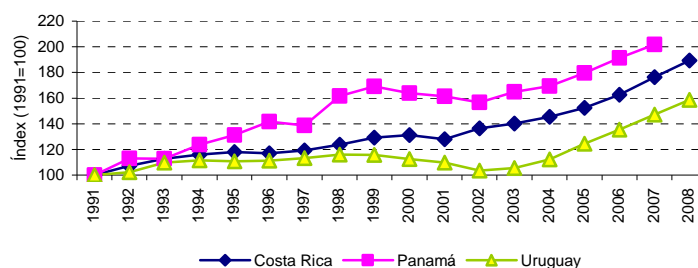
CUADRO 1
CORRELACIÓN EMPLEO – PRODUCTO, POR CATEGORÍA DE OCUPACIÓN

País	Período	Empleo asalariado	Trabajo por cuenta propia
Costa Rica	1995–2007	+0,42	-0,36
Panamá	1995–2007	+0,65	-0,46
Uruguay	1995–2005	+0,77	-0,30

Fuente: Elaboración propia, con base en las encuestas de hogares de los países.

Un bajo crecimiento económico y el freno correspondiente para la demanda laboral tienen un impacto directo en la protección de los trabajadores. Como lo muestra el gráfico 3, el número de asalariados cotizantes refleja con nitidez la evolución de las tres economías, subiendo en fases de alto crecimiento y cayendo en períodos de bajo crecimiento o crisis económica⁶.

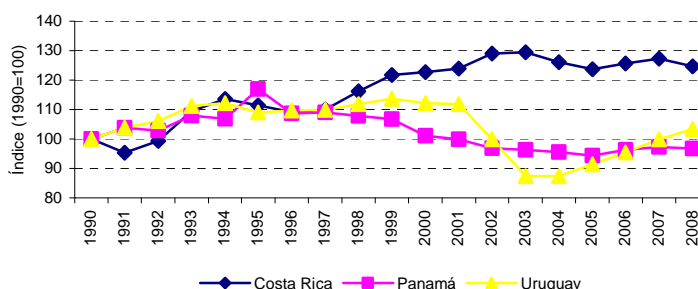
GRÁFICO 3
COSTA RICA, PANAMÁ, URUGUAY: EVOLUCIÓN DEL EMPLEO ASALARIADO CONTRIBUTIVO A LA SEGURIDAD SOCIAL, 1991 – 2008



Fuente: Elaboración propia, con base en datos de las instituciones de seguridad social de los países.

Mientras el dinámico aumento de empleos asalariados con seguridad social indicaría una mejoría de la calidad de empleo, la información sobre la evolución de los salarios reales no refleja un mercado de trabajo dinámico. En efecto, de manera similar que la región latinoamericana en su conjunto (CEPAL, 2008a), mientras la generación de empleo fue dinámica sobre todo a partir de 2004, los salarios medios reales se beneficiaron en menor grado del repunte económico de estos años (gráfico 4).

GRÁFICO 4
COSTA RICA, PANAMÁ, URUGUAY: EVOLUCIÓN DE LOS SALARIOS REALES, 1990 – 2008



Fuente: Elaboración propia, con base en información oficial de los países.

⁶ Cabe señalar, sin embargo, que la demanda laboral no es único facto que incide en el número de cotizantes; por ejemplo, factores como incentivos a la formalización y una mayor fiscalización pueden cambiar la relación entre costos y beneficios del aseguramiento y (des)incentivarlo.

¿Quiénes son los nuevos entrantes al mercado de trabajo? A este respecto cabe destacar dos tendencias:

1. La creciente incorporación de la mujer al mercado de trabajo ha llevado a una reducción continua de la brecha de la tasa de participación entre hombres y mujeres.
2. La expansión del sistema educativo y la mayor permanencia de los jóvenes en él implican un importante aumento del nivel educativo de los nuevos entrantes al mercado laboral.

Para analizar quiénes son los entrantes con mayores problemas de inserción laboral, observamos las tasas de desempleo para grupos específicos (cuadro 2).

CUADRO 2
COSTA RICA, PANAMÁ Y URUGUAY: TASAS DE DESEMPLEO, POR SEXO, EDAD Y NIVEL EDUCATIVO, 2005

	Costa Rica	Panamá	Uruguay
Total	6,7	10,6	12,4
Hombres	5,0	8,4	9,7
Mujeres	9,7	14,1	15,6
15-29 años de edad	11,5	18,6	23,5
30-54 años de edad	4,0	6,9	8,1
55-64 años de edad	3,1	4,4	5,9
0 a 6 años de estudios	7,0	5,6	12,5
7 a 12 años de estudios	8,1	17,6	14,1
13 y más años de estudios	3,7	14,6	8,6

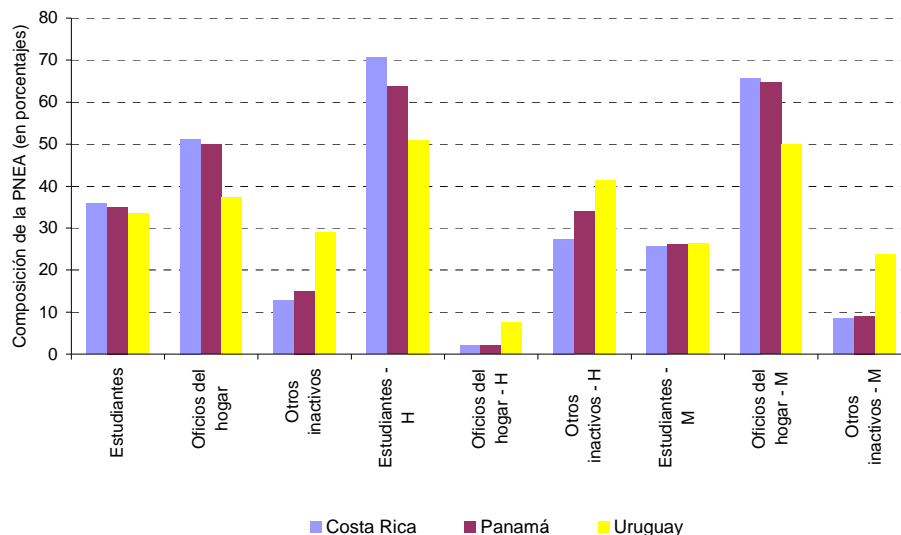
Fuente: Elaboración propia, con base en las encuestas de hogares de los países.

Observamos que ciertos grupos continúan con dificultades de inserción laboral que exceden ampliamente al promedio. Cabe destacar que la tasa de desempleo de las mujeres supera a la de los hombres en aproximadamente dos tercios y en Costa Rica incluso la duplica, lo que indica que una parte significativa de las mujeres que se incorporaron al mercado de trabajo no consiguieron empleo. Los jóvenes sufren típicamente tasas de desempleo marcadamente más alta que los adultos, e incluso en la definición amplia de la juventud hasta una edad de 29 años casi duplican la tasa general de desempleo. Esto se observa en prácticamente todos los países del mundo y las causas son múltiples (Weller, 2003; Tokman, 2008a).

El análisis de las tasas de desempleo por niveles educativos muestra para este período la típica “U invertida”, que indica que los mayores problemas de inserción se centran en los grupos educativos medios. Sin embargo, se observan diferencias interesantes entre los tres países, ya que en Costa Rica y Uruguay los más calificados tienen aparentemente los menores problemas de emplearse, con tasas claramente por debajo de la tasa global de desempleo, mientras en Panamá se registra un elevado desempleo académico, mientras los menos calificados se encuentran poco en el desempleo abierto, probablemente por una inserción masiva en actividades informales.

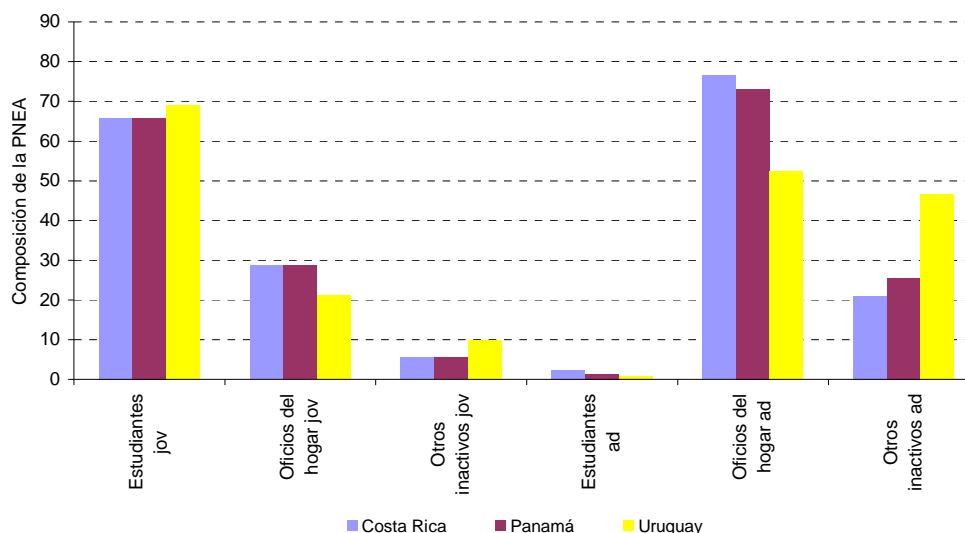
El análisis de las características de los nuevos entrantes al mercado de trabajo requiere complementarse con una mirada a las personas que **no** entran a este mercado, los llamados económicamente inactivos (gráficos 5 y 6).

GRÁFICO 5
COSTA RICA, PANAMÁ, URUGUAY: COMPOSICIÓN DE LA POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE INACTIVA, POR SEXO, 2005



Fuente: Elaboración propia, con base en las encuestas de hogares de los países.

GRÁFICO 6
COSTA RICA, PANAMÁ, URUGUAY: COMPOSICIÓN DE LA POBLACIÓN NO ECONÓMICAMENTE ACTIVA, POR EDAD, 2005



Fuente: Elaboración propia, con base en las encuestas de hogares de los países.

Entre los hombres inactivos predominan los estudiantes, mientras entre las mujeres hay un alto porcentaje dedicado a los oficios del hogar. En la diferenciación por edad, como era de esperar, entre los jóvenes la gran mayoría de inactivos son estudiantes, mientras entre los adultos (y, sobre todo, las adultas) prevalecen las personas dedicadas a los oficios del hogar. Las tasas son relativamente similares entre los tres países, con la excepción del peso de los “otros inactivos” en Uruguay que puede deberse a la estructura demográfica específica de ese país, que conlleva un porcentaje relativamente elevado de jubilados y pensionados. Cabe señalar finalmente, que en los tres países se registra una marcada

tendencia hacia un aumento de la proporción de los estudiantes entre los inactivos y una caída de la proporción de los oficios del hogar (sobre todo, entre los y las jóvenes).

Como ha sido característico durante las últimas décadas a nivel de la región en su conjunto, en los tres países las ramas de actividad del sector terciario han aportado la mayor parte de los nuevos puestos de trabajo. En el cuadro 3 se presentan, para Costa Rica y Panamá, el crecimiento reciente del empleo en las diferentes ramas de actividad, así como su contribución a la generación de nuevos puestos de trabajo⁷.

CUADRO 3
COSTA RICA, PANAMA: GENERACIÓN DE EMPLEO POR RAMA DE ACTIVIDAD
(Tasa de crecimiento p.a. y contribución al incremento del empleo)

	Costa Rica, 2001-2007		Panamá, 2002-2007	
	Tasa de crecimiento p.a.	Contribución	Tasa de crecimiento p.a.	Contribución
Total	3,7	100	4,1	100
Agricultura, ganadería y pesca	0,9	3,4	1,7	8,6
Industria Manufacturera	1,3	5,0	3,7	8,2
Construcción	5,9	11,8	11,7	21,6
Comercio	3,8	19,8	4,5	19,6
Restaurante y hoteles	3,9	6,0	7,4	8,3
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	6,5	10,6	2,5	4,4
Intermediación financiera	9,2	5,4	5,6	2,8
Actividades inmobiliarias y empresariales	4,6	7,7	9,8	10,2
Administración pública	3,2	4,1	2,6	4,0
Enseñanza	4,5	6,8	2,0	2,6
Servicios sociales y de salud	1,2	1,2	5,6	5,0
Servicios comunitarios y personales	3,0	3,2	-1,7	-2,3
Hogares con servicios domésticos	9,3	14,2	4,4	6,0
Otros	...	0,6	...	0,9

Fuente: Elaboración propia, con base en las encuestas de hogares de los países.

En efecto, en ambos países la agricultura y la industria manufacturera, si bien registraron un crecimiento del empleo, aportaron solo una pequeña proporción a la generación de nuevos puestos de trabajo. Fuera del sector terciario fue la construcción que en ambos países creó un elevado número de empleo –superando la suma de las otras dos ramas mencionadas.

De los rubros del sector terciario destacan el comercio, los restaurantes y hoteles, las actividades inmobiliarias y empresariales y el servicio doméstico, en Costa Rica además el transporte y la enseñanza.

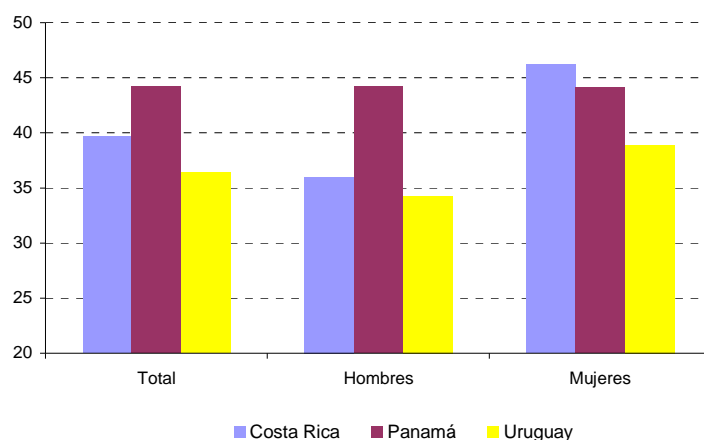
Respecto a la generación por grupos de ocupación, se ha constatado para los tres países un comportamiento polarizado, con aumentos bastante significativos entre los grupos más calificados

⁷ En Uruguay en 2006 se llevó a cabo un cambio del marco muestral para la medición del mercado laboral, con el cual los datos previos y posteriores a esta fecha no son estrictamente comparables. Véase Weller (2009d) sobre los cambios en la composición del empleo por rama en Uruguay.

(directivos, profesionales, técnicos), pero por otra parte una importante contribución de las ocupaciones no calificadas a los nuevos puestos de trabajo (Weller, 2009b, 2009c, 2009d).

Para terminar esta sección destacaremos algunos problemas específicos de calidad de empleo, que completarían los aspectos mencionados previamente. Una proporción significativa de los ocupados se desempeña en sectores de baja productividad, lo que suele estar correlacionado con bajos ingresos, precariedad laboral y bajos niveles de protección (gráfico 7). Entre los tres países destaca la alta proporción de estos sectores en Panamá, mientras en los casos de Costa Rica y, en menor grado, de Uruguay llama la atención la gran brecha entre hombres y mujeres.

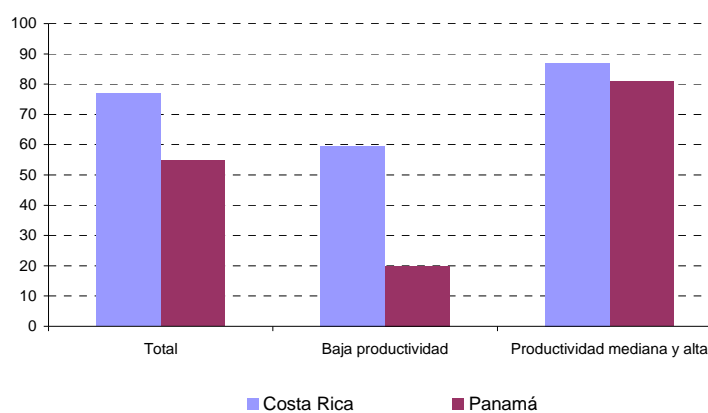
GRÁFICO 7
COSTA RICA, PANAMÁ, URUGUAY: INSERCIÓN EN SECTORES DE BAJA PRODUCTIVIDAD, 2005



Fuente: Elaboración propia, con base en las encuestas de hogares de los países.
Nota: Se excluyen los empleadores.

La importante presencia de sectores de baja productividad incide en la cobertura de los trabajadores por los sistemas de seguridad social, dado que en este sector la protección social es débil. Cabe señalar, sin embargo, que también en los sectores de productividad mediana y alta hay un significativo porcentaje de trabajadores sin cobertura de la seguridad social (gráfico 8).

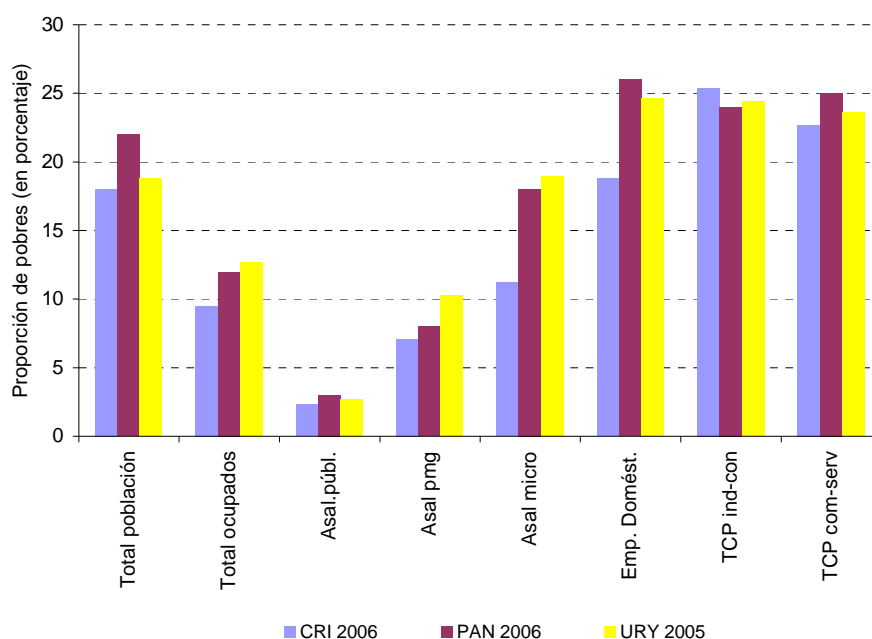
GRÁFICO 8
COSTA RICA Y PANAMÁ: COBERTURA POR EL SISTEMA DE SALUD, SEGÚN SECTOR DE INSERCIÓN, 2005



Fuente: Elaboración propia, con base en las encuestas de hogares de los países.

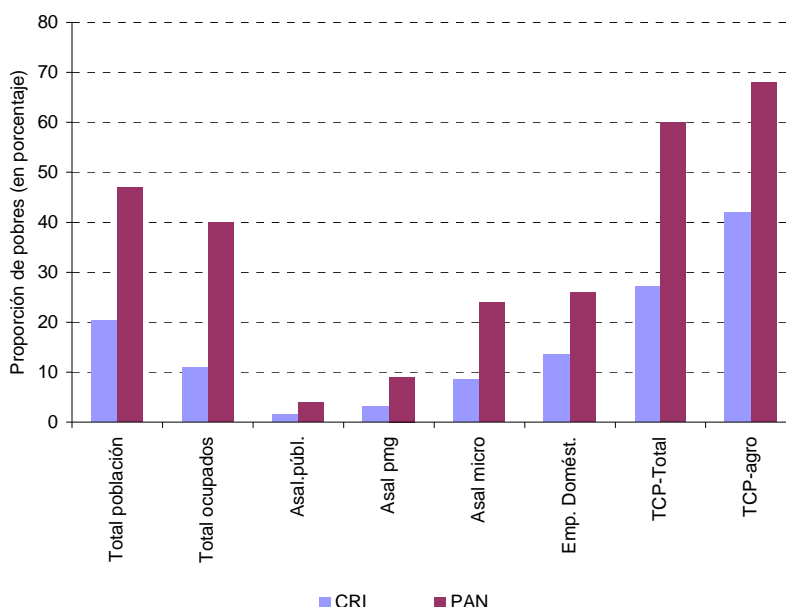
Finalmente, cabe señalar que entre 10% y 13% de los ocupadores urbanos en los tres países y entre 20% y 47% de los ocupados rurales costarricense y panameños han sido pobres en 2005/2006 (gráficos 9 y 10). Si bien, como es de esperar, estos porcentajes son menores que los de las respectivas poblaciones en su conjunto, los datos indican que una proporción significativo de los puestos de trabajo no generan los ingresos suficientes para sacar el hogar correspondiente de la pobreza. Destacan en las zonas urbanas, con pautas muy similares entre los tres países, las elevadas tasas de pobreza entre los trabajadores por cuenta propia no profesionales (tanto en la manufactura y la construcción como en el comercio y los servicios), las empleadas domésticas y, en menor grado, los asalariados de microempresas. En las zonas rurales, donde la pobreza es marcadamente superior en Panamá que en Costa Rica, cabe resaltar la elevada pobreza entre los trabajadores por cuenta propia, sobre todo del agro, lo que refleja los bajos niveles de activos y la baja productividad de la economía campesina.

GRÁFICO 9
COSTA RICA, PANAMÁ, URUGUAY: POBREZA Y EMPLEO URBANO, 2005/2006



Fuente: Elaboración propia, con base en CEPAL 2007 (Panorama social de América Latina 2007).

GRÁFICO 10
COSTA RICA, PANAMÁ: POBREZA Y EMPLEO RURAL, 2006



Fuente: Elaboración propia, con base en CEPAL 2007 (Panorama social de América Latina 2007).

Para concluir, cabe señalar que el período de crecimiento relativamente elevado que finalizó en 2008 facilitó una evolución positiva de varios indicadores laborales claves. Sin embargo, persiste una serie de problemas, tanto respecto a la evolución del mercado laboral en su conjunto, como para grupo específicos. Entre los primeros podemos mencionar el bajo crecimiento de los salarios reales a pesar de una dinámica demanda laboral. Entre los segundos cabe destacar los problemas de inserción laboral de las mujeres y jóvenes, el empleo sin protección social y el fenómeno de los trabajadores pobres, sobre todo trabajadores por cuenta propia. En este contexto surge la pregunta sobre el papel que la institucionalidad laboral puede jugar para mejorar ese desempeño, pregunta que se hace más pertinente en un momento en que las condiciones económicas global han empeorado marcadamente y amenazan la evolución de la economía de los países de la región, su desempeño laboral y el bienestar de su población.

2. Características y tendencias de la institucionalidad laboral en Costa Rica, Panamá y Uruguay

Como se enfatizó en la introducción, la institucionalidad laboral, para cumplir con sus objetivos debe ajustarse a su entorno económico, político y social, el cual varía entre países y a lo largo del tiempo. Como se indica en el cuadro 4, los tres tipos de regulación mencionados en esa ocasión tienen ventajas y desventajas, y depende de su combinación adecuada para que contribuyan a la generación de empleo de calidad, su objetivo clave, por medio de un funcionamiento eficiente de mercado laboral y la protección de los actores estructuralmente más débiles.

Como se indicó en la introducción en algunos países europeos, para hacer frente a los retos en materia de ajuste de la institucionalidad laboral, han elaborado una respuesta que consiste en combinar regulaciones laborales flexibles con sólidos mecanismos de protección al desempleo, tanto mediante subsidios financieros directos como mediante políticas activas del mercado de trabajo, combinación caracterizada a veces como “triángulo de oro” (Jørgensen, 2009). Esta respuesta se resume bajo el concepto de flexiguridad y fue asumido por la Unión Europea como orientación estratégica para la reorganización de la institucionalidad laboral de sus países miembro (ver anexo). En su versión más avanzada, esta concepción está integrada en una estrategia de desarrollo de largo plazo donde la formación continua juega un papel clave, lo que transforma el “triángulo de oro” en un “cuadrángulo de oro” (Jørgensen, 2009).

CUADRO 4
ALGUNAS VENTAJAS Y RIESGOS POTENCIALES DE LA REGULACIÓN BASADA EN MECANISMOS DE MERCADO, LEGALES Y NEGOCIADOS

Tipo de regulación	Ventajas potenciales	Riesgos potenciales
Basada en Mercado	Flexibilidad	Fallas de mercado
	Asignación eficiente	Cortoplacismo
	Bajos costos de transacción	Discriminación
Regulación legal	Previsibilidad	Rigidez
	Puede tomar en cuenta temas de equidad	Costos de monitoreo
	Mecanismos de monitoreo	Riesgo moral
Basada en negociaciones	Favorece inversión de largo plazo	Intensivo en tiempo
	Mecanismos de auto-monitoreo	Problemas de insider-outsider

Fuente: Betcherman, Luinstra y Ogawa, 2001, p.9; traducción del autor.

Cabe señalar que según un estudio de la OIT (ILO, 2004), en los países miembros de la OCED la percepción de la seguridad de empleo es más alta en aquellos países que combinan una alta protección para los desempleados y una elevada inversión en políticas activas del mercado de trabajo con leyes laborales poco protectoras para los puestos de trabajo. En estos casos se observa una alta rotación del empleo, pero las personas que pierden su puesto de trabajo reciben un fuerte apoyo de los sistemas de protección y las políticas, lo que para la gran mayoría facilita una pronta reinserción sin altas pérdidas de ingresos. Tokman (2008b) aplica una tipología similar a la institucionalidad laboral de los países latinoamericanos y constata una correlación positiva entre los niveles de seguridad laboral y aspectos estructurales como la urbanización, el tamaño del sector formal y la proporción de trabajadores asalariados.

Ahora bien, claramente las demandas de las empresas y de los trabajadores en un nuevo contexto estructural, y recientemente también en un contexto de enfriamiento y crisis económicos, así como la importancia de adaptar la institucionalidad laboral a las necesidades de una estrategia de desarrollo de largo plazo, requieren una revisión de muchos componentes de esta institucionalidad.

A continuación revisaremos, con el trasfondo de las tendencias observadas en la región latinoamericana en su conjunto, los cambios recientes realizados en Costa Rica, Panamá y Uruguay en las áreas de política laboral (relaciones individuales y colectivas del trabajo), políticas activas del mercado de trabajo y políticas de protección al desempleo⁸.

En América Latina, la **política laboral** de los años noventa hizo énfasis en ampliar la gama de contratos disponibles, añadiendo al contrato "típico" de duración indeterminada una serie de contratos de duración determinada, ampliando el uso del período de prueba y facilitando modalidades de subcontratación⁹. El segundo paquete de medidas consistió en el abaratamiento del despido, destacándose como medidas la ampliación de la definición del despido por causa justa y la introducción de sistemas de protección al desempleo por medio de cuentas individuales. Según un estudio detallado de la OIT (Vega Ruiz, 2005), a partir de 1990 las reformas más profundas se dieron en Argentina y Perú¹⁰, y también Brasil, Colombia, Ecuador y Panamá introdujeron reformas que afectaron instituciones centrales de la relación laboral, mientras en Chile, Guatemala, Nicaragua, República Dominicana y Venezuela hubo reformas flexibilizadoras de menor alcance.

Cabe señalar que los cambios legales no significaron una flexibilización generalizada, ni a nivel regional, ni como modelo único dentro de los diferentes países. Por ejemplo, durante la primera mitad de

⁸ La información sobre los tres países se basa en gran parte en Atencio (2009), Bucheli y Amábile (2009), Murgas Torrazza (2009), Rodríguez (2009), Trejos Solórzano (2009) y van der Laet Echeverría (2009). Sin embargo, cualquier error es responsabilidad del autor.

⁹ Estos párrafos se basan en CEPAL (2008b).

¹⁰ Ya previamente, Chile había modificado radicalmente su institucionalidad laboral.

los años noventa los cambios legales estimularon un reforzamiento de la organización sindical en Brasil, Chile, Colombia y Costa Rica mientras la debilitaron en Argentina y Perú. Específicamente en Chile se revirtieron algunas de las medidas desreguladoras de los años ochenta.

Durante el primer lustro de la presente década no hubo reformas flexibilizadoras profundas. En general, en esta fase el esfuerzo flexibilizador se centró en la pequeña y microempresa, mientras que otras reformas más recientes dieron más énfasis a la revisión de las relaciones laborales colectivas, frecuentemente para ajustarlas a la normativa de la OIT (Vega Ruiz, 2005). Además, en varios países hubo reformas con signo protector y en el debate internacional empezó a reinar una mayor cautela frente a propuestas de desregulación radical (Freeman, 2005). Sin embargo, sobre todo en un contexto más allá del debate especializado, algunas instituciones multilaterales continúan promoviendo una reducción de los niveles de la regulación laboral como método de estimular el crecimiento económico, con lo que sugieren que el nivel más bajo de las regulaciones es el nivel óptimo¹¹.

Al analizar la política laboral en Costa Rica, Panamá y Uruguay, primero cabe señalar que el marco general de los tres países es marcadamente diferente. En Costa Rica, el punto de partida fue el código de trabajo de 1943 que se elaboró con el marco de “garantías sociales” que formaron parte de la constitución. A pesar de este contexto más bien proteccionista, el derecho laboral inicialmente fue más bien flexible. Sin embargo, basado en el mandato constitucional y en el contexto de un sistema democrático estable los aspectos proteccionistas de la legislación laboral se ampliaron gradualmente a lo largo de décadas siguientes. Por otra parte, la organización sindical y la negociación colectiva han sido limitadas, históricamente restringidas a los enclaves bananeras y el sector público. Si bien durante los años noventa y dos mil se ha reformado la legislación para facilitar la organización sindical, el grado de organización y de representatividad ha permanecido bajo y en el sector privado la negociación colectiva no es un instrumento relevante para la regulación del mercado de trabajo, siendo, en los términos de Betcherman, Luinstra y Ogawa (2001), la regulación legal y la regulación basada en el mercado los mecanismos prevaletentes.

En Panamá, en 1971/72 se introdujo un código de trabajo altamente proteccionista. Sin embargo, el empeoramiento de las condiciones económicas conllevó ya a partir de 1976 a flexibilizar diferentes aspectos del código, generándose de esta manera un movimiento opuesto al observado en Costa Rica. Algunas de estas modificaciones se implementaron con base en procesos de diálogo socio-laboral. De esta manera, a diferencia a otros procesos de flexibilización de la institucionalidad laboral en la región impuestos a partir de una favorable correlación de fuerza para estas reformas, las reformas en parte tomaron en cuenta las posiciones de los sindicatos y se combinaron medidas flexibilizadoras con otras, que más bien aumentaron la protección de los trabajadores. Este procedimiento reflejó una posición, en comparación con Costa Rica, más fuerte de los sindicatos, de manera que se puede concluir que en Panamá los tres componentes de la regulación laboral están presentes de manera más equilibrada.

En Uruguay, después del fin de la dictadura militar en 1985, la regulación laboral pasó por tres fases. En una primera se reestablecieron los mecanismos de regulación que habían sido suspendido durante la dictadura, sobre todo los Consejo de Salarios, reanudando de esta manera la cultura de negociación característica del país por mucho tiempo. Posteriormente, entre 1992 y 2004, se implementaron reformas flexibilizadoras con las cuales, de hecho, se restringió fuertemente la regulación basada en negociaciones y, dado que las tradicionales negociaciones a nivel de rama de actividad no fueron reemplazadas por negociaciones colectivas a nivel de la empresa, se extendió la regulación por el mercado. Finalmente, desde 2005 se reestablecieron y ampliaron las negociaciones a nivel de las ramas de actividad, se fomentó la organización sindical y su capacidad de negociación, mientras la meta expresa de complementar la negociación colectiva a nivel de la empresa fue alcanzada solo de manera rudimentaria. Cabe señalar que la negociación a nivel de rama de actividad es tripartita y que en esta tercera fase se ha sustituido aspectos históricamente autorregulados de parte de los actores

¹¹ Véanse, por ejemplo los informes anuales *Doing business* del Grupo del Banco Mundial (p.ej. World Bank/ International Finance Corporation, 2006).

sociales por medio de la regulación legal, de manera que se trata de una versión modificada de la regulación por negociación.

Mientras en Panamá las condiciones para la sindicalización tradicionalmente han sido relativamente favorables, tanto en Costa Rica como en Uruguay se han tomado medidas para fomentar la organización sindical recientemente. Sin embargo, hay diferencias importantes al respecto. En Uruguay estas medidas fueron resultado de un importante cambio político, vinculado por la victoria electoral del *Frente Amplio*, con el cual por primera vez llegó al gobierno una fuerza política de izquierda con un programa que incluía importantes rupturas con las políticas previas. De esta manera, los cambios en el área laboral no solamente tenían una amplia legitimidad democrática, sino el aprovechamiento de los nuevos espacios por el movimiento sindical fue valorado y apoyado por el gobierno. En cambio, los cambios legales que facilitaron la organización sindical en Costa Rica fueron principalmente resultado de presiones externas, como la campaña de la AFL-CIO que influyó en que la OIT se preocupaba por el cumplimiento de las normas internacionales del trabajo que Costa Rica había ratificado en el ámbito de la sindicalización y la negociación colectiva. Posiblemente este origen externo de los cambios legales recientes en el ámbito de la organización sindical ha sido un factor de que estos cambios no hayan incidido en un reforzamiento sindical y en un mayor nivel de la negociación colectiva en el sector privado. Cabe señalar que el sector privado costarricense históricamente ha sido opuesto a la organización sindical, lo que posiblemente está relacionado con las posiciones políticas históricas de los sindicatos más fuertes en el sector privado, sobre todo en la producción bananera. Una expresión de ello ha sido el fomento de las Asociaciones Solidaristas, organismos de patronos y trabajadores para el fomento del ahorro de los trabajadores a nivel de las empresas y que, durante un período, han sido estimulado como instrumento de organización de los trabajadores para cerrar el acceso a la organización sindical. Si bien las Asociaciones Solidaristas (desde 1993) no pueden llevar a cabo negociaciones colectivas, en el sector privado prevalecen los arreglos directos entre la empresa y un grupo no sindicalizado de trabajadores (Comité Permanente de Trabajadores) (Goldin, s.f.). Cabe señalar que también en Panamá existen los llamados acuerdos sindicales entre trabajadores no organizados y la empresa, en sustitución de la convención colectiva.

Como se ha mencionado, en Uruguay la negociación se lleva a cabo a nivel de la rama de actividad, mientras la negociación a nivel de la empresa es débil. Por otra parte, en Costa Rica la negociación colectiva se limita en gran parte al sector público, mientras en Panamá también tiene lugar a nivel de la empresa privada, con la excepción de la construcción en que se llevan a cabo negociaciones entre las organizaciones gremial y sindical del rubro.

Como se ha observado en otros países de la región¹², sobre todo en Costa Rica y Uruguay la judicatura recientemente ha jugado un importante papel complementario en la configuración de la institucionalidad laboral, si bien en algunos casos con diferentes orientaciones. En el primer caso, basado en los conceptos constitucionales, los tribunales han frenado varios intentos del ejecutivo de introducir mecanismos flexibilizadores en la legislación laboral, por ejemplo respecto a la jornada laboral y ha limitado abusos relacionados con prácticas de *outsourcing*. En Uruguay, de manera similar los tribunales han limitado intentos de flexibilizar las disposiciones legales sobre el tiempo de trabajo; por otra parte, los tribunales ocasionalmente han frenado la extensión de mecanismos de lucha sindical en conflictos laborales, específicamente en casos de ocupación de establecimientos productivos.

En los tres países ha habido diferentes instancias de diálogo social y, específicamente, socio-laboral, algunas de carácter puntual para alcanzar un objetivo específico, otras de manera permanente. Cabe señalar que las experiencias al respecto han sido mixtas. Por ejemplo, el intento de un amplio proceso de concertación social en Costa Rica, a inicio de la década del 2000, se considera como fracaso, ya que no se alcanzó a consensuar importantes reformas. Por otra parte, existe el Consejo Superior del Trabajo que ofrece un marco tripartito estable para el diálogo sobre temas socio-laborales. El Consejo Nacional de Salarios, así como el Consejo de Salud Ocupacional y el Comité Directivo Nacional para la

¹² Véase al respecto Ermida (2007) y Toyama (2009).

Prevención y Eliminación Progresiva del Trabajo Infantil y la Protección de la Persona Adolescente Trabajadora en Costa Rica, son otros órganos para el diálogo socio-laboral sobre temas específicos.

En Uruguay existe un Consejo Superior Tripartito y, específicamente para las negociaciones salariales a nivel de rama de actividad, los Consejos Salariales. Adicionalmente, durante la administración actual se crearon, por primera vez, instancias de diálogo socio-laboral para el sector público y el sector rural, el Consejo Bipartito para la Administración Central y el Consejo Superior Rural, respectivamente. Además, se creó el Compromiso Nacional con integración de delegados de los máximos niveles de las organizaciones de trabajadores y empresarios, una instancia con agenda abierta para tratar temas más globales que la negociación colectiva, tales como la situación macroeconómica, la política comercial y la política de fomento productivo.

En Panamá, sobre todo durante los años noventa, ha habido una serie de procesos que estimularon la participación de amplios grupos sociales en una gran variedad de temas socio-económicos y -laborales relevantes. Además, cuenta con una institución bipartita (empresarios y trabajadores), la Fundación del Trabajo, que es un marco institucional para definir áreas de trabajo de interés común, tomar medidas correspondientes y, en el caso de temas que involucran al sector público, para diseñar propuestas correspondientes. Sin embargo, hay que tomar en cuenta que aún en Panamá las experiencias de diálogo no siempre han sido favorables, y específicamente las experiencias del proceso de diálogo alrededor de las reformas de 1995 han dejado secuelas negativas que han afectado la disposición para entrar nuevamente a un proceso similar. De todas maneras, aún así no se ha eliminado el mecanismo de un amplio diálogo como instrumento para diseñar, consensuar e implementar importantes reformas, como lo mostró la reciente reforma a la seguridad social.

De todas maneras, cabe señalar que actualmente en los tres países prevalece una polarización de posiciones entre los actores sociales que no favorece un diálogo socio-laboral global. De manera más marcada, esta situación parece darse en Uruguay donde, a pesar del gran peso dado al diálogo social por el gobierno, los empresarios perciben que este proceso está sesgado a favor de los sindicatos, por lo que se han retirado de algunas de las instancias de diálogo. Esto, sin embargo, no excluye procesos de diálogo sobre aspectos específicos, en interés común, con los cuales se podría retomar un sendero de generación gradual de confianza, lo que obviamente depende de actitudes menos confrontacionales en otros ámbitos.

Respecto a los cambios recientes en el área de las relaciones laborales individuales, destacan las reformas en Panamá que ya a partir de 1976, pero sobre todo en 1995 flexibilizaron una serie de normativas y redujeron el costo de otras con tal de aumentar la eficiencia del funcionamiento del mercado de trabajo. Al respecto cabe resaltar los siguientes cambios, entre otros:

- Se adicionan excepciones a la posibilidad de contratación por tiempo definido y la de sucesión de contratos.
- Se permite una prórroga en los contratos por obra determinada.
- Se introduce la posibilidad de disminuir temporalmente el salario, acompañado de la reducción equivalente de la jornada.
- Se termina por eliminar la estabilidad en el puesto de trabajo; se reduce en parte la indemnización por despido; se reducen y eliminan en algunos casos los recargos por la indemnización por despido; se limitan sensiblemente los salarios caídos.
- Se amplían las causas económicas de despido.
- Se reduce el contenido obligatorio de la convención colectiva.

En Panamá, además, se establecieron regímenes laborales especiales, específicamente para la micro y pequeña empresa y para las Zonas Procesadoras de Exportación y las Zonas Económicas Especiales.

Mientras en Panamá se facilitó de esta manera el despido, en Costa Rica se amplió la protección al despido, protegiendo la estabilidad del empleo para sindicalistas, mujeres embarazadas o en período de lactancia, personas que denuncian actos de acoso sexual, y para personas objeto de discriminación. Como se ha mencionado, en Uruguay, más que por la ley ha sido por una extensión de la negociación colectiva (trabajadores rurales, empleadas domésticas) con la cual se amplió la protección de grupos específicos.

Un tema que surgió en los tres países —igual que en otros países de la región— y cuyo tratamiento en algunos casos causó polémica fue la sub-contratación de trabajadores y/ o servicios. Específicamente en Uruguay el debate correspondiente fue conflictivo; la normativa resultante establece la igualación de los salarios y beneficios de trabajadores subcontratados que desempeñan las mismas funciones que trabajadores de planta de la empresa principal y la responsabilidad subsidiaria de esta empresa respecto al cumplimiento de las normas socio-laborales frente a estos trabajadores¹³. En Costa Rica ha sido, básicamente, la jurisprudencia que ha limitado abusos con la figura de trabajadores con una independencia ficticia, esclareciendo situaciones en que el trabajador debe considerarse como dependiente. En Panamá, se plantea que hay prácticas de suministro de mano de obra que violan la normativa laboral, según la cual este suministro no debe exceder dos meses.

Otra área que en muchos países de América Latina ha generado intensos debates son los componentes de la flexibilidad interna. A este respecto cabe destacar, en los tres países, los siguientes aspectos:

- En Costa Rica, hubo un importante debate sobre la extensión y la flexibilidad de la jornada laboral y la distribución de días de trabajo y de descanso;
- en Panamá se introdujeron aspectos que facilitan una mayor flexibilidad funcional;
- en Uruguay las normativas legales sobre el tiempo de trabajo son relativamente rígidas, pero negociaciones colectivas han flexibilizado sus aplicaciones.

En América Latina la **protección contra el desempleo** consiste tradicionalmente más en la protección del puesto de trabajo que en la protección de los ingresos. El instrumento principal al respecto ha sido la indemnización en caso de despido “sin justa causa”. Otros mecanismos que han sido implementados en algunos países son cuentas individuales que se nutren de depósitos periódicos de (principalmente) los empleadores y seguros de desempleo. Cabe señalar que la vigencia de todos estos instrumentos está condicionada por la existencia de una relación laboral formal, en algunos casos (sobre todo, las indemnizaciones) además de un contrato de plazo indefinido. Por lo tanto, la cobertura de todos estos instrumentos es limitada (Velásquez Pinto, 2009).

De los tres países, sólo Uruguay tiene un seguro de desempleo. El año 2008 se introdujeron varias reformas para superar algunas debilidades del sistema. Entre otros:

- Personas con varios empleos tienen acceso a los beneficios, si con la pérdida de uno de sus empleos dejan de percibir por lo menos la mitad de sus ingresos.
- Los beneficios son decrecientes, con lo cual se quiere incentivar la búsqueda temprana de empleo¹⁴.
- Se introdujo la posibilidad de extender los beneficios a más de seis meses, en el caso de crisis económica y para mayores de 50 años.
- Se introdujo la obligatoriedad para los beneficiarios de participar en programas de capacitación.

¹³ La responsabilidad sería solidaria si la empresa contratante no hace uso de su derecho de informarse sobre el cumplimiento con las obligaciones de la empresa contratada respecto a la legislación que cubren los derechos sociales y laborales de los trabajadores subcontratados.

¹⁴ Previamente se observó que un elevado porcentaje de los desempleados con acceso a los beneficios los cobró durante el período máximo de seis meses.

Aún así es de esperar que la cobertura del seguro de desempleo uruguayo sigue siendo limitada¹⁵. Cabe señalar que en Uruguay, además, existe la indemnización en caso de despido sin causa justa la cual corresponde a un mes de salario por año trabajador, hasta un máximo de seis meses.

En 2000 Costa Rica modificó su sistema de auxilio de cesantía, en el marco de una reforma del sistema de pensiones. Este sistema tradicionalmente se financió por una contribución patronal de 8,33% del salario, de manera que se acumuló un salario mensual por año, con un tope de ocho años, y generó un derecho en caso de despido sin causa justa¹⁶. Con la reforma tres puntos porcentuales de esta contribución pasan al Fondo de Capitalización Laboral. La mitad de estos recursos –conjuntamente con recursos de otras fuentes– constituye el segundo pilar del sistema de pensiones (añadido al sistema solidario preexistente). Con la otra mitad se estableció un sistema de cuentas de ahorro individuales a los cuales los trabajadores tienen acceso al terminar la relación laboral (todo evento) o al término de cinco años.

En Panamá la indemnización corresponde a 3.4 semanas de salario por cada año de servicio, durante los primeros 10 años; y una semana de salario por cada año adicional. Adicionalmente, en el caso de contratos indefinidos, se paga en todo evento una prima de antigüedad de una semana de salario por cada año de servicio¹⁷. En 1995 Panamá creó el instrumento de fondo de cesantía para garantizar a los trabajadores con contrato indefinido que en caso de despido sin justa causa o por causa económica pueden cobrar su indemnización y su prima de antigüedad. Se financia con aportes trimestrales de la empresa.

A nivel regional, las políticas activas de mercado de trabajo no jugaron un papel muy importante en el debate estratégico y político de las últimas décadas (CEPAL, 2008b). Sin embargo, urgencias de corto plazo y el carácter –en comparación con las otras áreas de políticas– menos conflictivo de estas políticas, llevó a cambios relevantes:

- En la formación profesional destaca la diversificación de los ejecutores de la capacitación, dándole un papel creciente a instituciones privadas y concentrándose el sector público en el financiamiento y la regulación de la actividad. Además, se intentó acercar las actividades de capacitación a las pautas de la demanda, apoyándose frecuentemente la capacitación continua del personal ya calificado, pero estratégico para la competitividad de las empresas. Por otra parte, se desarrollaron programas especializados de formación profesional para grupos desempleados con problemas de empleabilidad específicos (jóvenes y mujeres de bajo nivel educativo) u ocupados en actividades de escasa productividad y bajos ingresos (ocupaciones específicas, trabajadores por cuenta propia, microempresarios).
- La intermediación fue revalorada como un instrumento potencialmente efectivo a bajo costo. Hay importantes esfuerzos para ampliar su cobertura, para lo cual se incorporaron nuevas tecnologías, y se establecieron diferentes modalidades de cooperación pública–privada. Para aprovechar mejor su potencial, se intenta integrar en mayor manera la intermediación con las políticas activas y –donde existen– las pasivas.
- El aumento del desempleo hacia fines de los años noventa ha resucitado a los programas de generación de empleo directo, sin mayores cambios respecto a experiencias previas, si bien con la intención de mejorar su focalización. Un esquema novedoso en la región, si bien todavía con poca experiencia, es el subsidio a la contratación de mano de obra.
- En vista de la debilidad de la generación de empleo asalariado, sobre todo en los años noventa, se han reforzado programas de generación y desarrollo productivo de la micro y pequeña empresa. A estos efectos se establecieron programas con el financiamiento y la capacitación como componentes principales, a veces complementados por instrumentos de asistencia técnica y fomento de la asociatividad. Otra política, de fecha más reciente, consiste en facilitar o abaratar el

¹⁵ En 2007, un 12,5% de los desempleados percibió recursos del seguro de paro (Bucheli y Amábile, 2009).

¹⁶ En algunos casos estos recursos se canalizan a esquemas de ahorro intra–empresa, administrados por Asociaciones Solidaristas.

¹⁷ Hasta 1995, el pago de la prima de antigüedad requería una permanencia en la empresa de un mínimo de 10 años.

registro de las microempresas y/o los costos de funcionamiento de las microempresas para promover su formalización (Chacaltana, 2009).

En Costa Rica y Panamá, algunas políticas activas recientemente han recibido cierta revaloración, mientras en Uruguay ha predominado el debate sobre las políticas laborales, si bien la estructuración del nuevo Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP) puede significar el punto de partida de un renovado esfuerzo de aumentar el impacto de las políticas activas.

En lo institucional en un sentido estricto, dos países, Panamá y Uruguay, recientemente introdujeron cambios orientados a hacer las políticas activas más eficientes. En el caso de Panamá, en 2006 se transformó el antiguo Instituto Nacional de Formación Profesional (INAFORP) en el Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano (INADEH), centralizando las actividades de formación de varias instituciones y desarrollando una orientación estratégica de la formación según las necesidades de corto y mediano plazo de la economía panameña, como se detallará más adelante. En Uruguay en 2009 entró en función el INEFOP que sustituyó a la Junta Nacional de Empleo (JUNAE). Igual que la JUNAE, el INEFOP, tiene una dirección tripartita, pero elimina –salvo para temas fundamentales– la obligatoriedad de la unanimidad de las decisiones. Se espera que el INEFOP reactive las políticas activas que no ha estado en el centro del debate durante los últimos años. Por otra parte, en Costa Rica no hubo cambios mayores a nivel institucional, con el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y el Instituto Nacional de Aprendizaje como actores públicos claves.

El tema de la formación profesional y la capacitación ha sido considerado de gran importancia en Costa Rica y, más recientemente, en Panamá. Uruguay es el único de los tres países que no cuenta con una institución pública encargada de los aspectos clave de la formación profesional. Sin embargo, también en este país se proporcionan recursos para estos fines, originalmente de manera exclusiva para financiar la reconversión de trabajadores en el seguro de paro, y desde 1996 para una población objetivo más amplia¹⁸. Hasta 2008 ha sido la JUNAE que de forma consensuada ha aprobado el uso de estos recursos. Sin embargo, factores como la falta de unanimidad respecto a solicitudes específicos y una demanda procíclica por sus fondos han llevado a una subutilización y acumulación de los recursos disponibles para estos fines. Con la creación del INEFOP se eliminará la condición de la unanimidad, lo que promete una mayor agilidad en la utilización de los fondos pero, desde la perspectiva empresarial, es visto como peligro de un uso alejado de las necesidades de la demanda.

En el caso de Costa Rica, se cuenta con el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) que se financia con un 1,5% del valor de la planilla de las empresas no agropecuarias¹⁹. Durante varios años, no se pudo aprovechar plenamente estos recursos, debido a que la autoridad presupuestaria impuso límites en el gasto, lo que afectó la expansión de la institución, la renovación de equipos y la contratación de personal y obligó a la institución de contratar crecientemente a otras entidades, sobre todo servicios privados, como ejecutores. En el 2000 se levantó esta restricción con lo cual se está desarrollando un programa de inversión para la renovación de equipos y para la contratación de personal.

En el caso de Panamá, como ya se mencionó, en 2006 se creó el INADEH que centraliza las responsabilidades en el área de la formación profesional²⁰. Además, se le dio un papel estratégico al INADEH, específicamente la preparación de los recursos humanos para la transformación prevista de la economía panameña; para estos fines se facilitó un significativo aumento de recursos²¹. Para enfrentar los retos del futuro se están implementando centros especializados con gestión bipartita, en alianza con entidades especializadas en el área correspondiente.

El INADEH está focalizado a contribuir a la competitividad de la economía panameña y específicamente de su fuerza de trabajo, en un contexto de una elevada demanda laboral a causa de

¹⁸ El Fondo de Reconversión Laboral fue creado en 1992 y se ha nutrido de las contribuciones de las empresas con tasas variadas a lo largo del tiempo. Actualmente se trata de un monto de un 0,5% de la planilla.

¹⁹ Entre 1983 y 2000, la tasa fue de 2,0%. Las empresas agropecuarias con 10 y más trabajadores contribuyen un 0,5% de su planilla.

²⁰ El INADEH, igual que el INA, funciona con una estructura tripartita a nivel directivo.

²¹ Entre 2005 y 2007 el presupuesto para inversiones subió de 1,7 a 80,7 millones de dólares (Planells, 2008).

varios grandes proyectos actuales (como la ampliación del canal de Panamá) y proyectados, así como las perspectivas de una dinámica evolución de largo plazo, sobre todo del sector servicios. En contraste, en Uruguay la orientación a la competitividad es relativamente débil y las actividades de capacitación se han centrado, más que todo, en mejorar las perspectivas de inserción laboral desempleados y de otros grupos vulnerables, lo que se refleja en la prociclicidad de la demanda por recursos del Fondo de Reversión Laboral. El INA, finalmente, tiene una amplia gama de programas para una gran variedad de grupos meta, desde el aprendizaje en ocupaciones calificadas en cursos de hasta dos años y la formación complementaria de personas ocupadas hasta la modalidad de formación-producción dirigida a la población urbana en situación de pobreza.

Cabe señalar que en los tres países se está dando un mayor peso a la capacitación de los jóvenes, con programas como Aprendizaje en Costa Rica, PROCAJOVEN en Panamá, ProJoven en Uruguay. Las características de los grupos meta varían entre los países.

En los tres países hay una variedad de ejecutores. En Costa Rica y Panamá los institutos públicos rectores del área también son los principales ejecutores, pero hay una mayor variedad de instituciones públicas y, sobre todo, privadas activas en la formación profesional y la capacitación que en el pasado. Sin embargo, no parece definido todavía, cómo se articularía la oferta de capacitación de entidades públicas y privadas, y en el caso de Costa Rica recientemente el INA ha reforzado su papel no solo como coordinador, regulador y proveedor de financiamiento, sino también como ejecutor. En Uruguay, hay una mayor distribución de la oferta, ya que en ausencia de un instituto público de formación profesional, la ejecución de los programas está en manos de una vasta gama de instituciones. Para garantizar la calidad de proveedores de los servicios de capacitación en los tres países existen mecanismos de acreditación de entidades ejecutoras.

Otro aspecto relativamente reciente es un esfuerzo de una mayor descentralización que se observa en los tres países, por ejemplo en el caso de Panamá en coordinación con el Ministerio de Educación, en Costa Rica en sedes descentralizadas y como "acciones móviles" en coordinación con comunidades u organizaciones que facilitan la infraestructura, y en Uruguay por medio de la creación de Centros Públicos de Empleo que –no solamente en el área de la formación, sino también en la intermediación y el fomento de emprendimientos productivos– coordinan y prestan servicios a nivel departamental, en coordinación con las intendencias y los Comités Locales Asesores de Empleo (CEPEs), aunque estos últimos todavía no existen en todos los departamentos del país.

Otro mecanismo introducido en Costa Rica y Panamá, en concordancia con tendencias recientes en la región en su conjunto, es la certificación de habilidades y conocimientos que reconoce, sobre todo, su adquisición por procesos de aprendizaje informales.

Finalmente, tanto el INA de Costa Rica como el INADEH de Panamá están reforzando la capacitación a distancia. El INADEH, para estos fines creó "aulas virtuales" en instituciones públicas y centrales sindicales.

El INA ha aumentado marcadamente el número de matrícula, desde un promedio anual de 46.000 en el primer quinquenio de los años noventa a 195.000 entre 2005 y 2007, con una tendencia de reforzar la formación en los servicios²². En Panamá, antes de la creación del INADEH, ha habido bajos niveles de cobertura pero con la transformación institucional la cobertura aumentó marcadamente, de 33.000 participantes en 2005 a 183,000 en 2007 y proyectados 200,000 en 2008. En este caso, la tendencia hacia una focalización en los servicios es aún mayor²³. Cabe señalar que la cobertura es mucho menor en Uruguay, con un promedio de alrededor de 5000 personas capacitadas con recursos del Fondo de Reversión Laboral como promedio anual del trienio 2005-2007.

En resumen, en los tres países últimamente se han desplegado esfuerzos para readecuar los sistemas de capacitación, con ciertas diferencias en sus orientaciones y características. Sin embargo, se

²² En el trienio 2005-2007 aproximadamente un 54% correspondía a los servicios, un 36% a la industria y un 10% a la agricultura.

²³ En el bienio 2007-2008 aproximadamente un 87,5% correspondía a los servicios, un 11,5% a la industria y un 1% a la agricultura.

han identificado debilidades de diferente tipo que requieren esfuerzos adicionales para mejorar el impacto en la efectividad, la eficiencia y la equidad de la formación profesional de los tres países. Sin ahondar en las diferencias mencionadas, se puede mencionar los siguientes retos:

- Mejorar el vínculo con la demanda, tanto a corto como a largo plazo,
- ajustar la formación, tanto en contenido como en el formato de la enseñanza, a las características de los grupos meta,
- agilizar los aspectos administrativos, sobre todo cuando están involucradas varias entidades,
- establecer un sistema actualizado de regulación, registro y supervisión de las entidades ejecutoras,
- establecer mecanismos de control y seguimiento de los resultados.

La intermediación laboral tradicionalmente ha sido débil en los tres países, con un bajo impacto en los procesos de contratación. En el período reciente, se han realizado esfuerzos para mejorar la eficacia de los sistemas públicos encargados del tema. Un área al respecto es la información, para la cual en los tres países se han establecido observatorios del mercado laboral.

Otros aspectos relevantes son la modernización tecnológica (sistemas electrónicos) y la coordinación de diferentes actores del sector público. Por ejemplo, en Costa Rica se creó el sistema Nacional de Intermediación Laboral, inicialmente conformado por el MTSS, el INA y el Ministerio de Educación Pública, con la perspectiva de incorporar posteriormente otras entidades, sobre todo las municipalidades. En Panamá la intermediación laboral está a cargo del Servicio Público de Empleo, pero también el INADEH tiene una bolsa de trabajo. En Uruguay, se ha implementado un sistema informático que se ejecuta de manera descentralizada a través de los CEPES.

También han surgido actores privados, para los cuales, por ejemplo en Panamá, se ha creado un marco legal (Vega Ruiz, 2005: 114; Gutiérrez, 2008), pero sobre cuyas actividades, logros, etc. generalmente existe poca información.

La tercera área de la política activa del mercado de trabajo es la generación directa de empleo, sea por medio de la contratación de parte de programas públicos, sea por el subsidio de la contratación de parte de empresas privadas. En ambos campos hay experiencias recientes en el grupo de los tres países bajo estudio.

Las contrataciones directas en programas públicas de empleo de emergencia suelen surgir como opción en situaciones de profundas crisis económicas²⁴. Como se mencionó previamente, previamente al año 2009 de los tres países Uruguay fue el último que sufrió una crisis de este tipo, entre 1999 y 2002. Para atender a la población en situación de pobreza, la administración que asumió en 2005 creó como instrumento transitorio el Programa de Atención Nacional a la Emergencia Social en cuyo marco se implementaron programas de empleo de emergencia. Posteriormente, si bien la situación económica mejoró, solo rediseñó, pero no eliminó los programas de generación de empleo directo. Los nuevos programas son:

- “Uruguay Trabaja”, administrado por el Ministerio de Desarrollo Social, que fue creado en 2008 y ofrece empleos de emergencia por una duración máxima de nueve meses, con base en propuestas de organismos públicos, con una jornada laboral de seis horas, vinculado con la obligación de los beneficiarios de asistir a actividades de capacitación. El programa premia la inserción laboral formal posterior. La meta para 2008 era cubrir 300 participantes.
- El programa “Objetivo Empleo”, administrado por la DINAE con recursos presupuestarios generales, se dirige a desocupados de larga duración con bajo nivel educativo. Subsidia la contratación con un crédito respecto a las obligaciones de la empresa frente al Banco de

²⁴ Sin embargo, este tipo de programa también se utiliza como instrumento contra-temporada en la economía rural, en situaciones de crisis naturales y como instrumento para el combate de una pobreza estructural.

Provisión Social de hasta 60% (para hombres) o 80% (para mujeres) del costo laboral (con un tope de 60%, respectivamente 80% de un salario mínimo y medio). Los beneficiarios también tienen derecho a obtener orientación laboral y un subsidio a su capacitación. El objetivo es insertar a 3000 participantes por año.

Costa Rica es otro país con un programa de empleo público, el Programa Nacional de Empleo (previamente Auxilio Temporal al Empleo) que financia la incorporación de desempleados pobres o en riesgo de caer a la pobreza a proyectos de infraestructura comunal (hasta seis meses), a procesos de capacitación o apoyando desarrollos productivos, ambos por un período de hasta tres meses. En Costa Rica no existe un esquema de subsidio a la contratación, pero la administración actual, en su propuesta para un Plan Nacional de Empleo propone la aplicación de este instrumento.

En Panamá, después de un período con tasas medias de crecimiento relativamente altas y un descenso de las tasas de desempleo, en 2008 no existían programas de empleo de emergencia. Por otra parte sí se estableció el programa “Apoyo a la Inserción Laboral” que otorga un subsidio a la contratación por un período de tres meses, con un monto de 50% del salario mínimo. Un subsidio fiscal para incentivar la generación de empleo juvenil se creó 2002 con la Ley de primer empleo con el cual se crean contratos de una duración mínima de tres y máxima de 12 meses y que no genera derechos al pago de la prima de antigüedad.

El fomento de la micro, pequeña y mediana empresa suele basarse en dos consideraciones diferentes:

- En vista de la elevada intensidad laboral de la producción de estas empresas, facilitar su desarrollo productivo significaría incrementar la demanda laboral y ampliar el espacio para mejorar las condiciones laborales;
- en vista de la insuficiencia de la demanda laboral y, por lo tanto de la generación de empleo asalariado, la autogeneración de empleo como trabajador por cuenta propia (con o sin trabajadores asalariados) sería una relevante alternativa laboral. En este enfoque se observan principalmente dos líneas de trabajo; uno que se orienta a personas de cualquier edad de bajo o medio-bajo nivel educativo y otro dirigido a jóvenes de nivel educativo alto (universitario).

El primer tipo de programas suele centrarse en el apoyo de empresas existentes, con instrumentos en los campos de crédito, asistencia técnica, acceso a los mercados, capacitación empresarial y técnica, y apoyo a la asociatividad. La generación de empleo o la mejora de las condiciones laborales serían efectos indirectos de estas medidas. Últimamente, en varios países se han desarrollado programas para incentivar la formalización de empresas informales como una nueva línea de trabajo.

Como otros países de la región (Chacaltana, 2009), Panamá en el año 2000 y Costa Rica en el 2002 aprobaron leyes de fomento de la pequeña y mediana empresa²⁵.

En Costa Rica existe la Red PyME que, bajo la dirección del Ministerio de Economía, Industria y Comercio, hace un esfuerzo de coordinación de los instrumentos de apoyo a las PyMEs formales, en los campos de financiamiento, capacitación, asistencia técnica y desarrollo o transferencia de tecnología. Específicamente el Programa de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa (PROPYME) financia programas y proyectos de naturaleza tecnológica tendientes a mejorar la capacidad de gestión y competitividad de las PYMES, y el INA dispone de un Programa de Atención para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa.

Por otra parte, con la aprobación de la Ley PyME en 2002 el Programa Nacional de Apoyo a la Micro y Pequeña Empresa (PRONAMYPE) se centró en atender la microempresa informal con crédito. También el Instituto Mixto de Ayuda Social y el Programa Nacional de Empleo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social fomentan proyectos productivos para personas de bajos ingresos.

²⁵ En el caso de Costa Rica el reglamento de la ley aclaró que las microempresas también pueden ser sus beneficiarios.

En Panamá, la mencionada ley creó la Autoridad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (AMPYME) que es la entidad pública encargada del fomento de la creación de nuevas empresas, de la promoción del autoemprendimiento, así como del apoyo a las empresas existentes. La entidad ha generado un fondo de garantía para el crédito a estas empresas que es administrado por un grupo de bancos privados y públicos. Además otorga asistencia técnica y capacitación en áreas como el desarrollo de planes de negocios.

El INADEH, desarrolla –en el marco del Programa de Apoyo para el Desarrollo de un Sistema Panameño de Capacitación y Empleo (SIPCE) que cuenta con apoyo financiero del BID– el Programa de Capacitación de Trabajadores Activos en la Micro, Mediana y Pequeña Empresa (PROCAMYPE), que se ejecuta a través del Consejo del Sector Privado para la Asistencia Educativa (COSPAE) para capacitar trabajadores activos de dichas empresas. Además, Panamá está haciendo un esfuerzo especial en la formalización de las pequeñas empresas, por medio de la exoneración transitoria del pago del impuesto sobre la renta y el acceso a capacitación y financiamiento.

En Uruguay han existido varios programas de apoyo a la formación y el desarrollo de pequeños emprendimientos, como el Programa de Inversión Productiva, creado en 1996, el programa Emprende Uruguay, que funciona desde 2006, el Programa de Fortalecimiento de PyMEs y el Programa de Emprendimientos Productivos, orientados en general para personas y grupos en situación de vulnerabilidad. Además existen iniciativas descentralizadas de las Intendencias departamentales. Los programas generalmente cuentan con escasos recursos; el establecimiento del Fondo binacional Uruguay-República Bolivariana de Venezuela ha facilitado recursos adicionales, que se utilizaron para el Programa de Emprendimientos Productivos y sus antecesores.

3. De manera de conclusión: fortalezas, debilidades y propuestas

La institucionalidad laboral de los tres países bajo estudio se ha modificado en el período reciente, en reacción a los cambios en el entorno económico y a los procesos sociales y políticos de cada caso. Si entrar en detalles, en esta sección final se destacan algunos retos específicos que la institucionalidad enfrenta y se resaltan algunos avances y debilidades y desafíos al respecto.

Como se ha planteado en otro contexto (CEPAL, 2008b), la institucionalidad laboral debe contribuir a la generación de empleo de calidad, para lo cual debe encontrarse una combinación adecuada de sus componentes para que –ajustado a las características de un país específico en un período dado– aseguren un funcionamiento eficiente del mercado de trabajo y la protección de los actores estructuralmente más débiles. Esto implica ver las diferentes políticas como un conjunto, en el cual ellas se complementan mutuamente. De esta manera también se puede combinar los diferentes tipos de regulación –basadas en el mercado, en leyes y en negociaciones– para aprovechar sus ventajas y controlar sus riesgos.

Además de ver los aspectos de la institucionalidad laboral como un conjunto, también es clave verla en el contexto de una estrategia de desarrollo socio-económico. Se puede afirmar que la reestructuración de la formación profesional en Panamá, como se expresó en la creación del INADEH, va en esta dirección pues se basa en un esfuerzo a relacionar las actividades del instituto con una estrategia de crecimiento para el país, de la cual se desprende las necesidades de formación y capacitación de la fuerza laboral.

La experiencia histórica indica la relevancia del diálogo social para llegar a un diseño institucional sostenible en el tiempo. El aprovechamiento de una coyuntura política para introducir, sin amplio debate y transparencia, cambios profundos en la institucionalidad genera un déficit de legitimidad y generalmente provoca un rechazo rotundo que se expresa en una revocación de estos cambios cuando la coyuntura política ha cambiado –y posiblemente a causa de dicho déficit de legitimidad sin un debate sobre cuáles de las medidas específicas sí podrían ser consensuadas.

También se requiere un diálogo social –más amplio que entre los actores laborales “tradicionales”– sobre la estrategia de desarrollo socio-económico y la contribución correspondiente a la institucionalidad laboral. A partir de la definición de los objetivos de la institucionalidad, precisada en cada país según esta contribución, el diálogo avanzaría a un diagnóstico sobre las fortalezas y debilidades de las instituciones existentes. Esto sería sin duda un paso clave, pues significaría llegar a un consenso en un área en que generalmente prevalecen grandes diferencias entre los actores. El consenso sobre estas debilidades y fortalezas sería la base para determinar las áreas en que se requieren modificaciones de la institucionalidad y las características de estas modificaciones.

García Femenía, Morgado Valenzuela y Rueda Catry (2007: 73–78) han identificado un conjunto de condiciones para un diálogo social exitoso:

- Un entorno democrático,
- la libertad sindical,
- organizaciones de trabajadores y empleadores autónomas, fuertes y representativas en un sistema moderno y desarrollado de relaciones de trabajo,
- voluntad política y compromiso de todas las partes interesadas,
- competencia técnica,
- capacidad de cumplir lo pactado.

Se puede afirmar que, de estas condiciones solo la primera está plenamente vigente en los tres países, mientras que otras, como la libertad sindical, estarían más vigentes en un país que en otro. Además, en el pasado surgieron dudas sobre aspectos como el compromiso con el proceso del diálogo, la relevancia de las posiciones de los actores sociales para la toma de decisiones y la capacidad de cumplir con lo pactado. Además, trabajadores y empleadores han cuestionado mutuamente sus respectivas posiciones respecto a las relaciones de trabajo. Por lo tanto, con importantes diferencias entre los países, en general los ejercicios de diálogo social no han sido evaluados como plenamente satisfactorios de parte de todos los actores. Esto no implica que un diálogo social institucionalizado no tiene sentido en Costa Rica, Panamá y Uruguay, pero sin duda se requiere de un gran esfuerzo para fortalecer las capacidades de cumplimiento de estas condiciones con tal de llegar a resultados compartidos y con posibilidad de tener un impacto sostenido.

3.1. Aspectos de la política laboral

Uno de los principales obstáculos para un diálogo social efectivo en el sentido descrito es la debilidad del movimiento sindical que es palpable, sobre todo, en Costa Rica. Cabe señalar que ha sido una tendencia global que el sindicalismo ha sufrido retrocesos en su capacidad de organización, su representatividad y su poder negociador, tanto por razones externas como por internas, pero la capacidad de reacción a estos procesos ha sido variado, y específicamente el sindicalismo centroamericano enfrenta grandes retos para volver a llegar a ser un actor social de mayor relevancia (Sepúlveda Malbrán y Frías Fernández, 2007).

Esto no solo es un reto para los sindicatos mismos que tienen que desarrollar nuevas prácticas adecuadas para el nuevo entorno económico, tecnológico y social, sino también para el desarrollo de una

legislación adecuada y su implementación en la realidad de cada país. En efecto, de los tres países, en Costa Rica el sindicalismo está casi ausente en el sector privado. Esto no se debe exclusivamente a su incapacidad de convencer a los trabajadores de los beneficios de la organización sindical, sino en gran parte a las prácticas anti sindicales que siguen vigentes a pesar de cambios legales recientes, introducidos en gran parte por presión externa (sindicalismo internacional, OIT, negociación de tratado de libre comercio), favorables a la organización sindical (Sepúlveda Malbrán, Schapira-Felderhoff y Delpech, 2009). En efecto, aparentemente el sindicalismo no siempre está reconocido como representante legítimo de los trabajadores, lo que sería una precondition para un diálogo fructífero.

Un tema relacionado con el diálogo social es la negociación colectiva. Se ha argumentado que en un contexto de mercados abiertos y rápido cambio tecnológico se requiere una mayor flexibilidad regulatoria lo que implicaría que entre los mecanismos de regulación la negociación colectiva debería tener un mayor espacio frente a una regulación legal detallada (Cortazar, 2004). Sin embargo, encontrar un equilibrio adecuado entre ambas formas de regulación no es sencillo; de todas maneras, en un contexto en que la negociación colectiva es débil, sobre todo a causa de una cobertura limitada, la presión para que la institucionalidad laboral cumpla (también) con su objetivo de protección suele orientarse a fortalecer la regulación legal. De esta manera, esfuerzos para limitar la negociación colectiva –p.ej., para darle un espacio preponderante a la regulación flexible por el mercado– pueden resultar en lo opuesto, incentivando una detallada regulación legal, típicamente menos flexible.

Si bien las pautas óptimas para la negociación son ideosincráticas de cada país, podría afirmarse que alguna combinación entre la negociación a nivel de la empresa y a nivel de la rama promete el mayor potencial para llegar a acuerdos consensuados de manera más eficiente. Por una parte, existen aspectos que son comunes para las empresas y los trabajadores de una rama de actividad, de manera que negociarlos una sola vez podría estar en el interés de todos. Eliminar este nivel de negociación implica, por lo tanto, una pérdida de eficiencia debido a los altos costos de una negociación repetida y el surgimiento del problema de free rider cuando se tratan ciertos aspectos en algunas negociaciones que generan beneficios que otros pueden aprovechar sin haber contribuido a su generación. Un ejemplo es la capacitación en habilidades específicas para un rubro, donde empresas que se comprometen a financiarla pueden enfrentar la situación en que otras empresas que no participaron en este esfuerzo contratan los trabajadores capacitados por ellas.

A nivel de las empresas, sobre todo de tamaño mediano y pequeño, la capacidad negociadora de los trabajadores suele ser menor, de manera que si se restringe la negociación a nivel de la empresa, sin que haya provisiones de apoyo de negociación para los trabajadores, puede resultar un desequilibrio estructural en la negociación. Por otra parte, la negociación a nivel de la empresa, en el caso de las pequeñas y medianas empresas posiblemente con apoyo de su organización de segundo nivel, ofrece el espacio para definir los aspectos específicos de cada empresa, en beneficio de ambas partes. La ganancia en eficiencia de la negociación por rama puede perderse si los resultados negociados son demasiado detallados y/o rígidos de manera que impiden un ajuste a la situación específica de las empresas.

Otros tres aspectos relevantes en el ámbito de la política laboral son los siguientes:

- En vista de las dificultades de alcanzar avances consensuados en el perfeccionamiento de la institucionalidad laboral, en varios casos la justicia laboral ha jugado un papel importante para resolver aspectos conflictivos. Si bien esto puede ser una solución del tipo “second best” en situaciones en que uno u otro actor siente un marcado desequilibrio en ciertas políticas, propuestas, etc., no puede reemplazar el debate social y político sobre las mejores alternativas para enfrentar los retos presentes y futuros ya que tiende a consagrar el status quo.
- La inspección del trabajo tradicionalmente ha sido débil en América Latina y los tres países no son ninguna excepción, si bien recientemente se han hecho esfuerzos para fortalecerla. El reto en esta área consiste básicamente en dos áreas: primero, se requieren más recursos para poder contar con inspectores bien capacitados y una cobertura mayor y, segundo, conviene entender la inspección como integración de aspectos de control y educativos (Schrang y Piore, 2007).

- Un de los grandes retos es la ampliación de la cobertura de la institucionalidad laboral, la cual enfrenta el alto grado de informalidad. Para ello se puede pensar en el desarrollo de instrumentos de inserción para grupos específicos –cuyo diseño debe evitar que se transformen en mecanismos de precarización y de compartimentalización regulatoria permanente– y de mecanismos que favorecen el cumplimiento progresivo de las normas existentes (Tokman, 2008b).

3.2. Aspectos de las políticas del mercado de trabajo

Respecto a las políticas del mercado de trabajo cabe resaltar que los servicios públicos de empleo enfrentan una serie de retos:

- Integrar y coordinar los diferentes instrumentos y servicios, tomando en cuenta la heterogeneidad de la oferta;
- Focalizar los programas y servicios, tomando en cuenta la heterogeneidad de la demanda;
- Ampliar la cobertura;
- Aumentar la eficacia y eficiencia;
- Identificar socios estratégicos y desarrollar agenda común.

A continuación revisaremos brevemente ocho áreas de políticas, tomando en cuenta estos desafíos y enfatizando –con el trasfondo de la experiencia de los tres países– buenas prácticas que contribuyen a mejorar los resultados de las políticas del mercado de trabajo.

3.2.1. Información y análisis

Estudios y diagnósticos de la situación y la evolución del mercado de trabajo son claves para la toma de decisiones. Los tres países han reconocido esto por medio de la creación de observatorios laborales. Es necesario reforzarlos para que aprovechen la información de todas las fuentes disponibles para su procesamiento y divulgación, incluyendo los mecanismos de intermediación (servicios públicos y privados, medios de comunicación, internet, etc.).

También pueden fungir como centros de documentación y análisis de las actividades de los mismos servicios públicos de empleo, lo que no solamente genera información adicional sobre la oferta y la demanda laboral sino también para el monitoreo y la evaluación de los programas del área. El socio estratégico principal en esta área es el instituto de estadística (el INEC de Costa Rica, la DEC de la Contraloría de la República de Panamá y el INE de Uruguay, respectivamente), pero también es importante establecer una cooperación permanente con otras instituciones, como las de la seguridad social y actores privados.

3.2.2. Intermediación y asesoramiento

La intermediación tiene una historia bastante larga como instrumento de la política del mercado de trabajo en los tres países, pero la cobertura y la eficiencia de los servicios han sido limitadas. Esfuerzos recientes, aprovechando nuevas tecnologías, prometen avances al respecto. Sin embargo, existen problemas de coordinación entre instituciones como los Ministerios de Trabajo y de Educación y las instituciones de formación profesional. Es clave que se diseñe una plataforma conjunta para el servicio público de empleo, con la participación de las instituciones vinculadas, lo que no excluye la existencia de servicios privados de intermediación, los cuales –con la adecuada supervisión que incluye la entrega de la información relevante sobre la oferta, la demanda y el *matching* exitoso– tenderían a servir nichos especializados en términos de ocupaciones o territorios.

También es importante una estrecha relación con el sistema de información y análisis, mencionado previamente. En vista de la gran heterogeneidad de la fuerza laboral surge la necesidad de considerar las necesidades específicas, sobre todo de grupos en riesgo social.

Más allá del servicio de intermediación cabe centrarse crecientemente en el asesoramiento y la orientación tanto de los trabajadores y desempleados (opciones laborales y no laborales) como de las empresas (sobre todo micro, pequeña y mediana empresa, así como empresas en crisis), por ejemplo sobre las reglas relevantes (en coordinación con la inspección del trabajo), sobre opciones de capacitación y para la búsqueda de alternativas al despido.

Los socios estratégicos en esta área serían los gobiernos locales (para llevar a cabo una descentralización eficiente) y las cámaras empresariales (en el área de asesoramiento).

3.2.3. Formación y capacitación

Esta es un área clave entre las políticas del mercado de trabajo, no solamente por el papel que se le asigna sino también por los recursos puestos a su disposición y por los mecanismos institucionalizados de su financiamiento. Esta área ha sido –en mayor o menor grado en los tres países– objeto de esfuerzos de un significativo rediseño, con una mayor orientación a la demanda, una focalización a diferentes grupos de demandantes y una mayor pluralidad de oferentes, entre otras características. Sin embargo, todavía persisten grandes retos. Por una parte, hay críticas que la identificación de la demanda todavía es insuficiente y que no existe la agilidad necesaria para ajustar la oferta en plazos y con la calidad requerida, de manera que el sector privado –por lo menos los sectores con recursos suficientes– buscaría otros modos para satisfacer sus necesidades de capacitación. Por otra parte, una marcada orientación a la demanda conlleva el riesgo de limitarse a tomar en cuenta, sobre todo, la demanda “con voz”, mientras grupos de población sin representación en la institucionalidad de la formación profesional corren el riesgo de que sus necesidades específicas no se vean tomadas en cuenta.

La –de por sí correcta– orientación a la demanda conlleva, además, el problema de su carácter cambiante. En un contexto de rápidos cambios tecnológicos y organizativos, es difícil predecir las características de la demanda de formación en el mediano plazo. Sin embargo, para el diseño de la malla curricular es importante desarrollar mecanismos que permitan tomar en cuenta no solamente la demanda de la actualidad, sino también las pautas probablemente requeridas en el futuro, para lo cual se requiere un esfuerzo público-privado.

Un elemento crecientemente reconocido en este contexto es que la capacitación debería centrarse en competencias, más que en la enseñanza de habilidades específicas, aplicables sólo para oficios claramente delimitados. La adquisición de competencias relevantes para una mayor gama de trabajos permite la adaptación a una demanda cambiante y contribuye a mejorar la empleabilidad de manera estructural.

Hay que reconocer que en general se están haciendo esfuerzos para diferenciar la oferta de capacitación según las necesidades de grupos con vulnerabilidades específicas de la población, tanto en lo social como en lo territorial. Sin embargo, no se observa que estos esfuerzos estén integrados en una estrategia amplia de desarrollo social donde la capacitación sería un componente en un conjunto de instrumentos para crear activos y oportunidades para estos grupos.

Algo similar se puede decir en el otro extremo de la escala de calificaciones. Se reconoce cada vez más que la dinámica de los mercados globales requiere estrategias de capacitación de por vida que facilitan la continua adquisición de nuevos conocimientos y habilidades. Sin embargo, no se puede decir que la institucionalidad en el área de la formación y capacitación esté preparada para un reto de esta magnitud.

Como último aspecto en el área de la capacitación cabe subrayar que la mayor variedad de los oferentes requiere procesos eficientes de acreditación, una ágil regulación y supervisión, así como una certificación reconocida de los resultados. De esta manera se puede aprovechar las ventajas del desarrollo de un mercado de formación profesional y se limitan los riesgos que una oferta no regulada implicaría para la oportunidad y calidad de los servicios.

Los socios estratégicos en esta área son, naturalmente, las instituciones de formación profesional y capacitación, pero también los actores sociales que jugarían un papel importante para la definición de contenidos de la capacitación y de las competencias requeridas.

3.2.4. Fomento del acceso al mercado de trabajo formal

Un problema más bien estructural es la inserción productiva de grupos con dificultades especiales, como son jóvenes y mujeres de bajo nivel educativo, desempleados de larga duración, discapacitados y otros. Para ellos los tres países han desarrollado algunos instrumentos, pero las estadísticas indican que están lejos de ofrecer soluciones contundentes de inserción laboral para estos grupos.

En el caso de las mujeres, específicamente de bajo nivel educativo, se requiere remover obstáculos a su participación laboral, por medio de la creación de salas cuna y grupos de madres, pero también por medio del establecimiento de horarios a tiempo parcial y de mecanismos de trabajo a domicilio que permitan el acceso a un empleo formal. Estas mujeres, además, necesitan una capacitación que se adapte a sus características, conocimientos y deficiencias específicas. En muchos casos habría que indagar si la nivelación de estudios no es un primer paso indispensable para la inserción laboral productiva.

En el caso de los y las jóvenes, es importante que se refuerce el vínculo entre la educación y el mundo laboral. Nuevamente, debido a las características de la demanda laboral, resulta importante que se hagan esfuerzos a que los y las jóvenes terminan los respectivos niveles de estudio. Además hay que reforzar el conocimiento del mundo laboral ya desde el sistema educativo, por ejemplo por medio de la organización de visitas a establecimientos de trabajo, la realización de mini-prácticas, charlas de personas económicamente activas (p.ej., ex-alumnos del mismo establecimiento educativo). Finalmente, habría que revisar la experiencia internacional de los instrumentos contractuales para la inserción laboral de jóvenes (contratos de aprendizaje, programas “Mi primer empleo”, programas ProJoven, etc.), algunos de ellos ya utilizados en los tres países, para ampliar la gama de oportunidades laborales iniciales de los y las jóvenes.

Los socios estratégicos en esta área serían los Ministerios de Educación y de la Mujer, pero también las cámaras empresariales, sobre todo para el diseño de adecuados programas de inserción laboral juvenil.

3.2.5. Generación de empleo

a) Programas de empleo público

En el contexto de crisis económica, como el que la región está sufriendo en 2009, resurge la importancia de programas públicos de empleo de emergencia. Estos han mostrado problemas de definición de beneficiarios y beneficios, de gestión y de estrategias de salida (tanto para los individuos como para los programas como un todo), problemas para los cuales hay que diseñar las respuestas adecuadas para que estos programas sean efectivos y eficientes.

Por otra parte, la existencia de este tipo de programa –heredados de crisis anteriores y mantenidos posteriormente– facilita el aprovechamiento relativamente ágil de recursos adicionales y de esta manera una rápida generación de empleos de emergencia.

Los socios estratégicos en esta área son los gobiernos locales y ONGs como ejecutores de los proyectos financiados por estos programas, así como los institutos de formación que deben jugar un papel clave para las estrategias de salida.

b) Subsidios a la contratación

Recientemente se ha enfatizado el potencial del subsidio a la contratación como instrumento para fomentar la inserción laboral. Si bien las experiencias internacionales con este instrumento no son exclusivamente positivas (problemas de “peso muerto” y efecto de sustitución), este mecanismo puede ser útil, sobre todo para grupos específicos con obstáculos especiales para la contratación. Para ello es

importante que la contratación y el subsidio incluyan un componente de capacitación, así como compromisos verificables respecto a la contratación posterior. Los socios estratégicos para este instrumento son los programas sociales que fomenten el desarrollo integral de los grupos en cuestión.

3.2.6. Fomento del autoempleo y la microempresa

El manejo de programas para la creación y el fomento de la microempresa se caracteriza por la poca claridad sobre si forman parte de políticas para combatir el desempleo o de políticas de desarrollo productivo, lo que ha generado confusión sobre responsabilidades y duplicidades institucionales, entre otros. En general, parece recomendable que estos programas se ubican en las instituciones responsables para el desarrollo productivo, que coordinarían los diferentes aspectos de su fomento (crédito, asistencia técnica, capacitación, etc.) con las instituciones especializadas correspondientes, mientras las instituciones del sector laboral apoyan con la información para los interesados y con los procesos de selección de los beneficiarios de los programas correspondientes. También pueden jugar un papel asesor en aspectos laborales para programas de fomento de la creación de empresas. En este caso, los socios estratégicos obviamente son las instituciones de desarrollo productivo.

3.2.7. Políticas pasivas

El papel potencial de los seguros de desempleo es sumamente grande: protegen a la población vulnerable en fases de pérdidas de ingresos laborales, son parte de un sistema de protección social solidario que refuerza la cohesión social, estabilizan la demanda interna, incentivan y apoyan la inserción laboral, contribuyendo al matching entre la oferta y la demanda, etc. Sin embargo, en América Latina, la elevada informalidad e inestabilidad laboral representan un gran obstáculo para el establecimiento de seguros de desempleo de amplia cobertura.

Sin duda, el gradual perfeccionamiento de los instrumentos existentes (el seguro de desempleo en Uruguay, el auxilio a la cesantía en Costa Rica, el fondo de cesantía en Panamá) o su reforma, que incluirían la ampliación de la cobertura a sectores cada vez mayores de la fuerza de trabajo, es uno de los principales retos de la política del mercado de trabajo. El vínculo de las políticas pasivas con los instrumentos de intermediación y capacitación es clave para el cumplimiento del mencionado papel potencial, por lo cual, específicamente, las instituciones de capacitación y de intermediación deben ser socios estratégicos de la institución a cargo del seguro de desempleo.

3.2.8. Dirección y gestión

En los tres países se registran problema de debilidad institucional y de coordinación interinstitucional. La histórica escasez de recursos para este sector de la administración pública, en conjunto con la expansión de algunas instituciones por alguna situación de coyuntura ha sido un importante limitante para un desarrollo institucional continuo, coherente y coordinado. Específicamente, la división de trabajo entre áreas como el diseño, la ejecución, la supervisión y el monitoreo de las actividades en general no está bien definida²⁶. Además, si bien en teoría hay un consenso sobre la importancia de integrar los diferentes instrumentos de las políticas activas (y, en perspectiva, cada vez más también de las pasivas), esta integración enfrenta dificultades de diseño y coordinación interinstitucional, aspectos claves para el desarrollo de un sistema público de empleo integrado. En consecuencia a veces se registra la duplicación de funciones y pocos avances en el desarrollo institucional el cual enfrenta obstáculos, además, por la rotación de personal por razones políticas.

De todas maneras, la eficiencia de un sistema público de empleo se define en gran parte por su capacidad de facilitar el acceso a una vasta gama de servicios, ofrecidos por una diversidad de instituciones públicas y privadas, a una fuerza laboral sumamente heterogénea y con necesidades muy diversas.

²⁶ La creación del INEFOP en Uruguay es una oportunidad para un rediseño adecuado de la división de trabajo y la coordinación entre los actores.

La gestión institucional debe permitir una elevada flexibilidad de los programas, de manera que se pueda adaptarlos ágilmente, si hay cambios de entorno –por ejemplo, un cambio en la coyuntura económica– o si se detectan problemas en su diseño o ejecución.

Un aspecto relevante para el desarrollo institucional y de las políticas, crecientemente reconocido pero todavía con importantes deficiencias, es la importancia de mecanismos institucionalizados de monitoreo y evaluación. Mientras el monitoreo continuo es tarea incuestionable del Ministerio de Trabajo con ente rector del sector, los procesos de evaluación deberían realizarse por terceros. Como no solo las políticas del mercado de trabajo enfrentan la necesidad de evaluar de mejor manera el impacto de sus políticas, conviene desarrollar la capacidad institucional de manera centralizada, por ejemplo en un organismo de planificación o el Ministerio de Finanzas, desde donde, en cooperación con las instituciones del sector correspondiente, se definirían los criterios e instrumentos de evaluación y se realizarán las evaluaciones mismas.

Finalmente, cabe señalar un vez más, que los actores sociales deben jugar un importante papel en el diseño y el seguimiento de las políticas del mercado de trabajo lo que requiere –igual que la política laboral– un intenso y permanente diálogo. Por lo tanto, los actores sociales son, conjuntamente los Ministerios u otras instituciones de Planificación y Finanzas Públicas, socios estratégicos para la dirección y gestión de los servicios públicos de empleo.

Bibliografía

- Atencio, Isabel 2009, Políticas activas del mercado de trabajo y esquemas de protección a trabajadores y desempleados en Panamá, en Weller, Jürgen (comp.), Políticas para el perfeccionamiento de la institucionalidad laboral en Panamá, Documento de proyecto, LC/W.227, CEPAL/ AECID, pp.141-182.
- Betcherman, Gordon, Amy Luinstra and Makoto Ogawa, 2001. Labor Market Regulation: International Experience in Promoting Employment and Social Protection, The World Bank, Social Protection Discussion Paper Series, No.128.
- Bucheli, Marisa y Florencia Amábile 2009, Políticas activas del mercado de trabajo y esquemas de protección a trabajadores y desempleados en Uruguay, en Weller, Jürgen (comp.), Políticas para el perfeccionamiento de la institucionalidad laboral en Uruguay, Documento de proyecto, CEPAL/ AECID, por publicarse.
- CEPAL 2008a, Estudio económico de América Latina y el Caribe 2007-2008 (LC/G.2386-P), Santiago de Chile.
- _____ 2008b, Los mercados de trabajo, la protección de los trabajadores y el aprendizaje de por vida en una economía global: Experiencias y perspectivas de América Latina y el Caribe (LC/L.2880), Santiago de Chile.
- CEPAL 2007: Panorama social de América Latina 2007 (LC/G.2351-P), Santiago de Chile.
- Chacaltana, Juan 2009, Experiencias de formalización empresarial y laboral en Centro América: Un análisis comparativo en Guatemala, Honduras y Nicaragua, Serie macroeconomía del desarrollo, por publicarse.
- Cortázar, René 2004, Instituciones y mercados laborales, en BID, Reformas y equidad social en América Latina y el Caribe. Memorias de la primera fase del Foro de Equidad Social, Carlos Eduardo Vélez y Paz Castillo-Ruiz (eds.), Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Ermida Uriarte, Oscar 2007, “La política laboral de los gobiernos progresistas”, Nueva sociedad, N° 211, septiembre-octubre.
- Freeman, Richard B. 2005, Labour market institutions without blinders: The debate over flexibility and labour market performance, NBER Working paper series, No.11286.

- ___ 1993, Labor Market Institutions and Policies: Help or Hindrance to Economic Development? en Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1992, Washington, pp.117-144.
- García Femenía, Ana María, Emilio Morgado Valenzuela y Marleen Rueda Catry 2007, Diálogo social institucionalizado en América Latina. Estudio comparado de Argentina, Brasil, Ecuador, México y Perú, Documento de trabajo 2007, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Lima.
- Goldin, Adrian s.f., Estudio sobre los arreglos directos en Costa Rica, mimeo.
- Gutiérrez, Francisco 2008, Presentación “Avances y Retos para el perfeccionamiento de las políticas laborales y del mercado de trabajo en Panamá” (PowerPoint), en el seminario “Políticas para el perfeccionamiento de la institucionalidad laboral panameña”, Programa CEPAL-AECI “Políticas e instrumentos para la Promoción del Crecimiento en América Latina y el Caribe”, componente laboral, 2 de agosto de 2008, Ciudad de Panamá.
- ILO 2004, World Employment Report 2004-2005, Ginebra.
- Jørgensen, Henning 2009, “Flexible labour markets, workers’ protection and ‘the security of the wings’: A Danish “flexicurity” solution to the unemployment and social problems in globalized economies?”, Serie macroeconomía del desarrollo, núm. 76, CEPAL.
- Murgas Torrazza, Rolando 2009, La regulación del mercado de trabajo en Panamá 2009, en Weller, Jürgen (comp.), Políticas para el perfeccionamiento de la institucionalidad laboral en Panamá, Documento de proyecto, LC/W.227, CEPAL/ AECID, pp.37-140.
- Planells, Juan 2008, Presentación PowerPoint en el seminario “Políticas para el perfeccionamiento de la institucionalidad laboral panameña”, Programa CEPAL-AECI “Políticas e instrumentos para la Promoción del Crecimiento en América Latina y el Caribe”, componente laboral, 2 de agosto de 2008, Ciudad de Panamá.
- Rodríguez, Juan Manuel 2009, Regulación del mercado de trabajo en Uruguay. Cambios recientes, la visión de los actores y la polémica sobre el sistema de relaciones laborales, en Weller, Jürgen (comp.), Políticas para el perfeccionamiento de la institucionalidad laboral en Uruguay, Documento de proyecto, CEPAL/ AECID, por publicarse.
- Schrank, Andrew y Michael Piore 2007, “Norms, regulations and labour standards in Central America”, serie Estudios y perspectivas, No.77 (LC/MEX/L.766), México, D.F., sede subregional de la CEPAL en México.
- Sepúlveda Malbrán, Juan Manuel y Patricio Frías Fernández, 2007, El sindicalismo en América Central: desafíos del futuro a la luz de su memoria histórica. Guía didáctica, san José, Costa Rica.
- ___, Kirsten-María Schapira-Felderhoff y Quentin Delpech 2009, La libertad sindical y la negociación colectiva en Centroamérica, Panamá y República Dominicana. Un panorama de su estado actual, OIT, San José, Costa Rica.
- Tokman, Víctor E. 2008a, “Desempleo juvenil en América Latina: Causas, consecuencias y políticas”, documento no publicado, preparado para el PNUD
- ___ 2008b, Flexiguridad con informalidad: Opciones y restricciones, Serie macroeconomía del desarrollo, núm. 70, CEPAL.
- Toyama Miyagusuku, Jorge, Victoria Rosas Chávez y Marta Tostes Vieira 2009, Retos pendientes para implementar la flexiguridad en el Perú, Documento de proyecto, CEPAL, por publicarse
- Trejos Solórzano, Juan Diego 2009, Políticas activas del mercado de trabajo y esquemas de protección a trabajadores y desempleados en Costa Rica: evolución, situación actual, propuestas y desafíos, en Weller, Jürgen (comp.), Políticas para el perfeccionamiento de la institucionalidad laboral en Costa Rica, Documento de proyecto, LC/W.226, CEPAL/ AECID, pp.107-159.
- van der Laet Echeverría, Bernardo 2009, Crónica sobre la flexibilidad laboral en Costa Rica, en Weller, Jürgen (comp.), Políticas para el perfeccionamiento de la institucionalidad laboral en Panamá, Documento de proyecto, LC/W.226, CEPAL/ AECID, pp.43-101.
- Vega Ruiz, María Luz 2005, La reforma laboral: un análisis comparado, Lima, Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe.
- Velásquez Pinto, Mario D. 2009, Seguros de Desempleo y funcionamiento eficiente y equitativo de los mercados de trabajo, CEPAL, mimeo.
- Weller, Jürgen (ed.) 2009a, El nuevo escenario laboral latinoamericano. Regulación, protección y políticas activas (título preliminar), Siglo XXI/ CEPAL, Buenos Aires, por publicarse.
- ___ (comp.) 2009b, Políticas para el perfeccionamiento de la institucionalidad laboral en Costa Rica, Documento de proyecto, LC/W.226, CEPAL/ AECID.
- ___ (comp.) 2009c, Políticas para el perfeccionamiento de la institucionalidad laboral en Panamá, Documento de proyecto, LC/W.227, CEPAL/ AECID.
- ___ (comp.) 2009d, Políticas para el perfeccionamiento de la institucionalidad laboral en Uruguay, Documento de proyecto, CEPAL/ AECID, por publicarse.
- ___ 2003, “La problemática inserción laboral de los y las jóvenes”, Serie Macroeconomía del Desarrollo, no.28, CEPAL, LC/L.2029-P.
- World Bank and International Finance Corporation, 2006, Doing Business. How to Reform, Washington, D.C.

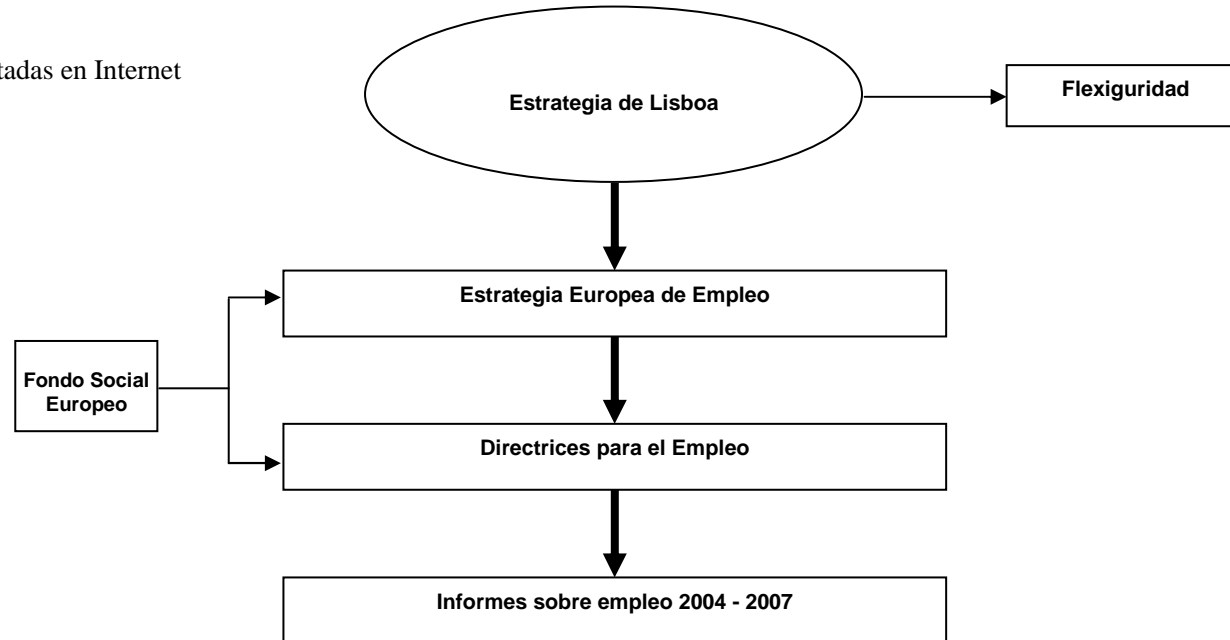
Anexo

La estrategia europea de empleo

Por Andrés Véliz

Esquema descriptivo:

- i. Desarrollo Estrategia de Lisboa²⁷
- ii. Flexiguridad y su Fuentes: a) Flexibility and security in the EU labor markets (Chapter 2), Employment in Europe 2006, y b) Toward Common Principles of Flexicurity: More and Better jobs through flexibility and security. European Commission, July 2007. relación con la Estrategia de Lisboa²⁸
- iii. Bibliografía
- iv. Páginas visitadas en Internet



²⁷ Información obtenida del sitio web “Europa: Síntesis de legislación de la Unión Europea” de la “Comisión Europea”. Página general: <http://europa.eu>. Página específica: http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/community_employment_policies/index_es.htm

²⁸ Fuentes: a) Flexibility and security in the EU labor markets (Chapter 2), Employment in Europe 2006, y b) Toward Common Principles of Flexicurity: More and Better jobs through flexibility and security. European Commission, July 2007.

PROCESO DE LUXEMBURGO

1997, Lanzamiento

¿Que es la Estrategia Europea de Empleo?	A raíz de la introducción del nuevo título "Empleo" en el Tratado de la Unión Europea en 1997, los Jefes de Estado o de Gobierno lanzan la Estrategia Europea de Empleo (EEE) en la Cumbre Europea de Luxemburgo sobre el empleo, con el objetivo "de coordinar las políticas nacionales en materia de empleo".
Objetivos:	<ol style="list-style-type: none">i. Coordinar las políticas nacionales de empleo,ii. La Estrategia Europea de Empleo (EEE) establece una vigilancia multilateral que alienta a los Estados miembros a aplicar políticas más eficaces en este ámbito. Está dirigida en particular a:<ol style="list-style-type: none">a. La capacidad de inserción profesional,b. El espíritu empresarial,c. La capacidad de adaptación, yd. La igualdad de oportunidades en el mercado de trabajo europeo.iii. Finalmente, busca reducir significativamente el desempleo a escala europea en cinco años.
Detalle de los objetivos de la Estrategia Europea de Empleo (EEE)	Coordinar las políticas nacionales de empleo tiene como principal objetivo que los Estados miembros se comprometan sobre un conjunto de objetivos y metas comunes, en torno a cuatro pilares: <ol style="list-style-type: none">i. Empleabilidad: La lucha contra el desempleo de larga duración y el desempleo de los jóvenes, la modernización de los sistemas de educación y de formación, un seguimiento activo de los desempleados, proponiéndoles una alternativa en el ámbito de la formación o del empleo (al cabo de 6 meses para los jóvenes desempleados y de 12 meses para los desempleados de larga duración), la reducción del abandono escolar prematuro en un 50%, así como el establecimiento de un acuerdo marco entre la patronal y los interlocutores sociales para que las empresas intervengan en la formación y en la adquisición de experiencia;ii. El espíritu empresarial: La puesta en práctica de normas claras, estables y fiables para la creación y la gestión de empresas y la simplificación de las obligaciones administrativas para las pequeñas y medianas empresas. La estrategia consiste en reducir significativamente el costo derivado de la contratación de un trabajador adicional, facilitar el paso al empleo independiente y la creación de microempresas, desarrollar mercados de capital de riesgo a fin de facilitar la financiación de las PyMES y reducir las cargas fiscales que gravan el trabajo antes del año 2000;iii. La adaptabilidad: La modernización de la organización y la flexibilidad del trabajo y la elaboración de contratos adaptables a los distintos tipos de trabajo, el apoyo de la formación dentro de las empresas mediante la supresión de los obstáculos fiscales y la movilización de ayudas públicas para mejorar la competencia de la población activa, la creación de puestos de trabajo viables y un funcionamiento eficaz del mercado laboral, yiv. La igualdad de oportunidades: La lucha contra las diferencias entre hombres y mujeres y un mayor empleo de estas últimas, aplicando políticas de interrupción de la actividad profesional, de permiso parental, de trabajo a tiempo parcial, así como unos servicios de calidad para el cuidado de los niños. La Estrategia de Empleo Europeo (EEE) propone asimismo a los Estados miembros que faciliten la reincorporación al trabajo, en particular para las mujeres.

(continúa)

PROCESO DE LUXEMBURGO (conclusión)

Innovación de la EEE:	<p>La EEE crea un marco de vigilancia multilateral que incluye:</p> <ul style="list-style-type: none"> i. Un informe conjunto sobre el empleo anual, ii. Directrices de empleo que servirán de base para los Planes Nacionales de Acción (PNA) elaborados por los Estados miembros, y iii. Recomendaciones del Consejo de Ministros a los distintos Estados miembros. De acuerdo con los siguientes instrumentos: <ul style="list-style-type: none"> a. Programa comunitario para el empleo y la seguridad social: Objeto, aportar ayuda financiera a la realización de los objetivos de la Unión Europea en el ámbito del empleo y los asuntos sociales. b. Comité de Empleo: Consultivo, creado para aplicar la Estrategia Europea de Empleo a fin de promover la coordinación entre los Estados miembros en materia de políticas de empleo y de mercado de trabajo. Tiene por misión: <ul style="list-style-type: none"> i. Impulsar el objetivo de un alto nivel de empleo en la elaboración y aplicación de las políticas y medidas comunitarias, ii. Contribuir al procedimiento de adopción de las grandes orientaciones de las políticas económicas de manera que sean compatibles con las directrices para el empleo y facilitar una sinergia entre la estrategia europea para el empleo, la coordinación de las políticas macroeconómicas y el proceso de reforma económica, iii. Promover el intercambio de información y de experiencias entre los Estados miembros, así como entre éstos y la Comisión, y iv. Participar en el diálogo sobre las políticas macroeconómicas en la Comunidad. c. Servicios Europeos de Empleo (EURES): Contribuye a la creación de un mercado de trabajo europeo accesible a todos mediante el intercambio transnacional, interregional y transfronterizo de ofertas y demandas de empleo, así como el intercambio de información sobre las condiciones de vida y la obtención de cualificaciones. Los miembros y socios de EURES son: <ul style="list-style-type: none"> i. Los servicios nacionales y locales de empleo, ii. Los servicios de empleo competentes para las regiones transfronterizas, iii. Los otros servicios de empleo especializados puestos en conocimiento de la Comisión, y iv. Las organizaciones sindicales y patronales designadas por los miembros.
Nuevo método de trabajo	<p>"El Método Abierto de Coordinación" (MAC) crea un equilibrio entre la responsabilidad de la Comunidad y la de los Estados miembros, el principio de "subsidiariedad", establece objetivos cuantitativos comunes a escala europea y aplica una vigilancia a escala comunitaria fomentada a través del intercambio de experiencias. El Método Abierto de Coordinación facilita el debate político a distintos niveles y sigue el enfoque integrado: las acciones adoptadas en el ámbito del empleo han de ser coherentes con los ámbitos cercanos al empleo, como las políticas sociales, la educación, el régimen fiscal, la política empresarial y el desarrollo regional.</p>

Fuente: Comisión Europea, 1997. Políticas comunitarias de empleo: "La estrategia europea de empleo (EEE): 1997-2005".
http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/community_employment_policies/c11318_es.htm

ESTRATEGIA EUROPEA DE EMPLEO (EEE)

PROCESO DE LUXEMBURGO

Balace de cinco años de aplicación

Revisión intermedia (2002)

Tendencias del mercado	Durante la segunda mitad de los años 90 los mercados de trabajo, mostraron: <ul style="list-style-type: none">i. Una reducción del desempleo estructural en toda la Unión Europea,ii. Un mayor crecimiento del empleo,iii. Una relación entre progresos en materia de productividad y nivel de formación de la población, yiv. Una mayor capacidad de respuesta del empleo mediante el desarrollo de los contratos de duración limitada.
Revisión a los 5 años de experiencia de la EEE	Conclusiones en relación con su reforma. El balance muestra una mejora estructural neta del mercado de trabajo entre 1997 y 2001, que incluye: <ul style="list-style-type: none">i. La creación de 10 millones de puestos de trabajo (+6,5%), 6 millones de los cuales han sido ocupados por mujeres,ii. Una reducción del desempleo de más de 4 millones de personas (-25%),iii. El incremento de la participación en el mercado de trabajo de 5 millones de personas, principalmente gracias a las mujeres,iv. La disminución del 20 al 18% de las diferencias entre hombres y mujeres en materia de tasa de empleo, y del 12 al 9% en materia de desempleo,v. La reducción de la presión fiscal global del trabajo en aproximadamente el 2%, e incluso el 3% para los salarios bajos (cálculo provisional a partir del tipo de imposición implícito).
Evaluación del Método Abierto de Coordinación (MAC)	En comunicación de la Comisión (COM (2002) 416 final), se concluye que el nuevo método de coordinación de las políticas nacionales "Método Abierto de Coordinación" (MAC), resultó muy eficaz para la creación de un espacio europeo del empleo. El compromiso político de los Estados miembros se traduce en planes nacionales de acción (PNA), en primer lugar mediante la reducción del desempleo y posteriormente a través de la definición de objetivos de empleo a largo plazo.
Problemas y retos	La misma comunicación expresa que siguen existiendo problemas estructurales y retos considerables: <ul style="list-style-type: none">i. Una reducción del número de desempleados, un 42% de los cuales se encuentra en paro de larga duración (más de 13 millones en 2001),ii. La obtención de una tasa de empleo de la población activa del 70%, especialmente mediante la integración de las mujeres y los trabajadores de más edad,iii. La mejora de la tasa de productividad (la diferencia entre la UE y los Estados Unidos pasó del 17,3 al 19,5% entre 1996 y 2001), yiv. La reducción de las grandes disparidades regionales, sobre todo por lo que respecta al desempleo, en varios Estados miembros.

(continúa)

ESTRATEGIA EUROPEA DE EMPLEO (EEE) (conclusión)**PROCESO DE LUXEMBURGO**

Temas determinados por la Comisión a abordarse con vista a la reforma de la EEE	<p>i. Responder a los desafíos a medio plazo: La evolución del contexto en el que se inscribe la Estrategia Europea de Empleo exige una respuesta al envejecimiento de la mano de obra, a la viabilidad de los sistemas de seguridad social, a los desafíos de la sociedad de la información y a las desigualdades sociales. La Comisión insiste en la necesidad de crear más y mejores empleos, que también sean más productivos. Asimismo, considera que la reducción de las disparidades entre diferentes grupos no es solamente una cuestión de equidad sino también de eficacia. Por otra parte, la inversión en recursos humanos y la promoción del aprendizaje permanente son elementos necesarios a fin de mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo europeo. Se considera pertinente el desarrollo continuo de los servicios de empleo a fin de colocar al mayor número posible de desempleados en el mercado de trabajo y de evitar la aparición de situaciones de congestión.</p> <p>ii. Simplificar las directrices (para el empleo) sin mermar su eficacia: El objetivo consiste en clarificar las prioridades mediante una definición más nítida de las mejoras globales buscadas y los resultados que desean conseguirse, así como centrarse en la puesta en práctica de las directrices para el empleo. Con ello se facilitaría la comunicación entre las diferentes partes y la puesta en práctica de un seguimiento más eficaz. No obstante, la Comisión insiste en el mantenimiento de un ámbito de aplicación amplio de las directrices que deben desarrollarse en correlación con unas políticas macroeconómicas y unas políticas estructurales favorables al crecimiento y la competitividad, y políticas favorables a la integración. Es asimismo importante que las directrices sean estables, ya que un incremento de las prioridades y los objetivos no favorecen la eficacia del sistema. Debe mantenerse el principio de la presentación de informes anuales de los Estados miembros que permiten una vigilancia multilateral eficaz y que representan una "presión de convergencia".</p> <p>iii. Mejorar la cooperación entre los diferentes agentes de la EEE: Se ha pedido a los interlocutores sociales que pongan sus estrategias en los diferentes niveles geográficos y sectoriales al servicio de la Estrategia de Lisboa, y la Comisión les consultará en el momento de la fase de preparación de las próximas directrices para el empleo. Se pretende movilizar a los agentes a todos los niveles territoriales teniendo en cuenta que los diferentes niveles desempeñan un papel en ámbitos tales como la formación o los servicios de empleo. Asimismo, se precisa una mejor coordinación a nivel nacional entre los servicios de empleo, los departamentos competentes en materia de empleo y los que trabajan en el ámbito de los asuntos financieros, la educación y la formación, la igualdad entre hombres y mujeres, la seguridad social, la justicia y los asuntos de interior, y las cuestiones relacionadas con la sociedad de la información. La Comisión alienta una mayor transparencia y una mayor visibilidad de los Fondos Estructurales en la EEE más allá de la adaptación de los objetivos del Fondo Social Europeo (FSE) a las prioridades de la EEE.</p> <p>iv. Mejorar la coherencia y la complementariedad en relación con los otros procesos comunitarios, en particular, las Orientaciones generales de política económica (OGPE): El Consejo Europeo de Barcelona de 2002 pidió que se sincronizaran el "paquete sobre el empleo" y las OGPE, lo que se abordará en una comunicación de la Comisión a fin de permitir un refuerzo mutuo de los dos conjuntos de instrumentos.</p>
Tendencia	Se ha asociado progresivamente a los interlocutores sociales a los diferentes pilares del proceso de Luxemburgo antes de la introducción de un objetivo horizontal que invita a los Estados miembros a desarrollar una asociación global. Hoy en día participan en la elaboración de los Planes Nacionales de Acción (PNA). Asimismo, se ha asociado a las autoridades locales y regionales a la EEE mediante Planes de Acción Regionales o Locales (PAR y PAL), teniendo en cuenta que son proveedores de servicios sociales y empleadores a nivel local.
Futuro de la EEE	La Comisión ha aportado su contribución al debate en 2003 sobre el futuro de la Estrategia Europea de Empleo, con la inclusión de todas las partes interesadas, y que ha desembocado en una propuesta relativa a las directrices para el empleo en 2003.

Fuente: Comisión Europea, 2002. Políticas comunitarias de empleo: "La estrategia europea de empleo (EEE): 1997-2005".

http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/community_employment_policies/c11315_es.htm

ESTRATEGIA EUROPEA DE EMPLEO (EEE)

PROCESO DE LUXEMBURGO

Comunicación sobre el futuro de la Estrategia Europea de Empleo (2003)

Complementa la revisión intermedia de 2002

Aspectos destacados	Las recomendaciones de la Comisión son:
	<ol style="list-style-type: none">i. Simplificación de las directrices,ii. La definición de objetivos cuantitativos, y unaiii. Mejor coordinación de las políticas y la movilización de los distintos agentes que intervienen en la aplicación de la Estrategia Europea de Empleo.
Objetivos globales de las nuevas directrices	<ol style="list-style-type: none">i. El pleno empleo: Mediante el incremento de las tasas generales de empleo (67% en 2005 y 70% en 2010 de media para la Unión Europea), de las tasas de empleo de las mujeres (57% y 60%, respectivamente) y la de los trabajadores mayores (50% en 2010),ii. La calidad y la productividad en el trabajo: Ambas están estrechamente relacionadas; la calidad incluye, en particular, la satisfacción con la remuneración y las condiciones de trabajo, la salud y la seguridad en el lugar de trabajo, la existencia de una organización flexible del trabajo y de disposiciones en materia de ordenación del tiempo de trabajo, y el equilibrio entre la flexibilidad y la seguridad, yiii. Cohesión y mercado laboral: Que fomente la inserción de todas las personas que deseen trabajar (23 millones de solicitantes de empleo en 2001; la tasa de empleo de los 38 millones de personas con discapacidad no llega al 40%).
Propuesta de la Comisión para alcanzar los objetivos globales	<ol style="list-style-type: none">i. Introducir o reforzar medidas activas y preventivas: Destinadas a los desempleados y a las personas inactivas, mediante la presentación de una oferta apropiada a la persona apropiada en el momento apropiado, mediante la identificación temprana de las necesidades de cada solicitante de empleo, y mediante un plan de acción personalizado con vistas a garantizar una integración duradera. Debe prestarse especial atención al desempleo de los jóvenes y al desempleo de larga duración,ii. Hacer que sea más rentable trabajar: Mediante una revisión de los sistemas fiscales y de protección social para suprimir las trampas del desempleo y de la pobreza, alentando la incorporación y la permanencia de las mujeres en el mercado laboral, o su reintegración tras una interrupción de su carrera profesional, y manteniendo a los trabajadores mayores durante un mayor período de tiempo en la vida activa,iii. Fomentar el espíritu empresarial: Crear más y mejores puestos de trabajo, en particular a través de la sensibilización sobre la posibilidad de optar por un trabajo autónomo, sobre todo entre los desempleados, las mujeres, los jóvenes y las personas inactivas, así como a través de la reducción de los obstáculos que entorpecen la contratación de personal, sobre todo en las empresas de pequeñas dimensiones,iv. Transformar el trabajo no declarado en empleo legal: A través de la sensibilización sobre los efectos nefastos del trabajo no declarado, la simplificación de los procedimientos y de la legislación, la reducción de la carga fiscal que grava el trabajo, la vigilancia y sanciones eficaces,v. Promover el envejecimiento activo: Para mantener a los trabajadores más tiempo en actividad, en particular mejorando la calidad del trabajo,vi. Desarrollar y reforzar la política de inmigración: con vistas a una buena integración de los migrantes,vii. Promover la capacidad de adaptación en el mercado laboral: Mediante la diversificación de las condiciones contractuales y las modalidades relativas al tiempo de trabajo, mediante el fomento del acceso a la formación y mediante la negociación entre los interlocutores sociales,viii. Fomentar la inversión en recursos humanos y las estrategias de aprendizaje permanente: Reorientación del gasto público a fin de incrementar la eficacia en estos ámbitos, mediante la elevación del nivel de educación y una mayor participación de las empresas en la formación de adultos,ix. Promover la igualdad entre hombres y mujeres: Evaluando sistemáticamente la incidencia de las nuevas propuestas legislativas sobre la igualdad entre hombres y mujeres, incrementando la participación de las mujeres en estos ámbitos clave, como la enseñanza superior y la investigación, y promoviendo estructuras que permitan a las mujeres conservar su empleo, por ejemplo: guarderías,x. Apoyar la integración y la lucha contra la discriminación en el mercado de trabajo: De las personas desfavorecidas, por ejemplo: discapacidad, origen étnico, situación familiar, edad, lugar de residencia, etc.,xi. Reducir las disparidades regionales: En materia de empleo, a través de una política específica dirigida a la calidad de los recursos humanos, la adquisición de competencias y del aprendizaje permanente, y de las asociaciones locales y regionales, fomentando la creación de empleo y la lucha contra las carencias en materia de cualificaciones.

Fuente: Comisión Europea, 2003. Políticas comunitarias de empleo: "La estrategia europea de empleo (EEE): 1997-2005".

http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/community_employment_policies/c11316_es.htm

CONSEJO EUROPEO DE LISBOA DIRECTRICES, PRIMER ACERCAMIENTO

El Consejo Europeo extraordinario de Lisboa (marzo de 2000) Hacia la Europa de la innovación y el conocimiento

Escenario	<p>La universalización de la economía impone que Europa se sitúe en la vanguardia en todos los sectores en los cuales la competencia se intensifica en gran medida. La súbita aparición primero, y luego la importancia creciente de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) en las esferas profesionales y privadas ha acarreado una doble consecuencia:</p> <ol style="list-style-type: none"> Proponer la revisión completa del sistema educativo europeo, y Garantizar un acceso a la formación permanente.
Respuesta	<ol style="list-style-type: none"> El Consejo Europeo de Lisboa intentó formular directrices que permitieran aprovechar las oportunidades que ofrece la nueva economía, entre otras cosas, para erradicar el desempleo. La estrategia preveía la adaptación y el refuerzo de los procesos existentes (Cardiff, Colonia y Luxemburgo) para posibilitar que crecimiento económico, empleo y cohesión social pueda desarrollar todo su potencial, por ejemplo, dotando a la Unión Europea de indicadores fiables y comparables entre Estados miembros, para poder adoptar las medidas adecuadas, y Gracias a una situación económica favorable el pleno empleo parecía tangible en 2002. No obstante, debido a la desaceleración de la economía y las dificultades estructurales en los Estados miembros, la Unión Europea permanece por debajo de este objetivo.
Debilidades del mercado laboral europeo	<ol style="list-style-type: none"> Insuficiente creación de empleos en el sector de servicios, siendo éste el más importante desde el punto de vista del empleo, Importantes desequilibrios regionales, en particular desde la ampliación en 2004, Elevada tasa de desempleo de larga duración, Falta de adecuación entre la oferta y la demanda de mano de obra, circunstancia bastante frecuente en período de recuperación económica, Insuficiente participación de las mujeres en el mercado laboral, y La evolución demográfica europea y, principalmente, el envejecimiento de la población.
Estrategias para superar debilidades	<p>Al ampliarse los márgenes de maniobra gracias a la recuperación económica, sería conveniente anticipar los retos tecnológicos y sociales que se plantean. No sólo hay que enfrentar dichos desafíos, sino que éstos deben servir, sobre todo, de apoyo para alcanzar el objetivo del pleno empleo.</p> <ol style="list-style-type: none"> El reto tecnológico: Las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) constituyen un reto importante pero este sector posee también un potencial considerable en el empleo. La Comisión se propone mejorar la calidad y la cantidad de los empleos en la Unión Europea a corto y medio plazo gracias al impacto de las TIC. Sin embargo, es necesario garantizar que esta transición económica y social, por muy rápida que sea, no deje al margen a ninguna categoría de ciudadanos y que los frutos derivados del crecimiento se compartan equitativamente. Este es, precisamente, el objetivo de iniciativas como "eEuropa", Una sociedad basada en el conocimiento: Para que las personas que llegan al mercado laboral puedan actuar en la economía del conocimiento, es necesario que su nivel de formación sea suficientemente elevado. Como la relación inversa entre el nivel de estudios y la tasa de desempleo tiende a acentuarse, es necesario que Europa aumente el nivel de instrucción al término de los estudios. A escala europea hay que coordinar mejor la enseñanza y la investigación. Esto puede hacerse mediante la conexión en red de los programas nacionales y comunes de investigación, Mejorar la competitividad en Europa: Para ser la zona económica más competitiva del mundo hay que mejorar las condiciones de investigación y crear un clima favorable al espíritu emprendedor, en particular, reducir los gastos vinculados a la burocracia. La Comisión consideró desarrollar en Europa una verdadera cultura de dinámica empresarial, concretar el mercado interno. El Consejo Europeo pidió a los Estados miembros, al Consejo y a la Comisión, entre otras cosas, hacer lo posible para finalizar la liberalización en sectores muy específicos (gas, electricidad, servicios postales, transportes, etc.), Integración de los mercados financieros y coordinación de las políticas macroeconómicas: El potencial del euro debe constituir una oportunidad para integrar los mercados financieros europeos. En efecto, como destaca una comunicación de la Comisión "los mercados de capital de riesgo representan un factor de primera importancia para el desarrollo de las PyMES". Con respecto a las políticas económicas, la prioridad sigue siendo la estabilidad macroeconómica, pero integrando objetivos de crecimiento y empleo. La transición hacia una economía del conocimiento supone que las políticas estructurales desempeñen un papel más importante que en épocas anteriores, Modernizar y reforzar el modelo social europeo: La Comisión destaca que el modelo social europeo dispone de los recursos necesarios para apoyar la transición hacia la sociedad del conocimiento. La integración social se deberá promover favoreciendo el trabajo, garantizando regímenes de pensión viables –justo ahora, cuando la población europea se define como en fase de "envejecimiento"– y garantizando la estabilidad social.

Fuente: Comisión Europea, 2000. Políticas comunitarias de empleo: "La estrategia europea de empleo (EEE): 1997-2005".

http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/community_employment_policies/c10241_es.htm

CONSEJO EUROPEO DE LISBOA
DIRECTRICES PARA LAS POLÍTICAS DE EMPLEO (2003-2005)

Contenido:	Se especifican las prioridades de las reformas estructurales que se deben poner en práctica para alcanzar los principales objetivos económicos de la Unión Europea. Por primera vez, la Unión Europea utilizó instrumentos racionalizados de coordinación de las políticas esenciales (Orientaciones Generales de Política Económica (OGPE), las Directrices para el empleo y la Estrategia para el mercado interior), dándoles una perspectiva trienal.
Objetivos principales	<p>Los objetivos para la Unión Europea en el ámbito del empleo, son:</p> <ol style="list-style-type: none"> i. El pleno empleo: <ol style="list-style-type: none"> a. El Consejo desea alcanzar una tasa de empleo general del 67% en 2005 y del 70% en 2010, b. Tasa de empleo femenino del 57% en 2005 y del 60% en 2010, y c. Una tasa de empleo de los trabajadores de más edad (55 a 64 años) del 50% en 2010. ii. Mejorar la calidad y productividad del empleo. Objetivo con numerosos ámbitos: <ol style="list-style-type: none"> a. En particular la calidad intrínseca del trabajo, b. Las competencias, c. El aprendizaje permanente, d. El desarrollo de la carrera profesional, e. La igualdad entre hombres y mujeres, f. La salud y la seguridad en el trabajo, g. La flexibilidad y la seguridad, h. La inserción y el acceso al mercado laboral, i. La organización del trabajo y el equilibrio entre la vida profesional y la vida privada, j. El diálogo social y la participación de los trabajadores, k. La diversidad y la no discriminación, y l. El rendimiento general del trabajo. iii. El fortalecimiento de la cohesión social y de la inserción. En el marco del método abierto de coordinación, las políticas nacionales de empleo deberían fomentar: <ol style="list-style-type: none"> a. El acceso al empleo para todos los hombres y mujeres, b. Luchar contra la discriminación, e c. Impedir que haya personas excluidas del mercado laboral.
Prioridades fundamentales de las reformas estructurales	<p>Para alcanzar los objetivos generales, el Consejo pide a los Estados miembros que pongan en práctica reformas estructurales que incluyan:</p> <ol style="list-style-type: none"> i. Medidas activas y preventivas a favor de los desempleados y de las personas inactivas: Por ejemplo, la identificación de las necesidades de los desempleados en una etapa temprana de su desempleo, proponiéndoles una formación, una reconversión, una nueva experiencia profesional, un empleo o cualquier otra medida que facilite su inserción profesional (antes del sexto mes para los desempleados jóvenes y del decimosegundo para los desempleados adultos), la modernización de las instituciones del mercado laboral y la evaluación regular de los programas. Los Estados miembros incluyen, de aquí a 2010, un 25% de los desempleados de larga duración en al menos una medida activa para facilitar su inserción profesional y tratan de alcanzar la media de los tres Estados miembros más avanzados en este ámbito, ii. La creación de empleo y el fomento del espíritu empresarial: Prestando especial atención a la explotación del potencial que ofrecen las nuevas empresas, los sectores de servicios, investigación y desarrollo. Se trata asimismo de simplificar las cargas administrativas y reglamentarias para la creación de empresas, y de pequeñas y medianas empresas (PyMES), así como la contratación de personal, facilitar el acceso al capital y fomentar la educación y la formación en el ámbito de la dirección y la gestión de empresas, iii. i. La promoción de la capacidad de adaptación al trabajo, de la movilidad, del diálogo social y de la responsabilidad social de las empresas: Con objeto de diversificar las modalidades en términos de contratos y de trabajo, de crear un mejor equilibrio entre vida privada y vida profesional, y entre flexibilidad y seguridad. Se trata asimismo de facilitar el acceso a la formación, de mejorar las condiciones en términos de salud y de seguridad, de productividad y de la calidad del trabajo. Los Estados miembros se hacen cargo además de una gestión anticipada de las reestructuraciones económicas y facilitan el acceso al mercado laboral y a la formación. Abordarán asimismo el déficit de mano de obra y los estrangulamientos del mercado de trabajo mediante la movilidad profesional y geográfica, la aplicación del plan de acción sobre las competencias y la movilidad, la mejora del reconocimiento y de la transparencia de las titulaciones y competencias, la transferencia de las prestaciones de seguridad social y los derechos de pensión, teniendo en cuenta la inmigración, la transparencia de las posibilidades de empleo, en particular mediante la red europea para el empleo en la que se recogen todas las ofertas transmitidas por los servicios de empleo de los Estados miembros,

(continúa)

CONSEJO EUROPEO DE LISBOA
DIRECTRICES PARA LAS POLÍTICAS DE EMPLEO (2003-2005) (conclusión)

<p>Prioridades fundamentales de las reformas estructurales</p>	<p>iv. La promoción del desarrollo del capital humano y del aprendizaje permanente: A fin de que la proporción de las personas de 22 años que hayan finalizado sus estudios en la enseñanza secundaria superior llegue al menos al 85%, y la participación de la población en edad de trabajar (entre 25 y 64 años) en el aprendizaje permanente llegue al menos al 12,5% de promedio en la Unión Europea. Las políticas nacionales fomentarán, en particular, las inversiones en recursos humanos y el compromiso de las empresas en la formación de adultos,</p> <p>v. La promoción del envejecimiento activo mediante la mejora de las condiciones de trabajo: En particular la salud y la seguridad en el trabajo, del acceso a la formación profesional, de la flexibilidad de la organización del trabajo, así como mediante la supresión de las medidas de fomento de los abandonos prematuros del mercado laboral y de las jubilaciones anticipadas. Los Estados miembros tienen como objetivo retrasar cinco años la edad efectiva media del abandono del mercado laboral (estimada en 59,9 años en 2001). Para incrementar la mano de obra sería necesario un enfoque global que se centre en el hecho de que el trabajo es rentable para todos los grupos de edad de la población. En su caso, se podría tener en cuenta el potencial que representa la inmigración,</p> <p>vi. La promoción de la igualdad entre hombres y mujeres reduciendo las diferencias en lo que respecta a la tasa de empleo, de desempleo y a la remuneración: Las diferencias de remuneración se deberían reducir interviniendo sobre la segregación sectorial y profesional, sobre la clasificación de los empleos y las diferencias en los sistemas de remuneración, así como a través de la mejora de la transparencia y del acceso a la educación y formación. Se trata asimismo de compaginar mejor la vida profesional y la vida familiar a través del aumento del número de centros de cuidado de niños a fin de acoger al menos a un 90% de los niños con edades comprendidas entre 3 años y la edad de escolarización obligatoria y a un 33% de los niños menores de 3 años de aquí a 2010, y facilitando el regreso al trabajo después de períodos de permiso,</p> <p>vii. La integración de las personas desfavorecidas y la lucha contra la discriminación en el mercado laboral: En particular de los jóvenes que han abandonado prematuramente el sistema escolar, de los trabajadores poco cualificados, de las personas con discapacidad, de los inmigrantes y de las minorías étnicas. Los Estados miembros tendrán por objetivo reducir de aquí a 2010 la proporción de jóvenes que abandonan prematuramente el sistema escolar a un 10% (media máxima para la Unión Europea), así como la diferencia en términos de tasa de desempleo para las personas desfavorecidas y para los nacionales de terceros países con arreglo, en su caso, a las prioridades nacionales,</p> <p>viii. Incentivos fiscales y financieros para que el trabajo sea más atractivo, reduciendo el número de trabajadores pobres y, si procede, suprimiendo las trampas del desempleo, de la pobreza y de la inactividad, y fomentando la participación en el mercado laboral de los grupos desfavorecidos a través de la revisión (incluso la reforma) de los sistemas fiscales y de prestaciones. Los Estados miembros garantizarán la gestión eficaz de las prestaciones de protección social que incluya un estímulo a la búsqueda de empleo efectiva, el mantenimiento de la empleabilidad y, en su caso, la supresión de los incentivos a la inactividad. Reducirán, de aquí a 2010, los tipos marginales efectivos de imposición, si son elevados, y, en su caso, la presión fiscal que pesa sobre los trabajadores con salarios más bajos,</p> <p>ix. Regularización del trabajo no declarado mediante un equilibrio entre la simplificación del entorno profesional (medidas incitativas apropiadas en el sistema fiscal y de prestaciones) y la aplicación de sanciones, a fin de lograr que se respete la legislación,</p> <p>x. La reducción de las diferencias regionales en materia de empleo. En particular a través del desarrollo del potencial local de creación de empleo y la colaboración entre todas las partes interesadas. Los Estados miembros propiciarán condiciones favorables para las actividades del sector privado y la inversión, y centrarán la ayuda pública en el desarrollo del capital humano y en la creación de infraestructuras adecuadas (ver OGPE, directrices 18 y 19), en particular mediante el apoyo del Fondo de Cohesión, de los Fondos Estructurales y del Banco Europeo de Inversiones.</p>
--	---

Fuente: Comisión Europea, 2003. Políticas comunitarias de empleo: "La estrategia europea de empleo (EEE): 1997-2005".

http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/community_employment_policies/c11319_es.htm

Para mayor información, ver: Decisión del Consejo, de 22 de julio de 2003, relativa a las Directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros, en:

http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=es&type_doc=Decision&an_doc=2003&nu_doc=578

CONSEJO EUROPEO DE LISBOA
DIRECTRICES

Recomendación del Consejo sobre la aplicación de las políticas de empleo de los Estados miembros (2004)

Recomendaciones	<p>Las recomendaciones son el resultado del examen de :</p> <ol style="list-style-type: none"> i. Los Planes Nacionales de Acción (PNA), ii. Del análisis de las directrices de empleo establecidas para el período 2003-2005, y iii. De las conclusiones del Grupo Europeo de Empleo que figuran en el informe conjunto de 2003-2004. <p>Las políticas de empleo se aplican teniendo en cuenta las recomendaciones para las Orientaciones Generales de Política Económica (OGPE).</p>
Prioridades comunes de las recomendaciones de 2004	<ol style="list-style-type: none"> i. Mejorar la capacidad de adaptación de los trabajadores y de las empresas, promoviendo al mismo tiempo la seguridad y la flexibilidad en el mercado laboral, creando más empleo y de mejor calidad y mejorando la productividad, ii. Incitar más a las personas para que se incorporen y permanezcan en el mercado laboral y lograr que el trabajo sea una verdadera opción para todos definiendo estrategias globales de envejecimiento activo (lucha contra la jubilación anticipada, organización más flexible del trabajo, valorización de las capacidades y oferta de formación), garantizando servicios personalizados a todos los solicitantes de empleo y haciendo que el trabajo sea más rentable, iii. Invertir más, y de forma más eficaz, en capital humano y aprendizaje permanente, distribuyendo mejor los costos entre los poderes públicos, las empresas y las personas, desarrollando la oferta de formación, sobre todo para los trabajadores poco cualificados o mayores, reduciendo el abandono escolar, y haciendo que la enseñanza superior se ajuste mejor al mercado de trabajo, y iv. Garantizar una aplicación eficaz de las reformas mediante una mejor gobernanza, mediante la creación de la mayor cooperación posible que incluya a la sociedad civil, a los poderes públicos y a los interlocutores sociales o, en su caso, mediante el establecimiento de objetivos cuantificados que reflejen las prioridades definidas a escala europea y mediante una utilización eficaz de los fondos públicos, fomentando el papel y la visibilidad de los planes nacionales de acción y de las recomendaciones dirigidas a cada país para fomentar el aprendizaje mutuo.
Conclusiones	<p>Los nuevos Estados miembros deben hacer más esfuerzos para:</p> <ol style="list-style-type: none"> i. Encontrar un nuevo equilibrio entre flexibilidad y seguridad, ii. Mejorar la salud de los trabajadores, y iii. Es absolutamente necesario intensificar el diálogo social e incrementar las capacidades administrativas a fin de aprovechar plena y eficazmente la ayuda del Fondo Social Europeo (FSE).
Recomendaciones específicas para España	<p>A pesar de la fuerte progresión que se produjo entre 1997 y 2002 en España, el desempleo siguió por encima de la media comunitaria, y el empleo claramente por debajo. La lucha contra las disparidades regionales sigue siendo una prioridad. La participación femenina y la tasa de empleo de los trabajadores de más edad siguen siendo especialmente bajas. Además, aproximadamente un tercio de los trabajadores siguen teniendo un contrato de duración determinada, y la productividad de la mano de obra sigue siendo baja. Los niveles globales de formación y de participación de los adultos en las acciones de formación son particularmente bajos. En los últimos años, la oferta de mano de obra se ha visto favorecida por el aumento de la inmigración. En lo sucesivo, España debería tener las siguientes prioridades:</p> <ol style="list-style-type: none"> i. Hacer que los contratos fijos sean más atractivos para los empleadores y disuadir del uso de contratos de duración determinada, a fin de contrarrestar la segmentación del mercado de trabajo; hacer que la labor de las agencias de trabajo temporal tenga un mayor atractivo para los trabajadores; suprimir los obstáculos al trabajo a tiempo parcial, ii. Aprovechar las posibilidades que ofrece la diferenciación salarial en función del aumento de la productividad a nivel local, regional y sectorial, iii. Aumentar los incentivos para que las mujeres participen en el mercado de trabajo reduciendo el costo de los servicios para el cuidado de los hijos y otras personas dependientes, y iv. Mejorar las medidas activas del mercado de trabajo para las personas desfavorecidas, en particular: Jóvenes, discapacitados, inmigrantes y los desempleados de larga duración, completar la modernización de los servicios públicos de empleo, potenciar la coordinación entre los servicios de empleo regionales y eliminar los últimos obstáculos a la movilidad geográfica.

Fuente: Comisión Europea, 2004. Políticas comunitarias de empleo: "La estrategia europea de empleo (EEE): 1997-2005"
http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/community_employment_policies/c11320_es.htm

CONSEJO EUROPEO DE LISBOA
DIRECTRICES PARA LAS POLÍTICAS DE EMPLEO (2005-2008)

Contenido:	Constituyen el instrumento político principal para el desarrollo y la aplicación de la Estrategia de Lisboa. Las Directrices Integradas para el Crecimiento y el Empleo para el período 2005-2008 reúnen en "un" texto las Orientaciones Generales de Política Económica (OGPE) y las Directrices de Empleo.
Para atraer a más personas para que se incorporen al mercado de trabajo y modernizar los sistemas de protección social	<p>La comisión propuso:</p> <ol style="list-style-type: none"> i. Aplicar políticas de empleo conducentes al pleno empleo, mejorar la calidad y la productividad del trabajo y el fortalecimiento de la cohesión social y territorial (directriz integrada, de empleo, No 17). Estas políticas deben ayudar a la Unión Europea a lograr, en promedio, una tasa general de empleo del 70%, una tasa de empleo femenino no inferior al 60% y una tasa de empleo del 50% para los trabajadores de más edad (55 a 64 años), así como a reducir el desempleo y la inactividad. Los Estados miembros deberían fijar objetivos nacionales relativos a la tasa de empleo. ii. Promover un enfoque del trabajo basado en el ciclo de vida (directriz integrada, de empleo, No 18), mediante las siguientes acciones²⁹: <ol style="list-style-type: none"> a. La renovación de los esfuerzos dirigidos a crear vías hacia el empleo para los jóvenes y a reducir el paro juvenil, tal como recomienda el Pacto Europeo para la Juventud, b. Medidas decididas para incrementar la participación de las mujeres en la vida activa y reducir las diferencias existentes entre hombres y mujeres en materia de empleo, desempleo y remuneración, c. Una mejor conciliación de la vida familiar y profesional, y la provisión de servicios accesibles y asequibles de asistencia infantil y cuidado de otras personas dependientes, d. El fomento de condiciones laborales propicias para el envejecimiento activo, e. La modernización de los sistemas de protección social, incluidas las pensiones y la asistencia sanitaria, de modo que se garantice su adecuación social, viabilidad financiera y capacidad de adaptación ante la evolución de las necesidades, con el fin de apoyar la participación en el empleo y la permanencia en el mismo, así como la prolongación de la vida activa. iii. Asegurar unos mercados de trabajo integradores, aumentar el atractivo del trabajo y hacer que el trabajo resulte remunerador para los solicitantes de empleo, entre ellos las personas desfavorecidas y las personas inactivas (directriz integrada, de empleo, No 19), mediante las acciones siguientes: <ol style="list-style-type: none"> a. Medidas activas y preventivas del mercado de trabajo, como la definición temprana de las necesidades, la ayuda en la búsqueda de empleo, la orientación y formación en el marco de planes de acción personalizados y la prestación de los servicios sociales necesarios para favorecer la inserción de las personas más alejadas del mercado laboral y contribuir a la cohesión social y territorial y la erradicación de la pobreza, b. Una revisión constante de los incentivos y medidas disuasorias derivados de los regímenes fiscales y de prestaciones, incluidas la gestión y la condicionalidad de éstas y la reducción significativa de los elevados tipos impositivos efectivos marginales, en particular para las personas de ingresos bajos, garantizando a la vez unos niveles adecuados de protección social, y c. Desarrollo de nuevas fuentes de empleo en los servicios a los individuos y a las empresas, en particular en el ámbito local. iv. Mejorar la adecuación a las necesidades del mercado de trabajo (directriz integrada, de empleo, No 20), mediante las acciones siguientes: <ol style="list-style-type: none"> a. La modernización y el fortalecimiento de las instituciones del mercado de trabajo, especialmente de los servicios de empleo, b. Una mayor transparencia de las oportunidades de empleo y formación a escala nacional y europea, c. La supresión de los obstáculos a la movilidad de los trabajadores en toda Europa dentro del marco de los Tratados, d. Una mejor previsión de las necesidades de cualificación, los déficits y los estrangulamientos del mercado de trabajo, e. La gestión adecuada de la migración económica.

(continúa)

²⁹ Esta directriz debería aplicarse teniendo en cuenta la directriz, macroeconómica, No 2: “*Salvaguardar la sostenibilidad económica y presupuestaria*”.

CONSEJO EUROPEO DE LISBOA

DIRECTRICES PARA LAS POLÍTICAS DE EMPLEO (2005-2008) (conclusión)

Para mejorar la adaptabilidad de los trabajadores y las empresas y aumentar la flexibilidad de los mercados laborales:

La Comisión propuso:

- i. Promover la flexibilidad combinada con la seguridad del empleo y reducir la segmentación del mercado de trabajo, prestando la debida atención al papel de los interlocutores sociales (directriz integrada, de empleo, No 21)³⁰, mediante las acciones siguientes:
 - a. La adaptación de la legislación sobre empleo, revisando en su caso las diferentes modalidades contractuales y las disposiciones relativas al tiempo de trabajo,
 - b. Medidas para hacer frente al problema del trabajo no declarado,
 - c. Una mejor anticipación y gestión positiva de los cambios, incluidas las reestructuraciones económicas, en particular los cambios vinculados a la apertura de los mercados, con el fin de minimizar sus costos sociales y facilitar la adaptación,
 - d. El fomento y la difusión de métodos de organización del trabajo adaptables e innovadores, con el fin de mejorar la calidad y la productividad laboral, lo que incluye la salud y la seguridad,
 - e. La facilitación de las transiciones en materia de categoría profesional, incluidas la formación, la actividad profesional autónoma, la creación de empresas y la movilidad geográfica.
- ii. Asegurar una evolución de los costos laborales y establecer mecanismos de fijación de salarios que favorezcan el empleo (directriz integrada, de empleo No 22)³¹, mediante las acciones siguientes:
 - a. Alentar a los interlocutores sociales, en los ámbitos de su competencia, a establecer un marco adecuado para la negociación salarial que tome en consideración los desafíos de la productividad y el mercado de trabajo en todos los niveles pertinentes y evite las disparidades de remuneración entre hombres y mujeres,
 - b. Examinar la incidencia sobre el empleo de los costos laborales no salariales y, en su caso, ajustar su estructura y nivel, en particular con objeto de reducir la presión fiscal sobre los trabajadores con salarios reducidos.

Para incrementar la inversión en capital humano mejorando la educación y las cualificaciones:

La Comisión propuso:

- i. Ampliar y mejorar la inversión en capital humano (directriz integrada, de empleo, No 23)³², mediante las acciones siguientes:
 - a. Acciones de educación y formación integradoras que faciliten de manera significativa el acceso a la formación profesional inicial, a la enseñanza secundaria y a la enseñanza superior, incluido el aprendizaje profesional y la formación empresarial,
 - b. Reducción significativa del número de alumnos que abandonan la escuela prematuramente,
 - c. Estrategias eficaces de aprendizaje permanente accesibles a todos en las escuelas, empresas, autoridades públicas y hogares conforme a los acuerdos europeos, incluidos incentivos adecuados y mecanismos de reparto de costos, con vistas a mejorar la participación en la formación continua y en el lugar de trabajo a lo largo de toda la vida, especialmente para los trabajadores poco cualificados y de mayor edad.
- ii. Adaptar los sistemas de educación y de formación en respuesta a las nuevas exigencias en materia de competencias (directriz integrada, de empleo, No 24), mediante las acciones siguientes:
 - a. Aumentar y garantizar el atractivo, la apertura y el nivel de calidad de los sistemas de educación y formación, ampliando la oferta de oportunidades de educación y formación y garantizando vías de aprendizaje flexibles que permitan la movilidad de los estudiantes y las personas en formación,
 - b. Facilitar y diversificar el acceso de todos a la educación y la formación, así como al conocimiento, mediante la organización del tiempo de trabajo, servicios de ayuda a las familias, servicios de orientación profesional y, en su caso, nuevas fórmulas de reparto de los costos, y Responder a las nuevas necesidades profesionales, las competencias clave y las necesidades futuras en materia de cualificaciones mediante una mejor definición y una mayor transparencia de las cualificaciones, su reconocimiento efectivo y la convalidación de la educación no formal e informal.

Fuente: Comisión Europea, 2005. Políticas comunitarias de empleo: "Asociación para el crecimiento y el empleo".

http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/community_employment_policies/c11323_es.htm

Para mayor información, ver: Decisión del Consejo, de 12 de julio de 2005, relativa a las Directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros, en:

http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=es&type_doc=Decision&an_doc=2005&nu_doc=600

³⁰ Esta directriz debe aplicarse teniendo en cuenta la directriz integrada, macroeconómica, No 5: "Promover una mayor coherencia entre las políticas macroeconómicas, estructurales y de empleo".

³¹ Esta directriz debe aplicarse teniendo en cuenta la directriz, macroeconómica, No 4: "Garantizar una evolución de los salarios que contribuya a la estabilidad macroeconómica y el crecimiento".

³² Esta directriz debe aplicarse teniendo en cuenta la directriz, macroeconómica No 7: "Aumentar y mejorar la inversión en I+D, en particular por parte de las empresas".

ESTRATEGIA DE LISBOA

El Fondo Social Europeo (FSE), Período de aplicación 2007 – 2013

Función del Fondo Social Europeo	<ul style="list-style-type: none"> i. El Fondo Social Europeo (FSE) contribuirá a ejecutar las prioridades de la Comunidad en lo que respecta al refuerzo de la cohesión económica y social: <ul style="list-style-type: none"> a. Mejorando el empleo y las oportunidades de trabajo, b. Favoreciendo un alto nivel de empleo, y c. La creación de más y mejores puestos de trabajo. ii. En particular, el FSE apoyará las acciones que se ajusten a las medidas adoptadas por los Estados miembros sobre la base de las directrices adoptadas en el marco de la Estrategia Europea de Empleo (EEE), tal como se han incorporado a las Directrices Integradas para el Crecimiento y el Empleo, y a las recomendaciones que las acompañan.
Misión del FSE	<p>El FSE respalda las políticas de los Estados miembros para centrar la Estrategia de Lisboa en el crecimiento y el empleo. Estas políticas están estrechamente relacionadas con:</p> <ul style="list-style-type: none"> i. Las Orientaciones Generales de Política Económica (OGPE) , ii. La Estrategia Europea de Empleo (EEE) , y iii. Las Directrices para el Empleo.
Objetivos del FSE	<ul style="list-style-type: none"> i. Lograr el pleno empleo, ii. Mejorar la calidad y la productividad del trabajo, iii. Promover la integración social (en particular, el acceso de las personas desfavorecidas al empleo), y iv. Reducir las disparidades nacionales, regionales y locales en materia de empleo.
Ámbito de aplicación y prioridades	<p>En el marco de los objetivos de "convergencia" y de "competitividad regional y empleo", el Fondo Social Europeo apoya acciones en los Estados miembros encaminadas a dar respuesta a las siguientes prioridades:</p> <ul style="list-style-type: none"> i. Mejorar la capacidad de adaptación de los trabajadores, empresas y empresarios, con objeto de aumentar de esta manera la previsión y la gestión positiva del cambio económico, ii. Facilitar el acceso al empleo y la inserción duradera en el mercado de trabajo de las personas inactivas y de las que buscan trabajo, iii. Evitar el desempleo, en particular el desempleo de larga duración y el desempleo de los jóvenes, iv. Apoyar el envejecimiento activo y la prolongación de la vida laboral, v. Incrementar la participación en el mercado laboral, vi. Potenciar la integración social de las personas desfavorecidas con vistas a su inserción duradera en el empleo, vii. Luchar contra todas las formas de discriminación en el mercado de trabajo, viii. Reforzar y ampliar el capital humano, y ix. Promover las asociaciones.
Prioridades	<p>En el marco del objetivo de "convergencia", el Fondo Social Europeo (FSE) respalda las siguientes prioridades:</p> <ul style="list-style-type: none"> i. Más inversión en capital humano, con reformas en los sistemas de educación y formación, y una mayor participación en la educación y el aprendizaje permanente y en el desarrollo del potencial humano en el ámbito de investigación y la innovación, y ii. Mejorar la capacidad y la eficacia institucionales, con objeto de contribuir a la buena gestión.

Fuente: Comisión Europea, 2006. Políticas comunitarias de empleo: "Asociación para el crecimiento y el empleo".
http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/community_employment_policies/g24232_es.htm

CONSEJO EUROPEO DE LISBOA
REVISIÓN INTERMEDIA DE LA ESTRATEGIA DE LISBOA
INFORME SOBRE EL EMPLEO, PERÍODO 2004 – 2005

Avances desarrollados para alcanzar los objetivos de la Estrategia Europea de Empleo	<ul style="list-style-type: none"> i. La tasa de empleo global se ha estancado en un 63% (el objetivo para 2005 fue del 67%, el objetivo para 2010, del 70%), a pesar de que la tasa de empleo para las mujeres presenta un aumento sostenido y que, recientemente, ha crecido la tasa de empleo relativa a los trabajadores de más edad (40% en 2003; el objetivo para 2010 es del 50%). Sin embargo, el avance hacia el objetivo de empleo femenino del 60% se ha ralentizado, ii. El crecimiento de la productividad de la mano de obra ha caído drásticamente. El crecimiento del empleo ha ido acompañado de un descenso del crecimiento y la productividad. Es imperativo invertir cuanto antes esta tendencia, aprovechando plenamente las sinergias entre la calidad del empleo y la productividad, abordando el trabajo no declarado, favoreciendo la desaparición de las diferencias de retribución entre hombres y mujeres (16% por término medio) y mejorando el acceso a la formación (sobre todo la de los trabajadores poco cualificados y los trabajadores de las PyMES), así como la seguridad en el trabajo (el número de accidentes laborales sigue siendo elevado), iii. La ralentización económica ha puesto más en evidencia los problemas de inclusión social, al tiempo que, con la ampliación, aumentaban la complejidad y la diversidad de situaciones que imperan en la Unión Europea. Es preciso mejorar las perspectivas de empleo de los jóvenes, las personas poco cualificadas y otras categorías vulnerables, como las personas con discapacidad, los inmigrantes y las minorías, con empleos de calidad y acciones de formación.
Conclusiones	Es absolutamente necesario aumentar la productividad de la mano de obra y elevar, en particular, la tasa de empleo de los trabajadores de más edad.
Medidas adoptadas por los Estados en respuesta a las Directrices y recomendaciones del empleo	<ul style="list-style-type: none"> i. Desarrollar incentivos financieros para que trabajar resulte rentable, ii. Reformar los servicios públicos de empleo, iii. Diseñar nuevas estrategias de aprendizaje permanente y revisar las existentes, iv. Facilitar la creación y el desarrollo de empresas.
Otras medidas importantes tomadas encaminadas a:	<ul style="list-style-type: none"> i. Asegurar que los salarios y otros costos de la mano de obra sean favorables al empleo, ii. Promover conjuntamente la flexibilidad y la seguridad en el mercado de trabajo, aunque persiste el riesgo de segmentación, iii. Promover los servicios de guardería y otros análogos a fin de potenciar la participación femenina, iv. Consolidar las políticas activas de mercado de trabajo, si bien los esfuerzos parecen insuficientes en un contexto de desempleo en alza, sobre todo entre los jóvenes, y v. Abordar la situación de las personas desfavorecidas en el mercado de trabajo.
Medidas adoptadas por los Estados menos enérgicas cuando se trata de:	<ul style="list-style-type: none"> i. Poner a punto estrategias de envejecimiento activo, ii. Mejorar el nivel, la eficacia y la distribución de la inversión en capital humano, lo que incluye, en particular, reducir el abandono escolar y potenciar la participación en la formación de las personas poco cualificadas, iii. Actuar en favor de la desaparición de las diferencias de retribución entre hombres y mujeres, iv. Regularizar el trabajo no declarado, y v. Prever y gestionar las reestructuraciones económicas.

Fuente: Comisión Europea, 2005. Políticas comunitarias de empleo: “La estrategia europea de empleo (EEE): 1997-2005”
http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/community_employment_policies/c11322_es.htm

CONSEJO EUROPEO DE LISBOA
REVISIÓN INTERMEDIA DE LA ESTRATEGIA DE LISBOA
INFORME SOBRE EL EMPLEO, PERÍODO 2005 – 2006

Realizaciones e insuficiencias: Para alcanzar los objetivos de la Estrategia Europea de Empleo:	<ul style="list-style-type: none"> i. La puesta en práctica de políticas más ambiciosas debería traducirse en una importante mejora del crecimiento económico y en la recuperación del índice de empleo, el presente informe lo sitúa en el 63,3%, con un objetivo del 70% para 2010, ii. A pesar de ciertos progresos alcanzados al cabo de los años, entre ellos el aumento del índice de empleo femenino y de las personas mayores, este índice sigue estando un 7% (equivalente a unos veinte millones de puestos de trabajo) por debajo del objetivo fijado para 2010. El desempleo de larga duración aumentó hasta el 4,1%, lo cual engloba el desempleo juvenil, que representa aproximadamente el doble del índice global. Además, las disparidades regionales en materia de empleo y desempleo siguen siendo considerables, iii. Atraer a un mayor número de personas al mercado laboral constituye una prioridad para los Estados miembros. Evidentemente, este objetivo se considera positivo y, para que las políticas sean eficaces en tal empeño, conviene completar este planteamiento con una concepción del trabajo basada en el ciclo vital. Conviene asimismo revisar la estructura y las fuentes de la inversión financiera en el campo del aprendizaje permanente, iv. La aplicación de los Programas Nacionales de Reforma (PNR) resulta conforme con las recomendaciones en materia de empleo específicas de cada país. No obstante, el informe señala que aunque, al parecer, los gobiernos han conseguido integrar la estrategia a nivel nacional, no queda tan claro que la sociedad en su conjunto comparta los programas ni que éstos estén sólidamente basados en concertaciones sociales para la reforma, v. Según el informe, los progresos relativos a la mejora de la calidad en el trabajo siguen siendo modestos. Ha aumentado la participación en el aprendizaje permanente, así como el nivel educativo de los jóvenes. Pero pocos Estados miembros prestan atención a las sinergias que existen entre la mejora de la calidad y la productividad en el trabajo y el desarrollo del empleo, vi. El informe destaca la escasa importancia que se concede a la capacidad de adaptación de los trabajadores y las empresas. En numerosos Estados miembros, el actual equilibrio entre flexibilidad y seguridad provoca una creciente segmentación de los mercados de trabajo, con el riesgo de agravar la precariedad del empleo y limitar la constitución de un capital humano.
Objetivos de la Estrategia de Lisboa	<ul style="list-style-type: none"> i. Pleno empleo, ii. Productividad, y iii. Calidad del trabajo y cohesión social y territorial.
Marco estratégico para el empleo de los Programas Nacionales de Reformas	<ul style="list-style-type: none"> i. Atraer y retener a un mayor número de personas al mercado laboral, aumentar la oferta de mano de obra y modernizar los sistemas de protección social, ii. Mejorar la capacidad de adaptación de los trabajadores y las empresas, e iii. Incrementar la inversión en capital humano mediante la mejora de la educación y las competencias.
Orientación de la futura aplicación de la Estrategia de Lisboa	<p>El informe insta a los Estados miembros a tener en cuenta los siguientes objetivos:</p> <ul style="list-style-type: none"> i. Las políticas deben asumir los efectos de la evolución demográfica adoptando un enfoque basado en el ciclo vital en relación con el trabajo, que facilite las transiciones profesionales a lo largo de toda la carrera. Resulta fundamental que esas políticas y los instrumentos de protección social estén mejor coordinados, ii. Es necesario prestar especial atención a la oferta de mano de obra y mejorar las posibilidades de empleo en favor de grupos específicos como: Jóvenes, mujeres, trabajadores de más edad, minusválidos, inmigrantes y las minorías, iii. Las medidas relativas tanto a la demanda como a la oferta son de vital importancia para que Europa pueda hacer frente a la globalización y evolucionar más fácilmente hacia una economía del conocimiento. Por estas razones, las medidas destinadas a los trabajadores poco cualificados y con salarios bajos, al margen del mercado laboral, deben estar mejor orientadas, iv. El desarrollo del capital humano es fundamental, de ahí la importancia de prestar mayor atención a la puesta en marcha de incentivos financieros en favor del aprendizaje permanente y a la mejora de la eficacia de la inversión realizada en capital humano, y v. Se deben elaborar estrategias destinadas a mejorar la capacidad de adaptación de los trabajadores y las empresas, incluyendo la movilidad de la mano de obra. Los Estados miembros deberían conciliar la flexibilidad con la seguridad en el empleo y reducir la segmentación del mercado laboral basándose en un conjunto de principios de "flexiguridad" comunes elaborados junto con los Estados miembros, la Comisión y los interlocutores sociales.

Fuente: Comisión Europea, 2007. Políticas comunitarias de empleo: "La estrategia europea de empleo (EEE): 1997-2005"
http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/community_employment_policies/c11334_es.htm

CONSEJO EUROPEO DE LISBOA
REVISIÓN INTERMEDIA DE LA ESTRATEGIA DE LISBOA
INFORME SOBRE EL EMPLEO, PERÍODO 2006 – 2007

Orientaciones de la Estrategia Europea de Empleo	<ul style="list-style-type: none"> i. La prioridad es atraer al mayor número de personas al mercado laboral y retenerlas en él, aumentar la oferta de mano de obra y modernizar los sistemas de protección social, ii. Las políticas de mejorar la capacidad de adaptación de los trabajadores y las empresas acusan un cierto retraso. Una reforma de la legislación relativa a los contratos, así como una mayor inversión en formación, facilitarían las transiciones entre empleos y ofrecerían a los trabajadores más posibilidades de progresar, y iii. La aplicación de las políticas de aumentar la inversión en capital humano mediante la mejora de la educación y las cualificaciones están progresando.
Objetivos comunitarios para el empleo	<p>El informe indica que las políticas de los Estados miembros, deberían promover los siguientes objetivos en materia de empleo:</p> <ul style="list-style-type: none"> i. El pleno empleo, ii. La calidad y la productividad laboral, y iii. La cohesión social y territorial.
Resultados obtenidos	<ul style="list-style-type: none"> i. El desempleo descendió del 9,1% en 2004 al 8,8% en 2005, ii. La tasa de empleo aumentó en un 0,8% en 2005, lo que representa el aumento más importante desde 2001, iii. La brecha entre hombres y mujeres en el ámbito del empleo se ha vuelto a reducir, mientras que el empleo de los trabajadores de edad avanzada ha continuado su progresión, pasando del 41% en 2004 al 42,5% en 2005. iv. Aún se deben crear 22 millones de nuevos empleos para alcanzar los objetivos de la Unión Europea en materia de empleo de aquí a 2010, y la tasa de desempleo de los jóvenes sigue siendo preocupante. Pocos Estados miembros han experimentado progresos en el apoyo activo de los parados de larga duración.
Calidad del trabajo	Apenas se han constatado mejoras referidas a la calidad del trabajo: Aunque es cierto que el empleo de los jóvenes progresó en 2005, los demás aspectos de la calidad del trabajo han progresado poco. Ya se trate de la transición entre el empleo precario y el empleo estable, o de la participación de los adultos en la educación y la formación permanentes, el informe constata pocos avances concretos en uno u otro sentido.
Productividad de la mano de obra	La competitividad y el mantenimiento de un crecimiento sostenible requieren un aumento de la productividad. El crecimiento de la productividad de la mano de obra ha disminuido en el conjunto de la Unión Europea en las dos últimas décadas, pasando del 2% anual en los años 80 al 1% entre 1996 y 2001, y menos del 1% entre 2001 y 2003. La situación mejoró en 2004 (1,9%), pero volvió a deteriorarse en 2005, cayendo al 0,9%.
Reformas de la protección social y cohesión social territorial	<ul style="list-style-type: none"> i. La Estrategia de Lisboa aboga por reformas económicas y del mercado laboral, así como por políticas sociales para respaldar el crecimiento de la economía y el empleo. El informe añade que las reformas de la protección social deberían reforzar la viabilidad de la Hacienda pública, en función de las necesidades, especialmente a través de una modernización de los regímenes de pensión. El informe subraya el reto que supone garantizar que el crecimiento y la creación de empleo se traduzcan en una mayor cohesión social, además ii. El informe hace hincapié en la cohesión territorial, precisando que las diferencias regionales siguen siendo considerables, ya que muchas regiones presentan una tasa de desempleo muy elevada.
Necesidad de obtener resultados	<p>El informe destaca que para mejorar del funcionamiento de los mercados laborales y de la calidad del trabajo implica adoptar medidas globales específicas para:</p> <ul style="list-style-type: none"> i. Fomentar la entrada de las personas inactivas en el mercado laboral, ii. Recompensar el trabajo en el marco de unos regímenes modernos de seguridad social, iii. Facilitar las reestructuraciones, y iv. Reforzar la capacidad de adaptación de los trabajadores y el desarrollo de competencias.
El papel de la flexibilidad	<ul style="list-style-type: none"> i. El informe recuerda que la "flexibilidad" debería facilitar las transiciones entre las distintas etapas de la vida activa, ii. La "flexibilidad" se puede definir, de forma más concreta, como una estrategia política destinada a mejorar al mismo tiempo la flexibilidad del mercado laboral, de la organización del trabajo y de las relaciones laborales, por una parte, y la seguridad del empleo y de los ingresos, por otra.

(continúa)

CONSEJO EUROPEO DE LISBOA
REVISIÓN INTERMEDIA DE LA ESTRATEGIA DE LISBOA
INFORME SOBRE EL EMPLEO, PERÍODO 2006 – 2007 (conclusión)

El empleo basado en el ciclo de vida	El refuerzo del planteamiento del empleo basado en el ciclo de vida debería favorecer el acceso al mercado laboral, prolongar la vida activa y promover la movilidad profesional a lo largo de la vida. Se trata de una medida que permite, en particular, mejorar la urgente situación de los jóvenes en el mercado laboral.
Personas al margen del mercado laboral	El informe indica que se debe prestar especial atención a las personas que se encuentran al margen del mercado laboral. Los incentivos financieros, más atractivos que las prestaciones sociales, crearían posibilidades para las personas poco cualificadas. Un enfoque equilibrado podría asimismo prever ayudas personalizadas, un salario mínimo suficiente y reducciones fiscales por lo que se refiere a las rentas del trabajo, así como la creación de un entorno propicio a la prestación de empleos de calidad, sobre todo desarrollando el mercado de los servicios a las personas.
Cómo alcanzar los resultados mencionados	<ul style="list-style-type: none"> i. El informe señala que es indispensable invertir eficazmente en capital humano y realizar progresos decisivos en materia de formación permanente, además ii. El Consejo Europeo de Primavera de 2006 destacó que era indispensable aumentar los niveles educativos para mejorar las posibilidades de empleo.
El papel de la inmigración	El informe señala que la inmigración constituye una cuestión nueva referida al mercado laboral, y puede revestir interés para paliar la escasez de mano de obra. Varios Estados miembros aplican medidas en favor de los inmigrantes o de las minorías étnicas, pero la divergencia en materia de desempleo entre los nacionales de la Unión Europea y los de terceros países sigue siendo enorme.

Fuente: Comisión Europea, 2007. Políticas comunitarias de empleo: “La estrategia europea de empleo (EEE): 1997-2005”
http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/community_employment_policies/c11335_es.htm

LA ESTRATEGIA DE LISBOA: LA FLEXIGURIDAD COMO INSTRUMENTO PARA GENERAR MÁS Y MEJORES EMPLEOS

El logro de los objetivos de Lisboa	<p>i. Los objetivos de la Estrategia de Lisboa, los gobiernos de la Unión Europea se los han fijado alcanzar en 2010 a través de Programas Nacionales de Reforma. La idea es promover la creación de empleo y crecimiento económico. Dos son los objetivos claves:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. Lograr un empleo global del 70%, y b. Alcanzar una tasa del 60% de empleo femenino para 2010, <p>ii. Para lograr dichos objetivos, la educación y los niveles de formación deberán aumentar.</p> <p>Fuente: Toward Common Principles of Flexicurity: More and Better jobs through flexibility and security. (2007, Pag 9).</p>
¿Por qué utilizar la flexiguridad?	<p>i. Con el fin de alcanzar los objetivos planteados en la Estrategia de Lisboa, de más y mejores puestos de trabajo, nuevas formas de flexibilidad y seguridad son necesarias, para particulares y empresas, así como para los Estados miembros y la Unión Europea. Las personas necesitan cada vez más la seguridad en el empleo ya que menos trabajadores tienen el mismo trabajo para toda la vida.</p> <p>ii. La Flexiguridad promueve una combinación de los mercados de trabajo flexibles y adecuados en seguridad, también puede ayudar a proporcionar una respuesta al dilema de la Unión Europea sobre la forma de mantener y mejorar la competitividad, al tiempo que, refuerza el modelo social europeo.</p> <ol style="list-style-type: none"> a. Si Europa quiere reforzar su economía y crear puestos de trabajo, tiene que estar en la vanguardia del desarrollo de productos y servicios. Las empresas tienen que avanzar hacia productos innovadores y desarrollar servicios, por tanto, tienen que dominar nuevas habilidades y técnicas de producción, es un proceso continuo que afecta a empleadores y trabajadores por igual, los cambios de puestos de trabajo son más rápidos y la capacidad de adaptación y disposición para el cambio son cada vez más importante, y b. La Unión Europea necesita reforzar el modelo social europeo, comprometido con la protección social, la cohesión social y la solidaridad. Los trabajadores necesitan la seguridad suficiente para planificar sus vidas y carreras. Los trabajadores necesitan oportunidades para: Dominar nuevas habilidades, pasar de un empleo a otro, protección contra las malas condiciones de trabajo y buena protección social en caso que un nuevo puesto de trabajo no esté fácilmente a su alcance o cuando el empleo ya no es una opción real. <p>Fuente: Toward Common Principles of Flexicurity: More and Better jobs through flexibility and security. (2007, Pag 7).</p>
¿Qué pretende la flexiguridad?	<p>i. Garantizar que los ciudadanos de la Unión Europea puedan disfrutar de un alto nivel de seguridad en el empleo, es decir, la posibilidad de encontrar fácilmente un puesto de trabajo en todas las etapas de la vida activa y tener una buena perspectiva para el desarrollo de la carrera en una rápida evolución del entorno económico, y</p> <p>ii. Ayudar a empleados y empleadores a aprovechar plenamente las oportunidades que presenta la globalización. Por lo tanto, crea una situación en la que flexibilidad y seguridad se pueden reforzar mutuamente.</p> <p>Fuente: Toward Common Principles of Flexicurity: More and Better jobs through flexibility and security. (2007, Pag 10).</p>
¿Que es la flexiguridad?	<p>Se puede definir como una estrategia integrada para mejorar, al mismo tiempo, la flexibilidad y la seguridad en el mercado de trabajo, en detalle:</p> <ol style="list-style-type: none"> i. <i>Flexibilidad</i>: Se mueve alrededor de transiciones exitosas durante un curso de la vida (de la escuela al trabajo, al partir de un trabajo a otro, entre el desempleo o inactividad y el trabajo, y del trabajo a la jubilación). No se limita a una mayor libertad para las empresas a contratar o despedir, lo que no implica que los contratos abiertos (indefinidos) estén obsoletos. Se trata de los progresos de los trabajadores en mejores puestos de trabajo, "<i>movilidad ascendente</i>" y un desarrollo óptimo de talento. La flexibilidad también es flexible acerca de la organización del trabajo, capaz de dominar de manera rápida y eficaz las nuevas necesidades productivas y competencias, y facilita la combinación de trabajo y las responsabilidades privadas, y ii. <i>Seguridad</i>: Es más que la seguridad de mantener el empleo. Se trata de dotar a las personas con las habilidades que les permitan progresar en su vida laboral y ayudarlas a encontrar un nuevo empleo. También es adecuado sobre las prestaciones de desempleo para facilitar las transiciones. Por último, incluye oportunidades de formación para todos los trabajadores, especialmente para los poco cualificados y los trabajadores de más edad <p>Fuente: Toward Common Principles of Flexicurity: More and Better jobs through flexibility and security. (2007, Pag 10).</p>

(continúa)

LA ESTRATEGIA DE LISBOA: LA FLEXIGURIDAD COMO INSTRUMENTO PARA GENERAR MÁS Y MEJORES EMPLEOS (continuación)

Definiciones de Flexiguridad	<p>i. <i>Definición de Withagen</i>: El nexo flexibilidad-seguridad, se aplica principalmente a los Países Bajos (Withagen y Rogowski, 2002), y describe a la flexiguridad como una estrategia política que intenta, por un lado, sincrónica y deliberadamente, aumentar la flexibilidad de los mercados de trabajo, organizaciones de trabajo y relaciones laborales, y por otro, asegurar la seguridad del empleo e ingresos, en particular para grupos más débiles dentro y fuera de la mercado de trabajo. En principio, esta definición excluye (del mercado de trabajo) reformas que consideren por separado a la flexibilidad y la seguridad, o promuevan (indirectamente) la segmentación del mercado de trabajo a través de un aumento de la flexibilidad marginal (ejemplo: Contratos temporales).</p> <p>a. Elementos identificados con "flexibilidad"³³:</p> <ol style="list-style-type: none"> La flexibilidad numérica externa –dificultad/facilidad para contratar y despedir empleados y la medida en que los contrataos a plazo fijo pueden ser utilizados, Flexibilidad numérica interna (dentro de la empresa) -dificultad/facilidad de cambiar la cantidad de mano de obra utilizada en una empresa sin tener que recurrir a la contratación o separación (cambios en las horas de trabajo, el uso a tiempo parcial o el trabajo en horas extraordinarias, etc), Flexibilidad funcional -dificultad/facilidad de cambiar de organización de trabajo o la capacidad/incapacidad de los trabajadores y las empresas para adaptarse a nuevos desafíos (multi-tarea, rotaciones de trabajo, rotaciones etc), Flexibilidad de los salarios -el grado de capacidad de respuesta de los costos salariales a las condiciones económicas. <p>b. Elementos identificados con seguridad</p> <ol style="list-style-type: none"> Seguridad en el trabajo –expectativa respecto a la tenencia de un puesto de trabajo específico- La seguridad en el empleo/empleabilidad –expectativa respecto a permanecer en el trabajo (no necesariamente con el mismo empleador), La seguridad de los ingresos -el grado de protección de los ingresos en el caso de dejar el trabajo remunerado, Combinación de seguridad –la capacidad/incapacidad para combinar el trabajo pagado con otras actividades privadas o sociales. <p>ii. Bredgaard et al. (2005) describen al Modelo Danés de flexiguridad como un "triángulo de oro". Los lados del triángulo consisten en:</p> <ol style="list-style-type: none"> Legislación para la protección del empleo relativamente laxa, Generosa red de seguridad social para los desempleados, Alta (intensidad) de gasto (por desempleados) en Políticas Activas de Mercado Laboral (PAML). <p>En promedio, cerca de un cuarto del total de trabajadores daneses pasan por el desempleo cada año al menos una vez (Breedgard et al. 2005). Sin embargo, la tasa de transición al empleo es relativamente alta para la gran mayoría de los desempleados, lo que refleja el dinamismo del mercado de trabajo. Después de un cierto período, los desempleados incapaces de encontrar un puesto de trabajo se pueden beneficiar de los Servicios de Empleo Público (PSE) con una remisión a un amplio conjunto de políticas activas que tienen por objeto actualizar conocimientos o facilitar la adaptación a los cambios económicos. Lo que es apoyado por un eficiente sistema de educación y formación, que incluye el desarrollado de planes para la formación permanente de la mano de obra y el aprendizaje permanente. En particular, los empleados Daneses tienen la oportunidad de mejorar sus habilidades y competencias a través de la participación en programas de formación profesional para adultos (Andersen y Mailand, 2005). Sin embargo, es incorrecto retratar a Dinamarca como un país con "libre despido". De hecho, Dinamarca tiene relativamente estrictas normas sobre notificaciones adelantadas a los trabajadores en el caso de despidos colectivos (CES, 2006), lo que representa un importante elemento de "flexiguridad" por dos razones:</p> <ol style="list-style-type: none"> Otorga a los trabajadores una cantidad adecuada de tiempo para buscar un nuevo empleo y, en caso necesario, participar de la re-instrucción (lo que actúa como un sistema de "alerta temprana"), y Los Servicios de Empleo Público (PSE) y el personal de los interlocutores sociales ayudan al trabajador en sus esfuerzos de búsqueda de empleo desde el momento en que se anuncian despidos. <p>Fuente: Flexibility and security in the EU labor markets (2006, Pags 77-79).</p>
Flexiguridad = flexibilidad + seguridad	<p>Flexiguridad trata de encontrar el justo equilibrio entre acuerdos de trabajo flexible y transiciones seguras entre puestos de trabajo a fin de que más y mejores puestos de trabajo se puedan crear. La idea es que la flexibilidad y la seguridad no deben verse como opuestos sino como complementarios.</p> <p>Fuente: Toward Common Principles of Flexicurity: More and Better jobs through flexibility and security. (2007, Pag 11).</p>
Flexiguridad dentro de la empresa	<p>La flexiguridad también se preocupa de cómo están organizadas las empresas. Empresas Modernas y bien organizadas tienen mayor capacidad de dominar nuevas habilidades y técnicas de producción, situación que las hace más fuertes económicamente, y al mismo tiempo mejora las condiciones de trabajo y la calidad del empleo. El alto rendimiento de la organización del trabajo es característico de estructuras jerárquicas más planas, implicación más fuerte de los trabajadores en la toma de decisiones, mayor autonomía de los trabajadores en la realización de sus tareas, y contenido más rico del trabajo. Más autonomía durante sus horas de trabajo ayuda a los trabajadores a combinar su trabajo con otras tareas (cuidado de los niños, seguir un curso de formación).</p> <p>Fuente: Toward Common Principles of Flexicurity: More and Better jobs through flexibility and security. (2007, Pag 11).</p>

(continúa)

³³ Withagen et al., 2003; Withagen y Tros, 2004.

LA ESTRATEGIA DE LISBOA: LA FLEXIGURIDAD COMO INSTRUMENTO PARA GENERAR MÁS Y MEJORES EMPLEOS *(continuación)*

Componentes de la flexiguridad	<p>La Comisión y los Estados miembros, basándose en la experiencia analítica y de pruebas, han llegado a un consenso en que las políticas de flexiguridad pueden ser diseñadas e implementadas a través de cuatro componentes:</p> <ol style="list-style-type: none"> i. <i>Arreglos contractuales flexibles y fiables</i> (desde la perspectiva del empleador y empleado, “insiders” y “outsiders”) a través de modernas leyes laborales, convenios colectivos y la organización del trabajo. La idea es ayudar a los “outsiders”, empleados a corto plazo, con contratos irregulares o desempleados (muchos de los cuales son mujeres, jóvenes y migrantes) para avanzar hacia acuerdos estables. La organización del trabajo moderno debe promover satisfacción con el trabajo y, al mismo tiempo, hacer más competitivas a las empresas. Flexiguridad también ayuda a los “insiders”, empleados permanentes con contratos indefinidos (abiertos) a prepararse para los cambios de trabajo antes de tiempo en el caso de despido debido a los cambios económicos, ii. <i>Estrategia global de aprendizaje permanente</i> (LLL) para garantizar la continua adaptabilidad y empleabilidad de los trabajadores, en particular de los más vulnerables. El aprendizaje permanente garantiza que los ciudadanos de la Unión Europea tengan la oportunidad de tener una alta calidad de educación inicial, completar por lo menos su educación secundaria, desarrollar una amplia gama de competencias claves, adquirir nuevas habilidades y mejorar las capacidades a lo largo de su vida laboral. Se trata también de garantizar que las empresas inviertan más en capital humano y permitir a los empleados desarrollar sus habilidades, iii. <i>Efectivas políticas activas del mercado laboral</i> (ALMP) que ayudan a las personas a enfrentar los cambios rápidos, reducir los períodos de desempleo y facilitar las transiciones a nuevos puestos de trabajo. Las políticas activas del mercado laboral ayudan a los desempleados a que vuelvan a trabajar a través de los servicios de colocación laboral y los programas del mercado laboral tales como la formación y la creación de empleo. Mediante la aplicación de “<i>políticas activas del mercado de trabajo</i>”, como un eficiente apoyo en la búsqueda de empleo y la buena labor de incentivos, demandantes de empleo pueden ser alentados a encontrar un nuevo empleo. El trabajo de buscar cursos y los clubes de empleo han demostrado ser uno de las más eficaces medidas para ayudar a los desempleados a encontrar un puesto de trabajo, iv. <i>Modernos sistemas de seguridad social</i> que proporcionen ingresos suficientes de apoyo, fomento del empleo y faciliten la movilidad del mercado de trabajo. Esto incluye una amplia cobertura de protección social (prestaciones por desempleo, pensiones y asistencia sanitaria) que ayuden a la gente a combinar el trabajo con el sector privado y las responsabilidades familiares como el cuidado de los niños³⁴. Es importante para los gobiernos de la Unión Europea ofrecer adecuados beneficios de desempleo, actuar como una red de seguridad cuando las personas se están cambiando de puestos de trabajo y ofrecer las prestaciones de asistencia sanitaria en caso de enfermedad y las pensiones de jubilación. <p>Fuente: Toward Common Principles of Flexicurity: More and Better jobs through flexibility and security. (2007, Pags 12-13).</p>
¿Cómo funciona la flexiguridad?	<p>El análisis económico confirma que los cuatro componentes de la flexiguridad se pueden apoyar mutuamente y mejorar el empleo (total, para mujeres, jóvenes y trabajadores de mayor edad), en situación de tasas en riesgo de pobreza y capital humano.</p> <ol style="list-style-type: none"> i. <i>Estricta Legislación de Protección del Empleo</i> (EPL) contra el despido económico. De acuerdo a evidencia analítica³⁵, una EPL estricta³⁶ reduce el número de despidos, pero disminuye la tasa de entrada de desempleados al trabajo. Al momento de decidir la contratación de nuevo personal, las empresas considerarán la alta probabilidad que los costos de despido serán soportados en el futuro, situación relevante para las pequeñas empresas. El análisis sugiere también que aunque el impacto de una EPL estricta, el empleo total es limitado, puede tener un impacto negativo sobre los grupos que tienen mayor probabilidad de enfrentar problemas para entrar al mercado laboral (jóvenes, mujeres, trabajadores de más edad y desempleados de larga duración). Una EPL estricta por lo general anima los contratos temporales con baja protección (por lo general ocupados por mujeres y jóvenes) con limitados progresos en puestos de trabajo permanentes. El resultado es la segmentación del mercado de trabajo que la flexiguridad pretende abordar. Las EPL también tiene efectos positivos, en particular, anima a las empresas a invertir en formación, promueve la lealtad y el aumento de la productividad de los empleados, ii. <i>Comprensivas estrategias de aprendizaje permanente</i> y una mejor inversión en recursos humanos son necesarias para responder con rapidez a los cambios e innovación. Se trata de un factor clave tanto para la competitividad de las empresas y, en el largo plazo, para la empleabilidad de los trabajadores. La educación inicial de alta calidad, amplifica las competencias claves y continúa inversiones en mejorar las aptitudes y oportunidades de las empresas para hacer frente a los cambios económicos y de los trabajadores ante las posibilidades de permanecer empleados o encontrar un nuevo empleo. Una alta participación en el aprendizaje permanente está asociado positivamente con elevado nivel de empleo y bajo desempleo de largo plazo. Sin embargo, con frecuencia, estas inversiones sólo benefician a trabajadores altamente cualificados: Trabajadores con mayor necesidad de aprendizaje (trabajadores poco cualificados, temporales, por cuenta propia, y los de mayor edad), sufren, la mayoría, de formación insuficiente. Las empresas se pueden desanimar de la inversión en formación, porque las competencias personales podrían ser contratadas por otros empleadores. Las estrategias de aprendizaje permanente requieren la participación activa de los gobiernos, interlocutores sociales, empresas y trabajadores. iii. <i>Modernos sistemas de seguridad social de desempleo</i> que ofrezcan beneficios adecuados, así como políticas activas del mercado laboral, son componentes esenciales ya que proporcionan la seguridad de los ingresos y el apoyo durante los cambios de empleo. Buenos beneficios de los sistemas de desempleo son necesarios para compensar los ingresos negativos durante las transferencias de empleo, pero pueden tener un efecto negativo sobre la intensidad de las actividades de búsqueda de empleo y pueden reducir los incentivos financieros para aceptar un trabajo. Esto puede ser compensado en gran medida mediante el establecimiento de un eficaz sistema de búsqueda de empleo, apoyo y los incentivos al trabajo, asegurando un equilibrio entre derechos y obligaciones. La evidencia sugiere que la directa asistencia en la búsqueda de empleo, ocupa los primeros puestos entre las medidas más eficaces para ayudar a los desempleados a encontrar un puesto de trabajo. El gasto en políticas activas de mercado de trabajo está asociado con un menor desempleo agregado. La eficacia de las políticas activas del mercado de trabajo está claramente relacionada con una EPL menos estricta.

(continúa)

³⁴ El cuidado de los niños es un área importante ya que ayuda a las personas a combinar trabajo y la vida privada y, por tanto, se mantienen en el mercado de trabajo.

³⁵ OECD (2007) Perspectivas del Empleo, páginas 69-72.

³⁶ OECD determina la exactitud total de la EPL. Ver OECD (2004): Perspectivas del Empleo.

LA ESTRATEGIA DE LISBOA: LA FLEXIGURIDAD COMO INSTRUMENTO PARA GENERAR MÁS Y MEJORES EMPLEOS (continuación)

¿Cómo funciona la flexiguridad?	El éxito de una estrategia de flexiguridad tiene que equilibrar cuidadosamente la función de los ingresos del sistema de seguro de desempleo con un adecuado diseño estratégico de "activación" que facilite las transiciones hacia el empleo e impulsar el desarrollo de carrera. La evidencia empírica sugiere que los trabajadores se sienten mejor protegidos por los beneficios del desempleo que por la estricta protección contra el despido. Las políticas activas del mercado laboral, también tienen un efecto positivo en el sentimiento de seguridad entre los trabajadores. Fuente: Toward Common Principles of Flexicurity: More and Better jobs through flexibility and security. (2007, Págs 12 y 14).
La Legislación de Protección del Empleo (EPL)	<p>i. <i>Diferente rigor de EPL en la Unión Europea</i>: La EPL considera limitaciones legales y administrativas sobre el despido de trabajadores e indemnizaciones por despido. En igualdad de condiciones, la flexibilidad numérica externa tiende a ser mayor en los países con EPL relativamente laxas y/o una legislación laboral que facilite la contratación de duración determinada. La OCDE (1999, 2004) calculó un resumen indicador de la posición global de la EPL como una media ponderada de tres sub-indicadores sobre el despido: a) empleados regulares, b) temporales, y c) los despidos colectivos. El resumen de indicadores oscila entre 0 y 6 y aumenta con el rigor de la EPL. En resumen, los países anglosajones tienen las normas menos estrictas de despido (Reino Unido e Irlanda), mientras que los países del sur tienden a tener las más estrictas. Aunque la EPL es solo una, entre una serie de indicadores que pueden ser usados para caracterizar la flexibilidad numérica externa, la amplia gama de este indicador a través de los Estados miembros de la Unión Europea sugiere fuertemente que los Estados miembros han adoptado en general los sistemas jurídicos que prevén significativamente diferentes grados de flexibilidad numérica externa.</p> <p>ii. <i>La EPL parece no afectar significativamente al desempleo total</i>: Se han desarrollado muchas investigaciones que evalúan el impacto de la EPL en un conjunto de variables del mercado de trabajo, no obstante, resultados econométricos tienden a ser objeto de la advertencia de estar esencialmente basados en correlaciones estadísticas entre la EPL y esas variables, de modo que, en muchos casos las relaciones de causalidad no se pueden inferir. Sin embargo, la calibración de ejercicios de modelos teóricos y estudios empíricos constantemente llegan a una conclusión principal: "el impacto de la EPL en las tasas de desempleo agregado es débil con signo ambiguo". La principal explicación de este resultado (ver, entre otros, OCDE, 2004 y 2006c y 2006d; Nickell y Layard, 1999) es que la estricta EPL tuvo dos efectos opuestos. Por una parte, tiende a reducir la separación entre la tasa de empleo hacia el desempleo y, por otro, disminuye la tasa de salida desde el desempleo hacia el trabajo, puesto que las empresas, anticipándose a futuros costos de ajuste de la fuerza de trabajo, son más prudentes a la hora de contratar. Estos efectos pueden, en principio, compensarse entre sí.</p> <p>iii. <i>Su impacto en el empleo total es modesto</i>: Garibaldi et al. (2003) y Schivardi y Torrini (2005) aprovechan que en Italia, el despido reglamentario de empleados regulares es más estricto cuando la empresa tiene más de 15 empleados³⁷. Los autores analizan el impacto de esta diferencia de trato sobre el tamaño y la distribución del comportamiento de la contratación de empresas italianas. Encontraron una diferencia estadísticamente significativa, aunque cuantitativamente modesta, "umbral efecto", es decir, las empresas cerca del umbral son más reacias a contratar más trabajadores, concluyendo que el tamaño del contingente afecta negativamente a la EPL (aunque en una muy limitada) media del empleo³⁸.</p> <p>iv. <i>La EPL puede dañar las perspectivas del empleo de grupos débiles</i>: Hay abundantes pruebas que estrictas EPL tienden a empeorar las perspectivas del empleo para los grupos que tienen mayores problemas de entrada al mercado de trabajo (jóvenes, mujeres y desempleados de largo plazo). De hecho, Lazear (1990) y Nickell y Layard (1999) encontraron una correlación negativa entre EPL y las tasas de empleo, básicamente impulsada por una baja participación de la mujer en los mercados de trabajo con mayor costo de despido. Del mismo modo, la OCDE (2004) y (2006d) encontró un impacto negativo de la EPL en las tasas de empleo de los jóvenes. Algan y Cahuc (2004) argumentan que la protección del empleo favorece a los "insiders", mayoritariamente hombres de edad avanzada, y perjudica las oportunidades de empleo de los "outsiders", quienes con frecuencia son parte de otros grupos (mujeres y jóvenes). Por lo tanto, en toda Europa, la EPL tiende a ser más estricta en los países donde el modelo de apoyo familiar es masculino.</p> <p>v. <i>La EPL tiende a aumentar duración del desempleo</i>: EPL más estrictas, mediante la reducción de la contratación y el despido, tiende a: a) Baja re-asignación de la mano de obra entre puestos de trabajo, b) Bajo desempleo (flujos de entrada y salida), c) Mayor duración de desempleo, alto desempleo de largo plazo y bajo desempleo de corto plazo, d) Alto promedio de tenencia de empleo. En países con alta EPL, los trabajadores desempleados se encuentran en una particular desventaja dado las bajas las tasas de entrada al empleo, que pueden aumentar la espera media del desempleo y, por ende, aumentar el costo de desempleo.</p> <p>vi. <i>Lenta re-asignación de mano de obra</i>: Estrictas EPL contribuyen a generar mercados de trabajo más estancados y, por el contrario, hacer empleos más estables y relaciones laborales más duraderas (véase Boeri et al., 1999; Blanchard y Tirole, 2003; OCDE, 2006a y 2006c). En particular, ediciones de "El Empleo en Europa" (EiE) tienen una tradición informática de las probabilidades de transición de cada uno de los trabajadores tanto en los estados de empleo (empleo, desempleo e inactividad) y entre las diferentes clases de empleo (tiempo parcial frente a tiempo completo, temporal frente a contratos ordinarios, bajos salarios frente a un gran pago o baja calidad frente a alta calidad) así como el análisis de sus factores determinantes (ver EiE de 2002, Capítulo 3 y EiE 2004, capítulo 4). Los que han sido utilizados para evaluar en qué medida la mayor presión de acuerdos de trabajo flexible en los últimos años han ido de la mano con el éxito y la integración duradera de los trabajadores en los mercados de trabajo.</p>

(continúa)

³⁷ El artículo 18 de la "Statuto dei Lavoratori" sólo se aplica a las empresas con más de 15 empleados y se establece que las empresas están obligadas a reintegrar a los trabajadores cuyo despido se ha considerado injusto por un tribunal y para compensar a los trabajadores con los salarios perdidos durante el tiempo transcurrido entre el despido y el fallo de la Corte. Disposiciones para la aplicación de despidos injustos a las empresas más pequeñas son sustancialmente más flexible.

³⁸ Schivardi y Torrini (2005) subrayan que las políticas de empleo de cambio discontinua en el umbral. De hecho, los datos prestan algún apoyo a la hipótesis de que las empresas cada vez más grandes (que 15 empleados) utilizan en mayor medida los contratos de trabajo más flexibles (ejemplo, plazo fijo) como una forma de evitar las normas más estrictas sobre los empleados regulares. Esto explica en parte por qué el umbral de efecto en la contabilidad de las empresas de tamaño parece ser modesto.

LA ESTRATEGIA DE LISBOA: LA FLEXIGURIDAD COMO INSTRUMENTO PARA GENERAR MÁS Y MEJORES EMPLEOS (continuación)

La Legislación de Protección del Empleo (EPL)	<p>vii. <i>Aunque esto ha mezclado efectos en la productividad y el crecimiento:</i> Hopenhayn y Rogerson (1993) argumentan que las EPL ralentizan el ritmo de re-asignación de la mano de obra de los sectores antiguos y en declinación respecto a los sectores nuevos y más dinámicos, lo que reduce la productividad y el crecimiento económico. Sin embargo, la falta de un impacto claro de las EPL en el tamaño de los puestos de trabajo de re-asignación tiene a este argumento en tela de juicio.</p> <p>a. Se argumenta que EPL más estrictas pueden ayudar a corregir algunas fallas del mercado que impiden la prestación de los niveles óptimos de formación. Extendiendo la duración promedio del empleo, la protección del empleo favorece la inversión (empresas específicas) en capital humano o habilidades las que de otro modo permanecerían en un nivel sub-óptimo, de tal modo de tener un efecto positivo en la productividad y el crecimiento. Relaciones más largas de empleo son el resultado de EPL rigurosas, animan a las empresas a proporcionarlas y a los trabajadores a experimentar el entrenamiento. Lo que, a su vez, es la condición previa para la creación de una empresa específica de capital humano y el aumento de la productividad laboral (Auer et al., 2004; Nickell y Layard, 1999; Lazear, 1979),</p> <p>b. El disparo de los costos puede empujar a las empresas a mejorar las capacidades de sus trabajadores como una manera de no recurrir a los despidos e incurrir en esos gastos. Por lo tanto, la estricta EPL podría ser un incentivo para responder a los cambios externos, a la innovación interna y a la flexibilidad funcional en lugar de despidos (Marinescu, 2006),</p> <p>c. La evidencia sugiere que relaciones laborales más estables mejoran la cooperación de los empleados y su iniciativa personal en el trabajo, contribuyendo así a mejorar la productividad (Levine y Tyson, 1990; Ichniowski et al., 1996),</p> <p>d. Otras contribuciones (Bélot et al., 2005), un punto "óptimo" del nivel de las EPL resulta del trade-off entre el aumento de las inversiones en las habilidades de los trabajadores en empresas específicas con empleos más estables, por un lado, y la eficiencia de costos debido a los ajustes laborales más bajos, por el otro.</p> <p>viii. <i>La paradoja percibida de inseguridad:</i> El debate sugiere que la protección del empleo tiende a tener un impacto negativo sobre el trabajo de re-asignación (reduce la flexibilidad del mercado laboral), aunque esto no necesariamente implica efectos negativos sobre el crecimiento y la productividad.</p> <p>a. Postel-Vinay and Saint Martin (2004) proporcionan pruebas, basados en encuestas de datos, de una correlación negativa entre el rigor de las EPL y la percepción de seguridad en el empleo de los trabajadores. La evidencia sugiere que esta correlación negativa persiste incluso después de controlar un número de características individuales de los puestos de trabajo y el desarrollo macroeconómico del mercado de trabajo local,</p> <p>b. La aparente paradoja es que los trabajadores parecen tener una percepción de mayor inseguridad en países con EPL más estrictas. Este hallazgo necesita, sin embargo, ser tomado con cierta cautela dado que los indicadores de EPL subestiman el papel de la puesta en práctica real y la cobertura eficaz de las normas,</p> <p>c. Auer y Cazes (2003) y Auer (2005). Muestran que el empleo estable, se tiende a asociar con estrictas EPL, no necesariamente de los trabajadores se percibe seguridad, y</p> <p>d. Auer y Cazes (2003), Auer (2005), y Auer et al. (2005). Explicaciones para esta paradoja, ejemplo, las percepciones que los trabajadores tienen de su seguridad en el empleo pueden ser afectada por la publicidad que rodea la reducción y reestructuración de las actividades de las empresas. La segmentación del mercado de trabajo, combinada con la baja transición hacia el empleo regular, pueden desempeñar un papel importante en la creación de un sentimiento de inseguridad. Postel-Vinay y Saint Martin (2004) sugieren que, dado que las EPL al mismo tiempo bajan el riesgo de despido del empleo y la posibilidad de volver a entrar al empleo una vez desempleados, entonces éste último efecto puede tener precedencia sobre el primero.</p> <p>Fuente: Flexibility and security in the EU labor markets. (2006, Pags 81-89).</p>
Segmentación de la mano de obra	<p>i. <i>El alojamiento de las EPL ha afectado principalmente al trabajo temporal:</i> Series de datos sobre la EPL (OCDE, 2004) muestran una tendencia a disminuir el rigor de las normas de despido, con la mayoría de los cambios ocurridos durante la década de los 90. Sin embargo, la mayoría de los casos que facilitan las normas sobre el empleo temporal tienen predominantes cambios conducidos en el indicador³⁹. Situación que ha allanado el camino, junto con otros factores, a la extensión del empleo temporal como una forma de evitar estrictas normas en materia de regular contratos, dado el estancamiento político en muchos países respecto a la posibilidad de aflojar la Legislación de Protección del Empleo (EPL) para los trabajos regulares. Esta situación contribuyó a la segmentación de mercado de trabajo, elevadas tasas de rotación para empleo temporal y precario acceso al mercado de trabajo, con muchos trabajadores que llevan a cabo varios trabajos temporales antes de obtener un eventual contrato regular (OCDE, 2004 y, Blanchard y Landier, 2002),</p>

(continúa)

³⁹ En particular en Italia, Bélgica, Grecia, Alemania y Dinamarca (OCDE, 2004). Esto se ha hecho básicamente para facilitar el uso de los contratos de plazo fijo y mediante el recurso a los trabajadores contratados a través de las agencias de trabajo temporal. La principal excepción a esta tendencia general fue España, donde, después de acentuada la segmentación producidas en el decenio de 1980 y 1990, las autoridades nacionales tomaron medidas para reducir la brecha entre el EPL regular y los contratos de trabajo temporal.

LA ESTRATEGIA DE LISBOA: LA FLEXIGURIDAD COMO INSTRUMENTO PARA GENERAR MÁS Y MEJORES EMPLEOS (continuación)

- Segmentación de la mano de obra
- ii. *Segmentación de mercado de trabajo*: La relajación parcial de las EPL (sólo la participación de contratos temporales) puede producir un doble mercado de trabajo, donde la inseguridad de los empleos temporales coexista con la alta protección o trabajos regulares inflexibles. Situación que va en contra de la aplicación de la flexiguridad, la eficiencia y los principios de equidad, y sugiere la necesidad de una política que ponga énfasis en el empleo/protección de carrera más que en la protección del puesto de trabajo mismo, junto con una más justa redistribución de todas las categorías de trabajadores del "costo" de garantizar una suficiente flexibilidad del mercado de trabajo en general. Ediciones anteriores de Empleo en Europa (véase EIE 2001, 2003, 2004) resaltan la existencia de dos niveles del mercado de trabajo en Europa, con "Insiders" que se benefician de un alto nivel de protección del empleo y buenas oportunidades de carrera y "outsiders" contratados con arreglo a las formas flexibles de contratos⁴⁰.
- iii. *Efectos macroeconómicos "perversos"*: Aflojar la EPL para los contratos de plazo fijo y mantener estrictas EPL para el empleo regular, crea dos efectos opuestos. Por un lado, empresas dispuestas a contratar a nuevos trabajadores en virtud de contratos temporales, con la consiguiente creación de empleo, y por el otro lado, mantener altos costos de despido ordinario de puestos de trabajo disminuye la proporción de empleos temporales transformados en puestos de trabajo ordinario, lo que daría lugar a más destrucción de empleo (al finalizar los contratos temporales). Por lo tanto, la incapacidad de dejar que los sistemas de EPL (por contratos temporales y regulares) converjan podría aumentar el desempleo y bajar la productividad y producción. En cuanto a la introducción de la flexibilidad "al margen", España es un caso de especial interés. El Gobierno español liberalizó el uso de contratos de trabajo a plazo fijo en 1984, especialmente en comparación con las condiciones que se aplicó a los contratos regulares. Esto alentó un rápido aumento en el empleo en la década de 1980 y una constante mejora en el mercado de trabajo durante la década de los noventa⁴¹. El caso español desencadenó una serie de estudios teóricos y estudios empíricos (por ejemplo, Dolado et al., 2001) sobre las consecuencias de utilizar contratos de trabajo de duración determinada a gran escala y la investigación sugiere los siguientes efectos macroeconómicos:
- Un gran aumento en el volumen de operaciones de la mano de obra y una disminución de la duración media del desempleo,
 - Poco entrenamiento en el trabajo proporcionado por las empresas, efectos negativos sobre productividad de trabajo,
 - Un incremento en las presiones sobre los salarios si los trabajadores son "insiders" en el proceso de fijación de salarios,
 - Una disminución de la movilidad laboral regional,
 - Una disminución en la tasa de fecundidad,
 - Un acceso más difícil a la vivienda y a los mercados financieros para los empleados a plazo fijo.

La evolución de la economía española confirma que los mercados de trabajo duales pueden lograr efectos mixtos. Por un lado, la parte inferior dispara los costos relacionados con contratos de duración determinada que han contribuido al crecimiento del empleo, pero por otra parte, se han producido menos efectos deseables sobre el empleo y crecimiento, tales como las inadecuadas inversiones en capital humano, el aumento de las presiones sobre los salarios, la movilidad laboral inferior y la alta dispersión salarial.

- iv. *Facilitación de las reglas para el trabajo regular*: En respuesta a los resultados adversos, una serie de reformas se aplicaron en España desde mediados de los años noventa. Principales objetivos: a) soltar la protección del empleo para los trabajadores regulares, y al mismo tiempo, ajustar el uso de contratos temporales, y b) facilitar la transformación de contratos temporales en regulares a través de subvenciones. Análisis de datos (García-Pérez y Muñoz-Bullón, 2003; Dolado et al., 2001) sugieren que estas reformas contribuyeron a reducir las tasas de rotación laboral durante la década de 1990, y a una caída de 4 puntos porcentuales de la cesión de empleo temporal en el sector privado. Sin embargo, en el mismo período, la cuota de empleo temporal en el sector público aumentó de manera similar, lo que significa que la proporción total no ha disminuido significativamente desde 1997. Este proceso de dos etapas de la reforma, implica, primero; aflojar las reglas de contratos temporales y, luego, facilitar las normas regulares del empleo, podían ser explicados por las discusiones políticas de la viabilidad (la OCDE, 2006c).
- Fuente: Flexibility and security in the EU labor markets. (2006, Pags 89-91).

- Seguridad: Beneficios de desempleo y estrategias de activación
- i. *Los efectos de los beneficios de desempleo y de las políticas activas de mercado laboral (PAML)*: El seguro de desempleo y asistencia social afectan tanto al grado de seguridad de los ingresos como a la flexibilidad del mercado laboral. En el caso de pérdida de puestos de trabajo, la elegibilidad y la generosidad del sistema de bienestar determina los pagos de prestaciones, mientras que las normas de búsqueda de empleo, la calidad de los Servicios Públicos de Empleo (PES), y las posibles derivaciones a PAML pueden tener potencialmente un impacto significativo en el re-empleo y los ingresos futuros.
- a. *Gran y largo plazo aumentan las prestaciones de desempleo*: El impacto positivo de un beneficio con una alta tasa de sustitución sobre el desempleo está bien documentado, tanto teórica como empíricamente (ver, Scarpetta, 1996; Nickell y Layard, 1999; OCDE, 2006c y 2006d). Una característica importante de cualquier sistema de beneficios de desempleo es la duración del derecho a las bonificaciones. El seguro de desempleo, básicamente, actúa a través de dos canales: Primero, por desalentar la intensidad de búsqueda de empleo, y segundo, por afectar el comportamiento del ajuste del salario de los interlocutores sociales con un aumento en el salario de reserva de los trabajadores. Estos efectos combinados tienden a aplicar presiones ascendentes en los salarios, aumentando en última instancia el índice de desempleo. (Boone et al., 2001). Existen grandes variaciones en el tamaño de las transferencias a los desempleados, los Países Bajos, Dinamarca y Bélgica son los 3 países más generosos, Grecia y el Reino Unido los menos. Sin embargo, en promedio, los Estados miembros de la Unión Europea eligieron proporcionar seguridad de una renta más alta a los parados que Estados Unidos y Japón,

(continúa)

⁴⁰ Los "empleados bajo contratos a plazo fijo tienen un riesgo más alto que otros empleados no sólo de perder sus trabajos y de la exclusión del mercado de trabajo pero también de recibir salarios más bajos y de no beneficiarse de un entrenamiento igualmente bueno como empleados permanentes con tareas y la calificación idénticas del trabajo nivelado", el Empleo en Europa 2003, p.152.

⁴¹ Ha seguido habiendo la proporción de empleados temporales en el empleo total casi doblado en algunos años, yendo a partir del 15.6% de 1985 al 30% de 1990, y sobre el 30% desde entonces.

LA ESTRATEGIA DE LISBOA: LA FLEXIGURIDAD COMO INSTRUMENTO PARA GENERAR MÁS Y MEJORES EMPLEOS (continuación)

Seguridad:
Beneficios de
desempleo y
estrategias de
activación

- b. *Pero no es necesariamente dañino para la productividad y el bienestar.* Los beneficios de desempleo pueden mejorar la calidad y la duración de los juegos de empleo. Efecto que podría, en principio, compensar los problemas de riesgo moral (reducir el incentivo de búsqueda de puestos de trabajo) en términos de aumentar la producción total a pesar de la probable mayor tasa de desempleo.
- c. *La vigilancia y las sanciones pueden compensar los incentivos adversos.* Los gobiernos pueden (parcialmente) monitorear los esfuerzos de búsqueda de empleo de un desempleado a fin de imponer sanciones que van de parcial a la retirada total de las prestaciones. De hecho, la mayoría de los sistemas de seguros de desempleo en los países de la OCDE condicionan el pago de las prestaciones en algún grado en los criterios de desempeño, tales como "disponibilidad para el trabajo" o evidencia de "la búsqueda activa de empleo", bajo la supervisión de los servicios públicos de empleo (Grubb, 2001). Sin embargo, dicho control puede ser costoso y se plantea la problemática de si un sistema de prestaciones con supervisión adecuada y sanciones representa una mejora para el bienestar de la sociedad. La literatura (ejemplo, Boone et al. 2004; y Lalive et al., 2002) distingue entre beneficios, ex post y ex ante, de la creación de un mecanismo de vigilancia y sistema de sanciones. Beneficios ex post se refieren al estímulo de la búsqueda de empleo resultante de la imposición de una sanción, en cambio, ex ante, refleja los cambios en el comportamiento provocado por un sistema de sanciones *per se*. Trabajos empíricos en los Países Bajos (Abbring et al., 1997, y Van den Berg et al., 2002), Dinamarca (Jensen et al., 1999), y Estados Unidos (Benus et al., 1997) consideran que los regímenes de sanciones tienden significativamente a elevar la tasa de salida del desempleo al trabajo. En general, la literatura sugiere que el hecho de tener prestaciones de desempleo de duración limitada, relativamente estrictos requisitos de búsqueda de empleo, la vigilancia de la intensidad de la búsqueda de empleo y la calidad de los servicios de intermediación de empleo tienden a acelerar la transición de desempleo. El éxito de una estrategia de flexiguridad, por lo tanto, tiene que equilibrar cuidadosamente la función de los ingresos de seguros de los beneficios de desempleo y los sistemas de asistencia social, con una adecuada estrategia de "activación" diseñada para facilitar las transiciones en empleo e impulsar el desarrollo de la carrera,
- d. *Qué tan eficaces pueden ser las políticas activas del mercado laboral.* Las PAML tienen por objetivo ayudar a los desempleados a regresar al mercado de trabajo en diversas formas (Boone y Van Ours, 2004). Eurostat distingue entre seis categorías principales de la siguiente manera: a) formación/reciclaje, b) rotación en el empleo y trabajo compartido, c) incentivos al empleo, d) integración de los discapacitados, e) creación directa de empleo, y f) la puesta en marcha de incentivos. La OCDE (2006c) sugiere que los estudios actuales macro-económicos han encontrado que el gasto de las PAML están asociados con un desempleo total más bajos, situación sujeta a una serie de salvedades. En particular, la evidencia sugiere (Boone y Van Ours, de 2004; y la OCDE, 2006d) que la formación tiene el mayor impacto positivo sobre el desempleo y el empleo, mientras que el gasto en los Servicios Públicos de Empleo (PES) parece reducir el desempleo, pero no para afectar el empleo. Evaluaciones micro-económicas por lo general encuentran diferencias considerables en el impacto a través de diferentes programas y a través de los diferentes grupos de trabajadores, con muchas políticas existentes que tienen un efecto poco significativo sobre las tasas de búsqueda de trabajo (por ejemplo, Martin y Grubb, 2001). Hay pruebas abundantes de importante interacción entre el PAML y el gasto de los beneficios de desempleo (Nickell y Layard, 1999; OCDE, 2006c y 2006d; Lalive et al. 2000). Una importante conclusión es que los conocidos problemas de riesgo moral ligados a los sistemas de beneficios de desempleo pueden ser compensados en gran medida por la adopción y aplicación de adecuadas PAML. Una implicación política que se puede derivar del análisis, es que la activación de estrategias necesita estar fomentada si se van a explotar las sinergias entre la administración de los beneficios de desempleo y la adecuada prestación de PAML. Sin embargo, el énfasis se debería poner en mejorar el diseño y la eficacia de las PAML, en lugar de aumentar los niveles de gasto. Los PES debe proporcionar un mejor servicio de corretaje de trabajo, incluidas las asesorías individuales, junto con el requisito de contactos regulares con los servicios públicos de empleo y la participación obligatoria en programas después de un cierto período transcurrido de desempleo. A más profesionales y eficientes PES es esencial aumentar la intensidad y la eficacia de los esfuerzos de búsqueda de empleo de los desempleados, y, por tanto, conduce a tasas de salida más elevado de desempleo.
- ii. *a compensación entre el beneficio de desempleo y la legislación de protección del empleo (EPL) en la prestación de seguro contra el riesgo de desempleo.* Los beneficios de desempleo y la (EPL) son dos (hasta cierto punto) maneras alternativas de protección de individuos contra riesgos del mercado de trabajo y a través de la evidencia a un cierto grado de sustitución.
- a. *La Flexiguridad pide alojar la Legislación de Protección del Empleo (EPL) y más Políticas Activas de Mercado Laboral (PAML):* Las fuertes presiones competitivas provocadas por la globalización pudo cambiar el equilibrio a favor de la protección de los beneficios de desempleo, ya que pueden facilitar la re-asignación del trabajo y la movilidad, pero sólo a condición que las economías puedan llevar costos más altos para los presupuestos públicos implicados en el manejo de un sistema de protección total. Un acercamiento de la flexiguridad es consistente con el movimiento de esta compensación alojando la EPL hasta cierto punto a cambio de beneficios de desempleo más abundante y de un gasto más alto en PAML. Sin embargo, este cambio puede resultar muy difícil de realizar en la práctica por las limitaciones de la economía política,
- b. *La relación beneficios de reempleo -PAML puede implicar altos costos:* Esbozo de algunos retos económicos que modelos de flexiguridad similares al Danés enfrentarán en el futuro (Madsen, 2006; Bredgaard et al. 2005): En primer lugar, los cambios demográficos llevan a pocas personas en edad de trabajar y, por lo tanto, a una oferta de mano de obra más baja, desafían la capacidad futura de financiar un sistema caracterizado por abundantes beneficios de desempleo, una gama amplia de PAML y un sistema de seguridad social, en general, comprensivo. En segundo lugar, la alta movilidad del mercado de trabajo danés sugiere que, en tiempos de una alta presión competitiva y progreso tecnológico, una parte importante de la población potencialmente activa serán probados continuamente, su potencial de trabajo y una gran cantidad de trabajadores pueden ser excluidos así gradualmente del mercado de trabajo para convertirse en beneficiarios de largo plazo del bienestar de las transferencias. Tendencia que se ilustra por el fuerte aumento, entre 1960 y 1999, en la proporción de la población danesa 15-66 años de edad que reciben transferencia de ingresos. Un foco más fuerte del gasto público hacia la educación general, el entrenamiento vocacional adulto y la formación permanente podría ser una respuesta a la actualización de las habilidades y cualificación de la mano de obra, limitando así el riesgo de exclusión del mercado de trabajo para los grupos desfavorecidos (junto a la correspondiente carga financiera). Además, la política de mercado de trabajo danesa se ha cambiado hacia un modo más activo en un periodo de estancamiento económico de modo que cuando una fase cíclica desfavorable se materializa, el costo presupuestario de la activación de una ambiciosa política se aumentaría -junto con el desempleo- en un momento de la disminución de los ingresos. Esto puede ejercer presión política para reducir los programas del mercado laboral.

(continúa)

LA ESTRATEGIA DE LISBOA: LA FLEXIGURIDAD COMO INSTRUMENTO PARA GENERAR MÁS Y MEJORES EMPLEOS (continuación)

Seguridad: Beneficios de desempleo y estrategias de activación

- iii. *Adopción de la representación en muchos Estados miembros problemáticos*: El aumento medio en el gasto total en políticas del mercado de trabajo como porcentaje del PIB podría llegar a más de 4 puntos porcentuales. Los aumentos en el gasto público serían particularmente grandes en los Estados miembros del nuevo sur de Europa. La magnitud de los recursos involucrados indica claramente que los modelos con un alto gasto en la relación beneficios de desempleo/PAML no pueden ser fácilmente trasplantados a otros Estados miembros sin sufrir ajustes significativos. Parte del aumento del gasto se debe a los niveles más altos de desempleo en algunos países de la Unión Europea en comparación con los bajos niveles registrados en los países de referencia. La aprobación de un modelo al estilo danés, con su foco en el seguimiento y activación, podría ayudar a lograr altas tasas de desempleo. Sin embargo, incluso descontando las diferencias en el desempleo, adoptar modelos de alta intensidad de gasto implicaría todavía importantes aumentos substanciales en gastos público. Hay que considerar que toda la gama de costos/beneficios macroeconómicos de un modelo político determinado, y no sólo lo relativo al presupuesto público. Por lo tanto, los beneficios de cambiar a la mezcla de flexiguridad, en términos de mayor eficiencia macroeconómica y adaptabilidad al cambio, con respecto a un modelo existente, puede más que compensar la mayor carga fiscal que implica el nuevo modelo.
- a. *Puede dar lugar a un exceso de despidos*: Los defectos en los sistemas actuales de subsidio de paro también se han destacado. Cahuc y Zylberberg (2005), y Blanchard y Tirole (2003; 2004) han tensionado que los beneficios de desempleo financiados enteramente a través de impuestos sobre la nómina resultan en demasiados despidos desde la perspectiva de la eficacia económica, puesto que los patrones no pueden internalizar los costos sociales de despidos,
- b. *Conducen a propuestas de despido para establecer impuestos a cambio de soltar la EPL*: El principal argumento es que los gobiernos deben introducir un nuevo instrumento político a fin de que las empresas internalicen los costos sociales de los despidos. Basado en los sistemas de clasificación de experiencias en América del Norte, autores sugieren la introducción de impuestos de despido. La propuesta de introducir dichos impuestos se fija usualmente en el contexto de aflojar las EPL para los contratos regulares. Tal oferta se puede considerar para reconciliar una eficiente rotación laboral con la seguridad de empleo, de tal modo que es consistente con los principios de flexiguridad, particularmente si es acompañado por las políticas eficientes de la formación continua (OCDE, 2006a).

Fuente: Flexibility and security in the EU labor markets. (2006, Pags 91-100).

La experiencia de los Estados miembros

- i. En los últimos años, y de acuerdo con la OCDE y su Estrategia de Empleo, el debate sobre la flexiguridad se centra a favor del empleo y de las actuaciones socioeconómicas en algunos Estados miembros,
- ii. La OCDE caracteriza a la flexiguridad como:
- Moderada EPL (Legislación de Protección del Empleo),
 - Alta participación en aprendizaje permanente,
 - Alto gasto en políticas del mercado de trabajo (activas y pasivas),
 - Generosos sistemas de Beneficio de Desempleo con equilibrio de derechos y deberes, y una
 - Amplia cobertura de los sistemas de seguridad social, y una alta cobertura sindical.
- iii. Los resultados socioeconómicos se caracterizan por:
- Alta tasa de empleo,
 - Tasa de desempleo en baja, y
 - Disminución relativa de las tasas de pobreza en comparación con el promedio de la Unión Europea.
- iv. Trabajos realizados en la OCDE, OIT y la Comisión Europea indican que las políticas de flexiguridad han contribuido a los resultados favorables,
- v. En consonancia con la Estrategia para el Crecimiento y el Empleo, la flexiguridad se debe considerar en un contexto más amplio. Financieramente sostenible y eficaces políticas micro y macro económicas, así como la apertura y competitividad de productos, servicios y mercados de capital crean un medio donde las empresas pueden aprovechar las nuevas oportunidades, buscar nuevas ideas comerciales y crear puestos de trabajo. Del mismo modo, la flexiguridad se debe complementar con políticas sociales destinadas a los desfavorecidos y a los más alejados del mercado de trabajo,
- vi. El caso de España, tiene una elevada proporción de contratos de duración determinada, que abarca cerca del 34% del empleo total. El uso de este tipo de contrato, junto con un alto índice de rotación de puestos de trabajo temporales, ha dado a empleadores y trabajadores pocos incentivos para invertir en iniciativas de capital humano como la formación. Un primer paso hacia la solución de este problema fue tomada a través de un acuerdo, firmado entre los interlocutores sociales en mayo de 2006 y en funcionamiento hasta finales de 2006. Cualquier trabajador que firmó dos o más contratos de plazo fijo con la misma empresa, y después de haber servido en el mismo puesto durante más de 24 meses dentro de un plazo de 30 meses, adquiere automáticamente una composición de contrato indefinido. En este contrato obligatorio la indemnización se reduce de 45 a 33 días de salario por año trabajado. El principal objetivo del acuerdo fue reducir las altas tasas de trabajo temporal mediante el establecimiento de incentivos para contratos indefinidos, especialmente para los grupos de trabajadores desfavorecidos, como, mujeres, jóvenes, personas discapacitadas y desempleados de larga duración.

Fuente: Toward Common Principles of Flexicurity: More and Better jobs through flexibility and security. (2007, Pags 16-17).

(continúa)

LA ESTRATEGIA DE LISBOA: LA FLEXIGURIDAD COMO INSTRUMENTO PARA GENERAR MÁS Y MEJORES EMPLEOS (continuación)

Diferentes sistemas/modelos de "flexiguridad" en Europa

- i. *La importancia de las interacciones entre las instituciones:* Los efectos de ciertas combinaciones de políticas/instituciones en el mercado de trabajo se podrían reforzar o debilitar en relación con los efectos que cada política/institución tendría por separado. Estudios empíricos encuentran dos importantes interacciones (OCDE, 2006d y 2006c):
- El efecto negativo sobre el empleo de duraderos y generosos Beneficios de Desempleo es estadísticamente insignificante en los países que invierten mucho en Políticas Activas de Mercado Laboral (PAML), y
 - El impacto perjudicial del tax-wedge en el desempleo, aumenta cuando el salario mínimo es alto⁴².

Hay pruebas que indican que un paquete de reformas debe producir mayores aumentos del empleo que las reformas que implican a una sola institución⁴³. Nicoletti y Scarpetta, 2005; La OCDE, 2006c y 2006d, sugieren que las regulaciones que detienen la competencia en mercados de producto tienen un significativo impacto negativo en el funcionamiento del mercado de trabajo en países de la OCDE. Brandt et al, 2005; Høj et al, 2006⁴⁴, señalan que existe evidencia que la desregulación del mercado de producto precede a las reformas del mercado de trabajo, situación que se podría deber a cambios en la economía política, de hecho, el aumento de la competencia en mercados de producto estimula la entrada de nuevas firmas, disminuye precios y reduce las rentas del mercado de producto, esto alternadamente puede disminuir la ayuda para las políticas como las EPL que permiten capturar esas rentas de tal modo que allanan la ruta para las reformas del mercado de trabajo (Høj et al, 2006; Nicoletti y Scarpetta, 2005; Blanchard y Giavazzi, 2003⁴⁵). Por otra parte, los estímulos a la actividad económica y las posibilidades de empleo como resultado de una competencia en el mercado de producto pueden llevar a una baja presión en la protección de trabajos por las estrictas EPL/rígidas políticas de mercado de trabajo (Høj et al, 2006; Ebell y Haefke, 2003). La OCDE (2006c) identifica los diversos paquetes de la política de mercado de trabajo presentes en países occidentales e indirectos al hecho que diversos grados de intervencionismo de la política pueden ser compatibles con resultados igualmente buenos del empleo, siempre y cuando las políticas fundamentalmente actúen sobre la oferta, más que en el lado de la demanda. Por lo tanto, en los modelos danés/holandés de flexiguridad, caracterizados por regulaciones de mercado relativamente laxas de producto, las EPL entregan un funcionamiento del mercado de trabajo satisfactorio al igual que regímenes más "liberales" como el Reino Unido o Estados Unidos,

- ii. *Qué accionó el análisis de sistemas económicos:* Esping-Andersen (1990) presenta los denominados "Tres mundos del capitalismo de bienestar", donde identifica a: liberales, social-demócratas y al conservador de los sistemas de protección social. Por su parte, Hall y Soskice (2001) analizan cuales diferencias en las configuraciones de la política economía son más relevantes para el desarrollo macroeconómico, concluyendo que los diferentes regímenes son igualmente compatibles con el éxito económico. Muffels et al. (2002), Wilthagen (2004) y Auer (2005) caracterizan los diferentes sistemas/modelos económicos de empleo a lo largo de dos ejes pueden ser ampliamente interpretados como representación de la flexibilidad y seguridad en el mercado de trabajo. Considerando el amplio enfoque, el texto presenta una clasificación preliminar de los sistemas/modelos de flexiguridad europeos basado en el "enfoque tandem" (Nardo et al., 2005)⁴⁶.

(continúa)

⁴² Esto es consistente con el hecho que cuando el salario mínimo es vinculante, la cuña fiscal no puede ser cambiada en el trabajo, así como ampliar el efecto deprimente que el impuesto fiscal tiene sobre demanda de mano de obra.

⁴³ La OCDE (2006c) sugiere complementariedad entre los impuestos, la densidad de unión, los subsidios de desempleo y la regulación de mercado de producto.

⁴⁴ Høj et al. (2006) desarrolló análisis de regresión sobre los determinantes de los indicadores sintéticos del trabajo y de las políticas de mercado de producto, encontró que el indicador rezagado de la regulación del mercado de producto tiene un impacto positivo sobre el cambio en el indicador general del mercado de trabajo prestando algún apoyo a la idea que la liberalización de los mercados de productos pueden desencadenar reformas que aumenten la flexibilidad del mercado de trabajo.

⁴⁵ Nicoletti y Scarpetta (2005) etiquetan esto como "complementariedad política" entre el trabajo y las regulaciones de mercado de producto.

⁴⁶ El objetivo del "enfoque tandem" es clasificar en grupos a los Estados miembros en sistemas/modelos de flexiguridad. Los Estados miembros se clasifican en un grupo/sistema particular de acuerdo a una medida general de la "distancia" (entre países).

LA ESTRATEGIA DE LISBOA: LA FLEXIGURIDAD COMO INSTRUMENTO PARA GENERAR MÁS Y MEJORES EMPLEOS (continuación)

Diferentes sistemas/modelos de "flexiguridad" en Europa

- iii. *Sistemas de mercado de flexiguridad/trabajo*: Se describen mediante cuatro variables (activas) que caracterizan una política/institucional u otra característica, con el fin de considerar, en lo posible, los cuatro principios de flexiguridad establecidos en 2006⁴⁷:
- El rigor de la EPL como un proxy de la flexibilidad numérica,
 - El gasto en políticas del mercado de trabajo como porcentaje del PIB,
 - Porcentaje de participantes en los programas de capacitación permanente,
 - Promedio tax-wedge⁴⁸ como poder para las distorsiones creadas por el sistema fiscal,
- El método de agrupamiento K-means se emplea para clasificar usando, como entrada, el factor correspondiente a los tres principales componentes:
- Seguridad, porque tiene una correlación positiva con la formación permanente y las políticas de mercado de trabajo,
 - "Flexibilidad"/"empleabilidad" porque tiene una correlación negativa con la legislación de protección del empleo y una correlación positiva con la formación permanente, y
 - Distorsiones del impuesto dado que tiene una muy alta correlación con Tax Wedge.
- La clasificación resultante identifica cinco sistemas de mercado de flexiguridad/trabajo:
- El sistema anglosajón*: Abarca el Reino Unido e Irlanda -*alto grado de flexibilidad*-, (es decir una legislación más laxa de la protección del empleo), relativamente baja seguridad (es decir gasto intermedio a bajo en políticas de mercado de trabajo), y *bajos impuestos*,
 - El sistema continental*: Incluye Alemania, Bélgica, Austria y Francia -*flexibilidad de intermedia a baja, seguridad de intermedia a alta e impuestos de intermedios a altos*,
 - El sistema mediterráneo*: Incluye España, Portugal y Grecia -*baja flexibilidad, relativamente baja seguridad, y ningún patrón claro en impuestos*,
 - Sistema europeo del este (más Italia)*: Incluye Italia⁴⁹, Polonia, Hungría, República Checa y Eslovaquia -*inseguridad, intermedia a alta flexibilidad*⁵⁰ e intermedios a altos impuestos.
 - El sistema nórdico*: incluye Dinamarca, Holanda, Suecia y Finlandia -*Alta seguridad, intermedia a alta flexibilidad e intermedios a altos impuestos*.

(continúa)

⁴⁷ a) Leyes de trabajo modernas que tengan en cuenta arreglos suficientemente flexibles del trabajo; b) Eficaces en Políticas Activas de Mercado de Trabajo que apoyen transiciones entre los trabajos, el desempleo y la inactividad a los trabajos; c) Sistemas creíbles de la formación permanente que permitan a los trabajadores seguir siendo empleables a través de su carrera, ayudándoles a hacer frente al cambio, a los encantos del desempleo y a las rápidas transiciones a los nuevos trabajos; d) Modernos sistemas de seguridad sociales que combinan la necesidad de facilitar la movilidad del mercado de trabajo con la prestación adecuada de soporte a los ingresos durante todas las ausencias del mercado laboral.

⁴⁸ El tax-wedge se define como el calce entre el costo de la mano de obra al patrón y la paga neta correspondiente del empleado. Después del acercamiento del análisis econométrico contenido en la OCDE (2006c), se expresa el calce fiscal medio como la suma de impuestos sobre la renta más las contribuciones de la Seguridad Social del empleado y del patrón menos las ventajas efectivas, como porcentaje de costos de la mano de obra totales, para una familia con una fuente de ingresos con dos niños que ganan 100% del salario medio de la producción (APW). Fuente: OECD (2005), Taxing Wages: 2004/2005.

⁴⁹ Italia se considera con frecuencia como país inflexible. Sin embargo, ha desregularizado perceptiblemente el uso de contratos temporales durante los últimos años (fines de los 90 y principios de 2000), reducción en su indicador total de EPL. Lo que conduce a clasificar a Italia en un grupo con un nivel intermedio de la flexibilidad.

⁵⁰ El indicador se basa en el cociente siguiente: $(EPLREG - EPLTEMP)/EPLtotal$, que es la relativa severidad de EPL para regular el empleo versus EPL para el empleo temporal, normalizado por la exactitud total de EPL. El indicador se calcula como la diferencia entre la media de este ratio para el período 1997-2003 y su valor en el primer año para el que se dispone cifras de EPL (1985 para el EU-15 y el principio de los 90 para los nuevos Estados miembros). La OCDE (2004) calculó un indicador similar como una forma de evaluar la medida en que las reformas de EPL han creado mercados de trabajo duales y por lo tanto favorecido la segmentación de mercado de trabajo.

LA ESTRATEGIA DE LISBOA: LA FLEXIGURIDAD COMO INSTRUMENTO PARA GENERAR MÁS Y MEJORES EMPLEOS (continuación)

Diferentes sistemas/modelos de "flexiguridad" en Europa	<p>iv. <i>Resultados del mercado de trabajo en diferentes sistemas de flexiguridad</i>: Las variables complementarias⁵¹ con coeficientes de correlación superior o cerca de 0,5 en términos absoluto en relación con uno de los tres principales componentes, son:</p> <p>a. <i>Seguridad y flexibilidad/empleabilidad son dimensiones complementarias</i>: No parece haber ninguna compensación entre la seguridad y las dimensiones de flexibilidad/posibilidad de empleo (análisis del PCA),</p> <p>b. <i>Seguridad y las bajas distorsiones del impuesto reducen los índices de desempleo</i>,</p> <p>c. <i>Flexibilidad/empleabilidad hace al mercado de trabajo más dinámico</i>,</p> <p>d. <i>Y baja las distorsiones del impuesto</i>: Distorsiones fiscales parecen tener un efecto perjudicial sobre la flexibilidad del mercado laboral por la ralentización del volumen de negocios y transiciones al empleo, mientras aumenta la parte del empleo de largo plazo y disminuye la parte del empleo de corto plazo,</p> <p>e. <i>La seguridad y los flujos del mercado laboral</i>: La seguridad no parece obstaculizar los flujos del mercado de trabajo,</p> <p>f. <i>La seguridad reduce la desigualdad de los ingresos pero requiere mayor tributación</i>: La seguridad también parece reducir tanto la desigualdad de los ingresos y el riesgo de pobreza,</p> <p>g. <i>La seguridad y la flexibilidad/empleabilidad favorecen un alto marcador PISA</i>: Está positivamente correlacionado con mejores resultados de los sistemas de educación (es decir, un alto puntaje PISA).</p> <p>Fuente: Flexibility and security in the EU labor markets. (2006, Pags 101-109).</p>
¿Cuáles son los beneficios de la flexiguridad?	<p>Muchos estudios han demostrado que la aplicación de la "flexiguridad" conduce a:</p> <p>i. Una alta tasa de empleo,</p> <p>ii. A bajas tasas de desempleo, y</p> <p>iii. Además, la dimensión de la seguridad social bajó los niveles de pobreza.</p> <p>El éxito del sistema de flexiguridad danés, es el resultado de la combinación del seguro de desempleo, leyes laborales relativamente flexibles y los esfuerzos para ayudar a la gente a encontrar puestos de trabajo. El sistema "no se podría haber desarrollado como lo ha hecho sin las altamente desarrolladas relaciones laborales y diálogo social en relación con el alto grado de sindicalización, que es la marca de la modelo danés". Aproximadamente el 80% de los trabajadores, se estima, son miembros de un sindicato.</p> <p>Fuente: Toward Common Principles of Flexicurity: More and Better jobs through flexibility and security. (2007. Pag 17).</p>
Flexiguridad y dialogo social	<p>i. La participación activa de los interlocutores sociales es fundamental para garantizar que la flexiguridad ofrezca beneficios para todos,</p> <p>ii. Es esencial que todas las partes implicadas estén dispuestas a aceptar y adoptar responsabilidad para el cambio,</p> <p>iii. La integración de las políticas de flexiguridad a menudo se encuentran en países donde el diálogo entre los interlocutores sociales, y entre los interlocutores sociales y las autoridades públicas, ha desempeñado un importante papel,</p> <p>iv. Los interlocutores sociales son los mejores ubicados para enfrentar las necesidades de empleadores y trabajadores, y detectar las sinergias entre ellos. Que apoyen los objetivos de la Estrategia de Lisboa es un activo, traducir dicho apoyo en hechos concretos de iniciativas políticas es una responsabilidad de los gobiernos y los interlocutores sociales por igual. Un enfoque global de la flexiguridad es la mejor manera de garantizar que los interlocutores sociales participen en un amplio debate sobre la capacidad de adaptación,</p> <p>v. La experiencia demuestra que un enfoque de asociación es el más adecuado para desarrollar una política de flexiguridad. Corresponde a las partes interesadas, como organizaciones autónomas, decidir por sí mismos cómo participar en el diálogo social sobre las políticas de flexiguridad,</p> <p>vi. A nivel de Estado miembro, la flexiguridad proporcionaría el marco de un proceso para establecer los objetivos nacionales para la adaptación y el cambio en el ámbito del empleo, la productividad, la flexibilidad y la seguridad. Un diálogo nacional se podría crear con representantes de los empleadores, trabajadores, gobierno y otras partes, con la tarea de formular una serie de enfoques de política o la negociación de un paquete de medidas, lo que podría conducir a la adopción de un programa nacional integrado de estrategias de flexiguridad. La Comisión alienta a los Estados miembros a trabajar con los interlocutores sociales con miras a incluir sus enfoques de flexiguridad en los Programas Nacionales de Reforma.</p> <p>Fuente: Toward Common Principles of Flexicurity: More and Better jobs through flexibility and security. (2007. Pag 18).</p>

(continúa)

⁵¹ En la clasificación de los países también es común considerar "variables complementarias" (que por lo general representan varias dimensiones de los mercados de trabajo nacionales y de los sistemas de bienestar que caracterizan a los diferentes sistemas del mercado de trabajo en términos del desarrollo socioeconómico). El complemento de las variables se puede dividir en tres categorías: a) Índice de empleo/desempleo: Tanto en general como para grupos en riesgo de marginación en el mercado de trabajo y/o exclusión social, b) Medidas de flexibilidad numérica externa en el mercado de trabajo: Incluidos el empleo, rotación laboral y la transición del desempleo al empleo, y c) Medidas o indicadores sobre la educación y la pobreza.

LA ESTRATEGIA DE LISBOA: LA FLEXIGURIDAD COMO INSTRUMENTO PARA GENERAR MÁS Y MEJORES EMPLEOS (continuación)

El dialogo social	<ul style="list-style-type: none"> i. Los modelos holandés y danés de flexiguridad parecen haber surgido de un particular conjunto de circunstancias históricas favorables, los sistemas corporativistas de negociación colectiva, con una larga tradición de cooperación, coordinación y confianza mutua entre los interlocutores sociales y el gobierno (Madsen, 2006; Bredgaard et al. 2005; Wilthagen and Tros, 2004). Por consiguiente, las circunstancias históricas en el desarrollo de los modelos holandés y danés pueden no ser fácilmente replicados. ii. Un elemento importante que facilita la construcción de un consenso social es la existencia de una agenda amplia para la negociación colectiva, que va más allá de los salarios y las horas de trabajo. Una agenda amplia facilita el logro de compromisos, considerados primordiales en la construcción sostenible de modelos de flexiguridad (Wilthagen y Tros, 2004). Progresos en flexibilidad y seguridad, junto con la necesidad de recursos para la ejecución completa y la activación de las políticas de aprendizaje permanente, requiere de un diálogo social tripartito bien desarrollado.
Fuente: Flexibility and security in the EU labor markets. (2006, Pag 110).	
Objetivos del diálogo social	<ul style="list-style-type: none"> i. Promover la creación de consenso y participación democrática entre los interlocutores sociales, ii. El éxito de las estructuras y procesos del diálogo social puede resolver importantes cuestiones económicas y sociales, fomentar la buena gobernanza, avance social e industrial, paz, estabilidad económica e impulso del progreso, iii. <i>¿implicados?</i>: Interlocutores sociales en diferentes fracciones, por un lado, las organizaciones de empleadores y trabajadores y sindicatos. Otras partes interesadas serían: Organizaciones representativas de los intereses de las mujeres, personas mayores, personas discapacitadas, las minorías étnicas, los institutos de formación, universidades, etc., iv. <i>La participación de los interlocutores sociales</i>: El ejemplo de Irlanda, en 2005, puso en marcha una estrategia nacional en el lugar de trabajo para identificar cómo los principales problemas para empleadores, administradores, sindicatos y los empleados pueden ser abordados por un enfoque bien planificado para la gestión del cambio y la innovación en el lugar de trabajo. La estrategia incluyó al empleador y los representantes de los trabajadores.
Fuente: Toward Common Principles of Flexicurity: More and Better jobs through flexibility and security. (2007, Pag 19).	
El desarrollo de principios comunes de flexiguridad	<p>Con el fin de de facilitar los debates nacionales dentro de los objetivos comunes de la Estrategia de Crecimiento y Empleo, parece oportuno llegar a un consenso en la Unión Europea sobre una serie de "<i>principios comunes de la flexiguridad</i>". Estos principios pueden ser referentes para lograr mercados de trabajo más abiertos, receptivos y más productivos. Deben ayudar a los Estados en el establecimiento y aplicación de las estrategias de flexiguridad que consideren sus desafíos específicos, oportunidades y circunstancias considerando la participación activa de los interlocutores sociales:</p> <ul style="list-style-type: none"> i. Flexiguridad implica arreglos contractuales flexibles y fiables, estrategias globales de aprendizaje permanente, políticas activas de mercado de trabajo efectivas y modernos sistemas de seguridad social. Objetivo, reforzar la aplicación de la estrategia de crecimiento y empleo, crear más y mejores empleos, y fortalecer el modelo social europeo ofreciendo nuevas formas de flexibilidad y seguridad para aumentar la capacidad de adaptación, empleo y cohesión social, ii. Flexiguridad implica un equilibrio entre derechos y responsabilidades de empleadores y de trabajadores que buscan empleo y las autoridades públicas, iii. La Flexiguridad se debe adaptar a las circunstancias específicas, a los mercados de trabajo y relaciones laborales de cada Estado. Flexiguridad no es un modelo individual de mercado de trabajo o una política estratégica individual, iv. Flexiguridad debería reducir la brecha entre "<i>insiders</i>" y "<i>outsiders</i>" en el mercado de trabajo. Los "<i>insiders</i>" necesitan estar preparados y protegidos durante las transiciones entre empleos y los "<i>outsiders</i>" necesitan una entrada fácil a los puntos de trabajo, v. La flexiguridad se debe promover de manera interna (dentro de la empresa) y externa (de una empresa a otra). La Flexibilidad en la contratación y el despido debe ir acompañada de seguros de transición entre trabajos, vi. La Flexiguridad debe apoyar la igualdad de género, igualdad de acceso a un empleo de calidad para mujeres y hombres ofreciendo posibilidades de conciliar la vida laboral y familiar, proporcionar igualdad de oportunidades a los migrantes, jóvenes, discapacitados y a los trabajadores de más edad, vii. Flexiguridad requiere un clima de confianza y diálogo entre las autoridades públicas e interlocutores sociales donde todos están dispuestos a asumir la responsabilidad para el cambio, y producir políticas equilibradas, viii. Las políticas de flexiguridad tienen costos presupuestarios y deben contribuir a sostener las políticas presupuestarias financieras. También deben distribuir equitativamente los costos y beneficios, especialmente entre las empresas, los individuos y los presupuestos públicos, con especial atención a las PyMES. Al mismo tiempo, políticas eficaces de flexiguridad pueden contribuir al objetivo general.
Fuente: Toward Common Principles of Flexicurity: More and Better jobs through flexibility and security. (2007, Pag 20).	
El papel de la Comisión Europea en la búsqueda de un principio común de la flexiguridad	<p>La Comisión Europea propuso una base común de principios para guiar a los Estados miembros en la aplicación de la flexiguridad. Dichos principios son puntos de referencia que los Estados miembros acordaron. Posteriormente, cada Estado miembro, diseña e implementa los acuerdos en su mercado de trabajo particular, incluyendo los elementos institucionales. Además de los principios comunes, los Estados tendrán un número sugerido de "<i>rutras de enfoque</i>" en función de la situación del empleo en cada país.</p>
Fuente: Toward Common Principles of Flexicurity: More and Better jobs through flexibility and security. (2007, Pag 21).	

(continúa)

LA ESTRATEGIA DE LISBOA: LA FLEXIGURIDAD COMO INSTRUMENTO PARA GENERAR MÁS Y MEJORES EMPLEOS (continuación)

Rutas de flexiguridad	<ul style="list-style-type: none"> i. Es cierto que la flexiguridad no se trata de aplicar un modelo o una estrategia política única, las mejores prácticas de la Unión Europea ofrecen amplias oportunidades para que los Estados miembros aprendan unos de otros mediante el análisis de lo que funciona mejor en sus situaciones nacionales, ii. Por tanto, es factible identificar un gran número de "combinaciones típicas y de secuencias de políticas de los componentes de la flexiguridad" que ayudan a hacer frente a los desafíos típicos que enfrentan los países en el camino hacia la flexiguridad (rutas de flexiguridad). Las cuatro rutas típicas⁵², son: <ul style="list-style-type: none"> a. Lucha contra la segmentación contractual, b. El desarrollo de la flexiguridad en la empresa y la seguridad que ofrece la transición, c. Hacer frente a las diferencias de capacidades y oportunidades entre la mano de obra, y d. Mejorar las oportunidades de beneficiarios de prestaciones y los trabajadores informales. iii. Cada Estado miembro, teniendo en cuenta su situación particular e institucional podría estudiar (en consulta con los interlocutores sociales y otros actores) los cambios de sus problemas específicos y las rutas típicas que pueden ayudar a resolverlos, con el objetivo de diseñar sus propios itinerarios hacia una mejor combinación de flexibilidad y seguridad, y iv. Las vías típicas también deben servir como un instrumento para el aprendizaje mutuo y la evaluación comparativa en el marco de la renovada Estrategia de Lisboa. <p>Fuente: Toward Common Principles of Flexicurity: More and Better jobs through flexibility and security. (2007, Pag 22).</p>
La dimensión financiera de la flexiguridad	<ul style="list-style-type: none"> i. Los costos financieros de la flexiguridad siempre se evaluarán en base a los beneficios presupuestarios derivados del mayor dinamismo del mercado de trabajo, mayor empleo y productividad. Un estudio⁵³ estima que un aumento del 10% en las políticas de gasto en personas desempleadas reduce en un 0,4% la tasa de desempleo, ii. Mejorar el aprendizaje permanente requerirá un uso más eficiente, y a veces mayor, de los recursos públicos y privados, pero éste se debe pagar en términos de más empleo y mayor productividad laboral. Se estima que los individuos que se comprometen en el trabajo de formación profesional ganan en promedio un 5% más que quienes no lo hacen⁵⁴. Un porcentaje importante de los costos de formación están a cargo de los empleadores y seguirá siendo así, iii. El fortalecimiento de Políticas Activas del Mercado Laboral (PAML) podrá exigir que nuevos recursos estén concentrados en políticas individualizadas y preventivas. Sin embargo, estas políticas no son más efectivas simplemente por aumentar el gasto total. La eficacia depende de su calidad y su relevancia para el mercado de trabajo, de ser hechas a la medida, y sobre una combinación eficaz de seguridad y disposición a aceptar el cambio y el dinamismo de los mercados de trabajo, iv. Las políticas de Flexiguridad tienen costos presupuestarios y son compatibles con las políticas presupuestarias financieramente sostenibles. En algunos países los gastos en flexiguridad expedidos en sí mismo son altos, pero se debe aumentar su eficacia, en particular, mediante la mejora de la estructura del aprendizaje permanente y de políticas activas del mercado laboral. En otros países, está presente la necesidad de recursos extras y, por tanto, el aumento del gasto público y privado, al menos en el corto plazo. Sin embargo, este financiamiento adicional no es necesariamente un mayor gasto público total, sino una justa distribución de costos entre empresas, individuos y los presupuestos públicos, y de un cambio del gasto público a través de las prioridades de la política, v. Financiación de las políticas de flexiguridad. Las Directrices comunitarias para la cohesión y la contribución del Desarrollo Rural destacan la contribución de la Política de Cohesión y Desarrollo Rural a los objetivos estratégicos de la Unión, y en particular a la Estrategia de Lisboa. Específicamente, todas las medidas que entran dentro de las Directrices (incluyendo las políticas de flexiguridad) son elegibles con apoyo del Fondo Social Europeo (FSE), en muchos casos, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional también puede proporcionar apoyo financiero. Entre las acciones que se pueden financiar están la formación a nivel de empresa, y medidas activas del mercado laboral, incluyendo el trabajo de asistencia para los desempleados, el aprendizaje permanente y la promoción del empleo por cuenta propia y el espíritu empresarial. El Fondo Europeo de Adaptación a también puede contribuir, vi. El desarrollo de las políticas de flexiguridad. En la práctica, las buenas políticas de flexiguridad pueden conducir a los ciudadanos a tener un mayor potencial de puestos de trabajo en un momento dado y de más empleo porque se puede demostrar una mayor productividad y un mayor conocimiento a los posibles empleadores. Para la sociedad, actuar proactivamente para hacer el mercado de trabajo más flexible y más seguro reducirá los costos a largo plazo del desempleo, problemas de salud asociados y la exclusión social (Programa de las Naciones Unidas. Informe publicado en 1997). <p>Fuente: Toward Common Principles of Flexicurity: More and Better jobs through flexibility and security (2007, Pag 24).</p>
Ruta de flexiguridad 1: La lucha contra la segmentación contractual	<ul style="list-style-type: none"> i. Ruta de interés para países donde el desafío clave es el segmentado mercado de trabajo, con "insiders" y "outsiders". El objetivo: "Distribuir uniformemente la flexibilidad y la seguridad en la fuerza de trabajo", puertos de entrada al empleo para los recién llegados y promover su progreso dentro de mejores acuerdos contractuales,

(continúa)

⁵² Las "rutas de flexiguridad", no pueden reflejar la situación concreta de ningún país específico. Sin embargo, cada una (o una combinación de ellas) se ocupa de problemas específicos pertinentes a varios Estados miembros.

⁵³ Bassani and Duval, 'Employment Patterns in OECD Countries: Reassessing the Role of Policies and Institutions', OECD WP N° 35, 2006.

⁵⁴ De la Fuente and Ciccone, 'Human capital in a global and knowledge-based economy', May 2002.

LA ESTRATEGIA DE LISBOA: LA FLEXIGURIDAD COMO INSTRUMENTO PARA GENERAR MÁS Y MEJORES EMPLEOS (continuación)

Ruta de flexiguridad 1: La lucha contra la segmentación contractual	<ul style="list-style-type: none"> ii. En estos países, los contratos indefinidos (open-ended) son vistos como el principal acceso a la protección por leyes laborales y convenios colectivos. Oportunidades de capacitación y seguridad social tienden a depender de éste tipo de contratos. Debido a los intentos de aumentar la flexibilidad del mercado laboral, se ha desarrollado una alta incidencia de contratos de duración determinada, contratos continuados, agencias de trabajo, etc. A menudo, los trabajadores tienen reiterados contratos de plazo fijo por un largo tiempo antes de obtener un contrato indefinido. En estos países, la seguridad tiende a confiar en la protección en el empleo en lugar de las prestaciones sociales. Como consecuencia de ello, las prestaciones de desempleo son bajas y los sistemas de asistencia social están débilmente desarrollados. Beneficios de las administraciones y servicios públicos de empleo, en la situación actual, necesitan un fortalecimiento institucional para ofrecer una gestión racional y efectivas políticas de mercado de trabajo a los desempleados, iii. Beneficios para los ciudadanos y la sociedad se devengarían de manera eficaz si se crean peldaños que permitan entrar y progresar a los trabajadores en el mercado de trabajo y lograr una movilidad ascendente, iv. Dentro de los <i>arreglos contractuales</i>, la "ruta 1" debe tener por objetivo "mejorar la situación de los trabajadores con contratos de duración determinada, las agencias de trabajo, contratos de palabra, etc. Garantizar que la protección que se ofrece a los trabajadores sea adecuada, por ejemplo, igualdad de remuneración". También se deben aplicar a estos trabajadores condiciones de empleo como la cobertura por fondos de pensiones profesionales y el acceso a la formación. La legislación y los convenios colectivos limitarían el uso consecutivo de contratos "no-estándar" y promover el progreso en mejores contratos, v. Un enfoque complementario sería el "rediseño" de los contratos indefinidos. Así, los trabajadores tendrían un contrato indefinido desde el comienzo de la relación de trabajo, no como actualmente, donde se comienza con una serie de contratos a plazo fijo o contratos de agencia. El contrato indefinido incluiría una progresiva acumulación de protección en el empleo. Se trataría de comenzar con un nivel básico de protección laboral, para avanzar progresivamente hasta lograr la plena protección. Este "enfoque" garantizaría el progreso en mejores condiciones contractuales y reduciría el riesgo de quedar atrapado con contratos con menos protección, vi. Reformular las normas para el desarrollo económico prevé despidos de contratos indefinidos, enfrentar la burocracia, duración de los procedimientos, mejorar la transparencia de los resultados y hacer el proceso más fiable, vii. Para el "aprendizaje permanente", empleadores y autoridades públicas deben trabajar juntos en mejorar las instalaciones de formación para los trabajadores temporales. Actualmente, por lo general, dichos trabajadores no reciben oportunidades de formación porque el empleador no está seguro de cuánto tiempo mantendrá al trabajador. Fondos e institutos de formación por rama de actividad o a nivel regional se podrían instalar para asegurar que todo el mundo se pueda beneficiar de la formación. Incentivos para trabajadores y empresas, incluyendo contribuciones financieras y créditos fiscales, se verían reforzados para aumentar la participación, viii. Las "políticas activas del mercado laboral" podrían comenzar por fortalecer los servicios públicos de empleo en términos del personal y habilidades. Se podría considerar la cooperación con socios de mercado, como agencias de trabajo temporal. Las políticas no sólo apoyarían a los desempleados de largo plazo, sino también a los trabajadores que experimentan frecuentes intervalos de desempleo, ix. Los sistemas de seguridad social garantizarían la posibilidad que los trabajadores temporales acumulen derechos y mejoren la portabilidad de derechos a través de la empresa o rama de actividad. Los sistemas se podrían remodelar para proporcionar mayores beneficios durante períodos cortos de desempleo. Introducir un sistema de asistencia social tendría por objeto aumentar la movilidad de los ciudadanos y hacerlos menos dependientes del apoyo familiar informal, x. La confianza entre los interlocutores sociales se vería reforzada por la creación de oportunidades, quienes a su vez, harían visibles los beneficios del cambio en sus circunscripciones, xi. En relación con la "secuencia y financiación", la prioridad sería combatir la segmentación, lo que implica limitar los costos directos. Medidas adoptadas en el marco del aprendizaje permanente y políticas activas del mercado laboral son de máxima importancia, pero puede tomar tiempo implementarlas. También se requieren inversiones públicas y privadas. Mejorar la seguridad social, en especial crear la asistencia social (se podría necesitar más gasto público o su redistribución, lo que implica vigilancia y la condicionalidad de beneficios a fin de garantizar la rentabilidad del costo). En paralelo, el rediseño económico de las normas de despido sería factible con las mencionadas condiciones, xii. La "ruta 1" tiene como mayor dificultad con los mercados de trabajo la división entre contratos de trabajo estables de largo plazo y los estables sin contratos a largo plazo. Los contratos a corto plazo pueden convertirse fácilmente en una trampa, los trabajadores entran en un contrato de corto plazo, después de otro sin el desarrollo de sus habilidades y perdiendo en otros sus beneficios. Esta ruta se centra en prestar oportunidades para los trabajadores a circular de contratos de corto plazo hacia contratos de largo plazo, por ejemplo, limitando el uso contratos de corto plazo consecutivos.
--	--

Fuente: Toward Common Principles of Flexicurity: More and Better jobs through flexibility and security. (2007, Pág 28-29)

Ruta de flexiguridad 2: El desarrollo de la flexiguridad en la empresa y la seguridad que ofrece la transición	<ul style="list-style-type: none"> i. Es la ruta de interés para los países con niveles relativamente bajos de flujos de empleo. Aumentarían las inversiones en empleabilidad que permitan a los trabajadores, dentro de las empresas, actualizar continuamente sus capacidades y, por tanto, estar mejor preparados para futuros cambios en los métodos de producción y organización del trabajo. Esta ruta también permite mirar más allá de los actuales puestos de trabajo y del empleador actual, poniendo un sistemas que salve y asegure las transiciones de empleo en empleo en el caso de reestructuraciones y despidos, ii. Los países que siguen esta ruta están dominados por grandes empresas, ofrecen altos niveles de protección en el empleo. Los trabajadores tienen fuertes vínculos con su empresa y el dinamismo del mercado de trabajo es bajo. Últimamente, esta tradición se tensó porque las empresas se han reestructurado y la externalización es más frecuente. Los sistemas de seguridad social en parte están bien desarrollados y los beneficios son adecuados. La buena combinación de beneficios con fuertes incentivos para aceptar puestos de trabajo sigue siendo un desafío. El gasto en políticas activas de mercado de trabajo con frecuencia aumentó fuertemente, pero los programas no siempre son efectivos,
---	---

(continúa)

LA ESTRATEGIA DE LISBOA: LA FLEXIGURIDAD COMO INSTRUMENTO PARA GENERAR MÁS Y MEJORES EMPLEOS (continuación)

Ruta de flexiguridad 2: El desarrollo de la flexiguridad en la empresa y la seguridad que ofrece la transición	<ul style="list-style-type: none"> iii. Los beneficios para los ciudadanos y la sociedad serían derivados de una mayor movilidad de trabajadores entre empresas. Los trabajadores estarán más dispuestos a asumir riesgos asociados con las transferencias de empleo si los beneficios son adecuados durante los períodos de transición y si las perspectivas de nuevos y mejores puestos de trabajo sean reales, iv. Los “arreglos contractuales” harían que se cumplan los siguientes requisitos: <ul style="list-style-type: none"> a. Una cultura de prevención, con continua inversión en aprendizaje permanente, mejorar la flexibilidad del tiempo de trabajo y las disposiciones para combinar trabajo y responsabilidades de atención, b. Temprana intervención, en el sentido que la búsqueda de un nuevo puesto de trabajo no se retrase hasta que el trabajador haya sido despedido, si no que comienza inmediatamente cuando se manifiesta la probabilidad, y c. La acción conjunta de todos los interesados, empleadores, interlocutores sociales, los servicios públicos de empleo y las agencias de trabajo temporal que trabajarían juntas para organizar la transición y evitar que los trabajadores se conviertan en desempleados (de largo plazo). Si se cumplen estas condiciones, los procedimientos de despido pueden ser considerablemente más ligeros, menos costosos y con un menor consumo de tiempo, v. Las empresas esperarían intensificar la fuerza de sus inversiones en aprendizaje permanente y la empleabilidad de su fuerza de trabajo, considerando la diversidad de las empresas y su tamaño. El desarrollo de las competencias que ofrecen programas de formación personal y programas de carrera para cada empleado podrían ser parte del contrato de trabajo, lo que constituye una obligación mutua a hacer todo lo posible para atender los requisitos convenidos. La empleabilidad también podría hacer una negociación en la empresa o a nivel de rama de actividad. Los convenios colectivos establecerían los requerimientos de competencias para cada profesión, proporcionar servicios de capacitación necesarios para lograr estas competencias, y establecer plazos para que los trabajadores cumplan los requisitos. En las ramas dominadas por las PyMES, la cooperación sería útil en la creación de políticas efectivas de desarrollo de capital humano, vi. Las “políticas activas del mercado laboral”, operadas por los servicios públicos de empleo, contribuirían al éxito de las transiciones entre empleos. Aparte, los servicios públicos de empleo tendrían atención en los desempleados de larga duración, ofreciéndoles programas más sensibles a las demandas del mercado de trabajo y entrenamiento personalizado, vii. Los sistemas de seguridad social se centrarían en garantizar la condicionalidad de los beneficios y en el control efectivo de los esfuerzos de búsqueda de empleo. Los niveles de beneficios, aunque en general son adecuados, tal vez se pueden plantear durante los primeros períodos de desempleo con el fin de mejorar la situación de los trabajadores en transición, viii. Aunque las instituciones encargadas del diálogo social están bien desarrolladas, es urgente reforzar la confianza entre los “interlocutores sociales”, especialmente a nivel nacional. Siempre que sea posible, los niveles descentralizados serían implicados en las negociaciones, ix. En cuanto a la “secuencia y financiación”, se dará prioridad a las medidas e inversiones por parte de las empresas y sucursales, para desarrollar la flexiguridad interna y la transición de seguridad, lo que iría de la mano con la reorientación hacia los procedimientos de despido de intervención temprana y la transición. Mejorar las políticas activas del mercado laboral requeriría mejorar el gasto en lugar de aumentarlo, x. Esta segunda ruta se encuentra donde hay una mayor proporción de grandes empresas y un bajo nivel de movilidad laboral. La idea es aumentar la empleabilidad de los trabajadores, que las empresas les actualicen sus habilidades de modo que se puedan cambiar a mejores puestos de trabajo dentro o fuera de la empresa.
Fuente: Toward Common Principles of Flexicurity: More and Better jobs through flexibility and security. (2007, Pag 30-31).	
Ruta de flexibilidad 3: Hacer frente a las diferencias de capacidades y oportunidades entre la mano de obra	<ul style="list-style-type: none"> i. La tercera ruta representa a países donde los desafíos claves son las grandes habilidades y las diferencias de oportunidad entre la población, se promoverían las oportunidades de las personas poco cualificadas para entrar a un empleo y desarrollar sus capacidades con el fin de que obtengan una posición sustentable en el mercado de trabajo, ii. En estos países, las tasas de empleo tienden a ser altas, pero no todos los grupos son igualmente abordados, es necesario promover la movilidad ascendente. Los arreglos contractuales tienden a ser lo suficientemente flexible, pero en algunos casos pueden necesitar más protección para los grupos más débiles del mercado de trabajo. Diferencias entre habilidades y deficiencias de oportunidad pueden generar segmentación en sectores y mano de obra. Hay riesgos que grupos específicos (mujeres, madres solteras, migrantes, discapacitados, jóvenes y los trabajadores de más edad) sean excluidos del mercado laboral. Esto puede resultar en acciones de personas con beneficios permanentes y podría aumentar la tasa de pobreza. Políticas activas de mercado de trabajo ofrecen fuertes incentivos a la aceptación de empleo, pero los esfuerzos necesitan garantías de progreso en términos de la calidad del empleo y el nivel de cualificación, iii. Beneficios para los ciudadanos y la sociedad se derivarían del ofrecimiento de mejores posibilidades de movilidad social a los trabajadores poco cualificados mediante la preparación de personas para avanzar en diferentes profesiones con nuevas oportunidades, iv. Los “arreglos contractuales” permitirían a los trabajadores poco cualificados no sólo entrar al empleo en favorables condiciones para los potenciales empleadores, sino que también les permitiría avanzar en arreglos contractuales estables cuando mejoren sus habilidades y las relaciones de trabajo adquieran un carácter más permanente,

(continúa)

LA ESTRATEGIA DE LISBOA: LA FLEXIGURIDAD COMO INSTRUMENTO PARA GENERAR MÁS Y MEJORES EMPLEOS (continuación)

Ruta de flexibilidad 3: Hacer frente a las diferencias de capacidades y oportunidades entre la mano de obra	<p>v. Las políticas de "<i>aprendizaje permanente</i>" se ocuparían de dirigir las oportunidades entre la mano de obra, partiendo por el sistema de educación inicial. Luchar contra el temprano abandono escolar, mejoraría los niveles de cualificación de los egresados de la escuela, se abordaría el analfabetismo y la incapacidad aritmética de la población adulta. El objetivo específico sería "<i>entrenar a los trabajadores poco cualificados</i>". Se promovería la combinación de trabajo, formación y movilidad entre los sistemas de formación. El aprendizaje informal sería reconocido y validado, se organizaría el acceso al lenguaje y a la formación computacional dentro y fuera del lugar de trabajo. Considerando la diversidad y el tamaño, las empresas podrían desarrollar estrategias de habilidades que permitan capacitar a su personal en la adquisición de nuevas habilidades. Los poderes públicos pueden mejorar los incentivos a las empresas para que inviertan en su mano de obra usando incentivos fiscales (u otros instrumentos), pero también aumentarían los incentivos a los trabajadores, por ejemplo, poniendo en marcha un sistema de cuentas individuales para la formación, dichas cuentas permitirían a los trabajadores gastar una cierta cantidad de tiempo (de trabajo) y dinero en su desarrollo personal, en cooperación con el empleador,</p> <p>vi. Las "<i>políticas activas del mercado laboral</i>" pueden distinguir claramente entre demandantes de empleo suficientemente calificados de quienes necesitan reforzar sus conocimientos. Para el primer grupo, el énfasis puede estar en apoyar la búsqueda de empleo individual, en cambio para el segundo grupo, las políticas activas del mercado laboral se centrarán en proporcionar una formación adecuada que apoye la movilidad ascendente y sustente la reintegración,</p> <p>vii. Los sistemas de seguridad social pueden ofrecer incentivos a los trabajadores poco cualificados beneficiarios de prestaciones, controlar la condicionalidad de las prestaciones, si es necesario mediante el suministro de prestaciones complementarias o la eliminación gradual de las prestaciones. Por lo tanto, también pueden contribuir a evitar problemas de los trabajadores pobres y a no reducir los costos laborales de los trabajadores poco cualificados,</p> <p>viii. Donde el rol de los "<i>interlocutores sociales</i>" esté fuertemente desarrollado, el diálogo social puede ser revitalizado para incorporar nuevos temas en el debate, como por ejemplo, Investigación y Desarrollo (I+ D), educación y cualificaciones,</p> <p>ix. En cuanto a la "<i>secuencia y financiación</i>", mejoras en la educación inicial se podrían implementar como prioridad, pero su entrega tomará tiempo. Mejorar la formación en los lugares de trabajo requiere inversión privada, apoyo e incentivos públicos. Eficaces políticas activas del mercado laboral y políticas de seguridad social que aumenten el atractivo de la contratación de trabajadores poco cualificados tienen que ser mayores,</p> <p>x. En la tercera ruta hay una gran diferencia en el nivel de cualificación, existe un gran número de trabajadores poco cualificados con pocas posibilidades de moverse en el mercado de trabajo y aumentar sus niveles de habilidad. Con este fin, Finlandia introdujo un concepto de "<i>cambio de seguridad</i>", que consta de pagar el tiempo libre de los trabajadores durante el período de aviso para buscar puestos de trabajo, un programa de empleo, una mayor obligación a los empleadores a informar y negociar, y servicios de oficina de empleo más eficaces.</p>
--	---

Fuente: Toward Common Principles of Flexicurity: More and Better jobs through flexibility and security. (2007, Pag 32-33).

Ruta de flexibilidad 4: Mejorar las oportunidades de beneficiarios de prestaciones y los trabajadores informales.	<p>i. Esta ruta es de interés típico para los países que tienen una experiencia sustantiva en una reciente reestructuración económica, resultando en un elevado número de personas con beneficios de largo plazo con difíciles perspectivas de retornar al mercado de trabajo. El objetivo sería mejorar las oportunidades para los beneficiarios y el desplazamiento desde el empleo informal al formal desarrollando efectivas políticas activas de mercado laboral y sistemas combinados de aprendizaje permanente con un adecuado nivel de prestaciones de desempleo,</p> <p>ii. En estos países, a menudo industriales, las empresas se vieron obligadas a despedir a un gran número de trabajadores. Los trabajadores desempleados recibieron beneficios designados como "<i>prestaciones de salida del mercado de trabajo</i>" en lugar de una "<i>transición a un nuevo empleo</i>". Las inversiones en políticas activas del mercado laboral son limitadas y las posibilidades de encontrar un nuevo empleo son bajas. La administración de prestaciones y los servicios públicos de empleo necesitan un fortalecimiento institucional que proporcione efectivas políticas activas de mercado de trabajo. Se está desarrollando una nueva actividad económica, principalmente en el área de servicios. Para los beneficiarios de prestaciones, es difícil aprovechar las oportunidades de empleo asociadas con este nuevo desarrollo económico. Los nuevos puestos de trabajo a menudo tienen bajos niveles de protección, mientras que algunas de las medidas que se aplican a los antiguos puestos de trabajo pueden ser demasiado restrictivas. Persisten las diferencias de género. Muchas personas están tomando la economía informal. Débiles sistemas de formación profesional hacen difícil para los trabajadores poco cualificados y los jóvenes sin experiencia de trabajo adaptarse a las necesidades del mercado de trabajo,</p> <p>iii. Los beneficios para los ciudadanos y la sociedad se derivarían de la creación de nuevas oportunidades para los desempleados, llevando la actividad económica informal hacia la economía formal,</p> <p>iv. Dentro de los "<i>arreglos contractuales</i>", estaría garantizado que los trabajadores empleados en sectores emergentes de la economía, muchos trabajos de duración determinada o de palabra, ofrecen niveles adecuados de protección. Regularizar el trabajo informal podría ser más atractivo mejorando los derechos de los trabajadores informales y facilitando el acceso a la formación profesional. Una alta regularización del empleo podría aumentar los ingresos fiscales y cotizaciones sociales. La transición al empleo formal también podría requerir nuevas reformas de fiscalización laboral, requisitos de registro de empresas, así como el fortalecimiento de las inspectorías de trabajo y las instituciones financieras contra la lucha del trabajo informal. Trabajadores con contratos indefinidos se beneficiarían de una mayor inversión en su formación y acción temprana en caso de amenaza de despido. Si estas condiciones están en su lugar, hay menos necesidad de aplicar reglas estrictas con respecto a los despidos económicos,</p> <p>v. El "<i>aprendizaje permanente</i>", la educación y los sistemas de formación profesional se podrían desarrollar en estrecha cooperación con las empresas, con orientación hacia las necesidades del mercado laboral. Las inversiones de empresas en aprendizaje permanente se estimularían. Para los empleadores, la obligación de invertir en sus empleados podría ser una cuestión clave en la negociación colectiva. El desarrollo del aprendizaje permanente y los sistemas de formación profesional requerirían de la estrecha colaboración entre empresas privadas y autoridades públicas. Mejor que vincular la asignación de recursos en educación es necesario que estos sistemas tengan costos efectivos,</p>
--	---

(continúa)

LA ESTRATEGIA DE LISBOA: LA FLEXIGURIDAD COMO INSTRUMENTO PARA GENERAR MÁS Y MEJORES EMPLEOS (conclusión)

Ruta de flexibilidad 4:
Mejorar las
oportunidades de
beneficiarios de
prestaciones y los
trabajadores
informales.

- vi. La capacidad administrativa de los servicios públicos de empleo sería una prioridad, se requiere mejorar en dotación de personal, habilidades, procesos de toma de decisiones y organización del trabajo. La cooperación entre los beneficios de las administraciones y los servicios públicos de empleo se verían reforzados con el fin de proporcionar eficaces "*políticas activas del mercado laboral*", políticas que se concentrarán en desempleados de larga duración, trabajadores discapacitados y trabajadores amenazados con despidos, proporcionan hechos a la medida de asistencia, incluidos programas más sensibles a las necesidades del mercado de trabajo, al éxito del re-empleo de los solicitantes de empleo. La asociación público-privada de todas las partes interesadas (autoridades públicas en todos los niveles, educación y los proveedores de formación, interlocutores sociales, empresas, ONG's y agencias de empleo privadas) podría contribuir a la eficacia de políticas activas del mercado laboral.
- vii. El "*sistema de seguridad social*", las prestaciones de desempleo serían llevadas a un nivel adecuado, que permitan la búsqueda de empleo sin trabajadores que toman empleos informales. Al mismo tiempo los incentivos al trabajo y la condicionalidad de las prestaciones, ambos, tanto para trabajadores y empleadores, deben mejorar. Alentar, por un lado, las prestaciones a la gente que pueden trabajar para buscar puestos de trabajo, y por otro lado, a los empleadores a crear nuevos puestos de trabajo. Condiciones para la integración de los discapacitados en los mercados de trabajo se verían facilitadas. La portabilidad de derechos a la seguridad social sería mejorada.
- viii. La capacidad de los "*interlocutores sociales*" se vería reforzada, por ejemplo, mediante la extensión de derechos a negociar elementos claves de las condiciones de trabajo incluyendo el tiempo de trabajo. Los gobiernos podrían promover la creación del empleador global y organizaciones de empleados y la fusión de sus órganos más grandes. El dialogo social bipartito y tripartito se podría fortalecer. El diálogo social también podría ser desarrollado a nivel de rama de actividad y regional.
- ix. En cuanto a la "*secuencia y financiación*", la prioridad es pasar del trabajo informal al sistema formal. El fortalecimiento institucional de los servicios de empleo público y las mejoras en los servicios de seguridad social requieren ser más asequibles. Inversiones en aprendizaje permanente requieren esfuerzos conjuntos de las autoridades públicas y empresas. Rediseñar los procedimientos de despido sería factible, en paralelo, con la mejora de las políticas activas del mercado de trabajo, el aprendizaje permanente y la seguridad social.
- x. La cuarta ruta es donde se ha producido una reestructuración significativa en los últimos años y donde la tasa de empleo y las prestaciones sociales se encuentran en el parte baja. El desafío es asegurar que existan más beneficios sociales para dar a las personas una mejor oportunidad de moverse en el mercado de trabajo. Otra característica de estos países es que las personas abandonan sus puestos de trabajo prematuramente por sus planes de pensión, lo que significa que sus habilidades se pierden. Habida cuenta de que las empresas necesitan personas con más competencias, la importancia de las áreas a estudiar son la formación, los servicios públicos de empleo, las pensiones y los beneficios de desempleo.

Fuente: Toward Common Principles of Flexicurity: More and Better jobs through flexibility and security. (2007, Pag 34-35).

Bibliografía

- Abbring, J.H., van den Berg, G.J. and van Ours, J.C. (1997): "The effect of unemployment insurance sanctions on the transition rate from unemployment to employment", Working Paper, Tinbergen Institute, Amsterdam.
- Algan Y., Cahuc P. (2004): "Job protection: the macho hypothesis", IZA DP n° 1192.
- Andersen, S. K. and Mailand, M. (2005): "The Danish Flexicurity Model. The Role of the Collective Bargaining System" Report for the Danish Ministry of Employment.
- Auer, P. (2005): "Protected Mobility for Employment and Decent Work: Labour Market Security in a Globalized World", Employment Strategy Papers 2005/1, ILO.
- Auer, P., Berg, J. and Coulibaly I. (2005): "Is a Stable Workforce Good for Productivity?", International Labour Review, Vol. 144, N° 3.
- Auer, P, Cazes, S. (eds.) (2003): "Employment Stability in an Age of Flexibility. Evidence from Industrialized Countries", ILO.
- Bélot, M., Boone, J. and van Ours, J. (2005): "Welfare Improving employment protection", mimeo.
- Bentolila, S. and Dolado, J.J. (1993): "Who Are the Insiders? Wage Setting in Spanish Manufacturing Firms", CEPR Discussion Paper N° 754.
- Bentolila, S. and Saint-Paul, G. (2000): "Will EMU Increase Eurosclerosis?", CEPR Discussion Paper N° 2423.
- Benus, J., Joesch, J., Johnson, T. and Klepinger, D. (1997): "Evaluation Of The Maryland Unemployment Insurance Work Search Demonstration: Final Report", Batelle Memorial Institute in association with Abt Associates Inc.
- Blanchard, O. and Giavazzi, F. (2003): "Macroeconomic Effects of Regulation and Deregulation in Goods and Labour Markets", Quarterly Journal of Economics, 118, No.3: 879-907.
- Blanchard, O. and Tirole, J. (2003): "Protection de l'emploi et Procédures de licenciement" Report for the French Council of Economic Analysis.
- (2005): "The joint design of unemployment insurance and employment protection. A first pass", manuscript.
- Blanchard, O. and Landier, A. (2002): "The Perverse Effects of partial Labour market Reforms: Fixed-term contracts in France", The Economic Journal, Vol. 112, N° 480, June.

- Boeri, T., Conde-Ruiz, I. and Galasso, V. (2003): "Protecting against labour market risk: employment protection or unemployment benefits", IZA DP n°834.
- ___ (2004): "Cross-Skill Redistribution and the Trade-Off Between Unemployment Benefits and Employment Protection", CEPR Discussion Papers N° 4711.
- Boone, J. and van Ours, J.C. (2004): "Effective Active Labour Market Policies" CEPR Discussion Paper N° 4707.
- Boone, J., Fredriksson, B.H., van Ours, J. (2001): "Optimal Unemployment insurance with monitoring and sanctions", CEPR Discussion Paper N° 3082.
- Boone, J., Fredriksson, R., Holmlund, B. and van Ours, J. (2001): "Optimal Unemployment Insurance with Monitoring and Sanctions", mimeo.
- Boone, J., Sadrieh, A. and van Ours, J. (2004): "Experiments on Unemployment Benefit Sanctions and Job Search Behaviour", CEPR Discussion Paper N°4298.
- Brandt, N., Burniaux, J.-M. and Duval, R. (2005): "Assessing the OECD Jobs Strategy: Past Developments and Reforms", OECD Economics Department Working Papers, No. 429.
- Bredgaard, T., Larsen, F. and Madsen P.K. (2005): "The Flexible Danish Labour Market- a Review", CARMA Research Paper 01:2005. Aalborg University, CARMA.
- Cahuc, P. and Zylberberg, A. (2005): "Optimum income taxation and layoff taxes", IZA Discussion Papers, n°1678.
- Dolado, J.J., Garcia-Serrano, C. and Jimeno-Serrano, J. (2001): "Drawing Lessons from the Boom of Temporary Jobs in Spain", CEPR Discussion Paper N° 2884.
- Ebell, M. and Haefke, C. (2003): "Product Market Deregulation and Labor Market Outcomes", IZA Discussion Papers No. 957.
- Esping-Andersen, G. (1990): "The Three Worlds of Welfare Capitalism", Princeton University Press, New Jersey.
- García-Pérez, J.I. and Muñoz-Bullón, F. (2003): "The Nineties in Spain: too much Flexibility in the Youth Labour Market?", Universidad Carlos III, Madrid, Working Paper 03-03.
- Garibaldi, P., Pacelli, L. and Borgarello, A. (2003): "Employment Protection Legislation and the Size of Firms", IZA Discussion Paper N° 787, Institute for the Study of Labor (IZA).
- Grubb, D. (2001): "Eligibility Criteria for Unemployment Benefits", in Labour Market Policies and Public Employment Service, OECD.
- Hall, P., Soskice, D. (2001): "Varieties of capitalism - the institutional foundations of comparative advantage", Oxford University Press.
- Høj, J., Galasso, V., Nicoletti, G. and Thai-Thanh, D. (2006): "The Political Economy of Structural Reform: Empirical Evidence from OECD Countries", OECD Economics Department Working Papers, No. 501.
- Hopenhayn, H. and Rogerson, R. (1993): "Job Turnover and Policy Evaluation: A General Equilibrium Analysis", *Journal of Political Economy*, University of Chicago Press, vol. 101(5), pages 915-38, October.
- Ichniowski, C., Kochan, T., Levine, D., Olson, C., and Strauss, G., (1996): "What Works at Work: Overview and Assessment", *Industrial Relations: A Journal Of Economy And Society*, Vol. 35, No. 3, July 1996.
- Jensen, R., Svarer Nielsen, M. and Rosholm, M. (1999): "The Effects of Benefits, Incentives and Sanctions: on Youth Unemployment", Working Paper, 99-05, Aarhus.
- Lalive, R., van Ours, J. and Zweimüller, J. (2000): "The Impact of Active Labour Market Programs and Benefit Entitlement Rules on the Duration of Unemployment", IZA Discussion Paper N° 149.
- ___ (2002): "The Effect of Benefit Sanctions on the Duration of Unemployment", CentER Discussion Paper N° 19, Tilburg University.
- Lazear, E. (1979): "Why is there Mandatory Retirement?", *Journal of Political Economy* 87(6): 1261-1284.
- Levine, D. and Tyson, D. (1990): "Participation, Productivity, and the Firm's Environment" in *Paying for Productivity*, Alan S. Blinder, dir. Washington: Brookings Institution, 183-243.
- Madsen, P. K. (2006): "How can it possibly fly? The paradox of a dynamic labour market in a Scandinavian welfare state" in Campbell, J. L., Hall, J. A., and Pedersen, O. K. (eds.) "National Identity and a variety of Capitalism: the Case of Denmark", Montreal, MacGill University Press.
- Marinescu, I.E. (2006): "Shortening the Tenure Clock: The Impact of Strengthened U.K. Job Security Legislation", manuscript.
- Martin, J. and Grubb, D. (2001): "What works and for whom: A review of OECD countries' experiences with active labour market policies", *Swedish Economic Review*, 8 pp. 9-56.
- Muffels, R., Wilthagen, T. and van den Heuvel, N. (2002): "Labour Market Transitions and Employment Regimes", *Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Discussion Paper*, 02-204.
- Nardo, M., Saisana, M., Saltelli, A., Tarantola, S., Hoffman, A. and Giovannini, E. (2005): "Handbook on Constructing Composite Indicators - Methodology and User Guide", *OECD Statistics Working Papers* 2005/3.
- Nicoletti, G. and Scarpetta, S. (2005): "Product Market Reforms and Employment in OECD Countries", *OECD Economics Department Working Papers*, No.472.
- Nickell, S. and Layard, R. (1999): "Labour market institutions and economic performance", in Ashenfelter and Card (eds.) *Handbook of Labour Economics*, Elsevier, Amsterdam.

- OECD (2004): *Employment Outlook*, Chapter 2, "Employment Protection Regulation and labour Market Performance", pp. 61-125.
- ___ (2005): *Taxing Wages 2004/2005*.
- ___ (2006a): "Boosting Jobs and Incomes: Policy Lessons from Re-Assessing the OECD Job Strategy", for official use.
- ___ (2006b): "Economic Policy Reforms: Going for Growth", for official use.
- ___ (2006c): "OECD Jobs Strategy: Lessons from a decade's experience. Main Report", for official use.
- ___ (2006d): "OECD Jobs Strategy: Lessons from a decade's experience. Background report N°1 - Reassessing the Role of Policies and Institutions for Labour market performance: a Consolidated analysis", for official use.
- Postel-Vinay F. and Saint-Martin, A. (2004): "Comment les salariés perçoivent-ils la protection de l'emploi?", *Économique et Statistique*, n°372.
- Scarpetta, S. (1996): "Assessing the role of labour market policies and institutional setting on unemployment: a cross country study", *OECD Economic Studies*, No 26, 1996/1.
- Schivardi, F. and Torrini, R. (2005): "Identifying the Effects of Firing Restrictions Through Size-Contingent Differences in Regulation", *CEPR Discussion Papers* N° 5303.
- Van den Berg, G.J., van der Klaauw, B. and van Ours, J. (1998): "Punitive Sanctions and the Transition Rate from Welfare to Work", mimeo.
- Wilthagen, T and Tros, F. (2004): "The Concept of 'Flexicurity': a new approach to regulating employment and labour markets", in *'Flexicurity: Conceptual Issues and Political Implementation in Europe'* Tranfer, *European Review of labour and research*, vol. 10, N° 2.
- Wilthagen, T. (2004): "Balancing Flexibility and Security in European Labour Markets", paper presented at the Conference on recent developments in European Industrial relations, Dutch socio-economic Council (SER), the Hague, 7-8 October 2004.
- Wilthagen, T. and Rogowski, R. (2002): "Legal Regulation of transitional labour markets", in G. Schmid and Gazier, B. (eds.), *"The Dynamics of full employment: social integration through transitional labour markets"*, Cheltenham: Edward Elgar, 233-273.
- Wilthagen, T., Tros, F. and van Lieshout, H. (2003): "Towards 'flexicurity'?: Balancing flexibility and security in EU Member States", Invited paper prepared for the 13th World Congress of the International Industrial Relations Association (IIRA), Berlin, September 2003.

Páginas visitadas en Internet

- Comisión Europea: <http://europa.eu>.
- Comisión Europea: Políticas comunitarias de empleo:
http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/community_employment_policies/index_es.htm
- Comisión Europea: Políticas comunitarias de empleo. La estrategia europea de empleo (EEE): 1997-2005: "Proceso de Luxemburgo 1997, Lanzamiento":
http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/community_employment_policies/c11318_es.htm
- Comisión Europea: Políticas comunitarias de empleo. La estrategia europea de empleo (EEE): 1997-2005: "Proceso de Luxemburgo Balance de cinco años de aplicación Revisión intermedia (2002)":
http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/community_employment_policies/c11315_es.htm
- Comisión Europea: Políticas comunitarias de empleo. La estrategia europea de empleo (EEE): 1997-2005: "Proceso de Luxemburgo. Comunicación sobre el futuro de la Estrategia Europea de Empleo (2003. Complementa la revisión intermedia de 2002)":
http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/community_employment_policies/c11316_es.htm
- Comisión Europea: Políticas comunitarias de empleo. La estrategia europea de empleo (EEE): 1997-2005: "Directrices, primer acercamiento. El Consejo Europeo extraordinario de Lisboa (marzo de 2000). Hacia la Europa de la innovación y el conocimiento":
http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/community_employment_policies/c10241_es.htm
- Comisión Europea: Políticas comunitarias de empleo. La estrategia europea de empleo (EEE): 1997-2005: "Directrices para las políticas de empleo (2003-2005)":
http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/community_employment_policies/c11319_es.htm
- Comisión Europea. Políticas comunitarias de empleo. La estrategia europea de empleo (EEE): 1997-2005: "Directrices. Recomendación del Consejo sobre la aplicación de las políticas de empleo de los Estados miembros (2004)":
http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/community_employment_policies/c11320_es.htm

Comisión Europea: Políticas comunitarias de empleo. Asociación para el crecimiento y el empleo: “Directrices para las políticas de empleo (2005-2008)” :

http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/community_employment_policies/c11323_es.htm

Comisión Europea: Políticas comunitarias de empleo. Asociación para el crecimiento y el empleo: “El Fondo Social Europeo (FSE): Período de aplicación 2007 – 2013”

Comisión Europea, 2006.

Políticas comunitarias de empleo: “Asociación para el crecimiento y el empleo” :

http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/community_employment_policies/g24232_es.htm

Comisión Europea: Políticas comunitarias de empleo. La estrategia europea de empleo (EEE): 1997-2005:

“Revisión intermedia de la Estrategia de Lisboa

Informe sobre el empleo, período 2004 – 2005”:

http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/community_employment_policies/c11322_es.htm

Comisión Europea: Políticas comunitarias de empleo. La estrategia europea de empleo (EEE): 1997-2005:

“Revisión intermedia de la Estrategia de Lisboa

Informe sobre el empleo, período 2005 – 2006”:

http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/community_employment_policies/c11334_es.htm

Comisión Europea: Políticas comunitarias de empleo. La estrategia europea de empleo (EEE): 1997-2005:

“Revisión intermedia de la Estrategia de Lisboa

Informe sobre el empleo, período 2006 – 2007”:

http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/community_employment_policies/c11335_es.htm



NACIONES UNIDAS

Serie

C E P A L

macroeconomía del desarrollo

Números publicados

Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en

www.cepal.org/publicaciones

90. Retos y respuestas: las políticas laborales y del mercado de trabajo en Costa Rica, Panamá y Uruguay, Jurgen Weller (LC/L.3092-P), N° de venta: S.09.II.G.76 (US\$10.00), 2009.
89. La tributación directa en América Latina, equidad y desafíos: el caso de Guatemala, Maynor Cabrera (LC/L.3081-P), N° de venta: S.09.II.G.68 (US\$10.00), 2009.
88. Experiencias de formalización empresarial y laboral en Centro América: Un análisis comparativo en Guatemala, Honduras y Nicaragua, Juan Chacaltana (LC/L.3079-P), No de venta S.09.II.G.66, (US\$10.00), 2009.
87. La tributación directa en América Latina, equidad y desafío: el caso de El Salvador, Maynor Cabrera, Vivian Guzmán (LC/L.3066-P), N° de venta: S.09.II.G.60 (US\$10.00), 2009.
86. Flexible Labour Markets, Workers' Protection and Active Labour Market Policies in the Caribbean, Andrew S. Downes (LC/L.3063-P), Sales No.: E.09.II.G.59 (US\$10.00), 2009.
85. Tributación directa en Ecuador. Evasión, equidad y desafíos de diseño, Jerónimo Roca (LC/L.3057-P), No de venta S.09.II.G.55, (US\$10.00), 2009.
84. La imposición en la Argentina: un análisis de la imposición a la renta, a los patrimonios y otros tributos considerados directos, Oscar Cetrángolo, Juan C. Gómez Sabaini (LC/L. 3046), N° de venta: S.09.II.G.48 (US\$10.00), 2009.
83. México: Las dimensiones de la flexiguridad laboral, Clemente Ruiz Durán (LC/L.3033-P), N° de venta S.09.II.G.38 (US\$10.00), 2009.
82. El tipo de cambio real de equilibrio: un estudio para 17 países de América Latina, Omar D. Bello, Rodrigo Heresi, Ramón E. Pineda (LC/L.3031-P), No de venta S.09.II.G.23 (US\$ 10.00), 2009.
81. The Latin American Development Problem, Diego Restuccia (LC/L. 3018-P), Sales No E.II.G.28 (US\$ 10.00), 2009.
80. Está América Latina sumida en una trampa de pobreza?, Francisco Rodríguez, (LC/L. 3017-P), No de venta S.09.II.G.27 (US\$ 10.00), 2009.
79. La crisis sub-prime en Estados Unidos y la regulación y supervisión financiera: lecciones para América Latina y el Caribe, Sandra Manuelito, Filipa Correia, Luis Felipe Jiménez, LC/L.3012-P, No de venta S.09.II.G.22 (US\$10.00), 2009.
78. Flexibilidad, protección y políticas activas en Chile, Mario D. Velásquez Pinto, LC/L.3006-P, No de venta S.09.II.G.22 (US\$ 10.00), 2009.
77. Inversión, incentivos fiscales y gastos tributarios en América Latina, Juan Pablo Jiménez, Andrea Podestá, (LC/L.3004-P), No de venta S.09.II.G.12 (US\$ 10.00), 2009.

- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico: publications@cepal.org.

Nombre:.....

Actividad:

Dirección:

Código postal, ciudad, país:.....

Tel.: Fax: E.mail: