

EL NUEVO ESCENARIO LABORAL LATINOAMERICANO

regulación, protección y políticas activas
en los mercados de trabajo

jürgen weller
editor



siglo veintiuno editores s.a.

Guatemala 4824 (C1425BUP), Buenos Aires, Argentina

siglo veintiuno editores, s.a. de c.v.

Cerro del agua 248, Delegación Coyoacán (04310), D.F., México

siglo veintiuno de españa editores, s.a.

c/Menéndez Pidal, 3 BIS (28006) Madrid, España

Weller, Jürgen

El nuevo escenario laboral latinoamericano : Regulación, protección y políticas activas en los mercados de trabajo. - 1a ed. - Buenos Aires : Siglo Veintiuno Editores, 2009. 320 p. ; 23x16 cm.

ISBN 978-987-629-087-6

1. Políticas Públicas. 2. Mercado Laboral. I. Título

CDD 320.6

© 2009, Naciones Unidas

© 2009, Siglo Veintiuno Editores

Diseño de interior: tholön kunst

Diseño de cubierta: Peter Tjebbes

ISBN 978-987-629-087-6

Impreso en Grafenor // Lamadrid 1576, Villa Ballester, en el mes de septiembre de 2009

Hecho el depósito que marca la Ley 11.723

Impreso en la Argentina // Made in Argentina

Índice

Prólogo	7
I. Avances y retos para el perfeccionamiento de la institucionalidad laboral en América Latina <i>Jürgen Weller</i>	11
II. El modelo danés de “flexiguridad” y las lecciones pertinentes para América Latina <i>Henning Jørgensen</i>	65
III. Flexibilidad laboral y seguridad del trabajador: una perspectiva argentina <i>Adrián Goldin</i>	95
IV. Flexibilidad y seguridad en el mercado de trabajo: en busca de alternativas para mejorar la protección social de los trabajadores brasileños <i>José Paulo Zeetano Chahad</i>	119
V. Flexibilidad, protección y políticas activas en Chile <i>Mario D. Velásquez Pinto</i>	153
VI. México: las dimensiones de la flexiguridad laboral <i>Clemente Ruiz Durán</i>	179
VII. Retos pendientes para implementar la flexiguridad en el Perú <i>Jorge Toyama Miyagusuku, en colaboración con Victoria Rosas Chávez y Marta Tostes Vieira</i>	219
VIII. Flexiguridad con informalidad: opciones y restricciones <i>Víctor E. Tokman</i>	255

Bibliografía	289
Los autores	315

Prólogo

La generación de empleo sigue siendo un imperativo de la política económica, puesto que el bienestar de las familias depende de su cantidad y calidad. En el quinquenio 2004-2008 América Latina registró altas tasas de crecimiento económico, las más elevadas en cuarenta años, lo que ha tenido efectos positivos en la generación de empleo. En cambio, en períodos de escasa expansión económica, el incremento del empleo ha sido exiguo en cantidad y precario en calidad. Sin embargo, el crecimiento económico no es lo único que incide en las condiciones del empleo.

Los tres pilares de la institucionalidad laboral –es decir, las regulaciones de las relaciones individuales y colectivas del trabajo, la protección contra el desempleo y las políticas activas del mercado de trabajo– también desempeñan un papel fundamental, dado que influyen en la dinámica y las características de la oferta laboral, en la cantidad y calidad de los puestos de trabajo que se generan, en la eficiencia de los procesos de búsqueda de empleo y contratación, así como en las condiciones y perspectivas de las personas que quedan sin empleo.

El debate sobre la institucionalidad laboral, tanto en el ámbito académico como en el político, no gira en torno a su importancia, sobre la que no caben dudas, sino al logro de un diseño óptimo, y de él surgen dos posiciones principales. Los partidarios de la primera consideran que la institucionalidad debería basarse exclusivamente en mecanismos de mercado y que la aplicación de otros instrumentos distorsiona el funcionamiento del mercado de trabajo, reduce su eficiencia y, por consiguiente, su desempeño en términos de equidad. Los partidarios de la segunda posición, en cambio, subrayan que para que este desempeño sea justo y sostenible es necesario introducir mecanismos que protejan a los trabajadores en un mercado caracterizado por una desigualdad estructural entre los actores.

Estos análisis han cobrado fuerza en el contexto de una globalización que ejerce cada vez mayor presión sobre la competitividad sistémica de los países y obliga a hacer ajustes en la institucionalidad laboral. A partir de ello se plantean diversos interrogantes, entre ellos, si las regulaciones de las relaciones individuales y colectivas del trabajo permiten que las empresas se adapten de

manera adecuada a los vaivenes de los mercados, si estimulan el desarrollo de estrategias de crecimiento y competitividad de largo plazo o si favorecen la distribución justa de los resultados del crecimiento y el desarrollo de trayectorias laborales ascendentes. Asimismo, cabe preguntarse si los mecanismos de protección contra el desempleo constituyen instrumentos que fomentan la equidad y favorecen la reinserción eficiente en el mercado laboral. En cuanto a las políticas activas del mercado de trabajo, podría examinarse si mejoran la empleabilidad de las personas con problemas especiales de inserción laboral. Finalmente, vale la pena indagar si los tres pilares de la institucionalidad laboral en la actualidad favorecen un aumento continuo de la productividad y contribuyen a un funcionamiento eficiente del mercado laboral.

Durante las últimas décadas se han hecho esfuerzos para perfeccionar la institucionalidad laboral de los países latinoamericanos mediante reformas que reflejan los diversos puntos de vista al respecto. Se han tomado medidas dirigidas, en algunos casos, a aumentar su eficiencia –haciendo hincapié en la conveniencia de contar con mercados de trabajo más flexibles–, u orientadas a mejorar los derechos de los trabajadores y la protección de los más vulnerables; también se han combinado diversos instrumentos para mejorar la eficiencia y la equidad simultáneamente.

A pesar de haber logrado ciertos avances, no existen procesos para integrar la institucionalidad laboral en una estrategia de desarrollo de largo plazo, es decir, en un proyecto de crecimiento sostenible, basado en la incorporación creciente de innovaciones y recursos humanos cada vez más calificados.

El debate sobre su perfeccionamiento tiene dos deficiencias vinculadas entre sí: por una parte, una visión de corto plazo que pone el énfasis en la obtención de ganancias inmediatas, como las derivadas de la reducción de los costos laborales, y que no considera la importancia de una fuerza de trabajo calificada y de la existencia de relaciones laborales que favorezcan el aumento continuo de la productividad en el marco de una estrategia de desarrollo sostenible competitiva en el largo plazo; por otra parte, una visión de suma cero, basada principalmente en el conflicto en las relaciones laborales, que ignora el potencial de las relaciones de cooperación dentro de la empresa.

En este contexto se analiza el concepto de flexiguridad. En este modelo, que surgió en varios países europeos, de los cuales Dinamarca es su principal exponente, se combinan mercados de trabajo flexibles, elevados niveles de protección contra el desempleo y políticas activas del mercado de trabajo orientadas a facilitar una reinserción laboral eficiente y en condiciones favorables para el trabajador. A esto se suma una estrategia de crecimiento económico que cuenta con una fuerza laboral cada vez más calificada, por lo que incorpora un componente de capacitación permanente.

Obviamente, este concepto, que es el orientador central de la política laboral de la Unión Europea, no puede aplicarse de manera idéntica en América Latina, pero pueden resultar de utilidad en la región las lecciones que ofrece, entre ellas, la necesidad de adaptar la institucionalidad laboral a un contexto económico y social más dinámico y volátil, la importancia de llevar a cabo reformas negociadas para que esta institucionalidad sea sostenible en el tiempo, y la conveniencia de contar con una visión integral de sus diferentes componentes coherentemente integrados en una estrategia de desarrollo de largo plazo.

La realidad sociolaboral de los países de la región es muy diversa, y los objetivos específicos de una estrategia de perfeccionamiento de la institucionalidad laboral, así como la identificación de las prioridades políticas y los instrumentos a aplicarse deberán surgir de un análisis cuidadoso de la realidad de cada país y de procesos de diálogo social y político que tomen en cuenta la idiosincrasia de cada uno de ellos, a fin de mejorar de forma sostenible la eficiencia y la equidad.

Este libro aspira a ser un aporte a este proceso. En él se resumen los principales resultados del proyecto “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”, llevado a cabo por la CEPAL con la cooperación del gobierno de Dinamarca.

En el primer capítulo, Jürgen Weller resume los cambios recientes en los tres pilares de la institucionalidad laboral de los países latinoamericanos y analiza los retos que se enfrentan para su perfeccionamiento. En el capítulo siguiente, Henning Jørgensen explica las características del modelo danés de la flexiguridad y analiza su relevancia para América Latina. Posteriormente, Adrián Goldin, José Paulo Chahad, Mario Velásquez, Clemente Ruiz Durán y Jorge Toyama discuten los cambios y desafíos sobre el tema en la Argentina, el Brasil, Chile, México y el Perú, respectivamente. En el capítulo final, Víctor Tokman examina la informalidad que caracteriza en mayor o menor grado los mercados laborales de la región y que representa uno de los principales obstáculos estructurales para un modelo de flexiguridad “a la latinoamericana” y evalúa las opciones de una estrategia de formalización como condición para construir economías y sociedades más integradas y cohesionadas. Esperamos que estos aportes contribuyan a un debate tan complejo como necesario.

ALICIA BÁRCENA

Secretaría Ejecutiva

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

I. Avances y retos para el perfeccionamiento de la institucionalidad laboral en América Latina¹

Jürgen Weller

I. LA ECONOMÍA GLOBAL Y LOS RETOS PARA LOS MERCADOS DE TRABAJO

Las transformaciones experimentadas por la economía global en los últimos años han generado nuevos retos para todas las sociedades y economías del mundo. El incremento del intercambio de bienes, servicios e información, los elevados flujos de capital y el carácter masivo de la migración internacional representan lo que se ha identificado como una segunda ola de globalización. Al mismo tiempo que se benefician de los aspectos positivos de esta integración de mercados, las economías más abiertas enfrentan el costo que supone un ajuste continuo a un contexto económico volátil y difícil de predecir.

Mientras que, para optimizar el aprovechamiento de los posibles beneficios, los países deben tratar de mejorar su competitividad sistémica, para limitar los costos que conlleva enfrentar un entorno volátil y distribuirlos lo más equitativamente posible, deben establecer mecanismos eficientes de ajuste y sistemas de seguridad social que protejan a los afectados por estos ajustes.

En este contexto, las empresas reclaman flexibilidad en las regulaciones de los mercados para poder adaptarse rápidamente a los cambios de la demanda y una reducción de los costos de las transacciones económicas (Banco Mundial, 2007). Sin embargo, para mantenerse competitivas a largo plazo, deben además diseñar estrategias destinadas a incrementar la productividad, para lo cual la innovación de procesos y productos y la calificación de la fuerza laboral son elementos clave.

¹ Este capítulo es una versión revisada del texto publicado como *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* (CEPAL, 2008b), que fue elaborado por el autor, bajo la dirección de José Luis Machinea, en ese entonces secretario ejecutivo de la CEPAL. Se agradecen, además, los comentarios de Miguel del Cid, José Paulo Chahad, Adrián Goldin, Clemente Ruiz Durán, Andrés Marinakis, Juan Carlos Obando, Víctor Tokman, Jorge Toyama y Mario Velásquez. Sin embargo, la responsabilidad por el contenido del capítulo es enteramente del autor.

Las transformaciones registradas han tenido una extraordinaria repercusión en los mercados de trabajo. Factores tales como el cambio tecnológico, que flexibiliza los procesos productivos, la creciente movilidad de capitales y tecnologías y la adopción de estrategias empresariales en respuesta al cambio de contexto tienden a diversificar y polarizar las pautas ocupacionales. Además, la apertura de las economías asiáticas y de los países de la ex Unión Soviética ha incidido en la "gran duplicación" (Freeman, 2005a) de la fuerza laboral integrada al mercado mundial. La fuerza laboral de los países de América Latina y el Caribe, en particular, enfrenta tanto la competencia de la mano de obra calificada proveniente de los países altamente industrializados como la de los trabajadores de menor nivel educativo que compiten con bajos salarios. En este marco, los trabajadores exigen mayores niveles de protección y más oportunidades que favorezcan trayectorias laborales ascendentes. Debido a que en América Latina y el Caribe una gran proporción de la fuerza de trabajo está excluida de la institucionalidad laboral, se plantea una demanda adicional: lograr que esta institucionalidad incluya cada vez más a este segmento de la población.

El fin último de la institucionalidad laboral es generar empleo de buena calidad. Para que la institucionalidad pueda contribuir significativamente al cumplimiento de este fin, los cambios socioeconómicos en proceso requieren ajustes en los tres pilares que la constituyen: la regulación del mercado de trabajo, los sistemas de protección contra el desempleo y las políticas activas del mercado laboral. En las últimas décadas, en muchos países de América Latina y el Caribe se han realizado reformas en estas tres áreas. Sin embargo, muchas de ellas no han logrado una consistencia en el tiempo ni entre sí, debido principalmente a la ausencia de un consenso básico sobre la reorientación de la institucionalidad laboral en su conjunto.

Para hacer frente a sus propios retos en materia de ajuste de la institucionalidad laboral, que, si bien son similares a los de América Latina, se presentan en un contexto socioeconómico muy diferente, algunos países europeos han elaborado una respuesta que consiste en combinar regulaciones laborales flexibles con sólidos mecanismos de protección al desempleado, tanto mediante subsidios financieros directos como mediante políticas activas del mercado de trabajo. Esta respuesta se resume en el concepto de *flexiguridad*. Por múltiples razones, las experiencias de otras latitudes no pueden servir de modelo para las transformaciones que deberían aplicarse en los países de la región que nos compete. Sin embargo, algunas lecciones de estas experiencias pueden resultar útiles, como la necesidad de adaptar la institucionalidad laboral a un nuevo contexto económico y social más dinámico y cambiante, el logro de una adaptación negociada para que la nueva institucionalidad sea sostenible en el tiempo, la importancia de una visión integrada que perciba sus diferentes

componentes como complementarios y la inserción de la institucionalidad laboral en una estrategia de desarrollo a largo plazo.

Este capítulo ofrece una introducción a los principales temas del debate. Después de una revisión del desempeño reciente de los mercados de trabajo de la región, se presenta, en una perspectiva histórica, una caracterización de su institucionalidad laboral. En las secciones siguientes se analizan la situación y los cambios recientes en los tres pilares de la institucionalidad laboral, a saber, la regulación de las relaciones individuales y colectivas del trabajo, la protección contra y en el desempleo y las políticas activas del mercado de trabajo. A continuación se exponen las principales características del enfoque de la flexibilidad, en un intento de dar una respuesta a los nuevos retos de la institucionalidad laboral. En las últimas dos secciones del capítulo se pondera la relevancia de este enfoque para América Latina y se proponen consideraciones estratégicas para el perfeccionamiento de la institucionalidad laboral de los países de la región.

2. SITUACIÓN Y EVOLUCIÓN DE LOS MERCADOS LABORALES EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Históricamente, el crecimiento demográfico ha ejercido una fuerte presión sobre los mercados de trabajo de la región, a los que cada año se incorporaron cohortes etarias más grandes en busca de empleo. Sin embargo, la transición demográfica experimentada en las últimas décadas ha contribuido a mitigar esta presión y en años más recientes también ayudó a reducirla. Mientras que a comienzos de los años setenta la población en edad de trabajar en la región, definida como el conjunto de personas de 15 años y más, mostraba un incremento anual del 2,9%, este indicador habría descendido al 1,8% en el quinquenio 2005-2010. El aumento de la población en edad de trabajar se habría reducido, incluso en términos absolutos, de un máximo de 37,7 millones de personas en el período 2000-2005 a una cifra proyectada en 37,0 millones para el quinquenio actual, con una tendencia descendente en el futuro (CEPAL, 2004a).

Esta tendencia es aún más marcada en las zonas urbanas. Debido a las fuertes corrientes migratorias, en el primer quinquenio de los años setenta la población urbana en edad de trabajar registró un incremento anual del 4,2%, cifra que se redujo al 2,4% treinta años después y que, según las proyecciones, habrá disminuido al 2,1% en el quinquenio 2005-2010.

Junto a las tendencias demográficas, el cambio de la tasa de participación (porcentaje de la población en edad de trabajar insertada en el mercado de tra-

bajo) es otro elemento que incide en el aumento de la oferta laboral. Al respecto, las siguientes tendencias han sido determinantes a mediano y largo plazo:

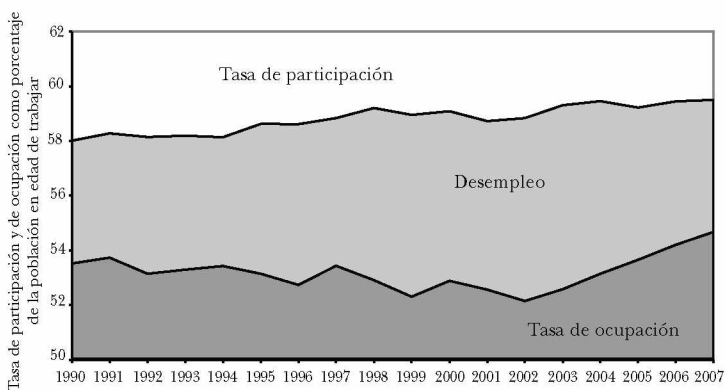
- En las últimas décadas se registró un marcado incremento de la tasa de participación de las mujeres, aunque se mantiene una importante disparidad con respecto a la tasa de participación de los hombres.
- La mayor permanencia de los varones en el sistema educativo tiende a frenar el aumento de la tasa de participación masculina. Si bien en muchos países las mujeres jóvenes han logrado superar el nivel educativo de los hombres, no han visto reducida su participación laboral, que es de todos modos inferior a la de los varones; lo que sí disminuyó fue el porcentaje de mujeres que se dedican a quehaceres domésticos.
- La participación laboral tiende a bajar cuando las personas alcanzan la edad de jubilación, sobre todo si existen sistemas de protección social con buena cobertura. El incremento del número de personas mayores de 65 años suele frenar el aumento de la participación laboral, especialmente en las zonas urbanas.

Dado que la primera de estas tendencias ha sido la más acentuada en la mayoría de los países, aunque se registraron oscilaciones a corto plazo de la oferta laboral, que suele reaccionar ante el contexto macroeconómico, prevaleció el aumento de la tasa global de participación.²

A pesar de la reducción de la presión de la oferta laboral, producto de las tendencias demográficas, el desempleo se incrementó durante los años noventa y a inicios de la presente década. Como se indica en el gráfico 1, hasta 2003 la generación de empleo fue insuficiente para compensar la expansión de la oferta laboral, y el desempleo (que en el gráfico aparece como la diferencia entre la tasa de participación y la tasa de ocupación) aumentó a lo largo del período. Esto ocurrió sobre todo a partir de 1995, cuando las sucesivas crisis económicas tuvieron una extraordinaria repercusión en el desempleo, que se mantuvo en un nivel históricamente elevado debido a la falta de un crecimiento económico sostenido. El desempleo regional se atenuó recién a partir de 2004, principalmente gracias al repunte de la generación de empleo –con un aumento de la tasa de ocupación del 52,6% en 2003 hasta llegar al 54,7% en 2007–, y en 2007 la tasa de desempleo regional bajó al 8,0%, de un máximo del 11,0% en el período 2002-2003 (CEPAL, 2007a).

² La reacción de la oferta laboral al ciclo varía entre los distintos países; véase Machinea, Kacef y Weller (2007).

Gráfico 1. América Latina y el Caribe (16 países):
Evolución de la participación y de la ocupación, 1990-2007
(Tasas medias ponderadas)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales de los países.

Cabe destacar que el alto y persistente nivel de desempleo abierto registrado a partir de 1995 es un fenómeno sin precedentes en la región, pues si bien las crisis económicas anteriores provocaban un aumento del desempleo, éste siempre volvía a bajar con cierta celeridad, incluso en un contexto de débil crecimiento económico como el de los años ochenta. En esas circunstancias, al desempleo abierto seguía una etapa de mayor disponibilidad de empleos en el sector de baja productividad, proceso que no registró igual magnitud en el período indicado.³

En los últimos tiempos, la evolución del empleo en los sectores de baja productividad y de productividad media y alta fue variada. Entre 1990 y 2002 el sector de productividad media y alta de la región aumentó levemente su participación en el empleo urbano (del 58,9% al 59,6%). Sin embargo, este aumento no fue generalizado y en 12 de 17 países la participación de este sector mostró un descenso, en tanto que se incrementaba la del sector de baja productividad (CEPAL, 2007d: 133-134).⁴ Entre 2002 y 2005 se registró una me-

3 Para instrumentar la medición del sector de baja productividad, en el cálculo basado en las encuestas de hogares este sector abarca a los empleadores y asalariados en microempresas, al servicio doméstico y a los trabajadores independientes sin calificación profesional o técnica.

4 Entre los países donde se redujo la participación del sector de baja productividad se encuentra el Brasil, lo que en gran medida explica su descenso en el promedio ponderado a nivel regional.

jora en la composición del empleo, pues la proporción del sector de productividad media y alta aumentó en 8 de 15 países al pasar del 59,6% al 62,6% en el promedio ponderado regional.

Otro factor importante es la fuerte corriente migratoria desde la región. Además de la emigración de larga data de mexicanos, centroamericanos y caribeños hacia los Estados Unidos, se ha registrado un marcado incremento de la emigración extrarregional a causa de las graves crisis económicas. Reforzadas por las diferencias en los niveles de bienestar entre países vecinos, estas crisis también han estimulado las migraciones intrarregionales. Según estimaciones de la CEPAL, 11 países de la región tienen un saldo migratorio neto anual de 2 por 1000 o más.⁵

La calidad del empleo es otro problema de los mercados de trabajo que se ha agravado. Un componente notable de este factor es la reducción de la cobertura de la seguridad social, lo cual refleja una mayor precariedad del empleo. El porcentaje de ocupados que cotizan en el sistema de seguridad social bajó del 63,3% en 1990 al 55,5% en 2002 y se registró un leve incremento en los años siguientes, con un 56,7% de ocupados incluidos en el sistema en 2005 (CEPAL, 2007d: 136). Cabe señalar que esta reducción de los niveles de protección también afectó a los asalariados, entre los cuales el porcentaje de cotizantes se redujo del 72,4% en 1990 al 68,2% en 2005. Otro indicador que reflejó un deterioro de la calidad del empleo en los años noventa fue la significativa proporción de empleos asalariados sin contrato o con contrato a corto plazo (CEPAL, 2007d: 135), a lo que puede haber contribuido el aumento de la subcontratación de personal. En términos generales, se constata una creciente precariedad del empleo.

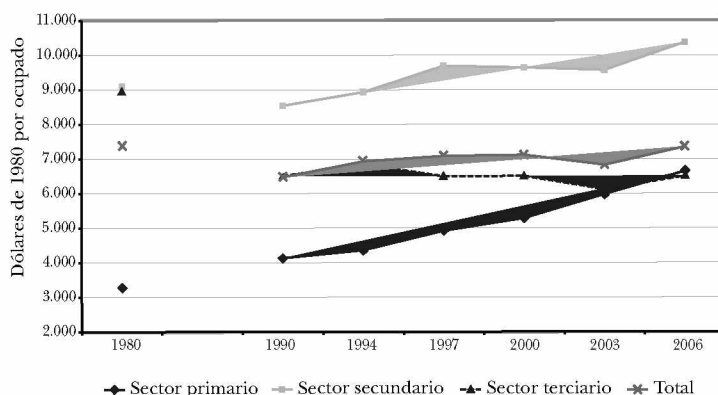
A nivel regional, el promedio de salarios reales del sector formal mostró una evolución que varía de acuerdo con el método de medición utilizado. El índice elaborado a partir de las medianas de las tasas de crecimiento salarial anual de los países muestra que en el período 1990-2007 los salarios aumentaron un 30% (1,5% anual) y se recuperaron de la pérdida del 11% sufrida en los años ochenta. En cambio, si el índice representa el promedio ponderado de las tasas de crecimiento salarial, se observa que el incremento acumulado en los últimos diecisiete años fue de apenas un 12%, lo que corresponde a un crecimiento anual del 0,6%. De esta manera, los aumentos salariales se situaron levemente por debajo del producto por ocupado, que entre 1990 y 2006 se incrementó alrededor de un 0,8% anual.

En el gráfico 2 se observa que, después de la drástica reducción de la productividad laboral media de los años ochenta, el producto por ocupado fue

5 Se trata –con tasas descendentes– de Guyana, Surinam, Santa Lucía, Jamaica, Guatemala, el Ecuador, Nicaragua, México, Trinidad y Tobago, Haití y el Perú (CEPAL, 2004a).

aumentando de a poco hasta 1997, aunque sin llegar a recuperar el valor de 1980. Esta evolución se atribuye a un notable aumento de la productividad de los sectores primario y secundario en el contexto de procesos de apertura comercial. Si bien es una variable difícil de medir, se ha constatado también que la productividad media del sector terciario sólo creció durante algunos años, para volver a descender en las postrimerías de la “crisis del tequila”, como reflejo de la expansión de la informalidad urbana que se concentra en algunas ramas del sector terciario.

Gráfico 2. América Latina y el Caribe:
evolución de la productividad laboral, 1980-2006



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales de los países.

Entre 1997 y 2003, la productividad laboral media se mantuvo estancada. Sólo el sector primario siguió mostrando una productividad laboral media creciente, principalmente debido al estancamiento o la reducción de la población campesina, la modernización de la agricultura empresarial, basada en el uso intensivo de capital, y la expansión de la minería. A partir de 2004, la mejora de las condiciones macroeconómicas se reflejó en una mayor productividad en todos los sectores, aunque hasta 2006 todavía no se había recuperado el nivel de 1980.

De hecho, las dificultades de los países de América Latina y el Caribe para aumentar la productividad y, por ende, la competitividad y el crecimiento económico son factores clave que explican las deficientes mejoras de las condiciones laborales en la región. Esta deficiencia también se refleja en el brusco des-

censo de la productividad total de los factores que sufrieron muchos países en las últimas décadas, si bien en los años noventa hubo algunas experiencias más favorables (CEPAL, 2004c: cap. V).

La baja productividad laboral se advierte en una alta incidencia de la pobreza entre los ocupados. Aunque, como es lógico, esta incidencia es menor entre los ocupados que entre la población en su conjunto, llama la atención que los ingresos de un 27% de los ocupados urbanos y de un 48% de los ocupados rurales sean demasiado bajos para que el total de ingresos per cápita de su hogar alcance a superar la línea de pobreza.⁶

Por último, la evolución de los mercados de trabajo no afecta a todos los grupos por igual. Las causas de esta desigualdad pueden centrarse en factores externos al mercado de trabajo, como la desigualdad de oportunidades para acceder a una buena educación, los problemas relativos a la institucionalidad del mercado laboral, los mecanismos de discriminación o el sesgo de la demanda laboral en favor de cierto tipo de mano de obra. Algunos indicadores, como el aumento de la tasa de desempleo, una búsqueda de empleo más prolongada, la dificultad para acceder a ciertos trabajos, las diferencias de paga por el mismo tipo de trabajo y la importante y creciente brecha salarial entre ciertos sectores de la fuerza laboral, demuestran la necesidad de contar con medidas específicas destinadas a fomentar la inserción laboral de los grupos más afectados. En esta categoría se destacan las mujeres y los jóvenes, sobre todo de bajo nivel educativo, y las minorías étnicas. Por otra parte, la desigualdad se vincula con la marcada heterogeneidad estructural de la región, que se expresa en grandes diferencias de productividad y en la concentración de los ocupados pobres en el sector de baja productividad.

Como se ha mencionado, el dinamismo económico registrado en la región a partir de 2004, con un crecimiento anual del 5,5% entre 2004 y 2007, ha tenido un efecto favorable en el desempeño laboral. A continuación se resumen los hechos más destacados de ese período:⁷

- la tasa de ocupación creció con continuidad y en 2007 superó su promedio de los años noventa por 1,5 puntos porcentuales;
- la tasa de desempleo bajó tres puntos porcentuales entre 2003 y 2007 y con un 8,0% alcanzó los niveles de comienzos de la década de 1990;
- la generación de empleo se concentró en el trabajo asalariado, lo que refleja una demanda laboral dinámica y una elasticidad crecimiento-empleo asalariado de alrededor de 0,7 entre 2004 y 2007;

6 Promedio simple de 18 países para ocupados urbanos y de 15 países para ocupados rurales; cálculo basado en datos extraídos de CEPAL (2007d).

7 Véanse CEPAL (2007a, 2007c, 2007d) y Machinea, Kacef y Weller (2007).

- el empleo formal se expandió y este fenómeno se midió tanto sobre la base de la estructura del mercado de trabajo como de las afiliaciones a los sistemas de seguridad social y las cotizaciones en dichos sistemas;
- las relaciones contractuales más inestables también aumentaron;
- el efecto del repunte de la demanda laboral se centró en la generación de empleo, mientras que los salarios del sector formal sólo registraron un leve incremento en la mayoría de los países;
- la productividad laboral mejoró tras un período de estancamiento de aproximadamente diez años desde mediados de los años noventa;
- los niveles de pobreza bajaron gracias a renovadas políticas sociales, a un aumento de los índices de empleo, a los cambios demográficos que generaron tasas de dependencia más bajas y, en menor grado, al incremento de los salarios.

En resumen, el crecimiento económico relativamente elevado de los últimos años, favorecido por un marco externo muy propicio, ha tenido un efecto positivo sobre el desempeño laboral. Sin embargo, las tasas de desempleo y subempleo de la región continúan siendo elevadas y muchas personas no logran salir de la pobreza aunque estén ocupadas. De todas maneras, a pesar del desempeño laboral relativamente favorable de los últimos años, la región no puede darse el lujo de no preguntarse si la institucionalidad laboral existente:

- contribuye a generar empleo de calidad u obstaculiza el logro de resultados más favorables;
- promueve la competitividad sistémica de los países de la región;
- favorece el eficaz funcionamiento de los mercados de trabajo;
- protege y fortalece a los menos fuertes en un mercado con desigualdades estructurales entre los distintos actores, y
- alienta la inclusión de las personas que se desempeñan en los sectores informales y de baja productividad.

3. LAS INSTITUCIONES LABORALES

Las instituciones laborales son mecanismos con diferente grado de formalidad, que establecen reglas de comportamiento para los actores del mercado de trabajo. Son ejemplos de estas instituciones: la legislación sobre las relaciones laborales individuales y colectivas, las políticas activas del mercado de tra-

bajo, los sistemas de protección contra el desempleo y también los comportamientos objeto de sanción informal. El fin último de la institucionalidad laboral es la generación de empleo de calidad. Además, debe contribuir al desarrollo socioeconómico sostenible de largo plazo y estimular la inclusión creciente de los segmentos de la fuerza laboral no cubiertos por los mecanismos de protección. Para alcanzar estos fines, las instituciones deben cumplir un doble objetivo: asegurar un funcionamiento eficiente del mercado de trabajo, es decir, lograr una asignación óptima de los recursos, y garantizar la protección y el fortalecimiento de los más débiles en un mercado que presenta desigualdades estructurales entre los actores. De esta manera, una institucionalidad laboral adecuadamente diseñada estimula el crecimiento económico, la competitividad, el empleo y la cohesión social.

Betcherman, Luinstra y Ogawa (2001) indican que hay tres tipos de mecanismos de regulación del mercado de trabajo, basados exclusivamente en el mercado, la regulación legal y la negociación entre las partes, respectivamente.⁸ En el cuadro 1 se muestra un resumen de las posibles ventajas y riesgos de los tres mecanismos.

Cuando los objetivos indicados entran en conflicto, la política laboral debe encontrar el equilibrio adecuado entre los mecanismos e instrumentos disponibles. Cabe señalar que el diseño de la institucionalidad laboral no es un juego de suma cero; existe más bien el reto de identificar opciones para potenciar el cumplimiento de varios objetivos al mismo tiempo. Un ejemplo al respecto son los instrumentos para aumentar la productividad laboral, lo que mejora la competitividad económica y, al mismo tiempo, refuerza el potencial para mejorar las condiciones de trabajo. Para el logro de estos equilibrios no existe una solución óptima, y la respuesta siempre depende del tiempo y del espacio. Por una parte, los cambios de las condiciones de otros mercados pueden provocar modificaciones en la institucionalidad laboral. Por otra parte, ésta es el resultado de procesos históricos propios de cada país y, mientras que determinado arreglo institucional puede tener amplia aceptación en un país a causa de procesos sociales históricos y contribuir al cumplimiento de los objetivos, en otra sociedad ese mismo arreglo puede resultar controvertido y su puesta en práctica puede desestabilizar el funcionamiento de otras instituciones.

⁸ Se puede argumentar que, desde una perspectiva en la que este mercado se considera una "institución social", el mercado laboral por definición nunca se rige por mecanismos "neutros", ya que siempre influyen relaciones de poder, aspectos éticos, entre otros factores (Standing, 1999). Sin embargo, la diferenciación es conceptualmente relevante.

Cuadro 1. Posibles ventajas y riesgos de la regulación basada en mecanismos de mercado, legales y negociados

Tipo de regulación	Posibles ventajas	Posibles riesgos
Basada en el mercado	Flexibilidad Asignación eficiente Bajos costos de transacción	Fallas de mercado Cortoplacismo Discriminación
Basada en mecanismos y disposiciones legales	Previsibilidad Puede tomar en cuenta temas de equidad Mecanismos de monitoreo	Rigidez Costos de monitoreo Riesgo moral
Basada en negociaciones	Favorece inversión a largo plazo Mecanismos de automonitoreo	Requiere mucho tiempo Diferencias entre los trabajadores ocupados y desocupados (<i>insider-outsider</i>)

Fuente: G. Betcherman, A. Luinstra y Makoto Ogawa, "Labor market regulation: international experience in promoting employment and social protection", *Social Protection Discussion Paper Series*, n° 128, Washington, D.C., Banco Mundial, 2001, p. 9.

En el contexto del desarrollo hacia adentro de América Latina se generó una institucionalidad laboral parecida a la de los países más industrializados.⁹ Con ello se pretendió crear un marco integracionista para dar cuenta del fuerte aumento del empleo asalariado en los sectores industrial y terciario y responder a las demandas de los sectores sociales emergentes. Así, de manera similar a lo que ha ocurrido en los países más desarrollados, se creó una institucionalidad laboral para regular las relaciones laborales, tanto en forma directa por parte del Estado como por convenios colectivos. Sin em-

9 Los dos mecanismos principales de regulación en los países industrializados fueron la legislación laboral y social y las negociaciones colectivas. En el contexto de un amplio pacto nacional –tácito o explícito– entre las empresas, los trabajadores y el Estado, estas regulaciones mejoraron las condiciones de trabajo (salarios reales más altos, menos horas de trabajo, previsión contra desempleo, enfermedad e incapacidad, y reglamentación sobre seguridad e higiene del trabajo, entre otras mejoras) y contribuyeron a aumentar la productividad laboral (capacitación, organización del trabajo).

bargo, algunos elementos distinguían las experiencias latinoamericanas de las de los países industrializados:

- la cobertura de la institucionalidad laboral se limitó a un sector mucho menor de la fuerza laboral;
- en el sector con cobertura formal de la institucionalidad laboral se registró un mayor incumplimiento de las normas existentes;
- en muchos países, las relaciones entre los principales agentes socioeconómicos (sector público, empresarios, sindicatos) estuvieron determinadas por un Estado populista que planteaba un pacto social bajo su liderazgo. En este contexto, los sindicatos pasaron a depender mucho de ciertas fuerzas políticas o del Estado, y se privilegiaron las negociaciones políticas sobre las laborales y la regulación legal sobre aquella negociada entre empresarios y sindicatos;
- en algunos casos, la inestabilidad sociopolítica causó un movimiento cíclico que en determinado momento provocó que la institucionalidad integracionista fuera sustituida por regulaciones autoritarias que desmantelaron o debilitaron la organización sindical, tras lo cual se reinstaló la mencionada institucionalidad;
- en los países con una base productiva debilitada y sistemas sociopolíticos excluyentes predominaron las relaciones laborales colectivas autoritarias y represivas, mientras que las relaciones laborales individuales con frecuencia tuvieron un marcado sesgo protector, aunque la cobertura de la institucionalidad laboral era menor que en los países de mayor desarrollo relativo.

Se puede concluir que, si bien los elementos básicos de la institucionalidad laboral de los países más industrializados estaban presentes en los países de la región, abarcaban una parte de la estructura productiva, social y política mucho menor. Además, grandes grupos de la población, cuyo peso variaba de un país a otro, quedaban excluidos de estos procesos y se beneficiaban sólo de manera indirecta de algunos avances (por ejemplo, políticas sociales, oportunidades de ingresos “por goteo”) o sufrían el desplazamiento económico y la marginación social. De este modo, en general la institucionalidad laboral no alcanzó la estabilidad que la caracterizaba en el marco de los pactos sociales de los países industrializados ni la cohesión social deseada. Cabe señalar que la situación fue un poco diferente en los países del Caribe, donde la institucionalidad laboral seguía los criterios anglosajones, lo que implicaba un menor nivel de intervención estatal en las regulaciones del mercado de trabajo.

Por otra parte, en el contexto de economías como las latinoamericanas, en ese período mucho más cerradas que las que ostentan una elevada industria-

lización, algunos elementos de regulación tuvieron un efecto negativo sobre la eficiencia económica.¹⁰ No obstante, durante los años setenta y gran parte de la década de 1980, prevaleció entre los analistas la idea de que los mercados laborales de América Latina funcionaban razonablemente bien (Squire, 1981; Gregory, 1986).

Sin embargo, los cambios tecnológicos y económicos registrados a nivel mundial, regional y nacional en las últimas décadas han modificado el funcionamiento de otros mercados y ejercido una nueva presión sobre el mercado de trabajo. En particular:

- la apertura de los mercados aumentó la presión competitiva sobre las economías nacionales y las empresas, obligándolas a hacer un mejor uso de los factores de producción y a buscar aumentos continuos de la productividad, y
- los últimos avances tecnológicos permiten lograr un ajuste más rápido de los procesos de producción y exigen a las empresas una mayor adaptación a los cambios de las pautas de la demanda. Ganan importancia elementos como la calidad, la innovación, la diversidad y la creatividad, en comparación con la elaboración estandarizada y a gran escala que caracterizaba la producción taylorista.¹¹

En consecuencia, la estructura productiva y la demanda laboral se han vuelto más heterogéneas y requieren una mayor velocidad de ajuste. En cuanto a la oferta laboral, una fuerza de trabajo más heterogénea –con una creciente participación de las mujeres y preferencias específicas de los jóvenes respecto a las condiciones de trabajo– exige relaciones laborales diferentes de las predominantes en etapas anteriores, diseñadas sobre la base del hombre adulto como “trabajador típico” (Cortázar, 2004). Esta mayor heterogeneidad, tanto de la oferta como de la demanda, apunta a una menor intervención directa del Estado, que se limitaría a establecer niveles mínimos de derechos y mecanismos de protección para determinados grupos. En términos generales, es necesario que las relaciones laborales se definan cada vez más en la negociación entre empresas y trabajadores y en diferentes niveles, por ejemplo en negociaciones

10 Por ejemplo, se tendía a trasladar a los precios las alzas salariales y las altas expectativas de ganancias.

11 Debido a que en América Latina y el Caribe el cambio tecnológico está menos difundido que en los países más desarrollados, los factores mencionados tienen menos presencia en la región. De todas maneras, la relevancia de estos factores aumenta a medida que los países de la región tratan de reforzar su estructura productiva por medio del cambio tecnológico, las innovaciones y la calificación de la fuerza de trabajo.

colectivas en el nivel de la rama de actividad y en el ámbito de la empresa en forma complementaria. En resumen, si bien no existe un esquema regulatorio único que cumpla con estos objetivos de manera óptima, los mercados de trabajo internos y externos con más elementos de adaptabilidad tendrían un papel importante en el fomento de la flexibilidad en el proceso productivo.

Por su parte, en este contexto de mercados más volátiles, los trabajadores suelen exigir más estabilidad y protección. La respuesta tradicional de la legislación laboral a esta demanda ha sido desincentivar la reducción de personal por medio de un sistema de indemnizaciones en caso de despido “sin justa causa”, con lo cual se trata de evitar una rotación elevada. En el contexto actual, en que la misma volatilidad económica tiende a reducir la estabilidad en el empleo, la orientación debería apuntar a otro tipo de estabilidad, especialmente en relación con los ingresos (OIT, 2004a). Además, no hay que olvidar que una elevada proporción de la fuerza de trabajo, cuya magnitud varía de un país a otro, no está cubierta por la institucionalidad laboral, lo que provoca un debilitamiento estructural de la cohesión social. En consecuencia, es necesario trabajar sobre dos instrumentos: sistemas de protección para desempleados y políticas activas del mercado de trabajo que faciliten su pronta reinserción laboral y mejoren la empleabilidad de los excluidos de la institucionalidad laboral.

Finalmente, la institucionalidad laboral debe analizarse en el contexto de una estrategia de desarrollo a largo plazo. La pregunta es en qué se basaría la competitividad sistémica de los países de la región. Si la opción es que el crecimiento y el desarrollo deben basarse cada vez más en la innovación y el conocimiento, la producción de bienes de mayor valor agregado y una productividad creciente (CEPAL, 2004b), resulta obvio que la institucionalidad laboral debe tener características que favorezcan la acumulación de capital humano y relaciones laborales y esquemas de organización empresarial que estimulen la cooperación, tanto en el ámbito de las empresas como en los distintos sectores y en la economía en su conjunto.

4. LA REGULACIÓN DEL MERCADO LABORAL

La profunda crisis que marcó los años ochenta, por la que se los denominó “la década perdida”, tuvo fuertes repercusiones, más de hecho que de derecho, en la regulación del mercado laboral. La creciente informalidad de las economías redujo aún más el alcance de las regulaciones formales y, en muchos casos, el aumento de la inflación provocó una reducción de los salarios reales que no pudo evitarse debido al pronunciado debilitamiento de los movimien-

tos sindicales y a la subordinación de las políticas de salario mínimo a estrategias antiinflacionarias.

En este contexto, surgieron las propuestas de reformas estructurales que posteriormente se resumieron en el Consenso de Washington (Williamson, 1990) y cuya idea básica era que en mercados menos regulados se generarían mayores tasas de crecimiento económico, mientras que la política macroeconómica tendría como cometido evitar desequilibrios que entorpecieran la asignación eficiente de los recursos. Entre otras cosas, se propugnó la apertura del comercio de bienes y servicios y de la cuenta financiera, se privatizaron empresas públicas, se redujeron las intervenciones públicas en mercados como el financiero y se tomaron medidas para controlar los déficits fiscales.

Las reformas laborales no tuvieron un papel destacado en este marco, probablemente porque se esperaba que otras reformas tuvieran un efecto más notorio en el crecimiento económico y el mercado laboral, sobre todo ante la percepción de un funcionamiento razonable de la institucionalidad laboral existente. Además, cabe suponer que la posibilidad de que la propuesta de una reforma laboral profunda generara un intenso conflicto social haya tenido un efecto disuasivo.

En consecuencia, durante los años ochenta sólo en algunos países –entre los que se destacan Chile y, en menor grado, Panamá– se llevaron a cabo importantes reformas laborales flexibilizadoras. En otros, como la Argentina, el Brasil y el Uruguay, prevalecieron medidas como el restablecimiento de los derechos colectivos suprimidos por las dictaduras militares y la ampliación de los derechos laborales individuales. Esto último se dio sobre todo en el Brasil por medio de una reforma constitucional (Chahad, 2009).

En parte por la decepción provocada por los resultados de las reformas de la “primera generación”, durante los años noventa se propuso una serie de reformas complementarias, entre las que se incluía la reforma laboral (BID, 1997). En la década de 1990, en muchos países se instrumentaron reformas de las legislaciones laborales, la mayoría de las cuales tenían por finalidad la flexibilización de determinados aspectos del funcionamiento del mercado laboral y ponían énfasis en la ampliación de la gama de contratos disponibles. Se trataba de sumar al contrato de duración indeterminada una serie de contratos de duración determinada, de ampliar el uso del período de prueba y facilitar modalidades de subcontratación. La segunda tendencia consistió en el abaratamiento del despido, con medidas como la ampliación de la definición del despido por justa causa y la introducción de sistemas de protección contra el desempleo por medio de cuentas individuales. Otras reformas con orientación flexibilizadora incluyeron la desindexación de los salarios, el manejo más flexible de los horarios de trabajo y la reducción de los costos laborales no salariales.

Según estudios detallados de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) (Vega Ruiz, 2005), a partir de 1990 las reformas más profundas se dieron en la Argentina y el Perú. También en el Brasil, Colombia, el Ecuador y Panamá se introdujeron modificaciones que afectaron instituciones neurálgicas de la relación laboral, mientras que en Chile, Guatemala, Nicaragua, la República Bolivariana de Venezuela y la República Dominicana las reformas flexibilizadoras tuvieron un alcance menor. Otros países, entre ellos México, no registraron cambios significativos en su legislación laboral (Ruiz Durán, 2009).

Cabe señalar que las modificaciones legales no trajeron aparejada una flexibilización general, ni a nivel regional ni como modelo único dentro de los diferentes países. En varios de ellos se amplió el período de vacaciones y se adoptaron resoluciones para mejorar la protección de determinados grupos; por ejemplo, se tomaron medidas para proteger la maternidad y erradicar las peores formas de trabajo infantil. Además, durante la primera mitad de los años noventa, los cambios legales estimularon un reforzamiento de la organización sindical en el Brasil, Chile, Colombia y Costa Rica, pero ésta se debilitó en la Argentina y el Perú. En Chile se modificaron algunas de las medidas desreguladoras de los años ochenta.

En la presente década, en algunos países, como Chile y el Perú, se introdujeron nuevos contratos atípicos. A este respecto, en Chile se elaboraron contratos vinculados con el trabajo a tiempo parcial, la promoción del empleo juvenil y el teletrabajo (Ministerio del Trabajo y Previsión Social, 2003), mientras que en el Perú se diseñaron nuevos contratos atípicos para promover el empleo juvenil, especialmente en conjunción con el fomento de distintos instrumentos de capacitación (Toyama Miyagusuku, Rosas Chávez y Tostes Vieira, 2009).¹² En una modificación de la tendencia prevaleciente en la década anterior, en otros países se restringió el uso de contratos atípicos. Sobre la base del ejemplo español, a fines de los años noventa en la Argentina se sustituyó la estrategia de flexibilización de las relaciones contractuales por medio de la introducción de una serie de contratos atípicos, y se dejaron sin efecto algunos de estos acuerdos mediante la modificación de contratos estándar (Tokman, 2007a).

En la década de 2000, en general, no hubo reformas flexibilizadoras profundas y las medidas destinadas a la flexibilización se centraron en la pequeña y en la microempresa, o en sectores específicos como la agroexportación en el Perú. Por otra parte, algunas reformas más recientes pusieron mayor énfasis en la revisión de las relaciones laborales colectivas con los objetivos de ajustarlas a la normativa de la OIT y reforzar la negociación colectiva (Vega Ruiz,

12 En Nicaragua y el Paraguay también se diseñaron nuevos tipos de contratos para fomentar un primer empleo formal (Vega Ruiz, 2005: 30). En el Perú se trató de estimular la contratación de personas de 45 años y más.

2005). En algunos países se registró también una ligera ampliación del espectro temático de la negociación colectiva (Vega Ruiz, 2005: 13), al extenderse a nuevos grupos de trabajadores, como los temporeros (Ministerio del Trabajo y Previsión Social, 2003: 97). En general, estas reformas mejoraron las condiciones de la organización sindical y en algunos casos se logró frenar o invertir la tendencia descendente de la sindicalización.

Además, en varios países las reformas de las relaciones laborales individuales tuvieron un sello protector. Por ejemplo, en Chile se redujo el número de horas semanales de trabajo y se aumentó el pago de las indemnizaciones en caso de despido injustificado (Ministerio del Trabajo y Previsión Social, 2003). También en la Argentina se aumentó el monto de las indemnizaciones, especialmente en el caso de trabajadores de poca antigüedad (Goldin, 2008a). En varios países se restringió el uso de horas extras o se aumentó el pago correspondiente (Vega Ruiz, 2005: 45). En algunos casos, como Chile, Colombia y el Perú, se limitó la subcontratación de personal ante los abusos detectados en la aplicación de este instrumento contractual (Toyama Miyagusuku, Rosas Chávez y Tostes Vieira, 2009; Velásquez, 2009 y Puyo Posada, 2007). En la Argentina y la República Bolivariana de Venezuela se tomaron medidas transitorias para impedir el despido de trabajadores en situación de crisis económica.

Ante la disparidad entre la legislación vigente y los niveles de cumplimiento, diversos países aumentaron notoriamente los recursos disponibles para las inspecciones de trabajo.¹³ Un obstáculo para el buen funcionamiento de la institucionalidad laboral es la ineficacia de la justicia laboral, que queda de manifiesto en la larga duración de los juicios. Varios fueron los países que introdujeron reformas para mejorar este aspecto (Vega Ruiz, 2005: 25; Bensusán, 2006).¹⁴

Aunque no haya sido la pauta preponderante, en algunos países las reformas laborales fueron el resultado de un proceso de diálogo social.¹⁵ Las reformas de mayor alcance en general se aplicaron en condiciones de excepción que impidieron la adecuada participación de las partes, lo que contribuyó a la insostenibilidad de estas reformas, que posteriormente fueron objeto de nuevas modificaciones, algunas de ellas con signo opuesto. Los compromisos internacionales cumplen hoy un papel cada vez más importante en el debate. Incluyen tanto los

13 Entre ellos la Argentina, el Brasil, Chile y el Perú; véanse los trabajos de consultoría.

14 Se ha argumentado que en algunos países la jurisprudencia laboral ha tenido una incidencia relevante en el funcionamiento de la institucionalidad laboral, sobre todo por incongruencias entre derechos constitucionales y estipulaciones legales (Ermida, 2007; Toyama, 2009).

15 Por ejemplo, en El Salvador y la República Dominicana se acordaron pactos tripartitos (Vega Ruiz, 2005: 21). También en otros países se registraron ejercicios de diálogo social de diferente cobertura temática y alcance final.

convenios de la OIT como los planteamientos sobre la legislación laboral y su aplicación surgidos en el marco de negociaciones comerciales, sobre todo con los Estados Unidos. Mientras que en los primeros tratados de libre comercio entre los Estados Unidos y los países de la región el énfasis estaba puesto en el cumplimiento de la legislación nacional, en los últimos años algunos países, como Colombia y el Perú, se comprometieron a instrumentar modificaciones legales para facilitar la aprobación del tratado correspondiente.

En general, han prevalecido las modificaciones al derecho laboral individual, mientras que las relaciones colectivas se han debilitado por varias causas, entre las que se incluyen (Weller, 2000a; Cardoso y Gindin, 2008):

- la reorganización de la estructura productiva, que aumenta el peso de la pequeña y mediana empresa, dificulta la organización sindical (sobre todo en muchas actividades terciarias) y refuerza el papel de aquellas ocupaciones que no responden a los principios tradicionales de la afiliación sindical (profesionales, técnicos, administrativos y demás);
- las reformas económicas (apertura, privatización), que debilitaron el poder de negociación sindical al aumentar la presión competitiva en sectores de elevada sindicalización;
- el cambio tecnológico, que tiende a reducir la gravitación de grandes grupos de trabajadores con ocupaciones homogéneas;
- la represión contra el movimiento sindical, sobre todo en períodos de dictaduras militares y durante la crisis económica de los años ochenta;
- los cambios de la legislación laboral, que limitaron el campo de acción sindical;
- la deslegitimación de ciertos sindicatos por sus estrechos vínculos con partidos políticos y por prácticas poco transparentes;
- la tendencia de los sindicatos a dirigir sus reivindicaciones al Estado y no a los empresarios, actitud que resulta cada vez más obsoleta en el contexto de la nueva modalidad de desarrollo, y
- la reducción o contención del empleo público, donde en algunos casos los niveles de sindicalización eran elevados.

Como ya se mencionó, desde los años noventa en algunos países se tomaron medidas para reforzar la negociación colectiva, aunque no necesariamente como elemento estratégico para reformar la institucionalidad con la flexibilidad negociada como componente relevante. En conclusión, cabe señalar que en las últimas décadas la regulación laboral ha sido objeto de varias modificaciones. En primer lugar, durante los años ochenta y parte de los noventa la es-

estructura ocupacional se volvió más informal y se redujo la cobertura de la institucionalidad laboral formal. Esto se debió tanto a la expansión del sector informal –integrado mayoritariamente por microempresas y trabajadores por cuenta propia poco calificados– como al trabajo de asalariados “en negro” y a la “deslaboralización” de las relaciones laborales, caracterizada por la ocultación de la relación de dependencia obrero-patrón tras una supuesta relación comercial (Morgado, 1999; Goldin, 2008a). En segundo lugar, en los años noventa y en algunos pocos casos con anterioridad, las reformas laborales tuvieron un claro, si bien no exclusivo, carácter flexibilizador. Mientras que en algunos países (la Argentina, el Perú y Chile entre fines de los años setenta y durante la década de 1980) se instrumentaron reformas profundas, en otros los cambios fueron más bien graduales y a menudo carecían de una orientación estratégica clara. En tercer lugar, durante la década actual los avances hacia la flexibilización de las relaciones laborales se presentan más moderados, y en algunos países hubo un auge de medidas para lograr una mayor protección de los trabajadores tanto respecto de las relaciones individuales como de las colectivas.¹⁶ Los países que habían introducido las reformas flexibilizadoras más profundas, como la Argentina, Chile y el Perú, en algunos casos en un contexto institucional de excepción, hoy han modificado estas reformas y han vuelto a reforzar algunos aspectos de la protección.¹⁷

5. LA PROTECCIÓN FRENTE AL DESEMPLEO

La lógica tradicional de la protección del trabajador parte de la premisa de que sus ingresos, y con ellos el mantenimiento del hogar, dependen de su empleo. Sobre la base de esta lógica, la pérdida del empleo es el principal riesgo para su bienestar, no sólo porque el desempleo implica ausencia de ingresos, sino también porque una reinserción laboral posterior generalmente supone un deterioro de la calidad del empleo (Herrera e Hidalgo, 2003).

El instrumento tradicional para reducir el riesgo de pérdida de empleo ha sido la indemnización que el empleador debe pagar al trabajador en caso de despido sin justa causa, con lo cual se desincentiva el despido.¹⁸ Dado que el monto de la indemnización se incrementa con la antigüedad en el empleo, esta

16 Esto coincidió con el debate internacional, donde empezó a reinar una mayor cautela frente a las propuestas de desregulación radical (Freeman, 2005b).

17 Chile inició este proceso gradual ya en los años noventa.

18 Además, el empleador en general está obligado a dar un preaviso de despido o a pagar el salario correspondiente.

protección tiende a ser mayor en el caso de personas de más edad, aunque suele haber topes que limitan la cantidad de dinero que el trabajador recibe.

Entre los distintos países existen discrepancias importantes con respecto al monto y el tope de la indemnización, a la definición de causas justas e injustas de despido, y a las posibilidades de reinserción de un trabajador despedido. Si bien en general hay coincidencia en cuanto a que un comportamiento censurable del trabajador, como las ausencias injustificadas, permite el despido sin indemnización, el consenso es menor cuando se trata de justificar un despido por necesidad de la empresa. Mientras que en algunos países se justifica este motivo de despido –con la indemnización correspondiente–, en el Perú sólo vale para despidos colectivos y en otros directamente no se acepta.¹⁹

El instrumento de la indemnización ha sido criticado por desincentivar la movilidad laboral, lo que afectaría negativamente el crecimiento de la productividad al obstaculizar el pasaje de los trabajadores de actividades de baja productividad a otras de más alta. Asimismo, estabilizaría el empleo de los trabajadores de mayor edad y dificultaría el acceso de los excluidos, sobre todo jóvenes y mujeres, al empleo productivo.

Además de la indemnización como mecanismo para proteger a los trabajadores de un despido sin justa causa, en varios países se han puesto en práctica otros instrumentos –en algunos casos como complemento de la indemnización– para suministrar un ingreso a los desempleados mientras buscan un nuevo empleo. Un ejemplo son las cuentas individuales en las que el empleador deposita de manera periódica una suma definida por ley.²⁰ En caso de despido, y a veces en caso de renuncia, el trabajador puede disponer del monto acumulado más los intereses correspondientes. Respecto de la indemnización, estas cuentas tienen la ventaja de ofrecer mayor seguridad, pues como el depósito se realiza con regularidad, el pago en caso de desempleo no depende de la situación financiera de la empresa. En algunos casos, este instrumento levanta la restricción impuesta sobre la movilidad voluntaria del trabajador al darle acceso a los fondos ahorrados sin importar cuál sea la causa del fin de la relación contractual. En ocasiones, un determinado porcentaje de estos fondos se ha utilizado para fines ajenos a la protección del trabajador en situación de desempleo, lo que debilita su función original.

Algunos países cuentan con seguros de desempleo que establecen fondos de reparto financiados con aportes de los empleadores y –en la mayoría de los

19 Hay otros instrumentos que dificultan el despido, como la llamada Ley Bustos en Chile, que impide el despido mientras esté pendiente el pago de contribuciones a la seguridad social (Velásquez, 2009).

20 Por ejemplo, en el Brasil, Colombia, el Ecuador, Panamá, el Perú y la República Bolivariana de Venezuela (Velásquez, 2005).

casos– de los trabajadores.²¹ En algunos casos también existe financiamiento estatal. Estos seguros proporcionan al trabajador despedido, a veces después de un período de carencia, un subsidio por un tiempo máximo predeterminado cuyo monto depende de las contribuciones realizadas. Por lo general, para poder beneficiarse del seguro es necesario contar con una cantidad mínima de aportes y estar disponible para asumir un nuevo empleo.

En ciertos países, como el Brasil y el Ecuador, coexisten los seguros de desempleo y las cuentas individuales. La experiencia más reciente es el seguro de desempleo chileno, que combina cuentas individuales –con contribuciones de las empresas y de los trabajadores a las que se puede acceder tanto en caso de despido como de renuncia– con un fondo solidario –con contribuciones de las empresas y del Estado–. En caso de despido, este fondo garantiza el pago de un monto mínimo a los desempleados que utilicen todo el dinero disponible en sus cuentas individuales antes de llegar al período máximo (de hasta cinco meses, según la antigüedad en el empleo). Si un trabajador es despedido, las contribuciones del empleador a su cuenta individual se imputan al pago de las indemnizaciones. Cabe señalar que algunos aspectos de este seguro están sujetos a revisión porque las condiciones para acceder a los fondos han resultado demasiado restrictivas.

Algunas áreas de la seguridad social en los países de la región han estado tradicionalmente muy ligadas a la existencia de un empleo formal. En caso de desempleo son pocos los países que tienen previsiones específicas al respecto y los beneficios son muy limitados:

- en la Argentina la cobertura del seguro de salud se extiende mientras el desempleado percibe prestaciones del seguro de desempleo o –en el caso de un trabajador despedido no cubierto por el seguro de desempleo– hasta un máximo de tres meses por parte de las obras sociales;
- en Chile los beneficiarios del fondo solidario del seguro de desempleo reciben cobertura del seguro de salud;
- en el Perú se está poniendo en práctica un seguro voluntario que garantiza la continuidad de las contribuciones al sistema nacional de pensiones mientras dure el desempleo.

En general, los desempleados tienen acceso al sistema universal de salud o, según las características del esquema existente en un país específico, a su com-

21 Por ejemplo, la Argentina, el Brasil, Chile, el Ecuador, la República Bolivariana de Venezuela y el Uruguay (Velásquez, 2005).

ponente no contributivo. Esta cobertura, que suele ser de menor calidad, no necesariamente abarca a toda la población que no tiene acceso al sistema contributivo de salud.²²

Los diferentes instrumentos de protección frente al desempleo tienen algunos defectos comunes y otros específicos. El principal problema es la cobertura reducida a causa del vínculo de estos sistemas con el empleo formal. De hecho, algunos instrumentos sólo tienen vigencia para los asalariados privados formales con contratos a plazo indefinido. La cobertura de los seguros de desempleo suele ser baja cuando existe un alto nivel de informalidad y una alta tasa de rotación promovida por una creciente proporción de contratos a plazo definido.²³ En los hechos, también es baja la proporción de trabajadores despedidos sin justa causa que reciben una indemnización, aunque tengan derecho a ella.

Ante los bajos salarios medios, los diferentes modelos tienen dos alternativas: tratar de generar niveles de ingresos para el desempleado que no se alejen demasiado de su salario anterior, lo que causaría serios problemas de financiamiento, o tratar de contener el costo del esquema correspondiente, con la consecuencia de generar montos que estarían lejos de poder financiar la subsistencia del núcleo familiar. Es muy posible que el sistema de indemnización resulte atractivo para los trabajadores porque, según su antigüedad en el empleo, pueden recibir una importante cantidad de dinero en caso de despido, aunque sea en un solo pago. Esto obstaculizaría la movilidad voluntaria de los trabajadores formales.

En vista de las deficiencias de los instrumentos descritos, los países de la región con frecuencia han utilizado mecanismos sustitutivos, sobre todo en tiempos de crisis económicas, como los programas de emergencia para la generación de empleo público, que se tratan en la siguiente sección.

6. LAS POLÍTICAS ACTIVAS DEL MERCADO DE TRABAJO

Las políticas activas del mercado de trabajo son intervenciones en el mercado laboral destinadas a combatir el desempleo y a mejorar los ingresos de los tra-

22 Véase Mesa-Lago (2005) para acceder a un análisis de las características de los sistemas de salud en América Latina y el Caribe, las últimas reformas y sus efectos.

23 El seguro de desempleo chileno en principio también cubre a trabajadores con contratos a plazo determinado pero, en este caso, la elevada rotación ha incidido para que sólo una limitada proporción de desempleados afiliados al seguro se beneficien, especialmente del pilar solidario. El seguro argentino también cuenta con una modalidad especial para trabajadores temporeros.

bajadores. Los principales instrumentos son los programas para la generación directa o indirecta de empleo, la formación para el trabajo, los servicios de empleo, cuyo principal cometido es la intermediación, y el fomento del autoempleo y de las microempresas. A partir de los años noventa, estas políticas fueron objeto de importantes transformaciones como reacción a la situación laboral crítica en muchos países. Suelen ser menos conflictivas que las reformas laborales dado que no afectan los intereses de los principales actores en el mercado de trabajo y pueden provocar efectos positivos en el funcionamiento del mercado laboral, por ejemplo, mediante la estimulación de la productividad y la reducción de los costos de transacción. Otro factor que hay que tener en cuenta es que el financiamiento de estas políticas, sobre cuya eficiencia existen dudas debido a los disímiles resultados de las evaluaciones realizadas (Weller, 2004), por lo general está a cargo del fisco. A continuación se presenta un breve análisis de los cambios más relevantes que sufrieron estas políticas en la región en los últimos tiempos.²⁴

6.1. LA GENERACIÓN DE EMPLEO ASALARIADO DIRECTO E INDIRECTO

Los programas de generación de empleo directo surgen habitualmente como medida de emergencia ante la ausencia de sistemas de protección contra el desempleo que ofrezcan una amplia cobertura. Esto por lo general ocurre en el contexto de una pronunciada contracción de la demanda laboral por razones de crisis económica, desastre natural o estacionalidad. Se trata de programas que ofrecen empleos temporales con una paga cercana al salario mínimo, que utilizan las bajas remuneraciones como mecanismo de autoselección y hacen hincapié en la generación de empleo para la obtención de ingresos por parte de miembros de hogares pobres, posibilidad que a veces se limita a los jefes de hogar. Si bien tradicionalmente el diseño y la puesta en práctica de estos programas han estado a cargo de las instituciones públicas, desde los años noventa en algunos países también instituciones no gubernamentales pueden presentar y llevar a cabo proyectos en esta dirección. Las actividades realizadas por lo general apuntan al uso intensivo de mano de obra, como labores de limpieza y construcción y mantenimiento de la infraestructura física. Con frecuencia el segundo objetivo de estos programas es el mejoramiento de las condiciones de vida en áreas con elevados índices de pobreza.

Uno de los puntos débiles de estos programas es que no facilitan una mejor reinserción en el mercado de trabajo porque no generan habilidades ni cono-

24 Véanse Samaniego (2004) y Velásquez (2005), así como los capítulos correspondientes en este volumen y las versiones extendidas de Chahad (2009), Goldin (2008b), Ruiz-Durán (2009), Toyama (2009) y Velásquez (2009).

cimientos reconocidos por dicho mercado. Además, y esto se relaciona con el punto anterior, aunque la situación de emergencia haya pasado, suele ser muy difícil dejar de aplicar este tipo de programas porque muchos de los beneficiarios tienen pocas alternativas laborales. Esto genera una presión política para lograr su mantenimiento en el tiempo. Otra crítica frecuente se refiere a la distribución desigual de los recursos a causa de factores políticos o de la diferente capacidad de gestión de las instituciones participantes. Para hacer frente a todo esto, en la Argentina, por ejemplo, se han tomado medidas como el estímulo económico para quienes buscan empleo y participan en programas de capacitación.

Otra alternativa es la generación indirecta de empleo por medio del estímulo económico para la contratación por parte de las empresas privadas. El estímulo consiste en un subsidio que reduce los costos laborales no salariales o que cubre parte del salario, siempre por un tiempo limitado y con la expectativa de que la relación contractual persista más allá de la vigencia del subsidio. Para mejorar las perspectivas de esta continuidad y las futuras inserciones laborales, en Chile se otorga además un subsidio para actividades de capacitación. En algunos casos, éste varía según el tamaño de las empresas.

Sin embargo, se plantean dudas sobre la eficiencia de estos instrumentos, por ejemplo, por los posibles efectos del “peso muerto” (contratación de personas que se habrían empleado de todas maneras) y la sustitución de personas ocupadas por contrataciones subsidiadas. Un elemento relevante al respecto es el estrecho vínculo del programa con el ciclo económico, pues en la fase alta del ciclo se constataría el efecto del “peso muerto”, mientras que en la fase baja se observaría una escasa eficiencia del programa a causa del efecto de sustitución o de una baja eficacia, ya que, debido a los costos adicionales de la contratación, las empresas no aprovechan los incentivos si perciben que no necesitan aumentar su dotación.

Si bien este instrumento se ha aplicado poco en la región, en los últimos tiempos varios países, como la Argentina, el Brasil, México y Panamá, lo han utilizado en el contexto de programas de primer empleo, en cuyo caso, más que para mejorar la inserción laboral en una coyuntura adversa, sirve para combatir el problema estructural de la difícil inserción de los jóvenes que ingresan al mercado de trabajo.

6.2. LA CAPACITACIÓN

La capacitación es una de las políticas del mercado de trabajo que más cambios ha sufrido en los últimos años. Una de las razones que impulsan a mejorar la eficacia, eficiencia y equidad de los sistemas de formación y capacitación es el reconocimiento de la importancia de contar con una mano de obra cali-

ficada para consolidar la competitividad sistémica de los países de la región. Por otra parte, se asume que la adquisición de conocimientos y habilidades relevantes es un componente clave para la empleabilidad, especialmente para aquellas personas con bajo nivel educativo. La capacitación es uno de los factores que interesan por igual a todas las partes, pues su efecto positivo es reconocido tanto en la productividad como en la estabilidad laboral, en la facilitación de trayectorias laborales ascendentes y en el logro de mayores salarios.

Durante los años cincuenta y sesenta los países de la región establecieron sistemas de formación profesional para facilitar la industrialización y la expansión del comercio y los servicios formales. Si bien hubo algunas modificaciones posteriores, las inquietudes sobre su funcionamiento se hicieron sentir a partir de la década de 1980. Los altos costos, la rigidez de la oferta de capacitación y las limitaciones de los grupos beneficiados provocaron el nacimiento de nuevas modalidades de capacitación. Las principales modificaciones introducidas para subsanar estos problemas fueron las siguientes:

- La diversificación de los encargados de impartir la capacitación, a fin de otorgar mayor protagonismo a las instituciones privadas. En el sector público, se separaron las funciones de instrumentación y regulación, según las distintas instituciones, y se descentralizaron los programas, con lo cual se logró una mayor participación de las entidades locales (provincias, municipios).
- El interés en la certificación de competencias provocado por una mayor variedad en la oferta de capacitación y el reconocimiento del aprendizaje informal (Schkolnik, Araos y Machado, 2005).
- El intento de incrementar la orientación hacia la demanda por medio de una mayor participación de la empresa privada, y en algunos casos de los sindicatos, a la hora de definir cuáles son las necesidades insatisfechas.
- La diversificación de los grupos elegidos como objetivo. Por una parte, se pasó de un esquema de formación única a uno de capacitación continua del personal estratégico para la competitividad de las empresas. Por otra parte, se elaboraron programas de capacitación para fomentar la reinserción de los desempleados. En este contexto, se diseñaron programas especiales para grupos de 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 formulación de nuevos instrumentos para el financiamiento público de la capacitación, sobre todo incentivos fiscales.

A pesar de los cambios recientes, los sistemas de capacitación no funcionan con la eficacia, eficiencia y equidad necesarias. A continuación, se detallan algunos de los indicadores que constatan esta afirmación:

- Los sistemas de capacitación no están insertados en una estrategia de desarrollo a largo plazo centrada en el incremento continuo de la competitividad sistémica. Si lo estuvieran, tendrían una función clave en el aumento de la productividad laboral.
- La cobertura de los sistemas de capacitación generalmente es limitada, tanto en la formación para el trabajo de quienes ingresan por primera vez al mercado laboral como en la capacitación continua o recapitación de las personas económicamente activas.
- Las evaluaciones sobre la incidencia de la capacitación en la inserción laboral generan resultados variados.
- Muchas empresas de la región se ven en problemas cuando buscan personal idóneo, sobre todo con niveles de calificación más elevados.
- Es frecuente ver a personas que se emplean en ocupaciones para las que se requiere un nivel más bajo de educación y calificación del que poseen. De esta manera, se ejerce una presión hacia abajo en la oferta laboral.
- Varios países han registrado una reducción del gasto en capacitación o en la cobertura de los programas correspondientes, lo que refleja problemas de gestión y de ajuste entre la oferta y la demanda.²⁵
- A ello podría contribuir el hecho de que, si bien se reconoce la importancia de la orientación por la demanda, en general no es tan fácil saber en qué consistirá exactamente la del futuro, a la cual deben ajustarse los currículos de las instituciones de capacitación. No es habitual que exista una capacidad de análisis prospectivo al respecto.
- A menudo, el aprovechamiento de los incentivos es desigual, ya que son más utilizados por las empresas grandes que por las pequeñas y brindan más beneficios al personal de mayor rango o administrativo que a los trabajadores de producción.

6.3. LOS SERVICIOS DE EMPLEO

Los principales cometidos de los servicios de empleo son: brindar información general sobre el mercado de trabajo, actuar como intermediarios por medio de la divulgación de información sobre plazas vacantes y buscadores de

25 Véanse, por ejemplo, Chahad (2009), Toyama (2009) y Velásquez (2009).

empleo, y apoyar la elaboración de estrategias de inserción laboral. Estos servicios de empleo no generan trabajo sino que facilitan la inserción en el mercado laboral, por lo que pueden contribuir a reducir el desempleo y a aumentar la productividad.

Mediante la realización de importantes esfuerzos para descentralizar la estructura de los servicios de empleo y ampliar su cobertura con la incorporación de nuevas tecnologías, en América Latina y el Caribe se optó, en esta última etapa, por revalorizar estos servicios como un instrumento potencialmente eficaz y de bajo costo (Mazza, 2003). También se establecieron diferentes modalidades de cooperación público-privada (con la participación, en algunos casos, de organizaciones no gubernamentales y centrales sindicales), con las cuales se modificó la antigua estructura exclusivamente pública y se incorporaron ofertas para algunos segmentos del sector informal (microempresas), con lo que se deja de intermediar en forma exclusiva para el sector formal. A fin de aprovechar más su potencial, se intenta integrar mejor la intermediación con las políticas activas y pasivas cuando estas últimas existen. En algunos países, los servicios de empleo intervienen también en el manejo de la migración internacional.

Los servicios de empleo son sólo un instrumento de los muchos disponibles para facilitar la coincidencia (*matching*) entre la oferta y la demanda laborales. Otro instrumento es la búsqueda individual por medio de la consulta directa, los anuncios publicados en periódicos y, cada vez más, el uso de Internet. A pesar de los avances citados, que sin duda han mejorado la eficiencia de los servicios de empleo, una gran proporción de las contrataciones continúa realizándose por medio de contactos y recomendaciones personales, lo que tiende a debilitar la eficiencia de la coincidencia (*matching*) y profundiza la segmentación en el mercado de trabajo. Esto se debe a que se privilegia a los trabajadores con mayores redes de contactos relevantes (capital social), lo que generalmente supone un sesgo a favor de las personas provenientes de hogares de ingresos medios y altos. En consecuencia, las que más recurren a los servicios de empleo son las personas con problemas especiales de inserción laboral, ya sea por su bajo nivel de calificación, su falta de experiencia o su escasez de capital social, lo que implica un reto especial para estos servicios y dificulta la medición y la evaluación de sus logros.

6.4. EL APOYO AL AUTOEMPLEO Y A LA MICROEMPRESA

En vista de las carencias de la demanda laboral y la consecuente baja generación de empleo asalariado, en muchos países se han tomado medidas para estimular la generación de empleo independiente, ya sea mediante el trabajo por cuenta propia o las microempresas. Las medidas apuntan tanto a la crea-

ción de empresas como al apoyo de las existentes. El objetivo de este aporte a las empresas que ya se encuentran en funcionamiento es mejorar su productividad y producción mediante el incremento de los ingresos laborales y la generación de nuevos puestos de trabajo.

A estos efectos, se establecieron programas cuyos componentes principales son la capacitación y el financiamiento, además de la asistencia técnica y el fomento de la asociatividad. Otra política consiste en facilitar o abaratar el registro de las microempresas para promover su formalización.

Como en el caso de la capacitación, aquí existen dos enfoques diferentes pero complementarios. Desde la perspectiva del desarrollo empresarial, se percibe la actividad a pequeña escala como una parte de la estructura productiva que requiere de un apoyo especial para insertarse mejor en dicha estructura. Desde la perspectiva del desarrollo social, se diagnostican las dificultades de inserción laboral que enfrentan grandes sectores de la población, por lo cual se requieren fuentes alternativas de ingresos. Sobre la base de estas perspectivas opuestas existen grandes diferencias entre los grupos meta, las modalidades y los instrumentos de los programas.

Cualquiera sea la parte del mundo en que se instrumenten, es común que muchas nuevas iniciativas microempresariales no prosperen, ya que los programas que estimulan su surgimiento enfrentan una dificultad especial. En el caso del fomento de pequeñas empresas y microempresas preexistentes, los programas disponen de más información para evaluar su viabilidad y sus nuevos proyectos. Respecto del fomento de nuevas iniciativas de trabajo independiente, cabe señalar que difícilmente se presenten como alternativas productivas masivas en períodos de baja generación de empleo asalariado, pues un contexto económico adverso afecta tanto la demanda laboral como las oportunidades de negocios de las nuevas iniciativas a causa de la baja demanda agregada. El trabajo independiente que surge en tiempos de bajo crecimiento económico puede considerarse, sobre todo, como empleo de supervivencia.

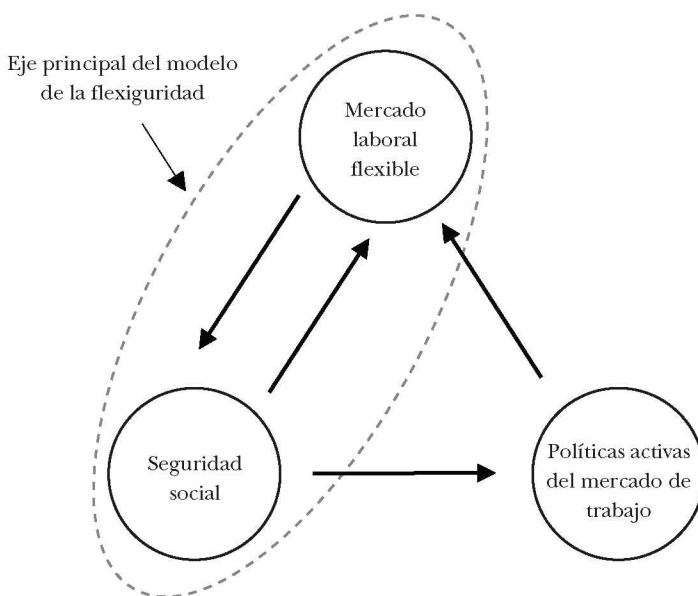
7. FLEXIGURIDAD Y APRENDIZAJE DE POR VIDA

Los tres elementos analizados en las secciones anteriores –la regulación de los mercados de trabajo, la protección de los desempleados y las políticas activas del mercado laboral– también integran el debate sobre las reformas de la institucionalidad laboral en la Unión Europea. Ante los relativamente altos niveles de desempleo y otros problemas laborales, la Unión Europea ha diseñado una estrategia para mejorar el desempeño laboral y la Comisión Europea ha sugerido a los países miembros que pongan especial énfasis en la combinación

de mercados de trabajo flexibles y elevados niveles de seguridad social para los desempleados (Comisión Europea, 2007b).

La experiencia de Dinamarca constituye una referencia importante para el debate europeo. Tras un largo proceso histórico, en los años noventa se estableció una combinación de políticas que ha sido descrita como el modelo de “flexiguridad”. Este modelo se caracteriza por un “triángulo de oro” (Madsen, 2006b; Jørgensen, 2009), que consiste en regulaciones para un mercado de trabajo flexible, un sistema de protección al desempleo con generosos beneficios y políticas activas del mercado de trabajo orientadas a facilitar la pronta y productiva reinserción de los desempleados (véase el gráfico 3).²⁶

Gráfico 3. El “triángulo de oro” del modelo de flexiguridad



Fuente: Per Kongshøj Madsen, “Flexicurity – a new perspective on labour markets and welfare states in Europe”, documento presentado en el seminario sobre flexiguridad de la Dirección General de Empleo de la Comisión Europea, Bruselas, 18 de mayo de 2006. (Véase también el capítulo II de este volumen, p. 72.)

²⁶ Si bien los tres componentes ya existían, en los años noventa se aplicaron importantes reformas. El proceso de ajuste del modelo ha continuado durante la presente década y hoy se discute hasta qué grado los cambios más recientes pueden modificar los elementos clave del modelo (Jørgensen, 2009).

7.1. MERCADO LABORAL FLEXIBLE

La flexibilidad del mercado de trabajo se refiere a la alta movilidad de los trabajadores, fomentada por las facilidades de las empresas para contratar y despedir a su personal, y a las opciones que se presentan a estos trabajadores en un mercado laboral dinámico. Por otra parte, la legislación ofrece interesantes espacios para la negociación colectiva, considerada como un instrumento eficiente y flexible de la regulación laboral (Confederación de Sindicatos, Confederación de Empleadores, Ministerio del Empleo, Dinamarca, 2007).

Otro aspecto importante de la flexibilidad es la existencia de una amplia red de instituciones públicas dedicadas al cuidado de niños, adultos mayores y enfermos, que contribuye a reducir los obstáculos para la inserción laboral de las mujeres. Mientras que en muchas sociedades la división del trabajo por género atribuye a las mujeres la responsabilidad de estas tareas de cuidado, en este esquema la responsabilidad es de la sociedad en su conjunto y las mujeres que quieren integrarse al mercado laboral tienen menos obstáculos para hacerlo. En consecuencia, la tasa de participación de las mujeres danesas es una de las más altas del mundo.

7.2. SEGURIDAD SOCIAL

El sistema de seguridad social proporciona un elevado nivel de protección de los ingresos de los desempleados. Financiado principalmente con impuestos, genera altas tasas de reemplazo –esto es: subsidios que recibe el desempleado expresados como porcentaje de su salario anterior–, sobre todo en los grupos de ingresos bajos. En la actualidad, el período durante el cual el desempleado tiene derecho a estas prestaciones es de cuatro años, con lo cual sigue siendo bastante extenso a pesar de haber sufrido algunas reducciones en los últimos años.

Cabe destacar que el sistema de protección al desempleado es anterior a la introducción de la flexiguridad e integra el tradicional modelo de Estado de Bienestar puesto en práctica a en la segunda mitad del siglo XX. En esta tradición histórica, se lo considera no sólo un componente del “triángulo de oro” de la flexiguridad, sino un mecanismo clave para alcanzar las metas de bienestar y equidad fijadas por la sociedad danesa, lo que supone que ésta estaría dispuesta a asumir los costos económicos que ello implica. Esta base de protección y el compromiso que la sociedad danesa mantiene a pesar del cambio de contexto pueden tomarse como elementos clave para la viabilidad social de la puesta en práctica de la flexiguridad.

Puede considerarse que el sistema de protección de los ingresos de los desempleados mejora el funcionamiento del mercado de trabajo, pues, al darle al desempleado la oportunidad de buscar un nuevo empleo sin presiones a

corto plazo, tiende a aumentar la coincidencia (*matching*) entre la oferta y la demanda (Acemoglu y Shimer, 1999). Es posible que a raíz de esto se reduzcan las pérdidas de ingresos que generalmente caracterizan a un cambio de empleo cuando la causa original es un despido.

7.3. POLÍTICAS ACTIVAS DEL MERCADO DE TRABAJO

Las políticas pasivas del mercado de trabajo, sobre todo el seguro de desempleo, están estrechamente vinculadas a las políticas activas, que ofrecen varios instrumentos de apoyo a quienes no logran una reinserción laboral inmediata. Entre ellas se destacan el sistema de intermediación y, sobre todo, el sistema de capacitación de aquellos desempleados que tienen pocas posibilidades de reinsertarse en su antigua ocupación o que carecen de conocimientos y habilidades para lograr una inserción productiva que les ofrezca una perspectiva laboral a largo plazo.

Las políticas activas del mercado de trabajo parten de la premisa de que oportunidades y obligaciones van de la mano. Cabe recordar que las actividades de capacitación previstas para una persona desempleada no son sólo una opción sino, según ciertos criterios, una obligación de la persona para no perder las prestaciones que recibe. En cierta medida, lo mismo ocurre con la intermediación, pues existe cierta obligación de aceptar las vacantes identificadas por el servicio correspondiente.

El estrecho vínculo entre las políticas pasivas y las activas refuerza la eficiencia de la coincidencia (*matching*) mencionada antes. Cuando la principal causa de la reducción de los ingresos laborales que se registra usualmente en casos de reinserción después de un despido es que una parte del capital humano de la persona despedida ya no resulta útil porque responde de manera específica a la empresa para la cual trabajaba, las actividades de capacitación pueden contrarrestar este efecto, aunque sea de forma parcial, al posibilitar la acumulación de capital humano, ya sea general o específico para un determinado rubro. Esto no sólo permitiría atenuar la pérdida de ingresos laborales de la persona afectada, sino que también contribuiría a aumentar la productividad de la empresa que la contrate y, por ende, la de la economía en su conjunto.

Existen dos elementos fundamentales que caracterizan el funcionamiento de la institucionalidad laboral descrita como el “triángulo de oro”.

En primer lugar, cabe mencionar su estrecho vínculo con una estrategia de competitividad a largo plazo basada en la innovación y en la acumulación de capital humano como pilares principales.

La sociedad danesa es consciente de que, en el contexto actual de globalización e integración de mercados, la competitividad, el crecimiento económico y el bienestar social dependen del desarrollo y de la producción de bienes y

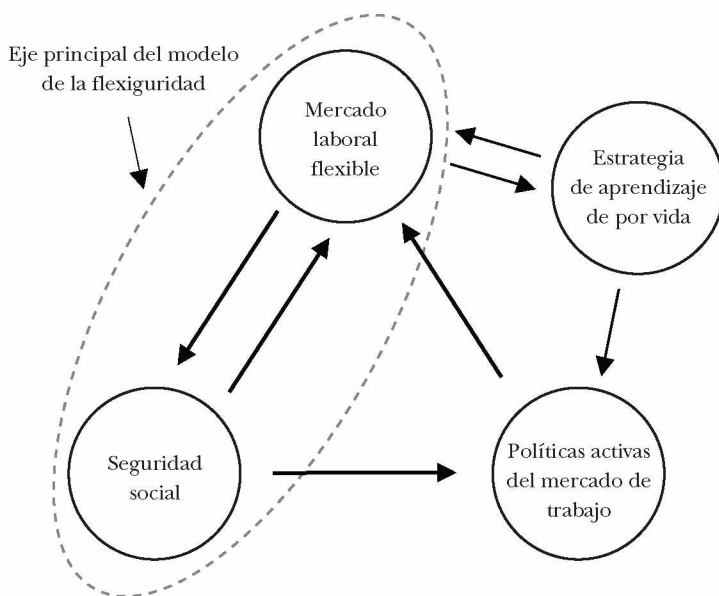
servicios de alto contenido de conocimiento. En este contexto, la educación y la capacitación tienen un papel clave, pues la innovación continua de procesos y productos requiere de personal altamente calificado, y la producción de alta calidad se basa en elevados niveles de educación y capacitación en todas las áreas del proceso productivo. Esto implica un gran reto para todos los actores y en especial para las personas con bajo nivel educativo, que podrían ser víctimas de la exclusión si no perfeccionan algunas de las habilidades que exige el contexto actual.

En este marco, además del correspondiente diseño del sistema educativo y de la capacitación de niños y jóvenes –desde la educación preescolar hasta universidades altamente competitivas en el mundo–, el esquema de aprendizaje de por vida constituye un componente clave. En una época en la que los mercados sufren continuos procesos de ajuste, no es suficiente adquirir conocimientos y habilidades relevantes una sola vez, al inicio de la vida laboral, sino que para lograr una integración productiva continua es necesario mejorar y ampliar estos conocimientos y habilidades con frecuencia. A estos efectos, Dinamarca ha optado por mejorar el reconocimiento de las habilidades adquiridas fuera del sistema formal de educación y capacitación, propiciar la demanda de capacitación al apoyar la definición de las competencias requeridas –sobre todo en pequeñas y medianas empresas, donde se exige una mezcla de capacitación en competencias básicas y específicas–, diseñar cursos cortos en nuevos niveles (por ejemplo, a nivel universitario) y diversificar la oferta por medio de un sistema de tarifas más diferenciado (Gobierno de Dinamarca, 2006). En este sentido, el “triángulo de oro” se amplía con un componente adicional, que es la calificación continua de la fuerza laboral, lo que implica una visión más amplia del sistema de capacitación que no solamente favorece la reinserción de los desempleados, sino que también forma parte de una estrategia de competitividad a largo plazo.

Así se pretende, en primer término, fomentar la productividad al contar con una fuerza laboral que se puede adaptar sin mayores dificultades a los nuevos requerimientos del mercado de trabajo; en segundo término, facilitar la flexibilidad laboral funcional requerida por las empresas insertas en una economía abierta, ya que se permite que los trabajadores se dediquen a varias tareas, según los requisitos del proceso productivo; en tercer término, mejorar los ingresos laborales que se beneficiarían de esta productividad creciente y, en cuarto término, facilitar la inserción productiva de personas con niveles educativos relativamente bajos.

El segundo elemento fundamental que caracteriza el funcionamiento de la institucionalidad laboral descrita como el “triángulo de oro” es el diálogo social como mecanismo no sólo de diseño y aplicación de la institucionalidad a la flexibilidad, sino también como instrumento para su ajuste y avance continuos.

Gráfico 4. El "triángulo de oro" ampliado



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Per Kongshøj Madsen, "Flexicurity – a new perspective on labour markets and welfare states in Europe", documento presentado en el seminario sobre flexiguridad de la Dirección General de Empleo de la Comisión Europea, Bruselas, 18 de mayo de 2006, y Henning Jørgensen, "Flexible labour markets, workers' protection and the 'security of the wings': A Danish 'flexicurity' solution to the unemployment and social problems in global economies?", *serie Macroeconomía del desarrollo*, n° 76 (LC/L.2993-P), Santiago de Chile, CEPAL, 2009.

El surgimiento del modelo danés de flexiguridad tiene sus orígenes en una larga historia de diálogo social basada en el reconocimiento de intereses discrepantes pero legítimos y en la negociación como instrumento principal para alcanzar resultados sostenibles a largo plazo. En consecuencia, la regulación legal es relativamente limitada y deja un considerable espacio para negociar importantes aspectos del funcionamiento del mercado de trabajo en manos de las representaciones empresariales y sindicales. Esta negociación tiene lugar tanto en el nivel centralizado como en el descentralizado (Jørgensen, 2009).

Resulta claro que el funcionamiento de este sistema, que otorga muchas facilidades para tomar decisiones de gran envergadura a estos actores sociales organizados, depende de un elevado nivel de organización y representación. Únicamente de esta manera los resultados negociados obtienen amplio reco-

nocimiento y legitimidad general, y sólo así se evita la exclusión de grandes sectores no organizados de la población.

Los resultados empíricos muestran un efecto positivo del modelo danés en diversas variables laborales, como las tasas de participación y desempleo. Los resultados del país son claramente más favorables que el promedio de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (Jørgensen, 2009). Además de este desempeño objetivo, se ha constatado que los daneses –al igual que las sociedades con un diseño institucional similar– perciben una seguridad de empleo más elevada en comparación con los países que tienen sistemas de protección similares pero regulaciones laborales más rígidas, aquellos que cuentan con regulaciones laborales rígidas y sistemas de protección débiles, y los que tienen regulaciones laborales flexibles y sistemas de protección débiles (OIT, 2004b). Esto se debe a la combinación de elevados beneficios durante las fases de desempleo y una rápida reinserción laboral.

Pero todo modelo es perfectible y se requieren mecanismos de análisis y ajuste constantes para mejorar los instrumentos disponibles. Entre otros, en el debate sobre el modelo danés se han mencionado los siguientes retos:

- El modelo conlleva un elevado gasto fiscal que incide en una alta carga tributaria. ¿Es factible reducir esta carga sin afectar el funcionamiento del sistema?
- Con respecto a las generosas prestaciones del seguro de desempleo, es habitual que surja el tema del riesgo moral (ausencia de incentivos para el trabajo, abuso del sistema de protección). ¿Cómo se puede controlar este riesgo?
- Al igual que en otras economías, algunos grupos específicos (como los poco calificados, los jóvenes que no han completado sus estudios, las personas de mayor edad y los inmigrantes) tienen más problemas para insertarse de manera productiva en el mercado de trabajo. ¿Cómo lograr que el sistema brinde a estos grupos un apoyo adicional y los incentivos necesarios para mejorar sus posibilidades de inserción?
- ¿Cómo seguiría funcionando el modelo ante una caída de las tasas de sindicalización?

Como se ha mencionado, las características del modelo danés dependen mucho de la manera en que está enraizado en la historia del país. Esto implica que es imposible transferirlo con todas estas características a otros países. La Comisión Europea ha concluido que, si bien las estrategias nacionales de los países miembros deben considerar los componentes de la flexiguridad, tanto

la estrategia política para avanzar en esta dirección como el diseño final tendrían que adaptarse a las condiciones propias de cada país. En función de ellas, cada país debería optar por las vías específicas para elaborar su propio modelo de flexiguridad, que deben diseñarse según los principales cuellos de botella identificados.

8. LA FLEXIGURIDAD Y LOS RETOS DE LA REGIÓN

Las transformaciones de las economías y los mercados de trabajo, los requisitos de protección de los trabajadores y la necesidad de fomentar la integración sociolaboral, la productividad y la competitividad sistémica subrayan la importancia de examinar, mejorar e integrar el funcionamiento de las tres áreas de la institucionalidad laboral revisadas previamente: la regulación del mercado de trabajo, los sistemas de seguridad contra el desempleo y las políticas activas del mercado laboral.

El modelo danés de la flexiguridad es una interesante manera de integrar estos componentes, sobre todo por el proceso en que fue creado, enraizado en elementos socioeconómicos y políticos que son propios de la sociedad correspondiente y se ajustan al contexto actual. De esta manera, se presenta como sostenible en el tiempo, con la capacidad de ajuste que genera la existencia de un amplio consenso social sobre los lineamientos básicos del modelo.

Si el doble objetivo de la institucionalidad laboral es asegurar un funcionamiento eficiente del mercado de trabajo y garantizar la protección y el fortalecimiento de los más débiles, cabe preguntar cuál sería el impacto de los componentes de una institucionalidad basada en el enfoque de la flexiguridad. Como se indica en el cuadro 2, la flexibilidad puede tener un impacto muy positivo en la asignación eficiente de los recursos, aunque en un grado extremo puede frenar el crecimiento a largo plazo, que requiere estrategias de incremento de la productividad vinculadas a cierta estabilidad en el empleo. Por otra parte, una gran flexibilidad en sí podría afectar negativamente la equidad, al aumentar la inestabilidad en el empleo y la consiguiente incertidumbre. Esta mayor inestabilidad tiende a repercutir sobre todo en los menos calificados, que suelen ser despedidos antes que los más calificados, dado que es más fácil reemplazarlos. Por otra parte, una mayor flexibilidad puede beneficiar a ciertos segmentos de la fuerza laboral (mujeres, jóvenes), cuya inserción se ve obstaculizada por regulaciones que favorecen una elevada estabilidad en el empleo (problema entre los ocupados y desocupados [*insider-outsider*]).

Cuadro 2. Posibles consecuencias de los componentes de una institucionalidad laboral basada en el enfoque de la flexibilidad para la eficiencia y la equidad

Aspectos de flexibilidad	Consecuencias para la eficiencia	Consecuencias para la equidad
Flexibilidad	++ / (-)	- / (+)
Seguridad social (desempleo)	+	++
Políticas activas del mercado de trabajo	+	++

Fuente: Elaboración propia.

+: efecto positivo

++: efecto muy positivo

-: efecto negativo

Entre paréntesis: efecto secundario

Las políticas pasivas del mercado de trabajo (seguros de desempleo u otros instrumentos) tienen un fuerte impacto en la equidad, al compensar la pérdida de salarios de personas que no suelen contar con otras fuentes de ingresos significativos,²⁷ pero también tienen cierto impacto positivo en el funcionamiento eficiente del mercado de trabajo, al reducir la presión de la búsqueda de un nuevo empleo y favorecer de esta manera una mejor coincidencia (*matching*) entre la oferta y la demanda. Finalmente, las políticas activas del mercado de trabajo pueden ayudar a mejorar su eficiencia (sobre todo la intermediación y la capacitación), si bien la experiencia sobre su eficacia es mixta, lo que implica importantes retos para el diseño de los programas correspondientes (Auer, Efendioğlu y Leschke, 2005). Esto vale también para su incidencia en la equidad, que puede ser muy favorable.

Si bien el impacto potencial de una institucionalidad laboral basada en el enfoque de la flexibilidad tendría, pues, consecuencias muy positivas tanto para la eficiencia como para la equidad, algunas características de las sociedades y economías de la región obstaculizarían cualquier intento de “copiar” el modelo danés:

- Los países de la región se caracterizan por tener un sector informal que cubre una proporción significativa del mercado laboral y varía de una sociedad a otra. A pesar de algunas medidas adoptadas en

²⁷ Habría que tomar en cuenta, sin embargo, que en América Latina las personas que suelen tener acceso a mecanismos de este tipo no pertenecen a los estratos más pobres, pues este acceso requiere una inserción laboral al empleo formal de cierta continuidad.

los últimos tiempos, la regulación del mercado de trabajo formal tiene una relevancia muy limitada para los trabajadores del sector informal, ya que los sistemas de protección no los cubren y las políticas activas del mercado de trabajo generalmente no los incluyen. Para estos trabajadores, el mercado laboral es muy flexible y, como no tienen herramientas para protegerse de las consecuencias nocivas de esta flexibilidad, no suelen permanecer desempleados por mucho tiempo cuando pierden un trabajo o una fuente de ingresos. En consecuencia, en este caso los indicadores de los problemas de inserción laboral son el subempleo, la productividad estancada y la ausencia de protección social y laboral, más que el desempleo. Los instrumentos del modelo de flexiguridad no se ajustan a esta realidad. Sin embargo, la informalidad es un fenómeno heterogéneo y dinámico, y existen opciones de formalización en cada uno de los tres componentes de la institucionalidad laboral.

- El modelo de la flexiguridad es costoso en términos del gasto público, tanto por el componente de la protección como por las políticas del mercado de trabajo. Si bien la heterogeneidad es elevada, en general los países de la región no disponen de los recursos que permitirían elaborar programas y políticas similares en términos de cobertura y gasto per cápita.²⁸
- El diseño y el continuo ajuste del modelo de la flexiguridad requieren de un diálogo social permanente entre los principales actores, que deben reconocerse como interlocutores legítimos. La historia de muchos países de la región no sólo ha sido muy conflictiva, sino que en diversas instancias las partes en pugna vieron este conflicto como antagónico, sin solución negociable, lo que en muchos casos desencadenó la búsqueda de soluciones violentas.²⁹ Además, los go-

28 En el promedio de América Latina, la presión tributaria es del 18% del PIB (Producto Interno Bruto), mientras que en la Unión Europea (15 países) alcanza al 40%. Sin embargo, como señalan Berg y Salerno (2008), muchos países que hoy en día cuentan con un seguro de desempleo de amplia cobertura iniciaron su desarrollo cuando tenían un ingreso per cápita similar o incluso menor que varios países latinoamericanos en la actualidad.

29 El informe mundial de competitividad 2008-2009 (Foro Económico Mundial, 2008), entre otros, presenta la opinión de los ejecutivos de empresas entrevistados sobre las relaciones laborales en su respectivo país. El informe asigna un puntaje a estas relaciones, según el cual la nota 1 representa relaciones generalmente de confrontación, y la nota 7, relaciones generalmente cooperativas. Dinamarca lidera con un resultado de 6,2 el listado de 134 países. Los 17 países latinoamericanos cubiertos presentan un promedio de 4,3, pero con grandes diferencias que van de 5,6 para Costa Rica a 3,1 para la República Bolivariana de Venezuela.

biernos no siempre han aceptado o estimulado la generación de posiciones y organizaciones autónomas por parte de los distintos actores. Esto sigue vigente hasta hoy y dificulta la búsqueda de soluciones negociadas a pesar del establecimiento generalizado de sistemas políticos democráticos.³⁰

- Los modelos que ofrecen un alto grado de protección de los ingresos e importantes subsidios para apoyar la reinserción laboral suelen correr el riesgo moral de que se genere un abuso de estas facilidades. Si bien la combinación adecuada de incentivos, desincentivos y mecanismos de control puede contribuir a limitar este abuso, los resultados varían según las actitudes y los valores predominantes en las sociedades específicas.³¹
- En América Latina y el Caribe prevalecen las visiones a corto plazo porque la discusión sobre la reforma de la institucionalidad laboral está desvinculada de un debate más amplio sobre la estrategia de crecimiento y desarrollo a largo plazo.
- En vista de la heterogeneidad imperante en los países de la región, no sorprende que las condiciones para favorecer una institucionalidad laboral de este tipo varíen mucho. Factores como un bajo nivel de urbanización, un reducido porcentaje de trabajo asalariado y un escaso grado de formalización representan limitaciones estructurales para lograrlo (Tokman, 2007b).

Como ha reconocido la propia Comisión Europea, no hay un solo modelo de flexiguridad ni un único camino para alcanzarla. Los países de América Latina y el Caribe deben encontrar su propio camino para lograr una integración eficiente y equitativa de los tres componentes de la institucionalidad laboral, adaptada a su realidad social, económica, política y cultural.³² Estos componentes deben considerarse complementarios entre sí y relacionarse con instrumentos de políticas no laborales para establecer un entorno que favorezca el

30 No obstante, como se menciona en la sección 4, en algunos países ha habido experiencias positivas de diálogo social con resultados reconocidos por parte de los actores sociales. Véase también Vega Ruiz (2004).

31 De hecho, se ha argumentado que, para que un esquema de flexiguridad funcione, es necesario que exista un alto grado de "espíritu público" o "espíritu ciudadano" (Algan y Cahuc, 2006).

32 También los antiguos países socialistas de Europa central y oriental están en la búsqueda de una combinación de una regulación más flexible del mercado de trabajo, nuevos mecanismos de protección y políticas activas del mercado de trabajo más eficaces, que se ajuste a sus condiciones específicas (Cazes y Nesporova, 2007).

crecimiento económico y fomenta la competitividad sistémica y la integración de la población no cubierta por la institucionalidad sociolaboral.³³

8.1. LAS POLÍTICAS ACTIVAS DEL MERCADO DE TRABAJO

Como se ha analizado en la sección 6, en los últimos años se han logrado algunos avances interesantes para mejorar la eficacia, eficiencia y equidad de las políticas activas del mercado de trabajo. Sin embargo, resulta claro que aún persisten deficiencias con respecto a estos tres criterios, sobre todo en el área de la capacitación, que es un componente clave por su papel tanto en la competitividad sistémica en mercados abiertos como en la inserción productiva, estable y ascendente de los trabajadores.³⁴

La ventaja estratégica de las políticas del mercado de trabajo es la mayor coincidencia de intereses que existe en esta área en comparación con otras. Tanto las empresas como los trabajadores muestran gran interés en las políticas de capacitación y en los servicios de empleo eficaces, eficientes y equitativos. Ambas partes también se interesan, aunque en menor grado, por los programas de generación de empleo y de fomento del autoempleo y de las microempresas. Esto puede servir de base para lograr alianzas bilaterales que promuevan estas políticas, sobre todo en un contexto donde su financiamiento corresponde, en gran parte, al sector público, que busca generar una rentabilidad social. Asimismo, el Estado debería estimular el debate sobre el papel de la capacitación en el marco de una estrategia de crecimiento y desarrollo basada en la mejora continua de la competitividad sistémica. Algunos puntos específicos que habría que tener en cuenta al respecto son:

- Un sistema de capacitación genera mejores resultados cuanto más el sistema educativo logra ampliar las habilidades y los conocimientos generales de la población. Por lo tanto, es indispensable promover en la región una educación de mejor cobertura y calidad y mayor permanencia y equidad.³⁵ Sin estos cuatro elementos, los sistemas de capacitación no están en condiciones de hacer un aporte eficiente para mejorar la inserción laboral de los trabajadores, ni a corto ni a largo plazo.

33 Véanse CEPAL (2007b), CEPAL (2008a) y Sorj y Martuccelli (2008).

34 Véase una revisión de los problemas, las tendencias y los retos de las políticas activas del mercado de trabajo a nivel global en Auer, Efendioğlu y Leschke (2005).

35 Véase, por ejemplo, CEPAL/UNESCO (2004).

- Es necesario revisar los sistemas de capacitación para adaptarlos mejor a las necesidades heterogéneas de los diferentes segmentos del aparato productivo y de los distintos sectores de la fuerza laboral, es decir, los nuevos ingresantes al mercado de trabajo (sobre todo los jóvenes), los desempleados y los diferentes segmentos de ocupados.
- Sería conveniente diseñar sistemas de capacitación permanente (“de por vida”) para facilitar la adaptación a nuevas tecnologías, aumentar la productividad y mejorar las posibilidades de inserción de los trabajadores. Esto requiere de un mayor esfuerzo para realizar un análisis prospectivo de la demanda con la participación tanto de los actores del mercado de trabajo como de académicos.
- Es necesario prestar especial atención a la capacitación adaptada a las necesidades y perspectivas de los grupos en desventaja (personas con bajo nivel educativo, sobre todo mujeres, minorías étnicas discriminadas y discapacitados).
- Una institucionalidad diversificada puede ser la respuesta adecuada para enfrentar la gran variedad en la demanda de capacitación y los cambios frecuentes en sus características. Sin embargo, para evitar abusos es indispensable que la oferta de capacitación sea transparente y que sus resultados se controlen, por ejemplo, mediante sistemas reconocidos de certificación de habilidades y conocimientos.
- El fomento de la pequeña empresa y de la microempresa sigue siendo un reto importante en el cual se deberían combinar instrumentos para mejorar el acceso al financiamiento, la tecnología, la capacitación y la información con medidas para simplificar y abaratar los procesos de formalización. En vista del tamaño limitado del sector formal en muchos países de la región, ésta es una tarea clave para aumentar la inserción sociolaboral.
- Los servicios de empleo deben profundizar políticas como la descentralización, la incorporación de los distintos actores al mercado laboral, la generación de incentivos para alcanzar mayores logros en la intermediación, la modernización tecnológica y organizativa, la capacitación del personal, la integración de la intermediación con los diferentes programas de políticas activas y pasivas, y el apoyo al establecimiento de estrategias laborales individuales.
- Debido a que los programas de empleo directo son un sustituto poco contundente de la generación de empleo por medio del mercado de trabajo, su utilización debería limitarse a situaciones especiales (crisis económica, baja demanda laboral por temporada, problemas locales específicos). Tanto los programas de empleo directo

como los de subsidios para la creación de nuevos puestos de trabajo deben incorporar componentes de capacitación para favorecer la inserción laboral de los beneficiarios a más largo plazo.

- En un contexto donde existe presión sobre el gasto fiscal para ampliar y mejorar las políticas activas del mercado de trabajo es indispensable perfeccionar las prácticas de evaluación de los programas correspondientes para que los encargados de diseñar las políticas puedan tomar decisiones informadas sobre las prioridades en este campo.

8.2. LA PROTECCIÓN DE LOS DESEMPLEADOS

La protección de los desempleados en América Latina y el Caribe es el componente más débil del “triángulo de oro” del modelo de la flexiguridad. Pocos países cuentan con otros sistemas de protección además de la indemnización por despido, y generalmente la cobertura y los beneficios son limitados. Sin embargo, existe un consenso básico sobre la necesidad de mejorar la protección de los desempleados, tanto por razones sociales como por motivos económicos. El principal reto es diseñar sistemas de protección de los desempleados que:

- se centren en la protección de los ingresos, más que en la protección del puesto de trabajo,
- sean solidarios sin subir mucho los costos laborales no salariales,
- incrementen continuamente su cobertura,
- limiten el riesgo moral,
- se relacionen con las políticas activas para fomentar la reinserción y proporcionen un mecanismo de seguimiento con respecto a la cobertura de la seguridad social (sobre todo en materia de salud y pensiones).

Una interesante propuesta elaborada para el caso argentino (Goldin, 2008b) se refiere a la posibilidad de conseguir una transformación parcial del sistema de indemnización por despido, convirtiéndolo en un seguro de desempleo de mayor cobertura y eficiencia que genere beneficios razonables. Esto se lograría mediante la transformación de aquella parte de la indemnización que la empresa tendría que pagar en caso de una ruptura del lazo contractual no imputable ni al empleador ni al trabajador, en una contribución periódica a una cuenta individual. De esta manera, se aumenta la flexibilidad en caso de despido (aunque se mantiene un costo mayor en caso de un despido sin justa causa), sin que se registre un incremento significativo de los costos laborales. Además, se podría considerar un esquema con aportes adicionales de los tra-

bajadores y del Estado, como en el seguro de desempleo chileno, que combine cuentas individuales con un fondo solidario.

En algunos países, un elemento relevante para el eficaz funcionamiento del mercado de trabajo, sin que se afecte la protección de los trabajadores, es la portabilidad de los beneficios de la seguridad social. A veces éstos están vinculados a la permanencia en una determinada empresa, lo cual obstaculiza la movilidad voluntaria de los trabajadores dado que perderían los derechos acumulados. La portabilidad de los beneficios implicaría que los trabajadores pudieran aprovechar mejores oportunidades laborales sin perder este componente de su protección social. En un contexto con una elevada migración intrarregional, otro tema importante en el cual ya se han logrado algunos avances es la portabilidad internacional de los beneficios.

8.3. LA REGULACIÓN DEL MERCADO LABORAL

La regulación de las relaciones laborales individuales y colectivas es, sin duda, el aspecto más complejo del debate sobre el rediseño de la institucionalidad laboral. Muchas medidas se perciben como generadoras de beneficios y daños unilaterales para los diferentes agentes y parece más difícil formular soluciones favorables para todas las partes como es factible sin grandes problemas, por ejemplo, en las políticas activas del mercado de trabajo. Esta situación se expresa en una falta de consenso en muchas áreas. El disenso ya se observa en la etapa de diagnóstico, pues las partes no logran llegar a una interpretación común de la situación actual, lo cual serviría de punto de partida para el debate sobre las reformas pendientes.³⁶ Esto incluye, entre otras cosas, los beneficios y costos de la integración a la economía global y las características de la regulación laboral y del funcionamiento del mercado de trabajo. Con frecuencia se confunde flexibilidad laboral con bajos costos laborales, o se la identifica con aspectos parciales (como la facilidad de contratación y despido), pero además de la flexibilidad de los costos laborales y de la flexibilidad numérica externa, también habría que considerar la flexibilidad numérica interna y la funcional. Desde una perspectiva más amplia, este concepto abarca no sólo la flexibilidad del mercado de trabajo (de empleo y salarios), sino también la flexibilidad del insumo trabajo (flexibilidad del capital humano, mecanismos para promover la productividad) (Amadeo y Camargo, 1993). Específicamente, engloba también la generación de oportunidades para favorecer las

36 Este disenso no sólo caracteriza el debate en América Latina; sobre los desencuentros en el debate a nivel global, véanse Freeman (2005b) y Berg y Kucera (2008).

trayectorias laborales ascendentes de los trabajadores. En resumen, la caracterización de una institucionalidad laboral como flexible o rígida es muy compleja debido a la multiplicidad de variables relevantes,³⁷ y los protagonistas suelen hacer un uso selectivo de los resultados de los estudios específicos, lo que dificulta el diálogo.

Además, en general el debate se presenta en diferentes niveles de abstracción, como cuando se enfrenta un análisis de la normatividad y sus posibles repercusiones en el mercado de trabajo con otro que hace hincapié en el funcionamiento real de esta normatividad y de este mercado, por ejemplo, mediante la contraposición de mecanismos que limitarían el despido y la contratación con altos niveles de rotación. Esto se relaciona con la ubicación del debate en diferentes mercados, ya que algunos estudios se refieren al funcionamiento del mercado laboral formal, mientras que otros incluyen al sector informal en el análisis. En consecuencia, mientras que una perspectiva puede ver un estancamiento en la institucionalidad debido a la ausencia de reformas, otra puede ver profundos cambios en el funcionamiento del mercado laboral debido a variaciones en la composición de la estructura de las ocupaciones, a un uso diferente de la institucionalidad existente y a modificaciones de hecho en un nivel inferior al de la legislación laboral (Bensusán, 2006).

Relacionado con lo anterior, el debate a menudo carece de especificidad, por ejemplo cuando se cuestiona cierta rigidez del mercado de trabajo sin especificar los orígenes de esta ausencia de flexibilidad ni aclarar qué regulación específica causa qué daño (Weller, 2007). La rigidez puede deberse, además de a las regulaciones laborales, al funcionamiento de los otros mercados y a la lógica del comportamiento de los actores en el mercado de trabajo, ya que ellos podrían, por ejemplo, preferir relaciones laborales más estables a una elevada rotación.

Esta falta de consenso en el diagnóstico dificulta el avance hacia acuerdos para perfeccionar la regulación laboral. Si bien no se puede aspirar a una superación de estas discrepancias en un período corto, sería bueno aclarar los términos del debate para enfrentar los retos que se presentan en esta área. Entre los desafíos, con importantes diferencias de un país a otro, se pueden enumerar los siguientes:

- Los actores en el mercado laboral deben reconocerse como interlocutores legítimos. El cumplimiento de esta condición fundamental se complica debido a la historia conflictiva ya mencio-

³⁷ En consecuencia, la posición de un país en las clasificaciones correspondientes puede cambiar mucho según las variables consideradas.

nada, por lo que requiere de estrategias graduales que permitan generar una confianza mutua, ya que se trata de un proceso de aprendizaje (Jørgensen, 2009). Este proceso presenta grandes diferencias entre las distintas sociedades debido a la gran variedad de experiencias históricas.

- En muchos casos, los sindicatos necesitan reforzar su posición como interlocutores válidos y eficaces en representación de los trabajadores. Para lograrlo, sería indispensable que dejaran de lado las prácticas corporativistas, que superaran la falta de autonomía y democracia interna, y que mejoraran su capacidad negociadora sobre la base de una mayor predisposición al estudio y al análisis.
- El aparato jurídico a veces es incoherente. Por ejemplo, en algunos países existen discrepancias entre los derechos constitucionales y la legislación laboral. Esto implica que el tema del funcionamiento real de la institucionalidad laboral se traslade del debate y la decisión en el ámbito político, así como en la negociación colectiva, al ámbito jurídico, con resultados a menudo imprevisibles.
- En muchos países, el grado de cumplimiento de las normas existentes es bajo y la experiencia ha demostrado que la reducción de costos y la flexibilización no son suficientes para aumentarlo. Esto suele tener un efecto nefasto sobre la credibilidad de las decisiones políticas y estimular la búsqueda de caminos para evadir las normas más que promover los esfuerzos por ajustarse a ellas. Por otra parte, es indispensable que el cumplimiento de la normatividad sea objetivamente factible.
- Para que la institucionalidad laboral sea eficiente y equitativa, el nuevo contexto económico tiende a exigir un mayor espacio para la negociación colectiva frente a una detallada regulación legal. Por lo tanto, es importante que se definan los niveles y las áreas temáticas correspondientes de la negociación. Sin embargo, la regulación legal seguirá siendo imprescindible para establecer pisos mínimos, en vista de los grandes segmentos que no cuentan con el nivel de organización ni la capacidad de negociación requeridos.
- Un sistema integrado de información laboral constituye un elemento de suma importancia para analizar el desempeño del mercado de trabajo y el debate sobre su institucionalidad. Sin embargo, a pesar de las mejoras recientes, muchos países presentan gran escasez de datos sobre el mercado laboral.

Si bien el diseño de la institucionalidad, como se ha argumentado a lo largo de este documento, sólo puede ser el resultado de los procesos específicos de

cada país, a continuación se ofrecen algunas sugerencias en cuanto a aspectos puntuales, basadas en las experiencias de la región:

- Según indican las experiencias dentro y fuera de la región, la introducción de una serie de contratos “atípicos” no ha contribuido a generar más empleo y ha incidido en una mayor segmentación del mercado laboral. Se sugiere centrar las reformas en los contratos “típicos”, flexibilizándolos y combinándolos con mejores mecanismos de protección (Tokman, 2007a). Los contratos atípicos deberían reservarse para situaciones especiales, como el trabajo por temporada o a tiempo parcial y las tareas específicas o de capacitación. Además, debería asegurarse que los contratos “atípicos” generen los mismos derechos que los contratos “estándares”, en su correspondiente proporción.
- Dado que el principal argumento en contra de los contratos a plazo indefinido es la rigidez que generarían los sistemas de indemnización por despido, se sugiere considerar la transformación parcial del gasto de indemnización en contribuciones periódicas a un sistema de seguro de desempleo basado en cuentas individuales. De esta manera, no se reduce la protección financiera contra el desempleo y, según las cuotas mensuales, posiblemente tampoco disminuiría el costo laboral no salarial total, aunque sí el costo del despido. Al respecto, caben dos consideraciones: en primer lugar, las condiciones de despido no deben “petrificar” las relaciones laborales existentes, pero tampoco deben fomentar una rotación máxima. El vínculo positivo entre la estabilidad laboral y la formación de capital humano y el aumento de la productividad es un factor clave.³⁸ Además, es frecuente observar que las empresas no aplican todos los instrumentos legales disponibles que les permitirían alcanzar una mayor flexibilidad en el manejo de su personal. Esto indicaría que, desde su perspectiva, la aplicación de una flexibilidad máxima no es necesariamente óptima.³⁹ Más bien parece que, en

38 Chacaltana y García (2001) muestran este vínculo positivo en el caso del Perú. Perry y otros (2006) resaltan el efecto negativo de la inestabilidad laboral en la formación de capital humano, mientras que Auer, Berg y Coulibaly (2005) recalcan que la relación entre estabilidad laboral y productividad es positiva pero no lineal.

39 En Colombia se ha observado una discrepancia entre algunos economistas que favorecen la flexibilización del mercado de trabajo y los empresarios, que adoptan una posición más cautelosa (Universidad Externado de Colombia, 2003). En México se ha registrado una divergencia entre el discurso de la cú-

un escenario con grandes y frecuentes cambios, la respuesta ideal en cuanto a los requisitos, tanto inmediatos como a más largo plazo, no resulta obvia para muchas empresas que siempre están buscando las soluciones adecuadas.⁴⁰ En segundo lugar, habría que distinguir claramente entre los costos laborales y la flexibilidad. Si la inflexibilidad causada por una regulación específica constituye un cuello de botella para el funcionamiento eficiente del mercado de trabajo, podría ser recomendable modificarla aunque ello implique mayores costos. La situación sería diferente si el obstáculo estuviera relacionado con el monto de los costos laborales.

- En muchos países se debate sobre la institucionalidad laboral respecto de las microempresas y las pequeñas empresas. La experiencia ha mostrado que en estos casos no es suficiente reducir los costos laborales para fomentar su formalización masiva (Chacaltana, 2007). Sin embargo, debido a que estos costos suelen ser demasiado elevados para este tipo de empresas, la estrategia de formalización gradual que incidiría en una mejora de las condiciones laborales en este segmento podría incluir esquemas especiales que provocaran su reducción transitoria.
- El fomento de la flexibilidad interna, en términos de funciones, salarios y horas, es un tema de creciente relevancia que requiere un marco legal común y una intensa negociación colectiva. Si bien este aspecto de la flexibilidad puede generar beneficios inmediatos en la productividad y los salarios, así como estabilidad de empleo, es innegable que también conlleva riesgos y cargas, por lo que el diálogo debe ser continuo para generar los ajustes necesarios.
- Por el lado de la oferta, la falta de flexibilidad puede ser un obstáculo que impida la incorporación al mercado de trabajo, sobre todo de mujeres que estarían interesadas en aprovechar oportunidades laborales para generar un ingreso para sí mismas y para su

pula empresarial y las prácticas en las empresas, que no aplican todos los instrumentos de flexibilización disponibles (De la Garza y Bouzas, 1998). De todas maneras, existen diferentes visiones empresariales sobre la flexibilidad laboral como instrumento para mejorar sus resultados (Echeverría y otros, 2004).

⁴⁰ Por ejemplo, en las primeras etapas del enfriamiento económico registrado al inicio de la presente década, muchas empresas estadounidenses mostraron una mayor cautela respecto de los despidos en comparación con la situación similar vivida a comienzos de los años noventa, dado que en la reactivación posterior les había resultado difícil recuperar la fuerza laboral calificada despedida durante la crisis (*The Economist*, 2001: 56).

hogar. Éste no es un tema menor, por la importancia que tiene contar con un mayor número de ocupados por núcleo familiar como una de las principales determinantes para sacar a un hogar de la pobreza. Al tiempo que tienden a debilitarse las pautas culturales de una división del trabajo que excluye a grandes segmentos de mujeres de la inserción en los mercados laborales en la región, persisten algunas restricciones, sobre todo para las mujeres con niños en edad preescolar y escolar. Por este motivo, al abrir la gama de opciones para estas mujeres, las políticas con las cuales la sociedad asume una parte de la responsabilidad en las tareas vinculadas a la reproducción contribuyen a flexibilizar la oferta laboral.

- Hay muchas mujeres que preferirían una inserción en el mercado de trabajo a tiempo parcial, lo que suele citarse para justificar el establecimiento de contratos de este tipo. Sin embargo, habría que evitar que estos contratos más flexibles contribuyan a una mayor precarización de las relaciones laborales –para lo cual hay que integrarlos a los sistemas de seguridad social– y sean un instrumento para reforzar la segmentación por género, lo que se vincula además con el debate más amplio sobre la división del trabajo por género.
- Frente a los altos niveles de incumplimiento de muchas normas, habría que mejorar la inspección en los lugares de trabajo. Es recomendable contar con estrategias de inspección que apoyen a las empresas en el cumplimiento, más que castigarlas por el incumplimiento, sobre todo en el caso de las pequeñas y medianas (Schrank y Piore, 2007). En una línea similar se ubican iniciativas como la certificación del cumplimiento de normas como “buen empleador” por parte de las autoridades o, en un proceso de adhesión voluntaria, por parte de iniciativas de responsabilidad social o compromiso global.

9. ALGUNOS ASPECTOS ESTRATÉGICOS PARA EL PERFECCIONAMIENTO DE LA INSTITUCIONALIDAD LABORAL

Existe un amplio consenso en el hecho de que, si bien los países de la región enfrentan desafíos similares, sus respuestas no pueden ser las mismas. La evolución histórica de las características de la institucionalidad laboral actual, resultado de procesos socioeconómicos y políticos específicos de cada país, y de las características de las relaciones entre los principales actores del mercado laboral, así como el grado de desarrollo de los mercados de trabajo, tienen una

marcada influencia en las opciones estratégicas para perfeccionar las políticas laborales, las políticas de protección frente al desempleo y las políticas activas del mercado de trabajo.

En este sentido, cada país tiene que encontrar su propio camino para elaborar las respuestas adecuadas a los retos planteados por la economía mundial a fin de ofrecer a la población el máximo bienestar posible.⁴¹ A esto debe contribuir la institucionalidad laboral, cuyo propósito último es generar empleo de calidad, fomentando un funcionamiento eficiente de los mercados de trabajo y protegiendo y reforzando a los menos favorecidos en un mercado con desigualdades estructurales entre los actores.

Una lección importante del modelo de la flexiguridad es que los diferentes componentes de la institucionalidad laboral deben considerarse complementarios y reforzarse entre sí. Sin embargo, dada la complejidad del tema en la realidad política de cada país, es poco probable que se logre una reforma conjunta de toda la institucionalidad. Por lo tanto, resulta clave identificar las principales deficiencias de la institucionalidad actual.

Cabe señalar que la historia conflictiva de las relaciones laborales en muchos países representa un gran obstáculo para lograr acuerdos y reformas sostenibles en esta área tras haberse generado un alto grado de desconfianza entre las partes. Algunos elementos estratégicos para avanzar en este tema son:

- El diálogo social. Las reformas impuestas por algunos actores específicos que aprovecharon una coyuntura política favorable a sus intereses tienen un bajo nivel de legitimidad y usualmente son objeto de presiones para realizar contrarreformas una vez que cambia la coyuntura política. De allí surge lo que en varios países de la región se percibe como una variación oscilante de la institucionalidad laboral. En contraste, las reformas negociadas tienen una legitimidad más amplia y tienden a una mayor estabilidad en el tiempo.
- Las normas internacionales de trabajo pueden ser una valiosa referencia para el diálogo social, sobre todo las llamadas “fundamentales” (la libertad de asociación y la libertad sindical y el derecho de negociación colectiva, la eliminación del trabajo forzoso y obligatorio, la abolición del trabajo infantil, la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación). En vista de su origen tri-

41 Para la sostenibilidad de la institucionalidad laboral también es relevante que mantenga una cohesión entre sus diferentes componentes, lo que pone en cuestión el enfoque que propone construir esta institucionalidad en un país dado por medio de una sumatoria de mejores prácticas internacionales (Novick, 2008).

partido en el marco de las deliberaciones en la OIT, las normas internacionales ya son resultado del diálogo social y generalmente ofrecen un amplio espacio para que el debate nacional las transforme en reglas relevantes y legítimas en cada país.

- La necesidad de contar con más recursos para reorientar la institucionalidad laboral. Para no aumentar los costos laborales, con el posible efecto negativo que ello podría tener en la demanda laboral, estos recursos tendrían que financiarse con ingresos fiscales. En diferentes oportunidades,⁴² la CEPAL ha propuesto un pacto fiscal y social que consensúe los objetivos a largo plazo y contribuya a su financiamiento y a su sostenibilidad macroeconómica por medio de un manejo responsable de las finanzas públicas.
- El gradualismo. Si bien parecería atractivo negociar un paquete unificado de reformas en todas las áreas relevantes, en muchos países este procedimiento se presenta como poco factible en vista de la desconfianza reinante entre las partes. En consecuencia, se requiere un proceso de generación de confianza que podría basarse en avances graduales que, de ser favorables, ampliarían el espacio para nuevos acuerdos.
- La inserción de la institucionalidad en una estrategia de desarrollo a largo plazo. La estrategia de desarrollo y sus correspondientes objetivos definen algunos de los requisitos clave para la institucionalidad laboral, relacionándola con aspectos no laborales (por ejemplo, en el área de la educación y el avance tecnológico).

Los compromisos voluntarios que marcarían la orientación básica respecto de algunos temas en cuestión constituyen otro mecanismo para la generación de confianza. Estos compromisos podrían materializarse en la adhesión a determinados códigos de conducta o en una mayor inclusión de aspectos laborales en las políticas de responsabilidad social empresarial.

Una transformación significativa de la institucionalidad laboral puede generar inquietudes con respecto a los derechos de los trabajadores, sobre todo si un componente de esta transformación fuera la eliminación de determinadas regulaciones percibidas como mecanismos de protección por los trabajadores y como rigidez por los empresarios. Resulta claro que la simple promesa de que una reforma de este tipo redundaría en beneficios para los trabajadores, ya que estimularía la generación de empleo, no es suficiente para otorgarle viabilidad. Por lo tanto, parece indispensable dedicar los esfuerzos prioritarios al diseño o la mejora de un sistema de protección frente al desempleo. Más que en la de-

42 Véase, por ejemplo, CEPAL (2004b).

fensa de los puestos de trabajo, este sistema se centraría en una mayor protección de los ingresos. Las características del esquema dependerían de la situación específica de cada país y de la forma en que se logre promover un pacto social para llegar a un consenso a la luz de las complejas variables de financiamiento, cobertura, derechos, obligaciones y servicios complementarios, entre otras.

Las políticas activas del mercado de trabajo facilitan la generación de confianza y procesos de aprendizaje. Si bien no se pueden negar las discrepancias –en cuanto al financiamiento, manejo y control de los programas–, la similitud en los intereses fundamentales de los principales actores favorece acuerdos sobre instrumentos específicos. En vista de los grandes retos pendientes, por ejemplo en materia de capacitación, un amplio diálogo sobre el perfeccionamiento de las políticas activas del mercado de trabajo puede tener un resultado muy favorable que abra espacios para el debate en otros ámbitos.

Sin duda, el área más compleja es la regulación del mercado de trabajo, donde los intereses específicos se confrontan de manera más abierta. Cabe recordar que el fin último de la regulación es generar empleo de calidad, para lo cual debe cumplir con el doble objetivo de estimular un funcionamiento eficiente del mercado de trabajo y de proteger a los actores más débiles. Si se considera este doble objetivo, resulta obvio que no siempre es fácil alcanzar soluciones donde todos los actores salgan favorecidos, a pesar de que haya aspectos de la flexibilidad y de la estabilidad (“rigidez”) que convengan tanto a las empresas como a los trabajadores. Como ya se ha establecido, lograr una coincidencia en el diagnóstico parece una condición fundamental para poder llegar a acuerdos sobre medidas de perfeccionamiento de la institucionalidad laboral.

Como se ha argumentado en el apartado 3 (“Las instituciones laborales”), para ello no existe una única receta independiente del espacio y del tiempo. Más bien hay que analizar caso por caso y ver cuáles son los impedimentos para que la institucionalidad laboral pueda cumplir mejor sus metas en una situación específica. Para realizar este análisis se ha adaptado la propuesta de Hausmann, Rodrik y Velasco (2005) sobre el fomento del crecimiento económico, que en síntesis consiste en identificar en cada país los cuellos de botella que obstaculizan el logro de un crecimiento más dinámico. Esta estrategia se opone a aquellas que presentan recetas comunes para todos los países y toma en cuenta la gran diversidad que reina entre las distintas sociedades de la región, donde existen diferentes formas de combinar la protección del empleo con la protección sociolaboral (Tokman, 2007b: 51).

Para identificar las dificultades que impiden la generación de empleo de calidad se puede utilizar el “árbol invertido” presentado en el diagrama 1.⁴³ En

43 Weller (2007: 59-64) presenta algunos ejemplos para la identificación de cuellos de botella y posibles soluciones.

caso de que exista una brecha en la generación de empleo de calidad –como ocurre en todos los países de la región si se consideran las tasas de desempleo, los bajos ingresos, la falta de cobertura de seguridad social y otros factores–, se analiza en primer término si la generación de empleo formal es baja o si es significativa pero prevalecen los puestos de baja calidad.⁴⁴

En caso de baja generación de empleo formal, el segundo paso sería identificar si los problemas se deben principalmente a un débil crecimiento económico o a que dicho crecimiento no tiene el suficiente efecto positivo en el mercado de trabajo, lo cual puede ser consecuencia de una baja elasticidad empleo formal-producto o del tamaño limitado del sector formal en la estructura económica del país correspondiente. Cuando se identifica el bajo crecimiento económico como el principal motivo de una reducida generación de empleo, se diferencian las causas relacionadas con el mercado de trabajo de las ajenas a éste. Entre las primeras se encontrarían aspectos cualitativos, relacionados con la acumulación de capital humano, y aspectos que obstaculizan una mayor inserción laboral, basados en factores demográficos o culturales, o en factores institucionales que frenan la oferta laboral y la contratación.

Si el crecimiento económico es razonablemente alto pero la generación de empleo formal es baja, puede ocurrir que algunos precios macroeconómicos, como el tipo de cambio, sesguen las inversiones en contra de la contratación de asalariados o que el crecimiento esté liderado por sectores con poco uso de mano de obra. También puede ocurrir que los factores institucionales provoquen rigidez o altos costos laborales que vayan en detrimento de la generación de empleo formal. Asimismo, puede darse el caso de que exista una razonable elasticidad empleo formal-crecimiento económico, pero que el número absoluto de nuevos puestos de trabajo formal generados sea bajo a causa del pequeño tamaño de este sector.

Finalmente, a pesar de que la generación de empleo formal sea razonable, pueden presentarse dificultades en la generación de empleo de calidad, como indicarían salarios bajos y estancados o los problemas con la protección social. También en estos casos se identifican las características de las dificultades para elaborar propuestas de soluciones específicas.

44 Por razones de simplificación, aquí se supone que los empleos de buena calidad se concentran en el sector formal, por lo que el principal objetivo intermedio consiste en fomentar la generación de empleo formal. Con esto no se ignora que puede haber empleo de buena calidad en el sector informal, donde la mejora de las condiciones laborales es un reto importante, o que puede haber empleo de mala calidad en el sector formal. El concepto de economía informal, más amplio que la perspectiva sectorial, abarca parcialmente estos aspectos (véase Hussmanns, 2004).

Diagrama 1. Mecanismo de identificación de obstáculos para la generación de empleo de calidad

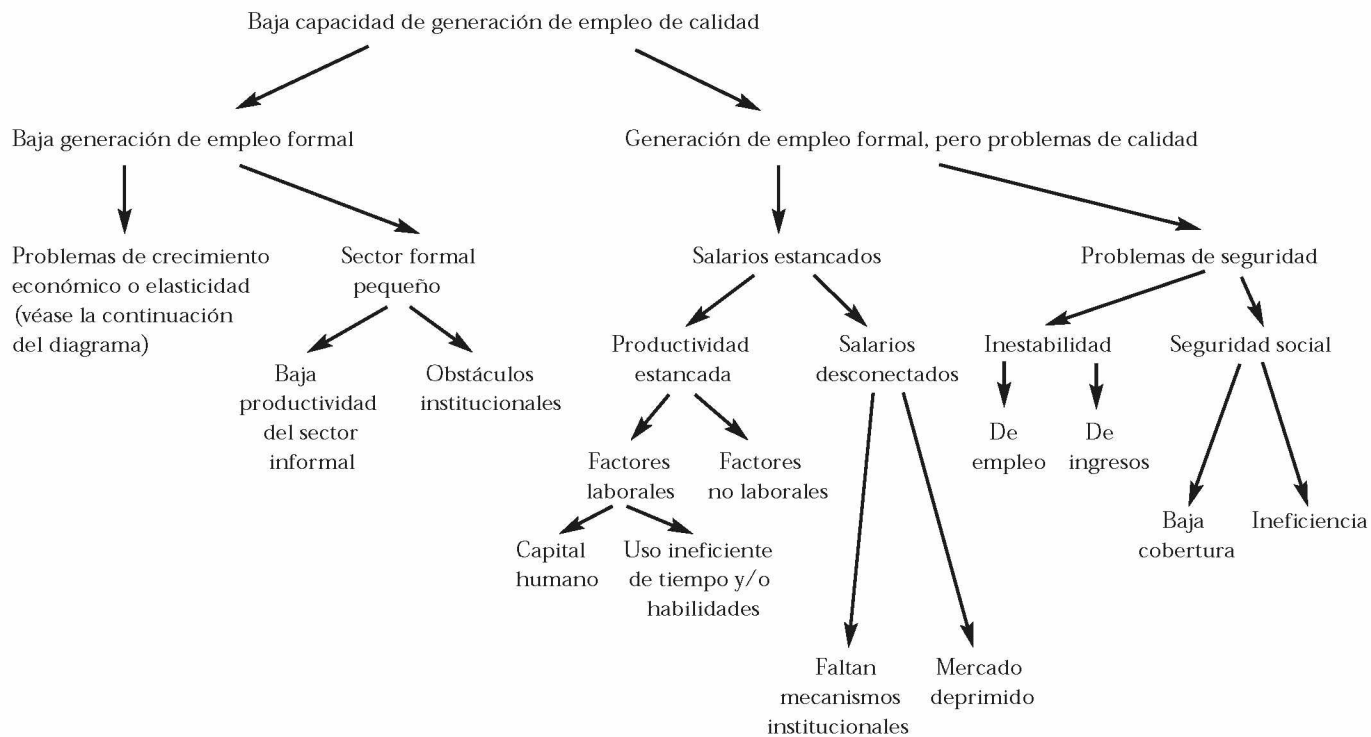
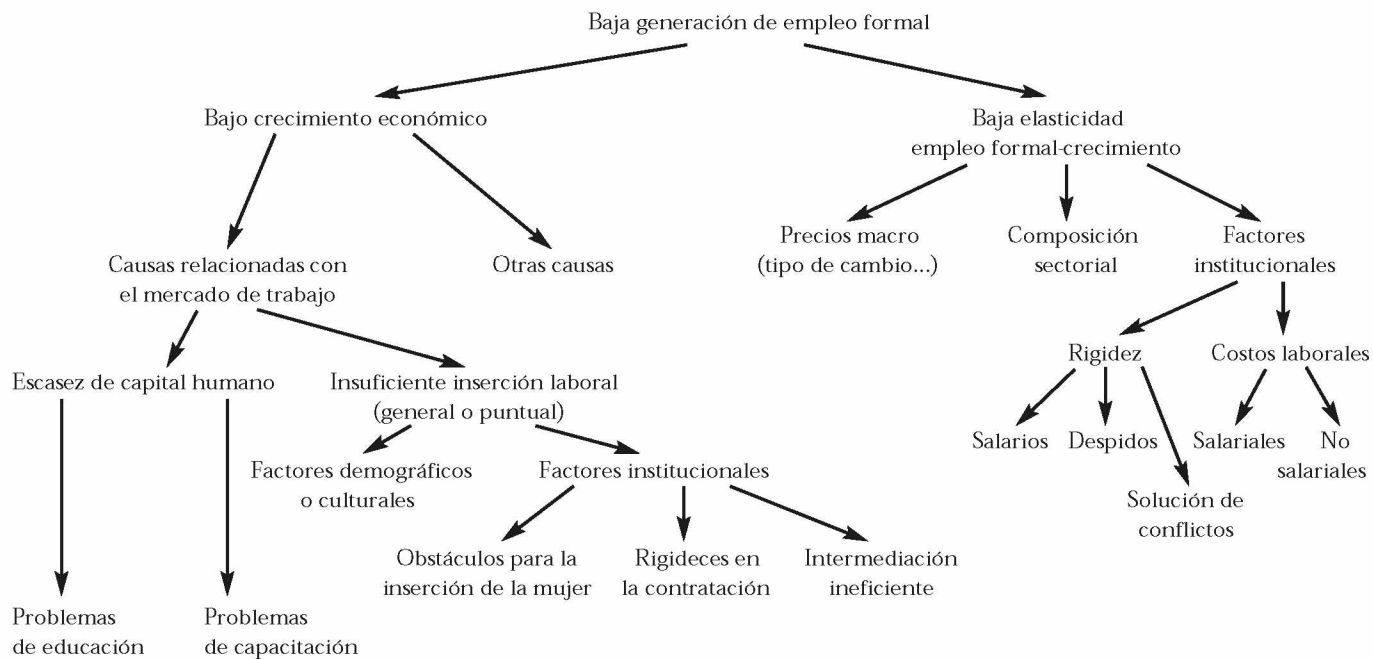


Diagrama 1 (conclusión)



Fuente: J. Weller, "La flexibilidad del mercado de trabajo en América Latina y el Caribe. Aspectos del debate, alguna evidencia y políticas", *serie Macroeconomía del desarrollo*, n° 61 (LC/L.2848-P/E), Santiago de Chile, CEPAL, 2007. Publicación de las Naciones Unidas, n° de venta: S.07.II.G.171.

El objetivo del “árbol invertido” no es la identificación de un solo elemento clave para la solución de los problemas laborales. Además de señalar cuellos de botella, puede ayudar a diferenciar entre aspectos prioritarios y secundarios. Los primeros se caracterizarían por representar un obstáculo mayor para la generación de empleo de calidad y su eliminación podría generar un efecto importante. La remoción de los obstáculos de la segunda categoría tendría un efecto menor y a veces dudoso, y con frecuencia acarrearía costos políticos elevados en relación con el efecto esperable. Si existe la factibilidad política, las reformas de estos aspectos secundarios podrían formar parte de un paquete negociado, donde el consenso se referiría al paquete en su conjunto y no a cada uno de sus componentes individuales.

II. El modelo danés de “flexiguridad” y las lecciones pertinentes para América Latina¹

Henning Jørgensen

1. DIVERSOS ENFOQUES GUBERNAMENTALES DE LA ADAPTACIÓN

Como producto de la globalización, las inversiones, el capital, los bienes y servicios y, hasta cierto punto, el trabajo se mueven fácilmente de un país a otro. Esta facilidad ha aumentado la presión para adaptarse en las relaciones nacionales de empleo, la formación de salario y las regulaciones impositivas y de bienestar, con el fin de promover la competitividad y el desempeño eficiente de la economía. Las nuevas situaciones socioeconómicas han producido inseguridades relacionadas con las economías y los mercados de trabajo modernos, y los gobiernos y asalariados están llamados a responder. Las demandas por parte de los empleadores de mercados de trabajo más flexibles y menos restrictivos se topan con la esperanza de los trabajadores de contar con más oportunidades laborales, mayores ingresos y más protección del empleo. Las contradicciones inherentes a esas demandas hacen que la discusión en torno a la flexibilidad y la seguridad sea cada vez más pertinente. Las preguntas sobre cómo modernizar los mercados de trabajo como respuesta a las presiones externas y las demandas internas, y sobre cómo tomar decisiones a futuro en relación con esos temas –tan sensibles en términos políticos– son esenciales para el debate.

Durante mucho tiempo, en la mayoría de los países occidentales las necesidades de adaptación se cubrieron mediante la reducción de los impuestos y el gasto, y la desregulación de la economía y el mercado de trabajo. Esta fórmula se ha implementado en diferente medida, según el país en cuestión, pero no se puede negar que las teorías neoliberales se han utilizado en la mayoría de los países capitalistas. El concepto de “flexiguridad” ofrece una alternativa a este proyecto de política, y es una forma de combinar la competitividad y la cohesión social en una comprensión distinta de la relación entre flexibilidad y seguridad. Esta noción no presupone que sólo la flexibilización conducirá a más empleos y a un mejor funcionamiento de los mercados

1 Para una versión ampliada de este capítulo, véase Jørgensen (2009).

de trabajo. Un equilibrio sensato y justo entre la flexibilidad y la seguridad, teniendo en cuenta los distintos intereses de los interlocutores sociales, facilitará la eficiencia del mercado de trabajo. Incluso la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) ha respaldado esta política (OCDE, 2004), y en 2007, la Unión Europea declaró la flexiguridad una política institucional oficial tras muchos años de intensos debates. En los últimos cuatro o cinco años ha aumentado enormemente la atención internacional prestada a este modelo.

La filosofía básica que subyace tras la flexiguridad es que la flexibilidad y la seguridad no son mutuamente excluyentes; por el contrario, en muchas circunstancias se complementan. Las nuevas formas de diseñar la interacción entre ambas encierran el potencial de crear situaciones beneficiosas para todas las partes en casos que, de otro modo, se considerarían conflictivos o peligrosos para la competitividad y, quizás, para el orden social durante los procesos de adaptación. Eso también implica que no debe creerse que la flexibilidad es la única preocupación de los empleadores, y la seguridad, la única preocupación de los empleados. Los mercados de trabajo modernos dan muestra de los intereses de muchos empleadores por mantener relaciones de empleo estables y conservar empleados leales y bien calificados. Por su parte, muchos empleados se han dado cuenta de que les conviene organizar el equilibrio entre trabajo y vida privada de manera flexible y desean ajustar sus vidas a preferencias más personales. El sector público aspira a lograr un desarrollo equilibrado y a alcanzar las metas de política pública. Por consiguiente, la flexibilidad y la seguridad son conceptos multidimensionales, y la flexiguridad debe estudiarse en los entornos nacionales, describiendo y analizando la interacción entre los componentes de cada sistema en particular.

El caso de Dinamarca se considera uno de los mejores ejemplos de flexiguridad del mundo real, a pesar de que el país cuenta con una economía pequeña y abierta, particularmente vulnerable a las presiones competitivas de la globalización. La Unión Europea y otros actores han considerado el modelo danés de flexiguridad como un ejemplo de "buena práctica" del cual se puede aprender. En Dinamarca, la escasa protección de un puesto de trabajo específico se combina con una fuerte protección del ingreso y el empleo. El país tiene tasas elevadas de impuestos, un amplio sector público, generosas prestaciones sociales y una sólida coordinación de políticas de tradición corporativista; sin duda, no concuerda con la ortodoxia económica dominante a nivel internacional. Sin embargo, la capacidad danesa de alcanzar el éxito socioeconómico como resultado de la interacción entre instituciones económicas, políticas y sociales es incuestionable. La flexiguridad danesa goza de un gran respeto, pero aún no se comprenden muy bien los mecanismos y los fundamentos de ese sistema. La bibliografía sobre flexiguridad suele identificarla a las regulaciones

del mercado de trabajo danés, pero eso es demasiado unidimensional. Se necesita más conocimiento documentado, además de comparaciones y estudios de transferencia de políticas de los elementos de la flexiguridad. En este sentido, es importante no caer en la trampa expresada por un proverbio chino: “En el patio del vecino, la gallina parece ganso”.

Aun cuando no exista una definición común establecida, ni los medios para caracterizar este modelo en forma cualitativa o cuantitativa, la investigación y el debate político coinciden en que Dinamarca cuenta con un sistema de flexiguridad que funciona y puede transmitir enseñanzas a otros países. En Dinamarca, la flexibilidad no se ha reducido, pero la precariedad asociada con ella ha disminuido, y los factores más avanzados de seguridad del empleo y ampliación de capacidades han contribuido al desarrollo socioeconómico positivo del país. Para ser eficaces, el fomento de mercados de trabajo flexibles y la garantía de seguridad deben permitir que los asalariados sean adaptables para ingresar y reingresar al empleo productivo e impulsar sus carreras. Esto exige un claro énfasis público en mercados de trabajo activos, estrategias de aprendizaje de por vida y sistemas estables de seguridad social para ofrecer a las personas seguridad de ingreso y permitirles combinar la vida laboral con el cuidado privado y la vida familiar. La igualdad de oportunidades para hombres y mujeres también debe ser un atributo del modelo de flexiguridad.

En este capítulo la flexiguridad se define como las relaciones institucionalizadas entre un régimen de mercado de trabajo y las políticas intervencionistas vinculadas a la seguridad de los asalariados y la dinámica de ese mercado. Tal concepción destaca la interacción de las instituciones y la producción de complementariedades que promueve, al mismo tiempo, la competitividad y la cohesión social. No se trata de una concesión entre flexibilidad y seguridad, pues no estamos ante un juego de suma cero. La flexiguridad no es una estrategia política simple ni unilateral, como se ilustrará por medio del análisis del modelo danés.

En este momento, Dinamarca muestra un buen desempeño. Consideramos que otros países pueden aprender más sobre el éxito de Dinamarca con el modelo de flexiguridad. La cuestión de la transferibilidad de este procedimiento a los países latinoamericanos se aborda al final del capítulo.

2. PILARES INSTITUCIONALES DEL MODELO DANÉS DE FLEXIGURIDAD

Situada en el norte de Europa, con un clima bastante frío, Dinamarca es un país capitalista muy desarrollado, con un marco de Estado de Bienestar universal. Durante más de treinta y cinco años, el sector de servicios –público y pri-

vado— ha dominado la estructura de producción y, en la actualidad, tres de cada cuatro asalariados se dedican a actividades administrativas y de servicios. Sólo durante un breve período, desde la década de 1950 hasta inicios de la década de 1970, el sector manufacturero empleó a la mayoría de los asalariados y representó la mayor parte de las exportaciones del país. Ahora, la composición cambiante de la estructura de producción ha causado la proliferación de las actividades basadas en el conocimiento. Las pequeñas y medianas empresas son características de la estructura de producción danesa. El país tiene una fuerza laboral de 2,8 millones de personas y una población de 5,6 millones.

Durante la segunda mitad del siglo XX, el Estado de Bienestar danés evolucionó hasta convertirse en un sistema integral de seguridad social con esquemas relativamente generosos de compensación económica y mucha ayuda al sector público. Un sólido sistema impositivo basado en escalas progresivas es fundamental para el buen funcionamiento del sector público. La compensación, la prevención y los servicios públicos se utilizan para redistribuir la riqueza y, en consecuencia, hay grandes gastos públicos sociales. En 2003, los egresos del sector público en Dinamarca ascendieron al 28% del PIB (Producto Interno Bruto). El mecanismo de bienestar universal es muy redistributivo; se hace cargo de las funciones de cuidado y promueve el empleo femenino. Se fundamenta en la ciudadanía, y otorga a todas las personas los mismos tipos de beneficios y servicios, de conformidad con normas de bienestar políticamente definidas. Además, es favorable a las mujeres, y ha redefinido el concepto de familia para incluir a dos personas como sostén familiar. El Estado también emplea a muchas mujeres en funciones públicas. Por lo general, la mayoría de los votantes acepta los elevados impuestos necesarios para financiar este sistema integral de asistencia social, ya que ellos se benefician de esos acuerdos, y una amplia mayoría de ciudadanos ha aceptado los valores igualitarios. Actualmente el Estado proporciona empleo a casi un tercio de la fuerza de trabajo.

El empleo pleno y el crecimiento económico han sido metas políticas esenciales desde el inicio de la gobernanza macroeconómica, a tal punto que constituyen quizás los objetivos de política más trascendentes durante los años cincuenta y sesenta, y continúan siendo máximas prioridades en Dinamarca. El Partido Socialdemócrata ha estado en el poder durante muchos períodos; pero en Dinamarca suele haber gobiernos de coalición minoritarios, de modo que las concesiones mutuas son obligatorias. Los gobiernos de derecha también han apoyado las metas centrales de política. Nunca se abandonó el empleo pleno, ni siquiera en períodos de crisis económica aguda, en particular en la década de 1980 e inicios de la de 1990. Las políticas macroeconómicas y las intervenciones selectivas, sobre todo por medio de políticas activas del mercado de trabajo y políticas de educación, han sido medidas influyentes para al-

canzar la meta del empleo pleno. Durante la década de 1980 e inicios de la de 1990 no se avanzó mucho en ese sentido, ya que el desempleo aumentó hasta el 12,4% en 1993. Desde entonces, Dinamarca ha combatido con gran éxito el desempleo, que ahora ha disminuido hasta el 1,6% (agosto de 2008). Asimismo, el empleo ha crecido y todos los indicadores económicos básicos muestran un excedente. La tasa de empleo en Dinamarca es del 77,4% (2006), una de las más altas de Europa, y muchos economistas y analistas atribuirían la causa a una buena gobernanza.

Consideramos que esto sólo se puede entender como algo promovido por la estructura institucional del modelo danés de flexiguridad. Se ha institucionalizado una interacción especial entre el mercado de trabajo y un Estado de Bienestar universal que se puede interpretar como un "híbrido" entre regulaciones sociales flexibles basadas en el libre mercado (con reglas liberales de contratación y despido) y los generosos regímenes escandinavos de Estado de Bienestar (con cobertura universal y elevada de seguridad social). Dinamarca es un caso sobresaliente o extremo en lo que concierne a la flexiguridad.

En Dinamarca existe una estructura dual de protección social que sigue la división entre la asistencia social y el seguro social. El país sólo cuenta con elementos de seguro social con respecto a las prestaciones por desempleo, mantenidas por medio del llamado sistema Ghent, que opera con fondos de seguro de desempleo muy relacionados con los sindicatos (que se organizan según niveles de educación). Esta designación proviene del nombre en inglés de la ciudad belga de Gante, donde este sistema se introdujo por primera vez hace más de cien años. Se define como un método de seguro de desempleo subsidiado por el Estado, pero voluntario, administrado por los sindicatos. Desde 1907, el Estado concedió respaldo financiero a estos fondos de seguro de desempleo y, desde 1969 y 1970, también asumió el riesgo financiero del creciente desempleo. Las condiciones económicas tienen una gran influencia en la carga real impuesta a los contribuyentes en este sentido. Básicamente, el Estado dirige el sistema de seguro de desempleo, mientras que las municipalidades administran la asistencia social que beneficia a quienes no son miembros del sistema de seguro. Por lo general, los sistemas firmes basados en servicios y asistencia no son tan fáciles de transformar como los sistemas basados en seguros. No obstante, el sistema Ghent goza de gran apoyo en los sindicatos por haberles abierto un valioso canal de reclutamiento. La estructura dual del sistema danés también se refleja en las políticas de activación de las últimas dos décadas, organizadas en términos administrativos en un sistema de dos niveles: uno a cargo del servicio estatal de empleo y otro a cargo de las municipalidades. Hoy en día existen 31 fondos de seguro de desempleo reconocidos por el Estado, diez de los cuales operan en campos ocupacionales específicos y sólo aceptan personas con la misma formación. La sin-

dicalización en Dinamarca es elevada. Casi el 80% de todos los asalariados pertenece a un sindicato.

Las personas desempleadas “no aseguradas” deben solicitar asistencia social (prestaciones en efectivo) en su municipalidad local. Esas prestaciones en efectivo tienen un tope, pero en esencia están condicionadas al nivel de ingreso del grupo familiar y el monto depende de la situación familiar de cada persona. Para poder recibir asistencia social y prestaciones por desempleo el solicitante siempre debe estar dispuesto a aceptar un empleo en el mercado de trabajo abierto. El Estado de Bienestar universal no sólo concede derechos a todos los ciudadanos, sino que también define deberes. En cuanto a los miembros de los fondos de seguro de desempleo, en Dinamarca no interviene el concepto de familia. Cabe resaltar que los ciudadanos daneses se han definido como asalariados con derechos y deberes. El marco del Estado de Bienestar universal refleja de manera inconfundible un principio de la ética laboral protestante.

Dinamarca tiene un bajo nivel de protección de los puestos de trabajo que caracteriza a su mercado laboral desde hace mucho tiempo. Se institucionalizó mediante el llamado “Compromiso de septiembre” de 1899, el primer convenio colectivo general del mundo. Este convenio fue el resultado de una gran huelga general en ese año que duró cinco meses y tuvo graves implicaciones en todos los segmentos de la sociedad. En el compromiso final de septiembre, que incluyó a la mitad de la fuerza laboral, los empleadores tuvieron que aceptar a los sindicatos como actores colectivos legítimos y contrapartes en los acuerdos, pero el compromiso también definió el derecho de los empleadores a contratar y despedir trabajadores. Desde entonces, se ha permitido que los interlocutores sociales regulen los salarios, las condiciones laborales, el horario de trabajo, las posibilidades de obtener más capacitación y educación y muchos otros asuntos por medio de convenios colectivos. Al resolver problemas en negociaciones bilaterales, se ha gestado una tradición de regulaciones voluntarias del mercado de trabajo.

De ordinario, el aparato político no sólo consulta con los interlocutores sociales antes de formular legislación sobre el mercado de trabajo; con frecuencia se los invita a participar directamente en la elaboración de políticas. A raíz de eso, ha habido relativamente pocas mediaciones políticas en el sistema de relaciones laborales en los últimos cien años. El bajo nivel de protección de los puestos de trabajo creados por el Compromiso de septiembre ha persistido hasta hoy. El sistema danés de relaciones laborales es cardinal para explicar los acuerdos que ahora actúan como elementos esenciales del sistema de flexibilidad. Los acuerdos sectoriales definen la protección de los puestos de trabajo individuales y las reglas pertinentes a los despidos. Por tanto, habrá diferentes regulaciones en las distintas ramas del mercado de trabajo danés. En Dina-

marca no hay un salario mínimo definido en términos de política; de nuevo, es preciso dirigirse a los distintos acuerdos sectoriales para hallar regulaciones concretas. Debido a la diversidad de convenios colectivos y regulaciones, existe una dispersión entre los distintos grupos. Por ejemplo, en la industria de la construcción los períodos de despido pueden ser de un día, mientras que otros obreros gozan de una protección parecida a la de los empleados de oficina.

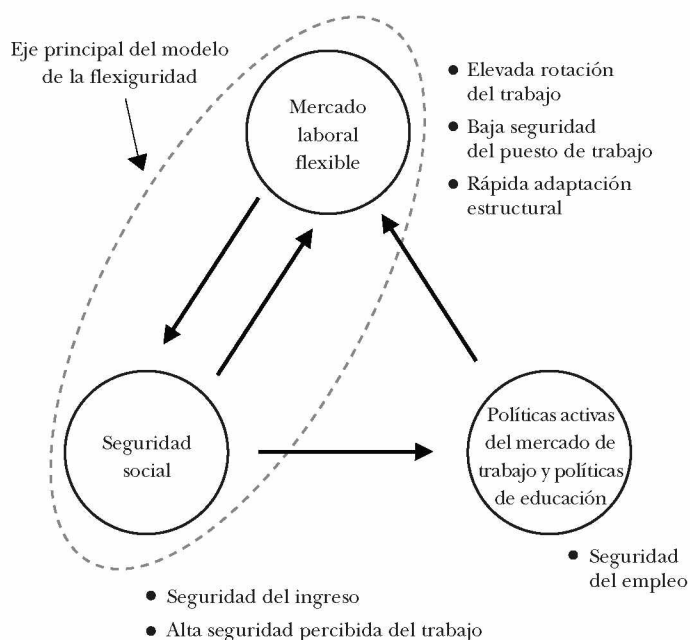
La descentralización de las negociaciones y los acuerdos, y la inclusión de más componentes en los últimos diez a quince años han incorporado una mayor flexibilidad y también mayor seguridad a estos acuerdos privados. Además de los salarios y las condiciones laborales, los derechos de los trabajadores a más capacitación y educación, la participación en la gestión, el horario laboral flexible, las pensiones, los empleos protegidos y los acuerdos sobre permisos son ejemplos de temas tratados en los convenios colectivos. En muchos niveles, el sistema garantiza la flexibilidad en la regulación laboral. La regulación más estricta de múltiples niveles no ha desgastado ni debilitado el sistema de flexiguridad, aun cuando los actores descentralizados han recibido más autonomía.

3. FUNCIONAMIENTO DEL MODELO DANÉS DE FLEXIGURIDAD

Las opciones de flexibilidad de los empleadores y la interacción entre el sistema privado de relaciones laborales y las políticas públicas son cruciales a la hora de explicar el funcionamiento del modelo danés de flexiguridad. El eje primario de este programa es una fuerza de trabajo muy móvil y una seguridad del ingreso apoyada equitativamente por políticas activas del mercado de trabajo y políticas de educación. Juntas constituyen uno de los tres pilares del llamado “triángulo de oro” danés, el cual se ilustra en el gráfico 1.

No existe un elemento único, ni ninguno que opere en forma aislada; las interrelaciones entre los elementos explican los sólidos resultados alcanzados. Es preciso hacer tres apreciaciones generales para entender los procesos que tienen lugar entre estos factores y la coherencia del sistema. Primero, es necesario el apoyo de las políticas macroeconómicas en varias áreas; segundo, los interlocutores sociales (o “las organizaciones del mercado de trabajo”, como se denominan en los países escandinavos) son un componente indispensable del sistema, y tercero, los patrones de comunicación entre los actores, y la capacidad de contacto entre ellos, en distintos niveles de la sociedad son intrínsecamente importantes. Con frecuencia, los interlocutores sociales ocupan puestos destacados en los procesos de formulación de políticas.

Gráfico 1. Principales elementos del modelo danés de flexiguridad



Si no se emplean políticas macroeconómicas favorables, es poco probable que los esfuerzos selectivos de políticas prosperen. Para que exista un crecimiento equilibrado y un aumento en el empleo debe haber factores de atracción y rechazo. Desde 1994, el gobierno danés ha tratado de impulsar la economía mediante reformas financieras y fiscales, lo que ha provocado un aumento de la demanda interna. Una combinación de políticas económicas generales y políticas afinadas del mercado de trabajo ha sido determinante para el éxito danés desde mediados de los años noventa. El crecimiento impulsado por la demanda y las políticas activas del mercado de trabajo se han respaldado entre sí. Cuando se recuperó la economía y cambió la situación del mercado de trabajo, las políticas macroeconómicas volvieron a corregirse para que la inflación no aumentara. Este ejercicio de sincronización funcionó, como lo atestigua el hecho de que la curva de Phillips de Dinamarca se nivelara, a pesar de que el empleo aumentaba y el desempleo disminuía.² La combinación de po-

² La curva de Phillips refleja cómo se relacionan cambios en los salarios nominales y la inflación, por un lado, y en la tasa de desempleo, por el otro. En la

líticas parece haber funcionado bien. Dinamarca también ha convertido el déficit presupuestario en un superávit. Sin embargo, éste debe considerarse un efecto secundario de los fructíferos experimentos de gobernanza y la experiencia con el modelo de flexiguridad, estimulado por inversiones en bienes-tar y una dirección económica general acertada.

También se debe subrayar la posición primordial de los interlocutores sociales, no sólo debido a sus propias regulaciones mediante convenios colectivos –de gran peso en el sistema danés–, sino también a su papel esencial como encargados de formular políticas y agentes de implementación. La “competitividad” y la justicia sustantiva y procesal son básicas para las iniciativas políticas. Ése también es un argumento para que los Estados de Bienestar escandinavos asuman la responsabilidad global de la formulación de políticas del mercado de trabajo además de acuerdos rectores; pero –como se ha mencionado– las autoridades públicas comparten sus poderes con los interlocutores sociales y los actores descentralizados (las municipalidades y los representantes de la sociedad civil). Es necesario colocar a los interlocutores sociales en puestos clave para que exista una adaptación cooperadora, ya que las organizaciones del mercado de trabajo tienen puestos con un eficaz poder de veto dentro del sistema.

La capacidad de contacto –no sólo la capacidad de contrato– es fundamental. Prácticamente en todos los niveles de la sociedad danesa han surgido estructuras acotadas de poder que permiten un acceso sencillo a las autoridades encargadas de tomar decisiones y otros actores. La reproducción institucional y conductual de políticas prácticas comunes mantiene esa cultura de cooperación y consenso. El grado avanzado de la información, la consulta y la participación en la gestión suscita relaciones de confianza entre los actores con el paso del tiempo y constituye el pegamento institucional del sistema. En realidad, no hay una garantía para el desarrollo de la confianza y la cooperación; es una cuestión empírica abierta. En todo régimen de mercado de trabajo hay dimensiones de conflicto; el régimen simplemente se construye a partir de las líneas de conflicto. Pero el modo en que los actores encuentran marcos institucionales para combatir los problemas cambiantes y encontrarles soluciones es decisivo para la cooperación y el aprendizaje.

La reducción del desempleo abierto de un nivel por encima de la media europea a comienzos de los años noventa a uno de los más bajos en la actualidad

versión original, que también valía para Dinamarca previamente a estas reformas (Jørgensen, 2009: 77), un incremento de la tasa de desempleo coincidió con un menor crecimiento de los salarios y del nivel de precios. Posteriormente esta relación dejó de existir, y la inflación y los aumentos salariales nominales se mantuvieron contenidos a pesar de la marcada reducción del desempleo. [N. de E.]

es un resultado obvio del modelo danés de flexiguridad. Otros resultados son el crecimiento del empleo, la gran flexibilidad numérica, la alta movilidad, la baja seguridad del puesto de trabajo pero la elevada seguridad del ingreso y el empleo. También se ha evitado la inflación. Todo esto hace posible una adaptación estructural rápida y cooperadora. Sin las políticas activas del mercado de trabajo y las políticas de educación no sería posible reasignar recursos y dar a los asalariados la calificación y la motivación necesarias para asumir los costos de la adaptación. También es importante fomentar la aceptación de la práctica de hacer frente a la constante incertidumbre. En esto, la representación colectiva de los intereses de empleadores y trabajadores en el procedimiento es vital para el proceso de adopción conjunta de decisiones y la capacidad de contacto disponible.

Al parecer, intervienen simultáneamente dos coordenadas divergentes. Como se mencionó, Dinamarca es especial debido a su tradición liberal respecto del elemento de flexibilidad y su tradición escandinava de Estado de Bienestar respecto de la seguridad, con lo cual se crea un sistema híbrido de empleo. Durante varios años, la gran movilidad también ha sido preponderante por el hecho de que Dinamarca y los demás países escandinavos son economías abiertas que necesitan una adaptación rápida y una organización innovadora del trabajo. El dominio de las pequeñas y medianas empresas propicia la disponibilidad de los trabajadores a cambiar de trabajo y efectuar transiciones en el mercado laboral. Las tradiciones artesanales, las aptitudes comunes y las prioridades de calificación han facilitado el mercado de trabajo elástico. Rara vez se ven en Dinamarca mercados de trabajo internos,³ debido al predominio de las pequeñas y medianas empresas en la estructura industrial. Y las barreras de entrada más bajas a nivel de empresa facilitan el traslado de una compañía a otra. Los daneses se desempeñan en muchos trabajos durante su vida. Como consecuencia, la estabilidad en el puesto de trabajo es baja en comparación con el resto de Europa, casi tan baja como en el Reino Unido y los Estados Unidos (véase Auer y Casez, 2003).

El nivel de renovación y movilidad entre puestos de trabajo es elevado en la mayoría de las categorías de trabajadores del mercado de trabajo danés. Casi una de cada tres personas del mercado de trabajo danés cambia de empleo cada año. Aunque la seguridad regulada del puesto de trabajo es muy

³ Los mercados de trabajo internos hacen referencia al fenómeno por el cual las vacantes se llenan con candidatos que ya forman parte de la empresa, más que con contrataciones externas. Esto fue, como "hecho estilizado", una práctica general en las grandes empresas de la posguerra, que permitía perspectivas de ascenso gradual para quienes ya habían logrado ingresar a la empresa. [N. de E.]

baja, es probable que la seguridad percibida sea más alta. Lo que importa es la seguridad subjetiva del puesto de trabajo y del empleo. La regulación política de seguridad del puesto de trabajo para los asalariados se concentra en los despidos colectivos en respuesta a la regulación de la Unión Europea. La tradición del Compromiso de septiembre, con un alto grado de libertad para los empleadores, ha sido tan fuerte que la protección de las personas en el empleo habitualmente es muy baja en Dinamarca en comparación con los demás países europeos. A pesar de contar con uno de los niveles más reducidos de protección del puesto de trabajo de los países de la OCDE, los trabajadores daneses tienen la sensación de una alta seguridad del empleo (OCDE, 2004). Esto vale para todos los subgrupos de trabajadores (Auer y Casez, 2003). Según un reciente informe del "Eurobarómetro", más del 70% de los daneses consideran que es bueno cambiar de trabajo cada cierto tiempo, mientras que en Alemania, Austria y Polonia ese porcentaje es inferior al 30% (Comisión Europea, 2006b).

Huelga decir que el carácter híbrido del modelo danés es una particularidad, si se tiene en cuenta el contexto europeo. Dinamarca tiene una de las tasas más elevadas de renovación de personal de Europa, y el nivel más alto de movilidad; pero también uno de los planes más avanzados de Estado de Bienestar en relación con seguridad del ingreso y servicios públicos. Cada año, muchos empleados se ven afectados por el desempleo y reciben prestaciones por desempleo o asistencia social durante un breve período de tiempo. Sin embargo, la mayoría encontrará un nuevo trabajo bastante rápido. El desempleo a largo plazo se ha reducido en forma asombrosa desde inicios de la década de 1990. Quienes permanecen sin empleo durante períodos más largos pasan a beneficiarse de los acuerdos de políticas del mercado de trabajo, y vuelven al mercado de trabajo abierto gracias a la ayuda de diversos programas (por ejemplo, capacitación laboral y educación).

En el sistema danés, los elementos más pasivos de seguridad del ingreso se complementan con la solidez de las políticas intervencionistas y los servicios públicos. Las reformas de los años sesenta implantaron un sistema de servicio de empleo público ("*AF-systemet*") que opera con oficinas descentralizadas en todo el país y con interlocutores sociales en puestos directivos influyentes desde 1975. La función de las políticas del mercado de trabajo ha quedado clara para todos los partidos políticos y los interlocutores sociales también. El desempleo desde fines de la década de 1970 y, en especial, durante fines de la década de 1980 e inicios de la de 1990 fue el telón de fondo de las iniciativas políticas más enérgicas para combatir la exclusión social; esto significó mayores ambiciones y movilización de recursos. Ahora, Dinamarca es el país europeo que invierte más dinero en políticas del mercado de trabajo. En total, gasta el 4,5% del PIB, del cual alrededor del 2% se in-

vierte en medidas de políticas activas del mercado de trabajo. En comparación con este nivel, los Estados Unidos invierten sólo el 0,5% en total en políticas del mercado de trabajo; el Reino Unido, menos del 1%; el Canadá, poco más del 1%; Italia, el 1,4%; Austria, el 2%; Francia, el 2,7%, y Alemania, el 3,4% (Comisión Europea, 2006a).

Sin duda, estos elevados egresos en políticas activas del mercado de trabajo se consideran inversiones sociales productivas en Dinamarca. Incluso el gobierno de derecha actual que asumió el poder en 2001 respalda la fuerte inversión en programas educativos y del mercado de trabajo ya que, sin ellos, el modelo danés de flexiguridad sencillamente no sería funcional. Los empleadores también apoyan la estrategia de inversión en políticas del mercado de trabajo porque se benefician de los programas activos que les permiten asegurarse una oferta de mano de obra calificada aun cuando no quieran una justificación social para la toma de decisiones de política pública. Como consecuencia, los empleadores daneses se benefician de las opciones de contrato y despido y de las pocas restricciones políticas relacionadas con su permiso de operación, además de los firmes planes de política pública de las políticas del mercado de trabajo y del bienestar. El servicio de empleo público ayuda a todo tipo de empleadores, en forma gratuita, a contratar y proporcionar más capacitación y educación a sus empleados; y los costos de las políticas activas del mercado de trabajo corren por cuenta exclusiva de los contribuyentes, es decir, de los propios trabajadores. La presencia de instituciones públicas de asistencia social, con mecanismos integrales de guardería infantil y atención de salud, instalaciones recreativas, programas educativos y asistencia para el adulto mayor, apoya en gran medida el trabajo de la mujer a tiempo completo en el mercado de trabajo abierto.

Esto amerita analizar más a fondo la importancia y los elementos de las políticas activas del mercado de trabajo y las estrategias de aprendizaje de por vida del sistema danés.

4. POLÍTICAS ACTIVAS DEL MERCADO DE TRABAJO Y ESTRATEGIAS DE APRENDIZAJE DE POR VIDA

Al examinar las políticas activas del mercado de trabajo, los académicos, los observadores y los políticos siempre se remiten a Dinamarca y los demás países escandinavos, pues éstos constituyen el rincón activo de Europa con respecto a las políticas del mercado de trabajo. Todos los países escandinavos tienen una larga tradición del trabajo como condición previa para recibir compensación económica por la pérdida del ingreso. Durante mucho tiempo,

los ciudadanos de los países escandinavos se han definido como “trabajadores”, respaldados por la poderosa posición del movimiento obrero, sobre todo en Suecia. Desde el principio, la norma era que a los asalariados sólo se les otorgaban derechos si aceptaban obligaciones en relación con el mercado de trabajo: era preciso estar buscando trabajo de manera activa. Esta “línea de trabajo” y las intervenciones públicas mediante políticas activas se encuentran entre los principales componentes que estimulan la participación en el mercado laboral. El hecho de que (potencialmente) todos actúan en el mercado de trabajo no se entiende sólo como un bien común y una medida para mejorar la productividad, sino también como una fuente de ingresos tributarios y una manera de financiar el sistema de asistencia social. Sin embargo, a principios del siglo XX esto benefició sobre todo a los hombres; durante las últimas tres décadas, las mujeres participan en igualdad de condiciones en la vida laboral activa.

Tras las políticas escandinavas del mercado de trabajo hay un principio moral: los derechos y las obligaciones van de la mano. Un nivel generoso de sustitución del ingreso presupone una sólida ética laboral: hay que estar dispuesto a aceptar un trabajo. No es posible concebir los derechos ciudadanos sin reconocer también las obligaciones personales. La compensación del ingreso también se calcula sobre la base de los ingresos anteriores percibidos por el trabajo remunerado. Existe un evidente predominio de los derechos sociales universales, sobre todo en el ámbito normativo de las pensiones. Debido al fortalecimiento en los últimos años de los elementos activos de las políticas del mercado de trabajo en Dinamarca, esto se aprecia sobre todo como el restablecimiento de los principios de la línea de trabajo y la calificación. “Activación” es el concepto europeo que hace referencia a las nuevas formas de ayuda estatal para asistir a las personas desempleadas, entre ellas, medidas como la capacitación laboral y la mejora de las aptitudes, pero también para motivar a los trabajadores a regresar pronto al mercado de trabajo abierto. La zanahoria y el garrote se complementan. Estas medidas no han provocado una ruptura con los principios rectores de la gobernanza. No obstante, en los últimos años se han visto algunos componentes de un enfoque que considera que el trabajo es prioritario, de manera que se ha reforzado la perspectiva de la inserción laboral inmediata. Las municipalidades han intensificado su papel como productores de servicios y organizadores de medidas de activación con el fin de movilizar a las personas que están fuera del mercado de trabajo abierto. Desde 2007, en Dinamarca se han creado nuevas organizaciones comunes de medidas de activación en las que cooperan el Estado y las municipalidades.

El mercado de trabajo es crucial para resolver los problemas de adaptación a nivel nacional. El funcionamiento de las políticas activas del mercado de trabajo y las políticas de educación en Dinamarca promete solucionar las princi-

pales dificultades de los mercados de trabajo europeos: aumentar en general la productividad laboral, en particular mediante la inversión en la destreza y capacidad de la fuerza de trabajo; reducir el desempleo con la ayuda de una combinación de disposiciones generales favorables al empleo y medidas focalizadas para reintegrar a las personas desempleadas en el mercado de trabajo; fomentar más empleo para quienes se encuentran fuera del mercado de trabajo en este momento; aumentar la movilidad geográfica y profesional –que ayudará a las empresas y las personas y puede mantener los incrementos salariales y la inflación en baja– y compensar y redistribuir las oportunidades de ingreso, trabajo y vida personal. De esta forma se han facilitado los procesos de reorganización y adaptación para combatir los problemas de desequilibrio. Desde un principio, la línea de trabajo ha sido el elemento fundamental de las políticas del mercado de trabajo y de calificación.

Todos estos objetivos formaban parte de las contribuciones iniciales a las políticas activas del mercado de trabajo, con Suecia como precursora. La dirección corporativista también contribuyó al desarrollo de las políticas del mercado de trabajo. Desde inicios de la década de 1950 se han trazado numerosas normas de conformidad con el modelo Rehn-Meidner, que postula que las políticas intervencionistas deben basarse en el control económico general de los precios y la aceptación de las políticas salariales solidarias de los sindicatos, y que la “destrucción creativa del capital” es un efecto secundario positivo. Esto debe verse como una manera schumpeteriana de dejar que la competencia debilite las empresas improductivas. El modelo fue aceptado y ha sido utilizado como rasgo distintivo de la sociedad sueca (*folkhemmet* o el hogar del pueblo) y para diseños de política sectorial. Hasta mediados de los años noventa, Suecia mantuvo su posición de liderazgo en esa esfera de política, pero a partir de entonces Dinamarca tomó la delantera, sobre todo desde 2000. Las metas de política social y el desarrollo económico no se han considerado opuestas; al contrario, una mayor eficiencia económica puede ir acompañada de más programas de bienestar social para los ciudadanos. Eso también explica, en parte, por qué las políticas neoliberales no se han implementado en Dinamarca como se ha hecho en la mayoría de los países europeos durante las últimas décadas. Se encuentran en marcha la institucionalización de la representación de intereses, los mecanismos selectivos incorporados al sistema –con la división del trabajo entre los políticos y los interlocutores sociales como variable primordial– y las dependencias de trayectoria respecto de las políticas sociales y del mercado de trabajo.

Llevadas a sus elementos más esenciales, las políticas activas del mercado de trabajo hoy consisten en cuatro funciones: asignación, calificación, activación y seguridad del ingreso. Con el tiempo, podrán agregarse también la salud y la seguridad ocupacionales, pero esta función reguladora no se integra muy bien

en las partes activas de las políticas del mercado de trabajo, ya que la salud y la seguridad ocupacionales pertenecen a un orden independiente de regulaciones de política. Las primeras tres funciones son activas. La asignación es fundamental y está integrada en la manera de proceder de todo sistema económico moderno: asistencia pública para equilibrar la oferta y la demanda. Es una especie de bolsa de trabajo que permite a los empleadores y a los asalariados encontrarse lo más rápido posible mediante la transparencia del mercado de trabajo, el suministro de orientación e información y el emparejamiento (*matching*) de empresas con personas en busca de empleo de una forma adecuada. Es posible disminuir los costos de transacción y evitar las situaciones de falta de correspondencia, los cuellos de botella y el desequilibrio cuantitativo. En términos cualitativos, el proceso de correspondencia mejorará el funcionamiento del mercado de trabajo. La asignación también representa un sólido fundamento político de los servicios de empleo público por ser un componente funcional de las operaciones de todo sistema de mercado liberal.

Durante las últimas dos décadas, cada vez más personas encargadas de tomar decisiones se han dado cuenta de que la estructura de calificación de la fuerza de trabajo es un factor crítico para mejorar la competitividad; además, resulta vital para que el asalariado individual permanezca en un mercado de trabajo con demandas y oportunidades laborales cambiantes. La *Estrategia de Lisboa para el crecimiento y el empleo de la Unión Europea* de 2000 y la edición actualizada de 2005 se basan mucho en esta perspectiva y promueven el aprendizaje de por vida. Este aprendizaje también es ahora uno de los cuatro componentes centrales del enfoque de la flexiguridad de la Unión Europea. La calificación, sobre todo la formal, da a los trabajadores acceso a empleos y carreras profesionales. La capacitación en el empleo y el aprendizaje formal son cruciales, y el sistema de formación profesional continua de Dinamarca –de organización y financiamiento públicos– es imprescindible para el buen funcionamiento de una economía en la que dominan las pequeñas y medianas empresas. Si el sector público no interviene y organiza actividades, habrá una subinversión permanente en la mejora de la capacidad de los asalariados. Éste no es el caso en Dinamarca. El país ha instaurado un nuevo sistema de educación y formación profesional para las personas empleadas y las desempleadas. En 1960 se fundó un sistema para los trabajadores no calificados, y en 1965, un sistema educativo igualmente amplio y global para los trabajadores calificados. Además, los desempleados también deben mejorar su calificación por medio de medidas de “activación”; la educación y la formación han sido elementos sustanciales para la programación e implementación de las políticas activas del mercado de trabajo. Un deseo más ambicioso consiste en que el aprendizaje de por vida sea una realidad para todas las personas; ésta ha sido una meta oficial durante varias décadas. De hecho, Dinamarca es uno de los países euro-

peos donde más adultos participan en cursos de formación profesional continua cada año. En 2007, más de la mitad de la fuerza de trabajo recibió algún tipo de educación, sea pública o privada, orientada al empleo o no, durante o después del horario laboral. El 13% de la fuerza laboral concluye un curso de formación profesional continua al año.

Hasta 2000, la cantidad de personas y los recursos financieros invertidos en formación profesional y educación iban en aumento, aunque desde entonces las cifras se han estancado. En términos de política, se está procurando modificar esta tendencia con la ayuda de acuerdos neocorporativistas. En 2006 y 2007 negociaciones tripartitas condujeron a una nueva asignación de fondos públicos y a iniciativas conjuntas de los interlocutores sociales para que el aprendizaje de por vida tuviera más peso en el sistema.

Proporcionar a las personas desempleadas capacitación y educación es parte de la meta y, al combinar medidas de calificación para los desempleados con medidas para los empleados, es posible obtener ganancias inmediatas para el mercado de trabajo y acrecentar el potencial. No obstante, varios economistas tradicionales siguen impugnando esta estimación, sobre la base de evaluaciones cuantitativas de las medidas de apoyo individual y las situaciones de ingreso. Otros usan otras metodologías. A nuestro parecer, lo más importante para la motivación positiva y para obtener resultados contundentes es la calidad de la activación. En ese sentido, de nuevo los países escandinavos fueron pioneros en los acuerdos de “activación”, que asistieron en las transiciones y el cambio de ocupación. Se han empleado más zanahorias que garrotes. La rehabilitación y el afán por reducir los niveles de enfermedad son más decisivos conforme el mercado de trabajo se acerca al empleo pleno y se necesita una mayor oferta de mano de obra. Entonces, se deberán movilizar todos los recursos productivos de la sociedad con la ayuda de políticas de empleo y del mercado de trabajo; no sólo deben reactivarse las personas, sino que debe mobilizarse todo el sistema de protección social.

Las elevadas prestaciones por desempleo y otras formas de seguridad del ingreso ayudan a los desempleados a hacer frente a su colocación temporal fuera del mercado de trabajo y a no perder la esperanza en el futuro. Al tratar de reasignar los recursos de esa forma, el sector público ayuda a las personas y a sus familias a mantener un nivel decente, preserva la demanda total de la sociedad –garantizando así los niveles de empleo pleno– e impide el surgimiento de prácticas injustas e inaceptables de explotación en el mercado de trabajo. Sin embargo, este aspecto pasivo de las políticas del mercado de trabajo es un factor necesario para dar a las personas la “seguridad del bienestar” y la capacidad de enfrentarse a la flexibilidad. La OCDE documenta la generosidad relativa del sistema danés de prestaciones por desempleo e indica que tiene la tasa más alta de compensación neta de Europa (OCDE, 2004). Esta

tasa es un 30% más alta que en Francia, casi un 20% más alta que en Alemania y más de cuatro veces superior a la de Italia y Grecia. Además, las prestaciones por desempleo duran hasta cuatro años en Dinamarca, mucho más que en la mayoría de los demás países (Madsen, 2006a y b).

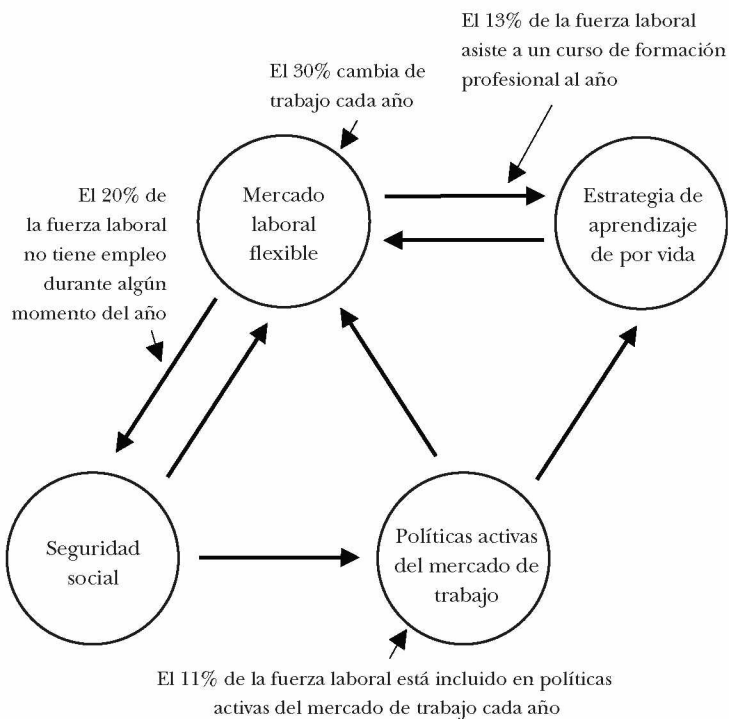
En los últimos años, la regulación del coeficiente de compensación danés no ha sido plenamente ajustado según los aumentos en los niveles generales de precios y salarios. Por consiguiente, los desempleados han sufrido una pérdida relativa cercana al 10% en la última década. La compensación económica recibida por algunos grupos marginales de la sociedad danesa –las parejas que reciben asistencia social y los nuevos inmigrantes– se ha reducido aún más. Las decisiones políticas que fijaron un tope a la asistencia social y una tasa baja especial como “ayuda para empezar” para los nuevos inmigrantes han disminuido la seguridad social de esos grupos desde 2003. Esto no sigue la tendencia tradicional general del mercado de trabajo y la política de bienestar de Dinamarca.

No obstante, los elementos activos de las políticas del mercado de trabajo, junto con las medidas educativas, son indispensables para comprender el funcionamiento del modelo de flexiguridad. Al agregar los programas de aprendizaje de por vida mediante la formación profesional continua y la educación al sistema danés de flexiguridad, es posible reformular los elementos esenciales y sus interrelaciones. Eso implica agregar un cuarto elemento de aprendizaje de por vida al “triángulo de oro” de alta movilidad, seguridad del ingreso y políticas del mercado de trabajo. Esta nueva coordenada brinda a los asalariados la posibilidad de moverse en el mercado de trabajo durante más años de su vida laboral activa; se espera que experimenten “la seguridad de las alas” (Gösta Rehn). Esto significa la combinación de empleabilidad, formación y educación permanentes y movilidad de los asalariados. La flexibilidad de la fuerza laboral, el alto grado de movilidad y las mejoras de la capacidad y la educación van de la mano. Una perspectiva del curso de la vida también entra en juego al ampliar el “triángulo de oro”. Gráficamente, el sistema danés de flexiguridad reformulado constituye ahora un “cuadrángulo de oro”.

La mejora de las aptitudes, las posibilidades de rotación laboral y las medidas de reintegración se interrelacionan en el sistema danés. Los elementos de calificación y las estrategias de aprendizaje de por vida no sólo se derivan de la educación en las políticas activas del mercado de trabajo, sino también, y de manera fundamental, del sistema danés de formación profesional continua establecido para las personas empleadas y desempleadas. La ayuda activa para ambos grupos se articula de manera que mejora al mismo tiempo la productividad, la empleabilidad y las oportunidades de movilidad. La historia de este sistema de formación profesional continua data de la década de 1960, al igual que la historia de las políticas del mercado de trabajo en Dinamarca, pero el

modelo de flexiguridad no es idéntico a las nuevas políticas activas del mercado de trabajo de la década de 1990, como se ha descrito a menudo en las contribuciones internacionales a la literatura sobre flexiguridad. Aquí, la “activación” se ha convertido en el elemento nuclear de las políticas del mercado de trabajo. Aun cuando se trate de una influyente estrategia europea de reforma es necesario concebir los elementos daneses de política como más amplios y mejor integrados a un eje existente de elementos dinámicos del mercado de trabajo y seguridad social.

Gráfico 2. “El cuadrángulo de oro”: versión ampliada del modelo danés de flexiguridad



El sistema funciona para cubrir una demanda inmediata de mano de obra, pero también para hacer hincapié en una estrategia de más largo plazo, debido a que las calificaciones generales de la fuerza laboral tienen un efecto dinámico en la composición del comercio y la productividad y, por lo tanto, también en la flexibilidad al establecer distintos tipos de comercio. La fórmula ha

sido la siguiente: mejorar las aptitudes en lugar de aumentar la flexibilidad, o formar y educar en lugar de trabajar a cambio de beneficios. Sin embargo, la reforma más reciente de las políticas del mercado de trabajo, de 2003, sí aportó a la combinación de políticas más elementos del enfoque que considera que el trabajo es prioritario. Por último, la labor de capacitación también puede considerarse un elemento de integración social. Cabe destacar que los desempleados tienen derechos en este contexto: el requisito de disponibilidad se acompaña del derecho a un plan de trabajo y activación personal. Las transformaciones de 2003 volvieron a reducir el papel de las ofertas de activación cualitativa y se dio prioridad al empleo inmediato. El gobierno actual ha puesto énfasis, una y otra vez, en la ruta más corta y rápida posible a un trabajo como opción de política. Este enfoque, que considera sin duda que el trabajo es lo prioritario, se está integrando al sistema danés de activación y representa una lógica distinta a la que prevaleció durante los años noventa. Ahora, las amenazas –o los efectos de motivación de la activación– dominarán los efectos de calificación según el gobierno. Pero no todas las municipalidades y organismos regionales están de acuerdo.

A fines de 2001 un gobierno de derecha asumió el poder en Dinamarca. En 2003, el gobierno logró que una mayoría política, incluidos los socialdemócratas, apoyara los cambios en las políticas del mercado de trabajo. La reforma se denominó “Más gente a trabajar” y sustituyó disposiciones más prolongadas de activación con comunicación y negociaciones sucesivas con los desempleados sobre horarios fijos; introdujo a “otros actores” –es decir, empresas privadas– en la implementación de las políticas, y redujo la cuota de la educación en las medidas de activación al 50%. El resultado ha sido el incremento de las prácticas de “selección” (*creaming*) de los desempleados en mejores condiciones de encontrar trabajo y “estacionamiento” (*parking*) de los que tienen más dificultades para encontrar empleo, así como una nueva regulación de los procesos, que ha aumentado la burocracia del sistema. Los instrumentos utilizados se redujeron a tres: a) orientación, formación y educación; b) introducción práctica, y c) subvenciones salariales. Desde 2004, las personas desempleadas se han clasificado en cinco categorías “de correspondencia”, de acuerdo con las aptitudes y la empleabilidad inmediata. Este método de clasificación es una copia del sistema holandés.

El nuevo programa de políticas del mercado de trabajo, “Más gente a trabajar”, no se anunció como una ruptura con la política anterior, pero en realidad ha variado lentamente el perfil de la política, el contenido del trabajo y las actividades. Poco a poco, las municipalidades y el sistema *AF* se fusionaron. Desde el 1° de enero de 2007, ha habido un reacomodo total de la estructura directiva: los centros integrados de trabajo para los desempleados asegurados y no asegurados –conformados después del traslado de políticas de los Países

Bajos– organizan actividades del mercado de trabajo junto con los “demás actores” (sobre todo empresas privadas); las municipalidades se han puesto a la cabeza de un mecanismo de beneficios de dos niveles. Las organizaciones de empleadores y los sindicatos se opusieron enérgicamente a esta “municipalización” de las políticas del mercado de trabajo, pero sus protestas conjuntas no fueron aceptadas por el gobierno.

Se instrumentó una recalibración de la estructura directiva. Los interlocutores sociales ya no ocupan puestos decisivos en los órganos rectores. Las juntas regionales de los mercados de trabajo se transformaron en órganos de control únicamente, pero es evidente que las municipalidades –sobre todo las más grandes– han pasado a ser participantes sustanciales. La opinión de los interlocutores sociales sigue teniéndose en cuenta respecto de la externalización de servicios, pero ya no son los encargados de formular políticas. Esto tiene repercusiones en cuanto a su implementación y legitimación. Es probable que reduzca la motivación y el compromiso de parte de los empleadores y los representantes de los sindicatos. Los “grupos con problemas” especiales también han experimentado reducciones en los niveles de beneficios (las personas que reciben asistencia social, los inmigrantes y los refugiados). La modificación del contenido de política y el abrupto cambio de los procesos directivos conformarán un punto de ruptura en la trayectoria vinculada a las políticas activas del mercado de trabajo y a los principios fundamentales de derechos universales e igualdad, así como al principio de diálogo y consulta del sistema danés. Es probable que estos cambios parezcan extraños a los observadores, pues son muy diferentes de los acuerdos políticos de 1994 que despertaron la conciencia internacional sobre los posibles beneficios del régimen danés de mercado de trabajo.

5. ELEMENTOS DISFUNCIONALES DEL MODELO DANÉS DE FLEXIGURIDAD

También es posible hallar elementos disfuncionales o componentes que no marchan bien en el sistema danés. Dinamarca no ha logrado disminuir significativamente la cantidad de personas entre 18 y 65 años que reciben asistencia pública y hay grandes grupos que son expulsados del mercado de trabajo.

El problema de la integración quizás sea el más serio. El porcentaje de adultos inactivos entre 16 y 64 años sigue siendo casi del 25%, y los grupos que lo integran se han mantenido notablemente estables en los últimos veinte años, incluso durante varios años de condiciones de bonanza económica y muchas oportunidades de trabajo. Sin embargo, la elevada demanda de recursos humanos de los últimos dos años ha permitido encontrar empleo a un mayor número de personas que reciben asistencia, y se ha logrado una reducción del

10% durante ese período. Pero ésta no es la situación habitual de esas personas; por lo general, permanecen fuera del mercado de trabajo abierto. Se trata de un régimen de mercado de trabajo que funciona bien para los grupos centrales y para algunas personas en puestos de transición. Tal vez la solidaridad con los que están fuera del “triángulo de oro” no sea tan grande, ni siquiera con la ampliación del modelo para crear el “cuadrángulo de oro”. Uno de los motivos es que un mercado de trabajo muy dinámico que entraña varios cambios de puesto de trabajo pone a prueba la productividad de cada trabajador en forma continua. En ese sentido, se ha establecido un proceso inherente de selección, y algunos asalariados serán expulsados del mercado de trabajo cuando no cumplan los criterios de productividad del empleador. Dadas las pocas restricciones impuestas a los empleadores en Dinamarca con respecto al despido, este riesgo se pone de manifiesto en una gran cantidad de casos. La marginalización como problema del mercado de trabajo puede coincidir con las dificultades de embotellamiento (situación en la que hay gente poco calificada que queda marginada y a la vez hay escasez de personal calificado para llenar ciertas vacantes, por ejemplo en el área de la salud). Ésta es la situación ahora reinante en Dinamarca. Es el precio que hay que pagar por el gran nivel de eficiencia del mercado de trabajo danés.

También cabe señalar que aproximadamente la mitad de las personas que reciben asistencia social no son de origen danés; los elementos de discriminación y exclusión social del mercado de trabajo no pueden dejarse por completo de lado. Desde mediados de la década de 1990, ha habido varias mutaciones en los factores de bienestar social de las políticas del mercado de trabajo: la introducción de requisitos de activación y condiciones más estrictas para continuar en el sistema de seguro de desempleo, la introducción de requisitos de activación para los desempleados no asegurados y la opción de restringir las prestaciones si se incumplen los requisitos de activación. No obstante, el nivel de prestaciones no se ha modificado para los grupos centrales. La “línea de trabajo” se ha fortalecido, y el período de prestaciones se ha acortado de siete a cuatro años, aunque sigue siendo un período relativamente largo. No obstante, en años recientes, el gobierno de derecha ha disminuido la asistencia social para los inmigrantes y también ha puesto un tope a la asistencia social permanente. Además, hay otras fallas en el éxito del sistema danés. Por ejemplo, las personas que no son de origen danés tienen una participación limitada en el mercado de trabajo; sólo el 47% de las minorías étnicas tiene empleo, en comparación con el 77% de los daneses.

La falta de calificación de los recién llegados –o la falta de reconocimiento de la calificación de los inmigrantes– es parte del problema. Las preferencias laborales y educativas basadas en la cultura de los inmigrantes constituyen otro obstáculo, aunque sin duda también hay discriminación en el mercado de trabajo

danés. La legislación antidiscriminación es bastante débil si se compara con la mayoría de los demás países europeos. Esto también se debe a que los propios interlocutores sociales desean regular las relaciones de empleo y producción y las normas no favorecen mucho la integración de los inmigrantes y refugiados.

En relación con la asistencia social, los niveles de ingreso también han disminuido en los últimos años para algunos grupos de inmigrantes: la “ayuda para empezar” especial para los nuevos inmigrantes y el tope de asistencia social para las familias han ejercido mucha presión en los principios universales del sistema danés. Algunos grupos de la sociedad danesa no están bien protegidos por el sistema público de asistencia ni, por tanto, por las regulaciones de flexiguridad. De hecho, es posible entrever una trampa de pobreza para quienes reciben esta ayuda para empezar. En realidad muy pocas personas encuentran trabajos nuevos por ese medio.

Otro problema del sistema de flexiguridad es, paradójicamente, la elevada movilidad del mercado de trabajo. Esto significa que los trabajadores no sólo encuentran empleos nuevos en el caso de reestructuración o cierre, sino también que buscan otros empleos y ocupaciones con regularidad. Esto desalienta a las empresas y autoridades públicas a invertir mucho en más formación y educación debido a la posibilidad de perder su inversión. Por eso es imprescindible contar con fuertes intervenciones públicas para garantizar la educación y los cursos de formación profesional continua.

Huelga decir que los elevados costos que ha de asumir el sector público para la ejecución de políticas activas del mercado de trabajo y políticas de educación son una preocupación incluida en las discusiones políticas. Al destinar entre el 4% y el 5% del PIB a medidas del mercado de trabajo, es comprensible que surjan discusiones vinculadas a la eficiencia y eficacia de las medidas y los niveles de beneficios. Existe la posibilidad de que las tasas relativamente altas de sustitución de ingresos produzcan un riesgo de desincentivos financieros y, de acuerdo con los manuales de economía, ésa será la realidad en especial para los grupos de bajos ingresos. Sin embargo, no ha sido fácil documentar la magnitud del problema en forma empírica en Dinamarca, y las autoridades han dependido mucho de las primeras medidas de activación para contrarrestar estas posibles trabas.

6. LECCIONES DE POLÍTICA POR APRENDER

No bastarán las decisiones gubernamentales unilaterales para que un sistema de flexiguridad se establezca y prospere. Los procesos de aprendizaje colectivo son significativos para determinar qué tipo de políticas permitirán abordar la

incertidumbre y fomentar la flexibilidad y la seguridad al mismo tiempo, para producir complementariedades institucionales. Una valiosa lección que se extrae de la experiencia danesa es que una política debe ser, al mismo tiempo, razonable en términos económicos y factible en términos políticos e institucionales. De lo contrario, durante el proceso de implementación los actores causarán daños a la política o los grupos beneficiarios no usarán las medidas. Con frecuencia, la solución a esta cuestión decisiva de formación de políticas yace en el proceso mismo: en la interacción, la comprensión mutua y el aprendizaje (Jørgensen, 2002). Pero las autoridades políticas deben garantizar, de manera activa, las condiciones para estas rondas de interacción y adopción de decisiones. El Estado debe establecer instituciones, normas y procedimientos al igual que reglas de rendición de cuentas y criterios de evaluación para que el sistema de flexiguridad funcione.

También sabemos que tradicionalmente los regímenes del mercado de trabajo se crean en marcos nacionales de Estado de Bienestar. Todos los mercados tienen un arraigo social e institucional, aunque en algunos es más fuerte que en otros. En Dinamarca se ha otorgado un papel central a los interlocutores sociales a la hora de fijar prioridades de política, colaborar en la programación e implementación (des)centralizadas y garantizar y evaluar los resultados. Se ha hecho hincapié en las funciones positivas de la contribución de los interlocutores sociales a la formulación e implementación de políticas públicas y a la búsqueda de soluciones cooperadoras a las dificultades de adaptación, sobre todo en la década de 1990. La confianza mutua y los procesos de aprendizaje colectivo son ingredientes de la fórmula ganadora. Otros sistemas, en los que los interlocutores sociales no gozan de una posición relativamente asentada, tendrán que depender más de los actores gubernamentales y políticos al formular e implementar las estrategias de flexiguridad, pero debe mantenerse la meta de apoyar e integrar a los interlocutores sociales. Los buenos procesos de adopción de decisiones y los resultados contundentes van de la mano.

Al tratar de aprender de la experiencia danesa, es preciso resaltar un punto de vista estratégico: los distintos tipos de problemas relacionados con el empleo y el mercado de trabajo exigen una estrategia de dos niveles. En relación con la política económica general, se recomiendan políticas favorables al empleo y políticas para controlar la inflación, pero deben combinarse con otras sectoriales y, sobre todo, con las activas del mercado de trabajo y de educación (aprendizaje de por vida). Estas políticas permitirán superar los problemas de falta de correspondencia en el mercado de trabajo, reasignar recursos y preparar a la población activa para satisfacer las demandas futuras de empleo y calificación. "La seguridad de las alas", la elevada calificación y la empleabilidad son fundamentales para los procesos de adaptación y la actitud positiva de los

asalariados. Es necesario parear sin demora los puestos disponibles y las personas desempleadas; la estructura de calificación de la fuerza de trabajo es fundamental para la productividad y la adaptación. La gran elasticidad numérica de un sistema puede llevar a los empleadores a invertir menos en formación profesional y educación continua, y así disminuye la seguridad del empleo de los empleados. Esto hace necesaria una mayor intervención pública para organizar y financiar las medidas educativas. Para los desempleados, las disposiciones del mercado de trabajo del sector público ofrecen puestos de transición para volver al mercado de trabajo abierto. La activación es esencial cuando, con la ayuda de ofertas cualitativas, se emprenden iniciativas adaptadas a las circunstancias que combinan los perfiles personales y las necesidades del mercado de trabajo local y regional. Muchas personas desempleadas por largos períodos sencillamente no reaccionan a los incentivos económicos, pues se enfrentan a otros problemas además de la falta de trabajo. Necesitan ayuda especializada. En Dinamarca se está promoviendo la seguridad del empleo (no la seguridad del puesto de trabajo) y, junto con seguridad y servicios garantizados públicamente, se instaura la “seguridad del mercado de trabajo”. Cabe señalar que Dinamarca ha optado por no disminuir los niveles de prestaciones por desempleo —es decir, no rebajar el salario de reserva—, y no desregular ni implementar políticas de reducción de gastos en bienestar social.

En el sistema danés se ha preferido mantener a los empleadores en situaciones en las que puedan responder con facilidad y rapidez a las cambiantes demandas y presiones. La posibilidad de contratar y despedir a los trabajadores sin mayores trabas es parte de este elemento liberal del sistema; otros elementos son la socialización del costo mediante el ordenamiento fiscal, junto con las medidas activas de política del mercado de trabajo y políticas sociales. Las ventajas de la flexibilidad sólo se aceptan sobre la base de mayor seguridad del ingreso y fuertes políticas públicas para mejorar la calificación, la empleabilidad y el potencial de aprendizaje de los asalariados. Los efectos que la activación ha tenido respecto de la calificación también han resultado más sobresalientes que los efectos de la motivación, documentados por los avances realizados de 1993 a 2003. La seguridad es importante para la flexibilidad. Ésa es una lección esencial de política.

En suma, según lo expuesto hasta aquí los aspectos centrales del modelo danés pueden sintetizarse como sigue:

- La interacción y la coordinación institucionales en todas las áreas de política y entre distintos niveles de la sociedad son cruciales para la gobernanza socioeconómica, cuyo objetivo es garantizar el empleo pleno y el desarrollo equilibrado del mercado de trabajo. El diálogo y las concesiones sociales son críticos para ajustar las polí-

ticas, y la adaptación social es necesaria para manejar las presiones y los entornos cambiantes.

- Los elementos nucleares de un enfoque de flexiguridad son políticas económicas e industriales orientadas al mercado y favorables al empleo, la negociación colectiva y agresivas políticas activas del mercado de trabajo, así como políticas de educación que se centren en las aptitudes y la capacidad de la fuerza de trabajo. Los asalariados deben ser flexibles, calificados y móviles, y deben estar motivados en todo momento.
- A partir de la experiencia danesa, podemos ver que las políticas públicas de bienestar social que ofrecen seguridad a los asalariados son cruciales, así como la eliminación de temas conflictivos de la negociación a nivel de empresas y la creación de las condiciones generales para los programas de flexibilidad. La seguridad del mercado de trabajo propicia la flexibilidad.

Es probable que a corto plazo sea difícil aprender realmente de la experiencia danesa y trasladar esas políticas. No obstante, hay una vigorosa tendencia a ver de qué manera los sistemas de países extranjeros han respondido a tendencias, presiones y problemas del mercado de trabajo mundiales similares, para compartir ideas, extraer enseñanzas y encontrar muestras de prosperidad que cumplan con las tradiciones internas de determinación de políticas. La pertinencia del modelo danés de flexiguridad para América Latina constituye una pregunta importante y difícil.

7. PERTINENCIA PARA LOS PAÍSES LATINOAMERICANOS

Los países latinoamericanos tienen una diversidad de instituciones, intereses, culturas y tradiciones de política. Esto también se documenta en otros capítulos del presente libro. En algunos aspectos, las diferencias parecen más prominentes que las similitudes. Las instituciones de bienestar están relativamente poco desarrolladas y arraigadas en la estructura de reproducción social de cada país. Las políticas sociales y de bienestar suelen establecerse de forma poco coherente. En los mercados de trabajo de la región, debido a la modernización parcial de la economía, hay una marcada división entre los trabajadores con empleos estables en el corazón del mercado de trabajo, que tienen una fuerte protección, y muchos trabajadores subremunerados, con precarias relaciones de empleo. Muchas personas desempleadas no están registradas como tales. Uno de los inconvenientes de exportar las soluciones danesas a los

problemas sociales y de empleo es que la protección social siempre ha sido un asunto cerrado de la nación y el Estado: la solidaridad y la justicia social incumben a las comunidades cerradas. Las culturas políticas están mezclando prácticas, valores y lenguas y todavía es complicado para los gobiernos y las comunidades nacionales aprender en este nuevo entorno.

Puesto que no es posible copiar un modelo, resulta mucho más atractivo ver qué se puede tomar de la experiencia danesa y usarlo en una estrategia política para introducir e implementar elementos de flexiguridad en el sistema nacional. Aun cuando la transferibilidad de la flexiguridad danesa a América Latina es limitada a nivel de sistema, es posible destacar algunos principios rectores y lecciones así como la pertinencia de los componentes del sistema y sus relaciones en esos países. Pueden tenerse en cuenta tres aspectos relacionados con el cambio de políticas: el contenido, los procesos de determinación e implementación de políticas y sus resultados. Esto equivale a los principios de diseño de políticas, diálogo social y resultados.

El principio fundamental vinculado al contenido de la política en cuestión debe ser integrar la flexibilidad y la seguridad en los proyectos y acuerdos de política. Sólo con modificar uno de los elementos esenciales, se dañará toda la construcción de la flexiguridad. El hecho de que los asalariados tomen más riesgos presupone una mayor seguridad del ingreso y del empleo. Una mayor flexibilidad para beneficio de los empleadores exige una mejor formación y educación de los trabajadores, una mayor vinculación de las acciones de las empresas con las metas de políticas públicas y medidas para hacer que las transiciones valgan la pena. Una de las metas debe ser proporcionar a los asalariados la mencionada “seguridad de las alas”.

Las estructuras no coordinadas de producción de América Latina no eliminan la posibilidad de políticas redistributivas de bienestar. Quizás compliquen el proceso de adopción de decisiones, pero la fórmula ganadora consiste en aplicar reformas a la estructura de producción, el mercado de trabajo y el régimen de bienestar al mismo tiempo. Por supuesto, el creciente sector informal es un problema especial en América Latina, al igual que la estructura de poder. No se puede decir que los mercados de trabajo latinoamericanos sean inflexibles, ya que han absorbido a muchos trabajadores nuevos y a muchas clases distintas de trabajadores. Sin embargo, la oferta ha sido excesiva y el desempleo es un fenómeno bien conocido. En unos pocos países, las tasas de empleo han disminuido –lo que ha provocado un crecimiento del desempleo–, pero en el resto de la región el aumento del desempleo parece estar relacionado con las crecientes tasas de participación que los mercados de trabajo no han podido absorber, sobre todo en los países de Centroamérica y América del Sur. El desempleo de los jóvenes y el desempleo urbano se encuentran entre los problemas urgentes que las estrategias de flexiguridad deben abarcar, al

igual que la baja productividad. Cada vez más trabajadores están empleados en trabajos y sectores en los que los salarios son muy bajos. No debe esperarse que los programas de flexiguridad superen todas esas trabas de inmediato. Por lo tanto, sería conveniente una perspectiva de cambio a mediano y largo plazo.

Respecto de los procesos mismos, es preciso aplicar un principio de diálogo social productivo y solidario que suponga concesiones recíprocas negociadas. La creación del consenso social y político es esencial para impulsar reformas. Con el fin de que todos los actores conciban juegos de suma positiva y acepten los acuerdos, hace falta algún proceso de "tira y afloja" y compromiso. La flexiguridad no se erige por sí sola. Para implementarse, requiere fuerzas sociales y políticas para promover este nuevo conjunto de principios de política, así como una aceptación amplia en los regímenes. Al incluir a los interlocutores sociales y robustecer las asociaciones en el proceso de adopción de decisiones en América Latina, se facilita una mejor formulación e implementación de políticas. Los interlocutores sociales deben ser participantes permanentes en el proceso de formulación de políticas. No obstante, podría intensificarse la estructura más policéntrica de representación de intereses al integrar más redes de asociación y organizaciones en las regulaciones de seguridad.

Por último, respecto de los resultados de los programas de flexiguridad, son pertinentes los principios de empleo sostenible, movilidad protegida y cohesión social. El empleo sostenible para los grupos centrales y los grupos más vulnerables sólo puede alcanzarse cuando esos grupos se incluyan en medidas activas para perfeccionar sus aptitudes y capacidades, y aumentar la motivación de las personas implicadas. Para garantizar estos principios se necesita algo más que incentivos económicos. Debe fomentarse una base de motivación positiva mediante la ayuda a los ingresos y el fortalecimiento de la situación social de los actores. Por medio del apoyo en la formulación de proyectos del mercado de trabajo y de vida, deberá facultarse a las personas en condiciones más débiles para hacer frente a sus propias situaciones. Con el objeto de garantizar la adaptabilidad continua de las empresas y mantener los niveles de productividad y empleabilidad de los trabajadores, deben establecerse o mejorarse procedimientos confiables y responsables de aprendizaje de por vida.

Las mujeres siguen teniendo una tasa de empleo baja en América Latina y suelen estar ocupadas en los sectores informales, con salarios bajos y pocas prestaciones. La participación de las mujeres en el mercado de trabajo se ve limitada por sus responsabilidades de madres y cuidadoras, y también por el escaso reconocimiento social conferido a las mujeres en algunos países y la carencia de instalaciones públicas de guardería. Este último elemento puede modificarse con bastante facilidad si se amplían los servicios públicos como parte de una ofensiva de flexiguridad. La incorporación de la perspectiva de género en las políticas públicas también es muy pertinente. El desafío reside

en diseñar, de una manera inteligente, reformas que cuenten con el respaldo de los actores sociales y políticos y los representantes de la sociedad civil, evitando al mismo tiempo la oposición de las familias. Es necesario tener en cuenta los intereses de las empresas, al igual que los de los trabajadores, para impulsar prioridades más firmes de política del mercado de trabajo y aprendizaje de por vida.

La flexiguridad como fórmula integrada de políticas y formulación de políticas debe progresar de modo que mejore la competitividad de las empresas, facilite las transiciones dentro del mercado de trabajo, reduzca la segmentación y mejore al mismo tiempo la seguridad del mercado de trabajo. Pero la flexiguridad se plasmará de manera distinta en cada sistema. Las condiciones iniciales y las tradiciones nacionales influirán mucho en los procesos y diseños. No se puede trazar una única hoja de ruta para América Latina. No existe un enfoque único aplicable a todos los casos (al contrario de las recetas que se encuentran en el "Consenso de Washington"). La flexiguridad debe promoverse no como una cuestión de imitación sino de inspiración. En cada caso deben elaborarse estrategias nacionales de cambio para secuenciar las variaciones e integrar las instituciones existentes en los acuerdos. También debe abordarse la diversidad política y cultural. Es preciso favorecer la seguridad del empleo y la seguridad más amplia del mercado de trabajo junto con la generación de más y mejores empleos. No cabe duda de que la inserción de los principios de la flexiguridad en las políticas latinoamericanas está en consonancia con el rechazo actual al "Consenso de Washington". Hará falta una renovación de programas de política y estructuras institucionales en los mercados de trabajo con el fin de facilitar la innovación y adaptabilidad del sistema nacional. Las inversiones públicas en mejores sistemas de salud y guarderías infantiles deberán considerarse desarrollos económicos productivos; no deben reducirse debido a teorías económicas ni ideologías políticas obsoletas. Pero la flexiguridad también debe considerarse una nueva prueba para los programas nacionales de reforma del mercado de trabajo. Tal vez el primer paso sea la recalibración de elementos existentes, que respete y desafíe las tradiciones nacionales.

La flexiguridad no es una receta para salvar a la sociedad de los estragos de la competencia económica incontrolada, sino más bien una manera de repensar y reorganizar las estructuras y formas de conducta para volver a desplegar recursos y dar un nuevo sentido a la reconciliación de fuerzas económicas y sociales. Esto debe hacerse de conformidad con las tradiciones, las instituciones y los niveles de desarrollo nacionales. La reorientación de la política macroeconómica puede complementar esos esfuerzos. Quizás las propuestas rápidas de política inspiren, pero es probable que sus efectos no sean persistentes. Los resultados de las reformas no pueden ser ni banales ni cosméticos si se espera que se produzca y se renueve la adhesión a las soluciones de flexiguridad.

En los mercados de trabajo modernos las estructuras de interés han menoscabado antiguos entendimientos y perspectivas de conflicto, y los nuevos programas de flexiguridad pueden demostrar que la flexibilidad y la seguridad no son contradictorias sino que se complementan, lo que significa que no debe hablarse de lograr un equilibrio entre ambas, pues el nexo se simplificaría indebidamente, también en un contexto latinoamericano. El ejemplo danés debe ser instructivo en ese sentido. No obstante, el carácter sistémico del caso danés está documentado por el largo y arduo camino hacia su implantación. Una larga historia, las concesiones políticas y profesionales y un proceso de aprendizaje muy evolucionado son parte de la explicación de ese sistema. Estos rasgos sistémicos no son transferibles a los países latinoamericanos. Las preferencias, las normas y las ideas son difíciles de comprender fuera del contexto en el que brotaron y se debe construir un significado latinoamericano disociando las ideas de política del contexto institucional danés. Pero con la ayuda de la comunicación primero, y de la descodificación y reconceptualización local y nacional después, puede facilitarse la expansión de la política mediante la traducción de la flexiguridad. Por último, la institucionalización de las ideas y los principios adoptados de políticas será un tema aparte y de larga duración, en el que la reinterpretación será un elemento nacional permanente. Una política de flexiguridad congruente debe ser fluida.

III. Flexibilidad laboral y seguridad del trabajador: una perspectiva argentina¹

Adrián Goldin

1. INTRODUCCIÓN

Este capítulo empieza por reconocer la triple dimensión de las instituciones laborales –su faceta de protección y seguridad de los trabajadores, sus modos diversos de vincularse con la economía y el sistema productivo, y su incidencia sobre el funcionamiento del mercado de trabajo y la situación del empleo– y la necesidad de cada una de ellas de expresar el punto óptimo de equilibrio entre estos factores. Se trata, sin duda, de un equilibrio inestable, que demanda un ejercicio de permanente adecuación a los intereses diversos de los actores, en un contexto de mercados más abiertos, demandas consecuentes de competitividad y necesidades crecientes de innovación tecnológica, organizativa y de saberes y habilidades. La revisión de las normas laborales y de las instituciones y políticas de mercado de trabajo no es una tarea simple y rechaza todas las formas de reduccionismo maniqueo, desde las que no advierten otra alternativa que la desregulación indiscriminada hasta las que no expresan más que un culto acrítico a las normas vigentes.

Esta reflexión utiliza como referencia institucional el modelo danés denominado flexiguridad² y plantea interrogantes acerca de su relevancia para la introducción de reformas institucionales en la Argentina. Teniendo en cuenta la compleja situación de las instituciones laborales mencionada en el párrafo anterior, el modelo danés se perfila como una de las vías para alcanzar el equilibrio, mediante un conjunto sistemático de políticas que, por un lado, exaltan la flexibilidad del mercado de trabajo, de las formas de organización del trabajo y de las relaciones laborales, y, por el otro, la seguridad laboral y social de los trabajadores en el mercado de trabajo y fuera de él (Bredgaard y Larsen, s/f). En otras palabras, el modelo se propone facilitar el ajuste de los mercados laborales y, a la vez, fortalecer la seguridad del trabajador –la continuidad de ingresos y la inclusión social– mediante el desarrollo de políticas activas de

1 Para una versión extendida de este capítulo, véase Goldin (2008a y b).

2 Sobre el modelo danés, véase en esta obra el capítulo de Henning Jørgensen.

mercado de trabajo, la puesta en práctica de un sistema de formación “de por vida”, compensaciones suficientes en caso de desempleo, servicios adecuados para asegurar compatibilidad entre el trabajo y la vida familiar y un régimen de cobertura de salud que no sufra interrupciones debido a cambios en la situación ocupacional del trabajador. Visto una vez más desde aquella lógica inicial, la menor responsabilidad en términos de seguridad –reflejada en normas laborales más flexibles– se traslada, a modo de compensación, a instrumentos de política ajenos a la relación de trabajo en sí, como las políticas de seguridad social y de mercado laboral.

Cabe preguntarse en qué medida es pertinente la experiencia danesa para la Argentina. Hacia el final se elucidará una respuesta, luego de examinar el conjunto de prácticas e instituciones del país que pueden enlazarse con el concepto de la flexiguridad; por ahora, baste señalar –como se afirma unánimemente en los análisis europeos sobre flexiguridad– que no existe un modelo único, apto para todas las experiencias nacionales. Compete a cada sociedad explorar y establecer la óptima combinación de flexibilidad y seguridad para su realidad y el trayecto adecuado desde su punto de partida. Entre quienes reconocen la validez de la “movilidad asistida”, las políticas activas de mercado, la presencia militante de la seguridad social y el papel insustituible de los actores y del diálogo social en su concepción y desarrollo, hay consenso en que la dosificación de los instrumentos, y el equilibrio consiguiente, son intransferibles, producto de cada realidad nacional.

2. LA SITUACIÓN DEL EMPLEO Y EL MARCO NORMATIVO DE LAS RELACIONES INDIVIDUALES

La Argentina exhibía, a comienzos de 2003 y tras la aguda crisis desatada a partir de fines de 2001, una tasa de desempleo que diversos criterios de cómputo estimaban entre un mínimo del 20,4% y un máximo del 26,6%, y que se redujo al 8,4% en el primer trimestre de 2008, apenas cinco años después. En ese período, el empleo creció notablemente merced a una activa dinámica de creación de puestos de trabajo registrados y a la irrupción de nuevos empleadores, cuyo número se incrementó un 51,6% durante esos años. En el mismo lapso se redujo también de modo considerable la tasa de subempleo: en el primer trimestre de 2003 era del 17,7% y, en el primero de 2008, se había reducido al 8,2%.

En cuanto al marco regulatorio de las relaciones individuales de trabajo, el abordaje se efectúa y ordena desde la tipología de la flexibilidad laboral, para poder establecer términos de cotejo con el modelo de la flexiguridad. En ese

sentido, y en función de su afinidad con la idea de “flexibilidad externa”, cabe mencionar, primero, el régimen de la contratación laboral y el despido y, segundo, el de los instrumentos de la descentralización productiva.

El régimen argentino de la contratación y el despido puede calificarse como un sistema de *estabilidad relativa impropia*, que expresa una clara preferencia por el contrato de tiempo indeterminado y sólo admite modalidades de contratación con plazo u objeto determinado cuando existen causas objetivas que las justifiquen. El despido arbitrario merece reproche constitucional y es, por lo tanto, ilícito pero válido; el empleador puede poner término al contrato de trabajo en cualquier momento, aun sin invocar ni acreditar una causa justificada. Tal decisión, aun cuando se considere ilícita, finaliza el contrato y obliga al empleador a pagar una indemnización que, en líneas generales, es equivalente a un mes de salario por cada año de antigüedad en el empleo. El régimen legal prevé, además, diversos supuestos de extinción del contrato de trabajo por causas no imputables a ninguna de las partes, para los que impone al empleador la obligación de pagar una compensación equivalente a la mitad de la indemnización prevista para el caso de despido injustificado. Todo esto sin perjuicio de las particularidades de los regímenes de contratación y despido para categorías y situaciones especiales, como los trabajadores de la construcción, las pasantías y otros contratos formativos. Así configurado, el régimen de despido es *jurídicamente flexible*, aunque resulte discutible su grado de flexibilidad y rigidez desde la perspectiva del *costo indemnizatorio*.

Por el contrario, la Constitución consagra “la estabilidad del empleado público” que, según la ley, se adquiere luego de un período de prueba de doce meses de prestación de servicios. De esta manera se determina la consiguiente invalidez de la cesantía cuando no obedece a una justa causa de naturaleza disciplinaria según la ley, acreditada en un sumario previo que asegure al trabajador el ejercicio de su derecho de defensa. Se prevé también la adopción de medidas de reestructuración que comporten la supresión de organismos, dependencias o funciones asignadas y la consiguiente eliminación de los respectivos cargos; se establece un procedimiento que tiende a la reubicación del agente y, de no ser posible, a la terminación del contrato mediante el pago de una indemnización.

En relación con los procesos de descentralización productiva y tercerización, las normas laborales aplican diversas técnicas de tratamiento: en los casos en que se presume que se ha incurrido en fraude laboral, se desestima la figura del sujeto intermediario y, como consecuencia, se reconoce la existencia de un vínculo directo entre el trabajador y el empresario principal; en otros casos, según el tipo de actividad que el empresario requiera del contratista intermediario, o bien se impone la responsabilidad solidaria entre ambos –de modo que responden conjuntamente por los créditos del trabajador,

es decir, por sus derechos económicos basados en una relación contractual-, o bien se admite que toda la responsabilidad de esos créditos corra por cuenta exclusiva del intermediario, con la consiguiente liberación de responsabilidad del empresario principal que recurre a sus servicios. Si bien la ley no inhibe el recurso a las estrategias de descentralización productiva, sí les impone ciertas condiciones que las problematizan; a su vez, el régimen legal de protección del trabajo sufre un debilitamiento debido a que la figura del empleador se desdibuja, producto de la puesta en práctica de esas estrategias de organización.

Con respecto a los mecanismos normativos asociados a las diversas formas de flexibilidad interna, el empleador goza del derecho a modificar ciertas condiciones del contrato de trabajo, en tanto no haga un ejercicio irrazonable de esa facultad, no se alteren condiciones esenciales de aquél, no se cause perjuicio material ni moral al trabajador y no se utilicen esos cambios a modo de sanción disciplinaria. En cuanto a la definición de las categorías profesionales y la habilitación de espacios de polivalencia funcional, debe tenerse presente que, en el sistema institucional argentino, *no corren por cuenta de la ley sino de los convenios colectivos*. Tales cuestiones han sido objeto de consideración en las rondas de negociación de los años noventa y en las más recientes, que continuaron incorporando –aunque en número mucho menor– cláusulas de polivalencia, modos de organización del trabajo que la presuponen y cambios en las categorías profesionales.

Asimismo, la determinación de la estructura y el monto de los salarios –con excepción de la fijación del salario mínimo vital y del sueldo anual complementario– corre sobre todo por cuenta de la autonomía: los convenios colectivos, en el caso de los trabajadores incluidos en su ámbito, y el contrato individual de trabajo, en el caso de quienes no lo están. En materia salarial, resulta cuestionable la técnica de la “desalarización”, que consiste en tratar un concepto salarial como si no lo fuera. Se trata de una de las estrategias para el “abaratamiento de la laboralidad”, por medio de la cual se sustrae una parte del salario de las cotizaciones sociales y de la fijación de otros créditos laborales. En este mismo campo institucional la ley argentina no pone restricciones a la utilización de modalidades variables de salario, uno de los instrumentos más importantes de la flexibilidad numérica interna.

La regulación de la jornada de trabajo se adscribe al Convenio 1 de la OIT (en el caso argentino, 8 horas diarias o 48 semanales); existen jornadas reducidas por trabajo nocturno o insalubre. Desde la perspectiva de la flexibilidad numérica interna, el régimen de modulación de la jornada –o jornada promedio–, establecido en 1991 por la Ley 24013, continúa vigente. Tal régimen permite que los convenios colectivos de trabajo fijen una jornada diaria o semanal más extensa durante cierto período de tiempo, a reserva de que sea compen-

sada promedialmente, durante otro período, por una jornada más corta. Este notable espacio de flexibilidad numérica interna hace posible que el empleador maximice la utilización de su fuerza de trabajo mientras los mercados de producto así lo exijan, para luego compensarla cuando las necesidades sean menores. Los convenios colectivos hicieron amplio uso de este instrumento durante la década de 1990, y han continuado haciéndolo –sin duda en menor medida– en las últimas rondas de negociación.

A modo de conclusión, los espacios disponibles para las prácticas de flexibilidad interna de las categorías profesionales y la polivalencia, los salarios y la jornada de trabajo dependen, de manera significativa, del régimen, el desempeño y la cobertura de la negociación colectiva.

3. SOBRE LAS RELACIONES COLECTIVAS DEL TRABAJO

Respecto de las relaciones colectivas del trabajo, consideramos la organización sindical, la negociación colectiva y el conflicto. Habiendo destacado el papel decisivo de los actores colectivos –en particular, los sindicatos– en el fortalecimiento de las condiciones de seguridad de los trabajadores, parece adecuado contemplar el régimen de organización sindical, su modo de estructuración histórica y su configuración institucional. Los criterios más centralizados –supraempresariales– de organización sindical en la Argentina crean ventajas representativas; en cambio, surgen desventajas cuando hay una intensa intervención estatal –legalmente habilitada– en la vida de los sindicatos y cuando la unidad sindical, en efecto valiosa, no es producto de la libre opción de los trabajadores y sus dirigentes, sino de una imposición de la ley.

En materia de negociación colectiva es menester contemplar su régimen legal, la determinación de sus partes y la definición de sus efectos (generales, pues obligan y benefician a la totalidad de los trabajadores, afiliados o no, y de los empresarios, integrantes o no del grupo negociador), su perduración (el convenio mantiene su vigencia aun después de su vencimiento, hasta que uno nuevo lo sustituya) y la diversidad de ámbitos en los que se puede negociar (la empresa, el grupo de empresas, la actividad o el sector). El régimen legal prescribe la participación de los delegados de personal actuantes en la empresa, hasta un máximo de cuatro, cuando un sindicato de nivel superior celebra un convenio en ese ámbito menor. Mientras que un nuevo convenio puede modificar sin límites otro anterior del mismo ámbito –a favor de los trabajadores o también “a la baja”–, en caso de tratarse de ámbitos distintos, el nuevo convenio deberá establecer, institución por institución, condiciones más favorables para el trabajador.

Otras cuestiones que pueden causar distorsiones en el régimen de la negociación colectiva son la perduración, por ultraactividad, de convenios de más de treinta años de antigüedad; la negociación de aportes empresariales a favor de los sindicatos, susceptibles de comprometer la energía reivindicativa de éstos, y las restricciones, cuando se cambia el nivel de la negociación, derivadas de hacer recíprocos intercambios de concesiones.

En ese marco normativo, se destaca el crecimiento, en cobertura y número de convenios, de la negociación colectiva en los últimos seis años, así como la recuperación de la negociación supraempresarial, gravemente resentida durante la década de 1990. Al analizar sus contenidos, prevalece el salarial y en menor medida otros, como la jornada, la organización del trabajo, las modalidades de contratación, las relaciones laborales y los aportes y las contribuciones a los sindicatos. Esa intensa negociación salarial condujo a un proceso de convergencia entre los salarios fijados en los convenios colectivos y los salarios pagados; en la década precedente, en un contexto de menor poder sindical, se había generado una brecha importante entre unos y otros.

El diálogo social es bastante débil, pues en la Argentina no están garantizadas las relaciones de estricta alteridad y autonomía recíproca entre el gobierno y los interlocutores sociales. Esto se debe, entre otras razones, a los instrumentos jurídicos y políticos de los que dispone el Estado para intervenir en las relaciones internas y externas de los actores, en particular del actor sindical.

En la Argentina, la gran conflictividad salarial se deriva del crecimiento del producto y del empleo, de la mejora de la relación de fuerzas –esta vez en favor de los sindicatos–, de la alta inflación y de la consiguiente pérdida de poder adquisitivo de los salarios. No están ausentes en el país ciertos rasgos culturales e históricos que permean el modo de percibir la conflictividad, tales como una concepción, ni democrática ni pluralista, del conflicto como un fenómeno patológico, contestatario y perturbador –por lo que se niega y se reprime– y una acentuada tendencia a sustraerse a la observancia de las reglas de juego establecidas por el sistema jurídico para enmarcar los conflictos y hacer recíprocamente compatibles los diversos intereses afectados durante su transcurso.

4. SOBRE LA (IN)EFICACIA DE LAS NORMAS LABORALES

4.1. INEFICACIA Y TRABAJO “EN NEGRO”

Concluida la tarea de describir el entramado institucional que regula las relaciones individuales y colectivas del trabajo, es preciso hacer referencia a la brecha existente entre la literalidad de las normas y su grado real de aplicación.

En un contexto general de debilitamiento normativo (de la intensidad tutelar de las normas), subjetivo (del ámbito personal del derecho social) y aplicativo (de la eficacia de las normas) conviene evocar la brecha entre derecho y realidad común en el derecho social de los países de América Latina y la tendencia argentina a la anomia, manifestada en un desapego al cumplimiento de la ley.

El nivel de ineficacia se ha visto agravado por la crisis del empleo que atravesó la Argentina a comienzos de la década. Una de sus más conspicuas manifestaciones es el trabajo no registrado o “en negro”, que alcanzó su máxima incidencia, el 49,7%, en el tercer trimestre de 2003. A partir de entonces, inició un trayecto de disminución gradual hasta el 37,3% en el primer trimestre de 2008.

La gravedad del problema indujo a los legisladores a abordar el fenómeno por medio de sanciones discernibles de orden administrativo-penal que pudieran imponer la inspección del trabajo y penas en el plano contractual, en su mayoría en favor del trabajador “en negro”, orientadas a hacer más costosa la contratación de trabajadores al margen de la ley. Esos mecanismos de sanción fueron fijados en leyes sucesivas, no siempre recíprocamente armónicas. La técnica no parece haber sido eficaz: desde la imposición de esas normas, la incidencia del trabajo no registrado continuó aumentando de modo significativo.

Tampoco fueron satisfactorios los resultados obtenidos mediante la introducción de incentivos de mercado, como la “desgravación”, o la reducción de las contribuciones de los empleadores a la seguridad social durante el período de prueba y en contratos promovidos a plazo fijo; la “deslaborización”, o el tratamiento legal de vínculos laborales como si no lo fueran, y la “desalarización”, descrita antes. Pese al despliegue de todas estas estrategias, la situación del empleo no registrado siguió empeorando hasta 2003.

4.2. LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO

El sistema vigente de inspección del trabajo reconoce las facultades de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, derivadas de sus respectivos poderes de policía. Asimismo, inviste al Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación de la condición de “autoridad central” y otorga un papel relevante al ente de recaudación tributaria. No obstante, el sistema adolece de inculcables carencias: en la mayoría de las jurisdicciones locales prevalecen condiciones de extrema escasez presupuestaria, no hay suficientes inspectores, las remuneraciones son bajas, faltan medios de transporte y existen carencias formativas. Aunque mejor dotado, el servicio de inspección del gobierno federal no cuenta con los medios necesarios para suplir de modo razonable las deficiencias.

El Plan Nacional de Regularización del Trabajo, un programa iniciado hace algunos años para detectar la existencia de trabajadores no registrados, parece haber tenido mejores resultados. En julio de 2007 se habían estudiado 463 407 establecimientos y 1 258 672 trabajadores; el empleo no registrado que se detectó asciende a tasas de hasta el 24% de los trabajadores y niveles de regularización por acción de esa actividad de control de hasta el 36% de los trabajadores no registrados detectados.

5. LA SEGURIDAD SOCIAL

5.1. LA COBERTURA DE LA SALUD

5.1.1. El régimen de las obras sociales

El régimen de cobertura de salud, que incluye las prestaciones médico-asistenciales, farmacéuticas y complementarias (prótesis, ortopedia, rehabilitación, entre otras), está a cargo del sistema de obras sociales, en su mayoría sindicales. Además se encuentran las obras estatales y las de administración mixta, las de empresarios y personal de dirección, las del personal de las fuerzas armadas y de seguridad, las obras sociales constituidas por convenio con empresas privadas y públicas y otras incorporadas al sistema. Sus beneficiarios titulares son los trabajadores en relación de dependencia en los sectores privado y público, los jubilados y pensionados nacionales y del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los beneficiarios de pensiones no contributivas. Los beneficiarios no titulares son quienes conforman el denominado grupo familiar primario (cónyuges e hijos, además de convivientes y beneficiarios a cargo del afiliado titular). El régimen se financia con aportes del trabajador y contribuciones del empleador (3% y 6%, respectivamente, de la remuneración del trabajador). El 10% de esos recursos se destina al fondo solidario de redistribución para atender a los agentes y obras sociales que perciban menores ingresos medios por beneficiario y para ofrecer préstamos, subvenciones y subsidios a los agentes del régimen, así como planes y programas de salud a sus beneficiarios. Las obras sociales deben otorgar sus prestaciones de salud de acuerdo con las políticas nacionales de salud, mediante servicios propios o de terceros y satisfaciendo, al menos, las prestaciones del Programa Médico Obligatorio establecido por el Ministerio de Salud.

Visto desde la lógica de la flexibilidad, cabe señalar que la condición de beneficiario subsiste durante la vigencia del contrato de trabajo y sólo tres meses después de su extinción. También perdura tres meses durante las licencias por enfermedad y en las licencias con o sin goce de sueldo por otras causas, salvo

que el trabajador tome a su cargo el ingreso de sus aportes y de las contribuciones que le hubieran correspondido. Además, se conserva la cobertura durante el tiempo de la percepción del seguro de desempleo. La cobertura de salud está estrechamente ligada a la situación ocupacional del trabajador y a su condición de registración y formalidad. Por lo tanto, se encuentran al margen de esa cobertura quienes pertenecen al sector informal o no han sido registrados por su empleador. Tampoco se benefician los desempleados no cubiertos por el seguro de desempleo ni los que no gozan ya de su cobertura ni los que no han accedido aún a su primer empleo o se desempeñan como trabajadores autónomos.

5.2. LA COBERTURA DEL DESEMPLEO

El seguro de desempleo vigente en la Argentina reconoce como beneficiarios a los trabajadores dependientes debidamente registrados e incluidos en el ámbito de aplicación de la Ley de Contrato de Trabajo. Quedan al margen los trabajadores del campo y de la industria de la construcción (ambos tienen regímenes específicos de cobertura), los trabajadores del servicio doméstico, los empleados y funcionarios públicos, los trabajadores de los establecimientos privados de enseñanza, los cuentapropistas y los dependientes de empresarios monotributistas. Tampoco están cubiertos los trabajadores no registrados –algo menos del 40% de la población asalariada– ni los trabajadores que pretenden acceder a su primer empleo, por lo general, los jóvenes. El seguro da derecho a cuatro, ocho o doce meses de prestación –según el tiempo de cotizaciones previas– y su tasa de reemplazo es muy baja; a fines de 2008, el tope de este seguro alcanzaba los 400 pesos argentinos mensuales, cuando el salario mínimo vital superaba los 1200 pesos y el salario medio de la economía, los 1800 pesos argentinos.

La cobertura del seguro de desempleo es muy baja, debido a las exclusiones citadas y al hecho de que muchos posibles beneficiarios no logran acreditar la situación legal de desempleo. La población objetivo, elegible para obtener la cobertura del seguro de desempleo, tiende a estar apenas entre el 6% y el 9% del total de los desocupados, de los cuales accederían a la prestación entre el 60% y el 80%. En 2002, en el momento de mayor desempleo y mayor cobertura del seguro, éste llegó a dar amparo apenas al 6,20% de los desempleados; en 2006, sólo 1 de cada 25 desempleados estaba cubierto.

5.3. TRABAJO Y FAMILIA: NORMAS LABORALES Y SEGURIDAD SOCIAL

Entre las normas laborales y de la seguridad social que de distintos modos se ocupan de la necesidad de articular el trabajo con las obligaciones familiares

del trabajador se encuentran las diversas licencias previstas para satisfacer los requerimientos de la vida familiar (por nacimiento de hijo, matrimonio, fallecimiento de familiares, entre otros). También, entre otros supuestos, la alternativa del goce conjunto de las vacaciones por parte de ambos miembros de un matrimonio que trabajan para el mismo empleador y las normas relacionadas con la maternidad: licencia pre y posparto –que se retribuyen con una prestación de la seguridad social–, descansos para amamantar al lactante, necesidad no reglamentada de habilitar salas maternas y guarderías, licencias adicionales no pagas por maternidad o para el cuidado de un hijo enfermo. En cuanto al derecho a la conservación del empleo, la ley prohíbe el despido por embarazo o por matrimonio y fija indemnizaciones agravadas para el caso de violación de tal prohibición; la trabajadora que acaba de ser madre tiene derecho a una compensación en caso de renuncia al empleo.

La ley protege también de modo especial al trabajador con cargas de familia en caso de enfermedad y de aplicación de suspensiones por falta de trabajo, y “desalariza” y libera de cotizaciones sociales algunas prestaciones relacionadas con la familia del trabajador, como provisión de útiles y guardapolvos escolares, reintegro de gastos de guardería o sala maternal, reintegro de gastos médicos y odontológicos, entre otras.

El sistema de seguridad social, por su parte, cuenta con un régimen de cobertura directamente vinculado con la protección de la familia de los trabajadores dependientes (excepto los del servicio doméstico): el de las asignaciones familiares. Ese régimen, financiado con aportes del empleador del 7,5% de los salarios a su cargo, brinda distintas prestaciones mensuales por cada hijo menor de 18 años y por hijos con discapacidad; prestaciones anuales por ayuda escolar para la educación inicial y la educación diferencial y de rehabilitación; prestaciones de pago único por matrimonio, nacimiento y adopción, y de duración determinada, como la prenatal –máximo de nueve meses desde la concepción– y maternidad, equivalente a la retribución de la trabajadora durante su licencia anterior y posterior al parto.

6. LAS POLÍTICAS DE MERCADO DE TRABAJO

La profunda crisis desencadenada a fines de 2001 –que llevó el desempleo a los más altos niveles de la historia y colocó al 53% de la población bajo la línea de la pobreza y al 24,85% bajo la de indigencia– indujo al gobierno de entonces a instaurar un programa masivo de suplementación de ingresos, llamado Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (en lo sucesivo PJJHD), que alcanzó en los primeros meses de 2003 un máximo de 2 000 000 de beneficiarios. És-

tos debían ser jefes o jefas de hogar carentes de empleo que reunieran ciertas condiciones adicionales, relativas a la integración de su familia. El plan ofrecía al beneficiario una prestación de 150 pesos argentinos mensuales y requería como contrapartida la acreditación de la concurrencia de los hijos menores a los establecimientos escolares, el cuidado y control de su salud y la incorporación de los beneficiarios en actividades de capacitación que facilitarían su ulterior inserción laboral, así como su inclusión en proyectos productivos o de servicios comunitarios, en una prestación laboral no inferior a cuatro horas diarias ni superior a seis.

Aunque el PJJHD no fue satisfactorio como programa de promoción del empleo, la educación y la salud, y produjo un efecto de desaliento del trabajo, los analistas coinciden en que su masivo despliegue fue un decisivo instrumento de contención social –mucho más como programa de asistencia social que de promoción del empleo– que contribuyó a atenuar carencias extremas en las más dramáticas instancias de la crisis.

La economía empezó recuperarse a partir de 2004 y el gobierno se propuso eliminar gradualmente el PJJHD, para lo cual dispuso que las personas que no reunían condiciones de empleabilidad se trasladaran a programas de atención de grupos vulnerables –programas pasivos de asistencia social– creados en el Ministerio de Desarrollo Social. Tal es el caso del Programa Familias para la Inclusión Social que, hasta septiembre de 2007, había incorporado a 289 838 personas provenientes del PJJHD. Asimismo, se procuró transferir a los beneficiarios con condiciones de empleabilidad a programas lanzados por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, con el fin de activar las políticas de mercado de trabajo para las personas que reunieran condiciones de empleabilidad. El denominado Plan Integral de Empleo Más y Mejor Trabajo expresó, precisamente, esa preocupación. Está integrado por varios programas o componentes, a saber:

- *Planes sectoriales de calificación.* Conjuntos de acciones concebidas e impulsadas por los propios actores, sindicales y empresarios, de un determinado sector de actividad, en coordinación con instituciones que ofrecen servicios de formación profesional. Reciben apoyo financiero y técnico del Ministerio de Trabajo, que fiscaliza la calidad de las instituciones de capacitación registradas en su ámbito, y de otras áreas del Estado para dar respuesta a necesidades específicas de calificación, ampliando de ese modo las oportunidades y la calidad del empleo. El objetivo de estos planes consistía en impulsar la capacitación de los trabajadores según las demandas concretas y reales de los diversos sectores de actividad y mejorar la calidad de los procesos de capacitación (su infraestructura y equipamiento

y la aptitud de los formadores). Se celebraron acuerdos de este tipo en numerosos sectores, entre los que se encuentran el calzado, la construcción, la indumentaria, la industria naval, la metalurgia, la madera y los muebles, la agroindustria, el *software*, etc.

- *Proyectos territoriales de formación.* Integrados por dos componentes: los proyectos territoriales de promoción del empleo por un lado, y los planes territoriales de formación y proyectos de terminalidad educativa –para inducir a los beneficiarios a completar sus estudios formales inconclusos– por el otro. Los primeros son acuerdos entre el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y los actores de una zona determinada, que tienen por objeto promover el empleo de calidad en esa localidad. Los actores locales asumen el papel de promotores del desarrollo en su propio espacio geográfico; el sector empresarial, en particular, es el actor social con capacidad para dinamizar las oportunidades de desarrollo locales. Estos planes deben entenderse como dimensión específica de las estrategias de desarrollo local previamente existentes. Por lo tanto, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social identifica esos procesos y ofrece asociarse para promoverlos; la gestión es local, aunque se procura coordinarla con las políticas provinciales y nacionales. Los planes territoriales de formación, a su vez, pretenden coordinar políticas con las áreas de producción, trabajo y formación provinciales para cubrir la demanda de calificaciones en las regiones y alcanzar a los segmentos poblacionales desocupados o subocupados. Para el bienio 2003-2005 se habían concertado 155 acuerdos territoriales en ejecución en la totalidad de las provincias del país. En ese período se habían capacitado 9315 desocupados.
- *Programas de calidad del empleo y la formación profesional.* Planteados para fortalecer la equidad y competitividad mediante dispositivos que aseguren el desarrollo de competencias laborales y la consecuente calidad del empleo y mejor empleabilidad de los trabajadores. Sus destinatarios son los actores involucrados en la tarea de identificar, normalizar, evaluar y certificar competencias laborales, así como las instituciones de formación profesional, en su carácter de agentes de ejecución de las actividades de formación. Hasta 2005, el sistema había precalificado 152 instituciones; otras 42 estaban en proceso de mejora y se habían capacitado 230 docentes. Asimismo, se habían certificado las competencias de 1500 trabajadores y 35 evaluadores.

- *Seguro de capacitación y empleo.* Concebido fundamentalmente para servir de canal de activación de la situación de beneficiarios del PJJHD que reunieran ciertas condiciones de empleabilidad, con la intención de promover la actualización de sus competencias laborales, brindarles apoyo para la búsqueda de empleo y hacer posible su inserción en empleos de calidad. El acceso a este programa es voluntario y gradual para los beneficiarios del PJJHD, con excepción de los menores de 35 años que no hubieren pasado al plan Familias. El programa concede una prestación monetaria no remunerativa de 225 pesos argentinos mensuales durante dieciocho meses y 200 pesos argentinos mensuales durante los seis meses siguientes. Es preciso aceptar la elaboración de un plan personal de búsqueda de empleo y realizar actividades para aumentar la empleabilidad, como orientación, formación, práctica laboral, intermediación laboral y asistencia técnica para la formulación de proyectos de autoempleo, además de aceptar las ofertas de empleo adecuadas que se les presenten. El tiempo de percepción de la prestación monetaria es considerado un período efectivo de servicios para fines jubilatorios. Si bien este régimen reconoce también un subsidio por desempleo –circunstancia que reproduce uno de los elementos de pasividad del PJJHD, al que pretende sustituir–, se activa mediante su articulación con políticas orientadas a mejorar la empleabilidad y aptitud de inserción salarial, tales como la intermediación y asistencia en la búsqueda del empleo, la orientación, la formación profesional, la práctica laboral y las iniciativas asociativas de generación de autoempleo.
- *Oficinas de empleo.* Su misión es la intermediación y colocación laborales; esto es, asistir a quienes buscan un empleo y contribuir a la cobertura de vacantes en empresas u otras organizaciones que requieran personal mediante la colocación de personas que reúnan los perfiles adecuados; en otras palabras, acercar oferta y demanda de empleo.

Debe tenerse en cuenta el régimen legal de las agencias retribuidas de colocación, históricamente prohibidas en la Argentina hasta la ratificación del Convenio 96 de la OIT sobre ese punto, en particular la parte III, que prevé la reglamentación y no la supresión de tales agencias. Además está el régimen legal del derecho a la formación profesional, previsto en la Constitución Nacional y regulado en la Ley 24576, cuyo texto se incorporó a la Ley de Contrato de Trabajo. Estas cuestiones son también objeto de consideración en numerosos convenios colectivos de trabajo.

7. LA POSICIÓN DE LOS ACTORES RELEVANTES

Puede decirse que el modelo danés de la flexiguridad no ha ingresado aún en el debate argentino. Resulta difícil –casi imposible– encontrar referencias a esa perspectiva compleja en los posicionamientos de los actores sociales. Una de las pocas se encuentra en un trabajo reciente publicado por el Ministro de Trabajo y la Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales de ese ministerio. Luego de evocar aquel modelo, señalan que “los primeros lineamientos de la nueva política laboral de la Argentina dan cuenta de iniciativas que se acercan más a una revalorización social fuerte, característica del Estado de Bienestar, antes que a esquemas como el de *workfare* de los Estados Unidos o el Estado Social Activo que analiza Boyer para Europa” (Novick y Tomada, 2007). Durante su gestión, el ministro de Trabajo se ha distanciado, una y otra vez, de las políticas de flexibilidad desarrolladas en la década de 1990 por considerarlas fracasadas e “ineficientes para la generación de empleo”. En otra oportunidad expresó su descreimiento “de estos paquetes de reforma que han tenido sucesivas justificaciones y ninguno de ellos dio resultados”. La posición del Ministerio de Trabajo parece, en cambio, mucho más proclive a la formulación de políticas activas de mercado de trabajo, cosa que se demuestra en las estrategias de activación de las políticas de contención social articuladas como respuesta a la profunda crisis de los primeros años de la década en curso.

La posición de los sindicatos –sobre todo de su principal central, la Confederación General de Trabajo (CGT), dirigida hoy por el secretario general, Hugo Moyano– es manifiestamente adversa a toda propuesta reformista de corte flexibilizador. Con matices, tal es la postura de la central alternativa denominada Central de los Trabajadores Argentinos (CTA). La CGT respalda los proyectos de reforma que tienden a acentuar la protección legal y que se encuentran, en el momento de la elaboración de este capítulo, en trámite parlamentario a instancias de Héctor Recalde, presidente de la Comisión de Legislación del Trabajo de la Cámara de Diputados y asesor del secretario general de la CGT.

La posición sindical había sido menos monolítica durante los procesos de reforma laboral de los años noventa. En esas instancias, la CGT –conducida entonces por los dirigentes de los grandes gremios de Luz y Fuerza, Sanidad y Comercio y los gremios ferroviarios, mecánicos, telefónicos, entre otros– se había alineado a las políticas económicas y sociales del gobierno justicialista de entonces, o al menos las había acompañado, incluso a las que derivaban en proyectos de privatización de la seguridad social (jubilaciones, riesgos del trabajo) y de flexibilidad laboral. Muy distinta era la posición sustentada durante ese mismo período por otro sector sindical, el denominado Movimiento de Trabajadores Argentinos (MTA), conducido por Hugo Moyano (hoy secreta-

rio general de la CGT), que cuestionaba de manera enérgica el modelo económico del presidente Carlos Menem y, en consecuencia, sus políticas de flexibilización laboral.

Los empresarios, que suelen demandar y auspiciar con gran énfasis mayores niveles de flexibilidad laboral, no hacen hoy ejercicio militante de ese reclamo. La deslegitimación política de los procesos reformistas de la década anterior, así como la inequívoca orientación del gobierno en ejercicio, los inducen, al menos de modo transitorio, a callar sus preferencias. Hoy están más bien a la defensiva y se limitan a denunciar las hipotéticas demasías tutelares de los recordados proyectos del diputado Recalde.

Si bien ésa es la preocupación principal de los empresarios –como dijimos, más bien defensiva–, se expresa, además, alguna inquietud acerca de la necesidad de un tratamiento normativo diferenciado para las pequeñas empresas y la revisión del régimen de los riesgos del trabajo, algunas de cuyas normas fueron declaradas inconstitucionales por la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Recientemente, cuando el gobierno que estaba por asumir anunció su propósito de convocar al diálogo social, tanto las grandes organizaciones empresariales como los sindicatos manifestaron su proclividad a participar. Sin duda, ese diálogo tenía el objetivo, entre otros, de poner en acto una estrategia de moderación salarial en vista del preocupante proceso inflacionario en marcha en la Argentina. Tras reunirse con la dirigencia sindical, el gobierno anunció que privilegiaría la negociación sectorial. El diálogo social dejó de anunciarse como una de las acciones políticas inminentes, y los actores sociales no han mostrado hasta hoy interés en instalarlo por su propia iniciativa.

8. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

8.1. INEVITABLES PREVENCIONES

En los últimos años, en los debates sobre las instituciones laborales prevalecieron en la Argentina perspectivas extremas y sesgadas. Como se mencionó, en tanto unos no parecían advertir otra vía que la desregulación indiscriminada (tan profunda como lo permitieran las ineludibles restricciones políticas), otros parecían profesar una suerte de culto acrítico hacia las normas vigentes, suponiéndolas buenas sólo porque existían (desde esta perspectiva, toda propuesta reformista se percibía como regresiva).

Una primera reflexión conclusiva en torno de la idea de la flexiguridad sugiere que toda pretensión de reproducción o réplica literal del modelo danés original padecería del mismo vicio del esquematismo simplista que puede imputarse a las posiciones extremas del debate argentino. Es cierto que el mo-

delo implica una perspectiva más compleja y equilibrada –debido a su misma concepción, que integra flexibilidad y protección–; sin embargo, en condiciones contextuales tan distantes de las imperantes en Dinamarca, su inevitable destino sería el de una radical inviabilidad. Retomando lo señalado en la sección introductoria de este capítulo, compete a cada sociedad explorar y establecer la óptima combinación de flexibilidad y seguridad para su propia realidad y el trayecto adecuado que habrá de recorrer desde su singular punto de partida.

El esquematismo de transferir, de modo literal, un modelo tan distinto de los factores institucionales, históricos y culturales de la experiencia argentina tendería a justificar, en los actores sociales, una aproximación sesgada y parcial. Los trabajadores sospecharían, no sin razones, que la flexiguridad no es más que un nuevo ejercicio –esta vez menos directo y quizás sólo cosmético– para encubrir el desmontaje del entramado de tutela del trabajo dependiente. Por su parte, los empresarios probablemente confirmarían esa perspectiva, leyendo la propuesta como una estrategia apta para facilitar la aceptación de cotas mayores de flexibilidad laboral, sin la asunción de compromisos sustantivos en relación con los otros componentes de tal modelo.

En la experiencia danesa, los factores determinantes de los niveles de protección y seguridad de los trabajadores se instalaron como derivación natural del firme compromiso de esa sociedad con el Estado de Bienestar. Si en la Argentina la puesta en práctica de políticas de mercado de trabajo y seguridad social se concibieran como instrumento accesorio para justificar la introducción de niveles mayores de flexibilidad laboral, la idea misma de flexiguridad no sería percibida sino como una elocuente confirmación de aquellas sesgadas percepciones.

Ha de entenderse, pues, que el modo y la secuencia temporal con que se aborde la construcción de los equilibrios implícitos en el concepto son condiciones necesarias para su legitimidad social. En todo caso, su lógica no puede vehicularse sino mediante políticas de largo plazo en las que, por ejemplo, un grado mayor de formalización de los vínculos laborales y un esquema adecuado de continuidad de los ingresos sean precondiciones ineludibles de la legitimidad. ¿De qué seguridad puede hablarse, si casi el 40% de los trabajadores se encuentra al margen del sistema de amparo? ¿Con qué expectativa han de aceptar los trabajadores la implantación de mayores niveles de flexibilidad –fáciles de poner en práctica mediante una medida legislativa–, si no implica otra contrapartida que la mera promesa de obtener seguridad en el ingreso, promesa de cumplimiento incierto y financiación costosa? En efecto, la flexibilidad es más controversial, pero basta una decisión legislativa para ponerla en práctica. En cambio, es probable que los instrumentos del mercado de trabajo y seguridad social que garantizan la seguridad del trabajador sean menos

polémicos en la dimensión obrero-patronal, pero son mucho más costosos y, a veces, inaccesibles.

Si se trata de que el trabajador argentino, como el danés,³ se sienta seguro merced más a las políticas activas de mercado de trabajo y los instrumentos de la seguridad social que a las normas que garantizan el derecho a la estabilidad en el puesto de trabajo, no debe pretenderse que lo crea o lo intuya. Es necesario que lo experimente y, por lo tanto, resulta inevitable que la construcción de ese esquema de seguridad venga primero.

En cualquier caso, no será fácil interesar al gobierno ni a los actores sociales, pues no parecen dispuestos a considerar un proyecto que suponga, siquiera en un segundo tiempo, el replanteo de estrategias de flexibilidad laboral. Los empresarios, a su vez, no parecen hoy priorizar esa cuestión.

8.2. LA SEGURIDAD DEL TRABAJADOR EN LA ARGENTINA

Urge definir un esquema de seguridad que, como señalan Bredgaard y Larsen (s/f),⁴ ha de resultar de una armónica y deliberada combinación entre la seguridad de permanecer en el puesto de trabajo –provista por el régimen de estabilidad laboral–, la capacidad de recobrar el empleo perdido –claramente relacionada con el equipamiento del trabajador para posicionarse en el mercado de trabajo–, la continuidad en el ingreso –producto del régimen de cobertura del desempleo y otros instrumentos de la seguridad social– y la continuidad de su cobertura de salud, más allá de su situación ocupacional. Eludiendo el reprochable simplismo de pretender replicar un sistema de seguridad construido en otro contexto y producto de otro devenir histórico, procuraré identificar las acciones que en ese mismo rumbo parecen compatibles con la cultura institucional y las capacidades financieras de la experiencia argentina.

Los componentes del esquema de seguridad en ese contexto son, por lo menos, los siguientes:

a) *La seguridad y la registración laborales.* Es imperioso mejorar, de manera sensible, las tasas de formalidad en el empleo que, como se ha dicho, han logrado alguna recuperación en los últimos años pero persisten en niveles próximos al

3 Véase el documento conjunto sobre el concepto de flexiguridad preparado por la Confederación de Sindicatos, la Confederación de Empleadores y el Ministerio del Trabajo de Dinamarca, disponible en línea: <<http://www.ambathen.um.dk/da/menu/OmOs/Nyheder/ConferenceMaterial/JointPaperOnTheFlexicurityConceptPreparedByTheDanishConfederationOfTradeUnions-TheConfederationOfDani.htm>>.

4 Véase el capítulo de Jørgensen.

40% de la población asalariada. Todo instrumento de seguridad es pura o mayormente declamativo para el trabajador no reconocido en el sentido formal. Por eso, deben continuarse los esfuerzos de regularización emprendidos por el gobierno y formular otros pendientes, como la concepción de un estatuto especial para el inspector del trabajo. Dicho estatuto debe ser compatible con una inspección jerarquizada, estable, bien remunerada y dotada de un nivel adecuado de educación formal y un programa consistente y continuo de entrenamiento específico en el marco de un modelo de inspección adecuado a la realidad y las prácticas nacionales, y políticas de inspección consistentes y sostenibles.

En ese mismo plano, es necesario reordenar el régimen punitivo del trabajo no registrado, regulado de manera algo caótica en las leyes 24013, 25323 y 25345 (Ley Antievasión), que registran contradicciones, vacíos y solapamientos. Los contenidos de esas normas deben ganar congruencia y eficacia por medio de una disposición única. El objeto no ha de ser sino el de sancionar, en términos de costo, el trabajo no registrado y mantener incentivos adecuados para la registración. La contratación “en negro” debe ser, necesariamente, más costosa que la que se practique en forma legal.

b) *La seguridad en los ingresos y en la cobertura de salud.* En la actualidad, el sistema institucional argentino no contiene mucho en este sentido. Por un lado, como se explicó antes, se ha emprendido un proceso interesante de activación del PJJHD, un programa de contención social para atender la situación crítica de la crisis a inicios de la década. Más adelante volveremos sobre ese proceso, al examinar el tema de la formación profesional; por ahora, basta decir que se trata de un programa *de salida* de los beneficiarios del PJJHD, por considerarse, con razón, que éste ha cumplido su función contingente.

Seguro y subsidio por desempleo. Deben iniciarse, en cambio, los trabajos con vistas a instalar un régimen más abarcador de cobertura del desempleo y continuidad de los ingresos, para reemplazar el tan limitado seguro de desempleo vigente, que hasta hoy ha dado asistencia muy precaria sólo al 6% o 7% de los desempleados. Es necesario ampliar sensiblemente su cobertura, mejorar la perduración de la prestación y la tasa de reemplazo, e incorporar, en forma simultánea, mecanismos de activación de necesaria utilización, tales como asistencia y orientación en la búsqueda de empleo, intermediación en la aproximación de oferta y demanda de trabajo, capacitación y recalcificación según los requerimientos del mercado. Es probable que algunos de los instrumentos concebidos para la salida del PJJHD produzcan experiencia y capacidad institucional para estos componentes del régimen. Se debe reconocer el acceso al régimen de continuidad de los ingresos como derecho del trabajador desempleado, aunque este derecho debe conllevar también la asunción de obligacio-

nes e incentivos adecuados para asegurar su uso funcional, prevenir manifestaciones de riesgo moral y hacer posible una oportuna reinserción laboral del beneficiario. Además, debe articularse con un régimen de subsidios no contributivos por desempleo que, sujeto a las mismas condiciones “activadoras”, atienda la situación de quienes provengan de la informalidad o no estén registrados y se encuentren en “situación de desempleo”.

Prestación adicional por cesantía. Una prestación de este tipo, impuesta como obligación contractual y financiada con el componente no punitivo de las indemnizaciones por extinción del contrato de trabajo, puede articularse positivamente con el sistema de cobertura contra el desempleo. Eso facilita la transición hacia el acceso a las primeras prestaciones. Más adelante se explica la noción al incursionar en los temas de la flexibilidad y el despido.

Perduración de la cobertura de salud. Como se ha indicado antes, la cobertura de salud del régimen legal de las obras sociales subsiste durante no más de tres meses luego de la terminación del contrato de trabajo. Si bien se extiende también durante la percepción del seguro por desempleo, la escasa cobertura de éste y su limitada perduración convierten al sistema argentino en uno que ofrece escasa seguridad en relación con la contingencia de enfermedad o accidente. Es difícil reconocer condiciones adecuadas de continuidad en la protección social si no se independiza la cobertura de salud de la situación ocupacional del trabajador y se asegura esa protección durante el período de ocupación y todo el tiempo que persista la situación de desempleo. Es probable que la lógica contributiva no alcance a asegurar esa extensión en la protección; ésta es, en todo caso, una cobertura a cuya financiación el Estado debe contribuir.

c) *La formación profesional.* Los esfuerzos institucionales de los últimos años, también en este campo, se han aplicado fundamentalmente a acompañar el proceso de salida del programa de contención social, puesto en práctica para atender los efectos de la crisis monumental que afectó a la Argentina a comienzos de la década.

En instancias de recuperación, los programas de formación profesional tendrán que hacerse cargo de satisfacer demandas bien diversas. Por una parte, es necesario atender las necesidades formativas para la inserción laboral y el primer empleo de los jóvenes, quienes constituyen en la Argentina una de las categorías más desfavorecidas en el mercado de trabajo. Una acción en ese sentido es expresada por el plan destinado a la capacitación de unos 600 000 jóvenes, puesto en ejecución por el Ministerio de Trabajo en los primeros días del año en curso, con el apoyo financiero del Banco Mundial.

Naturalmente, como se ha dicho, la formación profesional debe ser también una pieza fundamental de activación y contrapartida de los sistemas de cobertura del desempleo y aseguramiento de la continuidad de los ingresos. Desde

esa perspectiva, el indispensable rediseño de esos regímenes debe articularse con programas de formación profesional que aseguren una estricta vinculación con las demandas y los mercados. Para lograrlo, el Estado debe asociarse con los actores sociales a fin de abordar programas sectoriales de formación que permitan definir esas exigencias como corresponde. En esos programas, el Estado, socialmente responsable de la cobertura, deberá asumir las principales iniciativas, aportar financiación –directa o mediante incentivos tributarios– y brindar la indispensable asistencia técnica para su ejecución. Tal dimensión sectorial ha de facilitar, sin duda, el ulterior tránsito a la ocupación efectiva.

Asimismo, deberá asistirse a los trabajadores ocupados con programas de capacitación y reentrenamiento, para que puedan hacerse cargo de los cambios productivos, tecnológicos y organizativos que afectan sus propios puestos de trabajo y otros que deberán asumir de ser necesario un cambio de ocupación. El Estado debe desempeñar un papel significativo para fomentar la adopción de programas de esta naturaleza –los incentivos tributarios y la financiación directa son decisivos– y, en especial, para procurar que, junto a las competencias específicas del puesto de trabajo que las empresas buscan, se impartan otras transferibles que fortalezcan la posición ulterior del trabajador en el mercado. Para eso se requiere, sin duda, la participación activa de la política pública.

Pareciera que, en este último cometido, corresponde a los convenios colectivos una función muy destacada. Los niveles de centralización intermedia disponibles en la Argentina (actividad o rama de actividad) ofrecen la perspectiva de la organización y la financiación sectoriales de los procesos formativos, en los que los sindicatos deberían poner en acto su interés por los conocimientos transferibles. El convenio colectivo permite instrumentar diversas concesiones recíprocas (*trade offs*) que aseguren la incorporación de conocimientos propios del puesto y otros más generales y transferibles, para superar la reticencia de la empresa que teme estar financiando una formación que será capturada por otras compañías en el mercado.

El diálogo social y los acuerdos marco de más vasta implantación que podrían adoptarse en consecuencia forman un espacio único para la concepción de programas formativos para la inserción inicial y, sobre todo, para desempleados y trabajadores ocupados. A la inversa, y si se comparte mi convicción acerca de la marcada debilidad del diálogo social en la Argentina, la capacitación profesional y la formación “de por vida” constituyen un objeto apto para el intercambio y el consenso.

d) *El trabajo y las obligaciones familiares*. Resta mucho por hacer en la Argentina en este terreno; por ejemplo, en cuanto a la provisión del servicio de cuidado de los niños y los mayores no autosuficientes.

Los esfuerzos por igualar las situaciones de paternidad y maternidad, según el criterio prevaleciente en el pensamiento internacional, son un buen punto de partida. Por ejemplo, se encuentra en trámite parlamentario un proyecto que establece la obligación de otorgar al padre una licencia paga de 15 días en caso de nacimiento de un hijo, para que acompañe a la madre en esa instancia tan importante de la incorporación familiar del recién nacido. En caso de que se conceda la aprobación legislativa a tal permiso, la sostenibilidad económica requeriría, a mi juicio, que el pago equivalente a los salarios de ese período corra por cuenta del régimen de la seguridad social. La ley argentina prevé, además, el derecho de la madre a solicitar una licencia *sin goce de sueldo* de entre 3 y 6 meses de extensión, computados a partir del vencimiento de la licencia posterior al parto. Desde una perspectiva igualadora, este tipo de licencia debería proporcionarse indistintamente al padre o a la madre o a ambos en forma simultánea. Si la seguridad social contara con recursos suficientes para ello, la madre o el padre, según su propia opción, podrían obtener una compensación equivalente a su salario durante ese período, con el fin de alentar su goce efectivo y la consiguiente dedicación al recién nacido.

8.3. LA FLEXIBILIDAD LABORAL

La posibilidad de pensar en flexibilidad en la Argentina exige superar inevitables sesgos. Es necesario empezar por construir un espacio apreciable de seguridad de los trabajadores antes de avanzar en otros componentes del modelo. Además, habrá que tener en cuenta que, durante la década anterior, la Argentina transitó por un agitado trance de reformas laborales que, en el marco de las concomitantes reformas económicas, no tuvieron un efecto favorable en la situación sociolaboral ni en el mercado de trabajo argentino (alto desempleo, creciente informalidad, precariedad e inseguridad en el empleo, desaplicación de la tutela del trabajo, caída en los salarios reales y la protección social, incremento notable de la pobreza y la desigualdad). Ello dio lugar, desde comienzos de 2004, a una virtual reversión de aquellas reformas, a las que se atribuyó tan insatisfactorio desempeño social. En consecuencia, toda pretensión de replanteo del tema de la flexibilidad laboral, además de su natural sensibilidad política, ha de tropezar con las reservas, rechazos y preventivas que derivan de esa experiencia traumática.

No es ésta la ocasión para efectuar un análisis crítico de tales reformas, que sí he abordado en otras oportunidades.⁵ Baste señalar mi convicción de que es improbable que, como consecuencia de aquellas frustraciones, el tiempo de

5 Véase Goldin (2007).

las reformas institucionales se encuentre agotado. No obstante, su inspiración y sus contenidos deben ser otros; otro, también, su ritmo de abordaje, aquí asociado a la previa construcción de un espacio suficiente de seguridad del trabajador. En términos más generales, ese abordaje involucra la necesidad de un ordenamiento menos proclive a anacrónicos ejercicios declamatorios y más comprometido con la eficacia tutelar, la efectividad aplicativa y la compatibilidad con el desempeño adecuado de los procesos de producción y de trabajo. Tal es la secuencia lógica y conceptual desde la que se emprende la siguiente reflexión sobre la flexibilidad.

El modelo original de la flexiguridad refiere un equilibrio, basado en la realidad danesa, entre los componentes de seguridad del trabajador y los de flexibilidad laboral. Una vez más, tal equilibrio es único e intransferible; cada sociedad deberá identificar los términos para alcanzar esa armonía en su propia experiencia nacional. Habrá que desdeñar cualquier perspectiva dogmática e indiscriminada de la flexibilidad y preguntarse qué tipo y qué niveles de flexibilidad laboral son compatibles con el esquema de seguridad instalado en la Argentina.

8.4. LA FLEXIGURIDAD INTERNA

En primer lugar, en ese contexto se debe revalorizar la máxima continuidad posible de los vínculos laborales, habida cuenta de su nítida ventaja social y, a la vez, de sus externalidades positivas desde la perspectiva de las ganancias en términos de formación en el trabajo, acumulación de capital humano y productividad. En cuanto a la flexiguridad, promover la continuidad siempre que sea posible (Gazier, 2006) y considerar el régimen del despido y el espacio de flexibilidad externa que a éste se le demanda como una alternativa necesaria, pero más bien residual. Ello implica la conveniencia de promover, en cuanto sea posible, los más equilibrados niveles de flexibilidad interna (funcional y numérica) y, por lo tanto, la flexiguridad interna como su más valioso componente.

Al margen de otras cuestiones menores, hay que recordar que instituciones tan relevantes como las de la fijación de los salarios, las categorías profesionales y la polivalencia funcional, la organización del trabajo y la modulación de la jornada de trabajo se encuentran, en la Argentina, en manos de la negociación colectiva. Por ser de especial pertinencia en este campo, cabe precisar los siguientes aspectos de la negociación colectiva en el país:

- a) Se trata de un sistema relativamente bien equipado para la negociación. Los sindicatos supraempresariales, dominantes en el sistema argentino, contribuyen a una adecuada relación de fuerzas, facilitan el diálogo y, sobre todo, el acceso de los trabajadores de las pe-

queñas empresas a la representación sindical. La unidad sindical es valiosa para el ejercicio de la función negociadora; pero, si es producto de una imposición de la ley –como en el caso de la Argentina–, puede distorsionar el ejercicio de la representación.

- b) La ley ha consagrado la participación obligatoria de los dirigentes de base (los delegados de personal) en la negociación colectiva en el ámbito de las empresas, circunstancia que enriquece la representación sindical. Pese al carácter imperativo de la disposición legal, esa participación se cumple aún en medida insuficiente.
- c) La legislación vigente impide el intercambio de concesiones cuando la negociación se lleva a cabo en un nivel distinto al del convenio precedente. Resultaría provechoso que el sistema evolucione siempre hacia la legitimación de esos intercambios, desde luego operando “por encima” de los pisos fijados por los legisladores. Esto contribuiría, entre otros factores, a enriquecer la negociación colectiva, hoy circunscripta fundamentalmente a sus contenidos salariales.

8.5. LA FLEXIGURIDAD EXTERNA

8.5.1. La indemnización por despido

Para abordar el tema de la flexibilidad externa en la Argentina, debe considerarse, en primer lugar, que la Constitución de la Nación impone, en su artículo 14 bis, la “protección contra el despido arbitrario” y la “estabilidad del empleado público”, disposiciones constitucionales que, como todas, deben respetarse cabalmente. La indemnización por despido sin causa se concibe en el régimen argentino como un instrumento, quizás el menos restrictivo,⁶ para dar satisfacción a tal disposición constitucional. El régimen jurídico del despido en la relación de empleo privado se presenta como *jurídicamente flexible*, en tanto no está sujeto a prohibición, actuación previa ante la administración o la justicia, nulidad u obligación de pago previo como condición de validez.⁷

Sin embargo, y como queda dicho, el despido tiene un costo: a grandes rasgos, un mes de remuneración por cada año de antigüedad en el empleo. En

⁶ Téngase presente que el despido injustificado no está prohibido ni en modo alguno invalidado, como sí lo está en otros ordenamientos nacionales.

⁷ Sin duda, esas restricciones existen en el caso de la relación de empleo público o en la pretensión de despedir a un dirigente gremial o delegado de personal; en cambio, ciertos despidos colectivos están sujetos al régimen del procedimiento de crisis y, por lo tanto, a su sujeción a un procedimiento conciliatorio previo a su adopción.

consecuencia, su grado de *flexibilidad o rigidez económica* es debatible. El tope establecido por la ley –el mes por año de antigüedad no puede ser superior a tres veces el salario promedio de convenio– ha sido descalificado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación. No existe, por otra parte, un máximo para la indemnización total, como en el caso del Uruguay, donde la indemnización no puede exceder el equivalente a seis meses, o el de Chile, donde no puede superar el equivalente a once meses.

8.5.2. *¿Una prestación por cesantía?*

En la Argentina no existe supuesto alguno de extinción –salvo los correspondientes a la exclusiva voluntad o responsabilidad del trabajador– que no conlleve el pago de una indemnización por parte del empleador, equivalente a la mitad de la que está prevista para el despido injustificado (medio mes de sueldo por año de servicio). Por eso, esa “primera mitad” de la indemnización por despido no forma parte del contenido punitivo, sino que se relaciona más estrechamente con las prestaciones de la seguridad social –en este caso, con las que se refieren a la pérdida del puesto de trabajo– a cargo del empleador.

Desde ese punto de vista, sería posible convertir el primer 50% en una *prestación por cesantía*, que el empleador integraría en una cuenta individual a la orden del trabajador mediante contribuciones periódicas, y cuya percepción tendría el trabajador asegurada toda vez que el contrato se extinguiera por cualquier causa. En consecuencia, serviría como un primer auxilio seguro e inmediato ante la contingencia de desempleo, y podría articularse con el régimen de desempleo en sentido estricto. Esa aplicación no afectaría la imputación punitiva del 50% restante de la indemnización, que pagaría directamente el empleador al trabajador en caso de despido injustificado. En este último caso, el trabajador percibiría ambos conceptos, por lo que su situación resarcitoria actual no se vería afectada, sino mejorada, pues ese 50% provisional no estaría sujeto a la voluntad de pago del empleador y lo percibiría también en rupturas no imputables a éste. El empleador, a su vez, tendría una carga financiera menor al momento de la extinción, pues esta prestación por cesantía habría sido progresivamente ingresada.

IV. Flexibilidad y seguridad en el mercado de trabajo: en busca de alternativas para mejorar la protección social de los trabajadores brasileños¹

José Paulo Zetano Chahad

1. INTRODUCCIÓN

La globalización de la economía mundial y las transformaciones que ésta ha causado determinaron una nueva realidad para los actores sociales de casi todas las sociedades de la era moderna. Los empresarios necesitan nuevos elementos para aumentar al máximo la competitividad de sus empresas y exigen para ello flexibilidad en la reglamentación de los mercados y en particular de la legislación laboral. Por otra parte, los trabajadores necesitan una mayor capacitación para aumentar la productividad en mercados más competitivos y, sobre todo, un nuevo sistema de protección social para hacer frente a la mayor vulnerabilidad que deriva del aumento de la flexibilidad del trabajo. Los gobiernos, cuya libertad para imponer políticas en una realidad globalizada ha disminuido, deben promover el sistema de protección social, fortaleciendo la seguridad social pero al mismo tiempo desregulando el mercado de trabajo.

La urgencia por encontrar una solución satisfactoria para estos dilemas es aún mayor en América Latina, pues en gran parte de los países de la región se observan niveles alarmantes de concentración de la riqueza, que desembocan en la pobreza y la exclusión social de grandes segmentos de la población. Si bien la superación de esos problemas estructurales sólo es posible mediante un proceso de desarrollo económico sostenible, tal vez se puede hacer frente a los problemas derivados de la globalización –entre ellos, la mayor flexibilidad de la fuerza de trabajo y la necesidad de mayor protección social para los trabajadores– mediante la aplicación de modelos, cambios y reformas orientados al mejoramiento de las instituciones del país.

1 Para una versión ampliada de este texto, véase Chahad (2009). El autor agradece los comentarios de Jürgen Weller, de la CEPAL, a versiones preliminares del citado informe. Agradece también a José Pastore, José Dari Krein, Paulo Tafner, José Celso Cardoso Filho, Rodolpho Torelly y Sérgio Lisboa dos Santos por la cesión de material bibliográfico, y a Carolina Chahad Secco por el apoyo en la investigación bibliográfica y la revisión del texto final.

En este trabajo –que tiene como paradigma el modelo danés descrito por Jørgensen en el capítulo II– se examinan las posibilidades de adopción de un modelo similar al de Dinamarca en el contexto del mercado de trabajo brasileño, teniendo en cuenta incluso la posición actual de los actores sociales con respecto a los cambios institucionales para viabilizar un modelo brasileño de *flexibilidad con seguridad*.

Para alcanzar este objetivo, el texto se divide en cinco secciones. En la primera se analiza el grado de flexibilidad actual del mercado de trabajo brasileño a la luz de las relaciones individuales y colectivas de trabajo vigentes, mientras que en la segunda se presenta el sistema brasileño de protección social de los desempleados. En la tercera sección se detallan las políticas activas que se aplican actualmente en el mercado laboral y se ofrece una dimensión de sus gastos. En la cuarta se revela la posición de los actores sociales ante las necesidades de reformas en las áreas laboral y sindical y con respecto a las políticas activas en el mercado de trabajo. Por último, en la quinta sección se examina el debate sobre el alcance y las limitaciones de un modelo de flexibilidad con seguridad con características brasileñas para aumentar la protección de los trabajadores en ese país.

2. REGLAMENTACIÓN DE LAS RELACIONES DE TRABAJO: REPERCUSIONES EN LA FLEXIBILIDAD DEL MERCADO DE TRABAJO BRASILEÑO Y LA PROTECCIÓN SOCIAL DEL TRABAJADOR

De acuerdo con la explicación de Jørgensen en su contribución para este libro, el modelo danés de flexiguridad se caracteriza por un “triángulo de oro”, conformado por un mercado de trabajo flexible, elevados niveles de protección social de los desempleados y políticas activas y eficientes del mercado laboral. En esta sección se presenta el primero de los componentes del triángulo, representado por las repercusiones de la reglamentación de las relaciones individuales y colectivas de trabajo en la flexibilidad y la protección social del trabajador, en particular sus consecuencias sobre el funcionamiento del mercado laboral brasileño.

Los principales aspectos de la vasta legislación brasileña relativa a las relaciones individuales y colectivas de trabajo (véase Chahad, 2009: cap. 3) aprobada desde 1930 –cuando comenzó a consolidarse el sistema de protección laboral y social– son los siguientes:²

² Además del informe que dio origen a este texto, el lector interesado en la historia y las características de la legislación laboral brasileña debe consultar tam-

- Desde el comienzo, las relaciones laborales en el Brasil estuvieron marcadas por la fuerte intervención del Estado, sobre la base del modelo corporativo italiano. Aún hoy el Estado desempeña un papel fundamental, en especial con respecto a las negociaciones colectivas.
- Siempre hubo un predominio de la protección de los derechos individuales de los trabajadores en detrimento de los derechos colectivos. En consecuencia, las negociaciones colectivas se desarrollaron poco en el Brasil, sobre todo porque esto formaba parte de la ideología del modelo establecido en 1930.
- La legislación laboral siempre fue relegada a un segundo plano a raíz de la debilidad de los llamados “movimientos ascendentes” (Süssekind y otros, 2002), en los cuales las luchas sociales presionan a la sociedad y el gobierno a crear sistemas de protección al mercado de trabajo *de arriba hacia abajo*, de mayor duración y más coherentes, y fortalecen las instituciones de defensa de los trabajadores en forma más permanente.
- Como consecuencia, en cada momento de la historia económica del país la legislación laboral y el funcionamiento del mercado de trabajo han obedecido a los dictámenes de la política económica, como, por ejemplo, la política salarial después del golpe militar de 1964, la recuperación económica después de la recesión de 1983, el Plan Cruzado en 1986, el combate a la hiperinflación a inicios de los años noventa, la estabilización de precios con el Plan Real en 1994 y la desregulación del mercado de trabajo para enfrentar la globalización a fines del siglo XX e inicios del XXI.

De todos modos, la legislación laboral brasileña siempre avanzó hacia la consolidación de la intervención del Estado en la protección de las garantías del derecho individual de los trabajadores y sólo recientemente, a comienzos de los años noventa, se intentó estimular la predominancia de las negociaciones colectivas. Se trata de un mercado de trabajo en apariencia muy bien protegido, en el que todo está garantizado por ley y en el que sólo pueden negociarse, bajo ciertas condiciones, el salario, la participación en las ganancias y utilidades y la jornada de trabajo. El principal resultado es el siguiente:

En el Brasil se observa una aparente paradoja: la legislación es rígida y el mercado de trabajo es flexible. La rigidez de la legislación se refleja en la imposibilidad de negociar la mayoría de los derechos in-

bién, entre otras obras, las siguientes: Mascaro Nascimento (2004), Moraes Filho y Moraes (2003) y Süssekind y otros (2002).

dividuales que garantizan la protección de los trabajadores. Esa negociación está impedida incluso cuando las partes consideren de utilidad cambiar un beneficio garantizado por la ley por otro beneficio (más ventajoso) garantizado por la negociación” (Pastore, 2005: 25).

En estas circunstancias, una forma de medir la rigidez y el grado de protección conferido por la reglamentación del mercado de trabajo brasileño en comparación con el contexto internacional y determinar los factores que inciden en esa rigidez del mercado desde el punto de vista económico consiste en examinar los efectos del exceso de leyes y reglamentos laborales, la interferencia de la Justicia en las negociaciones laborales y el sindicalismo poco desarrollado en el costo del trabajo, por medio de su impacto en la productividad y en los costos no salariales. Si bien la productividad del trabajo se ha incrementado bastante en el Brasil, sobre todo en el sector industrial y después de la apertura comercial a principios de los años noventa, todavía es baja en relación con los patrones observados a nivel internacional, conforme se indica en los estudios reseñados en Chahad (2009: cap. 3).

Entre los factores que afectan negativamente la productividad se pueden señalar, además de la baja calificación de la mano de obra, el exceso de reglamentación de todo tipo sobre el funcionamiento de los establecimientos empresariales, la excesiva informalidad en las relaciones de trabajo, la lentitud y la forma de actuación de la Justicia Laboral, las causas determinantes de la excesiva rotación de la mano de obra en el mercado de trabajo –entre ellas, el Fondo de Garantía de Tiempo de Servicio (FGTS)– y la rigidez impuesta por la legislación laboral que procura brindar protección social al trabajador.

Otro elemento importante en la determinación del costo del trabajo son los gastos no salariales. Existe en la literatura brasileña una gran controversia con respecto a los costos que conforman esta categoría y al criterio para diferenciarlos del salario. De todos modos, la excesiva legislación comprende derechos individuales y derechos colectivos, y está compuesta por 46 normas constitucionales y 922 artículos del Código del Trabajo, además de una vasta legislación complementaria (Pastore, 2005; Chahad, 2009). Este exceso de legislación laboral tiende a producir efectos adversos e impactos negativos en la productividad y a elevar bastante los costos no salariales (las llamadas cargas sociales). En consecuencia, los datos internacionales disponibles revelan que los costos no salariales para contratar un trabajador en el Brasil son claramente superiores a los vigentes en otras regiones y países del mundo (Chahad, 2009: 109). Estos costos, a su vez, ejercen presión sobre los costos de trabajo.³

³ Aunque el debate se refiera al concepto de “costo de contratar” a un trabajador, representa también el “costo de despedirlo”, ya que contratar y des

El mercado de trabajo brasileño se caracteriza por altas tasas de rotación de la mano de obra, una considerable informalidad, contratos atípicos de trabajo, desempleo abierto relativamente alto y flexibilidad salarial acentuada. No se necesitan más datos para comprender que se trata de un mercado de trabajo con gran movilidad y flexibilidad, ya sea numérica, ocupacional o salarial. Sin embargo, de acuerdo con las instituciones y organismos internacionales que investigan el tema, esto no se debe a la legislación laboral existente (Djankov y otros, 2004).

La flexibilidad del mercado de trabajo brasileño no deriva de la legislación laboral o de la existencia de un amplio sistema de negociaciones colectivas. El sistema de leyes laborales vigente determina que las condiciones de contratación de un trabajador sean muy rígidas, que las condiciones de despido sean bastante inflexibles –de modo que su costo puede ser alto– y que las condiciones de empleo dentro de las empresas sean muy inflexibles.

Otro tema importante consiste en saber el grado de protección social que la legislación laboral confiere al trabajador brasileño que está empleado, es decir, el nivel de protección social que recibe mientras tiene un vínculo de empleo con una empresa del sector formal. En otras palabras, ¿la legislación brasileña protege mucho o poco al trabajador mientras está vinculado a una empresa? La respuesta es: mucho.⁴

En resumen, la legislación brasileña relativa a las relaciones individuales y colectivas de trabajo no es responsable de la alta flexibilidad observada en el mercado laboral pues de hecho dificulta la contratación del trabajador. Por otra parte, representa altos costos no salariales para la contratación y, en consecuencia, promueve un alto costo del trabajo en un ambiente de baja productividad, también provocado por el exceso de reglamentación laboral. Por último, las leyes protegen bastante al trabajador, pero solamente al que tiene un vínculo de empleo con una empresa del sector formal.

3. EL SISTEMA DE PROTECCIÓN DE LOS DESEMPLEADOS

En esta sección se aborda el segundo elemento del modelo de flexibilidad con seguridad, representado por el sistema de protección social de los desempleados.⁵

pedir trabajadores en el mercado formal de trabajo brasileño es relativamente caro.

4 Acerca de la experiencia internacional reciente con respecto a la protección social evaluada por medio de indicadores, véase Botero y otros (2003).

5 El documento básico que dio origen a este capítulo (véase Chahad, 2009) incluye también una amplia revisión del sistema de previsión social del Brasil.

En el Brasil se dispone de dos instrumentos principales de asistencia al desempleo involuntario: 1) el pago de beneficios del seguro de desempleo a los desempleados, que puede considerarse la única política pasiva conforme a los modelos conocidos a nivel internacional, y 2) el Fondo de Garantía de Tiempo de Servicio (FGTS), una indemnización obligatoria que debe pagarse al trabajador despedido sin justa causa, según los modelos propuestos por la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Ambos benefician al trabajador en situación de desempleo involuntario y están destinados a los trabajadores ocupados en el mercado de trabajo formal.

3.1. EVOLUCIÓN Y DIMENSIÓN DEL SEGURO DE DESEMPLEO EN EL BRASIL⁶

Si bien forma parte del ordenamiento jurídico desde la Constitución Federal de 1946, este beneficio pasó a integrar definitivamente el sistema de protección social a los trabajadores brasileños con la aprobación del Decreto Ley 2284 del 10 de marzo de 1986, cuyo principal objetivo era proponer un plan de estabilización de precios. El mecanismo propuesto incluyó los requisitos contenidos en los programas existentes en el ámbito internacional y su finalidad era brindar asistencia temporaria a los trabajadores del sector privado en situación de desempleo involuntario.⁷

El seguro de desempleo ganó notoriedad y se incorporó definitivamente al sistema de protección efectiva al trabajador en situación de desempleo involuntario mediante la Ley 7998/90, que consolidó ítems anteriores y reglamentó todas las propuestas constitucionales, con excepción de la referida al financiamiento del programa derivado de la contribución de las empresas en función de su índice de rotación (párrafo cuarto del artículo 239 de la Constitución Federal de 1988). Uno de los méritos de esta ley es que constituyó, de hecho, un fondo autónomo para el financiamiento del seguro de desempleo, el Fondo de Asistencia al Trabajador (FAT), de naturaleza contable y proveniente de la recaudación de tributos federales. En general, para toda la legis-

Cabe recalcar que este sistema desempeña un importante papel en la protección social de la fuerza de trabajo, sobre todo en el combate a la pobreza y la extrema pobreza, determinando características peculiares de la seguridad social brasileña de acuerdo con el triángulo de oro del modelo danés.

6 El lector interesado en una explicación detallada de los principales aspectos del surgimiento y el desarrollo, y de otros aspectos históricos del establecimiento del seguro de desempleo en el Brasil, debe consultar, entre otros, Azeredo (1998) y Chahad (1987, 2004, 2009).

7 Véase el informe elaborado para el entonces Ministerio de Trabajo por Chahad y Macedo (1985), que fue utilizado por el gobierno federal como referencia para la adopción del seguro de desempleo en el Brasil.

lación sucesiva se tomó la Ley 7998/90 como referencia, adaptándola o modificando su contenido, con miras a tratar determinadas situaciones específicas.

La legislación ordinaria y complementaria del seguro de desempleo refleja un grado de liberalización cada vez mayor en cuanto al acceso de los desempleados: en primera instancia se modificó la necesidad de ser contribuyente de la Previsión Social y, posteriormente, se atenuó la exigencia de un vínculo con el mercado de trabajo formal. Además, en un país carente de recursos, la "riqueza" del FAT fue cada vez más codiciada para otras finalidades, cuando en realidad podría ser aplicada a programas activos para el mejoramiento del mercado de trabajo.

En el cuadro 1 se muestra la evolución del seguro de desempleo brasileño. En el período 1996-2006 se atendió a una media anual de 4,7 millones de desempleados y la mayor demanda se registró en el último año de dicho período (5,8 millones de desempleados). El gasto medio anual en dicha década fue de 2800 millones de dólares. En 2006 alcanzó su mayor valor, 4700 millones de dólares, equivalente al 0,44% del Producto Interno Bruto (PIB). El beneficio medio recibido por cada desempleado en dicho período representaba 1,5 salario mínimo nacional.

Cuadro 1. Brasil: evolución del seguro de desempleo, 1996-2006

Año	Total de asegurados (en miles)	Tasa de habilitación (en %)	Valor medio del beneficio (en salarios mínimos)	Gasto en el seguro de desempleo como % del PIB
1996	4 360 917	99,2	1,6	0,42
1997	4 400 738	99,4	1,6	0,40
1998	4 357 528	99,1	1,6	0,44
1999	4 315 593	97,7	1,6	0,40
2000	4 176 004	98,0	1,5	0,37
2001	4 686 756	98,2	1,5	0,40
2002	4 803 535	98,4	1,4	0,44
2003	4 971 712	98,4	1,4	0,43
2004	4 812 008	98,4	1,4	0,40
2005	5 362 968	98,0	1,4	0,41
2006	5 749 511	98,2	1,3	0,44
Media 1996-2006	4 727 025	98,4	1,5	0,41

Fuente: Ministerio de Trabajo y Empleo, Secretaría de Políticas Públicas de Empleo, Departamento de Empleo y Salario, Coordinación General del Seguro de Desempleo y Abono Salarial.

A pesar de su surgimiento relativamente reciente, sobre todo para los patrones internacionales observados en los países industrializados, el programa brasileño de seguro de desempleo tiene una dimensión considerable. En el cuadro 2 se puede observar que los gastos del seguro de desempleo en relación con el PIB en el Brasil son mayores que en algunos países desarrollados con mercados de trabajo ya consolidados y baja protección al empleo –como Inglaterra y los Estados Unidos–, similares a los de los países desarrollados con mayor protección al empleo –como el Japón– o con características económicas parecidas –como Australia– y mucho menores que en países con un fuerte Estado benefactor, como, por ejemplo, Dinamarca.

Cuadro 2. Brasil *versus* el resto del mundo: gastos en políticas del mercado de trabajo en relación con el PIB

Países/regiones	PAMT ^a [1]	PPMT ^b [2]	Total [3]=[1]+[2]
Australia, 2005-2006	0,45	0,61	1,06
Dinamarca, 2005	1,74	2,51	4,25
Estados Unidos, 2005-2006	0,13	0,24	0,37
Hungría, 2005	0,29	0,39	0,68
Japón, 2005-2006	0,25	0,43	0,68
OCDE, 2002	0,69	1,10	1,79
Polonia, 2005	0,43	0,86	1,29
Reino Unido, 2004-2005	0,49	0,19	0,68
República Checa, 2005	0,25	0,24	0,49
Brasil	0,44 (2005)	0,44 (2006)	0,88
Brasil ^c	0,44 (2005)	1,72 (2006)	2,16

a. Políticas activas del mercado de trabajo.

b. Políticas pasivas del mercado de trabajo.

c. Incluye los gastos en indemnizaciones laborales del FGTS.

Fuente: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), *Employment Outlook, 2007*, París, 2007; y J. P. Z. Chahad, "Políticas ativas e pasivas no mercado de trabalho: aspectos conceituais, a experiência internacional e avaliação do caso brasileiro", documento preparado en el marco del convenio CEPAL/PNUD/OIT, San Pablo, junio de 2006.

3.2. RESUMEN DE LAS DIFICULTADES Y LIMITACIONES DEL SEGURO DE DESEMPLEO BRASILEÑO

La evolución histórica del seguro de desempleo comprende tres líneas de acción desde su establecimiento hasta la actualidad: 1) expansión de la cobertura en el pago del beneficio; 2) diversificación del público-objetivo a raíz del exceso de recursos disponibles en el FAT y, sobre todo, de las peculiaridades

del mercado de trabajo brasileño, y 3) articulación, aunque todavía muy lejos del resultado deseado, del pago del beneficio con las políticas activas (intermediación de la mano de obra, microcrédito y capacitación profesional).

Como se indica en innumerables estudios realizados, la protección del desempleado en el Brasil por medio del seguro de desempleo se expandió rápidamente, así como los problemas, defectos y distorsiones en su funcionamiento. De acuerdo con Mazza (1999), Cunningham (2000), Thomas (1999) y Chahad (1999), las principales limitaciones y dificultades del seguro de desempleo son, entre otras, las siguientes: 1) la falta de integración adecuada entre el seguro de desempleo y las políticas activas del mercado de trabajo; 2) el acceso cada vez mayor de jóvenes y trabajadores con mejores ingresos; 3) la poca dependencia de la demanda del beneficio con respecto al desempleo en sí; 4) los efectos negativos del pago del beneficio debido a la existencia de un amplio sector informal, y 5) la acumulación de pagos de beneficios por el término de la relación de empleo.

3.3. BREVE SÍNTESIS DEL FGTS COMO SISTEMA DE INDEMNIZACIÓN DEL TRABAJADOR DESPEDIDO⁸

El Fondo de Garantía de Tiempo de Servicio fue creado mediante la Ley 5107 del 13 de septiembre de 1966 y en la práctica sustituyó al antiguo régimen de indemnización del empleado por la rescisión de su contrato de trabajo entonces vigente.⁹ Hasta entonces, el Código del Trabajo (artículo 478) establecía que el trabajador despedido de la empresa sin justa causa sería indemnizado sobre la base de un salario por año trabajado. En caso de permanecer más de diez años en la misma empresa se convertiría en un trabajador estable, que sólo podría ser despedido en caso de cometer una falta grave o por motivos de fuerza mayor (artículo 492).

Desde el punto de vista jurídico, el FGTS se consagró definitivamente como un derecho del trabajador al ser incluido en la lista de derechos sociales deta-

⁸ Para más detalles sobre la historia, el funcionamiento y otros aspectos del FGTS, véanse las siguientes referencias bibliográficas: Ferrante (1978), Chahad y Macedo (1985) y Carvalho y Pinheiro (2000). En esta sección se presentarán solamente las características principales del FGTS como indemnización obligatoria, que sirve para proteger al trabajador desempleado sin justa causa.

⁹ Al inicio, el FGTS no era propiamente una sustitución sino una opción. Sin embargo, con el correr del tiempo las empresas pasaron a contratar a los trabajadores sólo bajo el régimen del FGTS y no admitieron más empleados bajo el régimen de estabilidad en el empleo. Con la nueva Constitución Federal de 1988, el régimen de estabilidad dejó de existir y el FGTS dejó de ser una opción y pasó a ser una indemnización obligatoria en el caso de despido sin justa causa.

llados en el título II (de los Derechos y Garantías Fundamentales), capítulo II (de los Derechos Sociales), artículo 7º, inciso III, de la Constitución Federal del Brasil de 1988. No obstante, no todos los trabajadores brasileños están cubiertos por la legislación del FGTS, pues son beneficiarios los empleados regidos por el Código del Trabajo, los trabajadores a destajo y los empleados rurales, mientras que los trabajadores autónomos y eventuales quedan excluidos, así como los empleados del sector público y militares, que poseen una legislación laboral propia.

3.4. PRINCIPALES ESTADÍSTICAS DEL FGTS

En el cuadro 3 se muestra la evolución de los gastos del FGTS entre 1996 y 2006, derivados del pago de indemnizaciones a los trabajadores despedidos sin justa causa. En dicho período se gastó una media de 10 000 millones de dólares por año en el pago del FGTS a los trabajadores despedidos, es decir, el equivalente al 1,39% del PIB brasileño medio en dicho período.

Cuadro 3. Brasil: FGTS. Evolución de los pagos a los trabajadores, 1996-2006

Año	FGTS: Pagos a trabajadores (en miles de dólares)	Gastos del FGTS como porcentaje del PIB	Tasa de desempleo ^a
1996	10 921 495	1,32	6,95
1997	12 425 777	1,45	7,82
1998	14 569 102	1,76	9,00
1999	9 783 313	1,65	9,63
2000	9 087 952	1,46	
2001	8 039 548	1,44	9,35
2002	6 084 889	1,33	9,16
2003	6 828 670	1,20	9,73
2004	7 917 900	1,14	8,90
2005	10 869 320	1,21	9,31
2006	13 763 806	1,28	8,40
Media 1996-2006	10 026 525	1,39	8,83

a. Encuesta nacional de hogares.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de la Coordinación General de Fiscalización del Trabajo, Sistema Federal de Inspección del Trabajo (SFIT), Ministerio del Trabajo y Empleo, Caja Económica Federal y Banco Central del Brasil.

Tomando el período 1996-2006 como referencia, se verifica que los recursos que se destinan a la protección de los trabajadores desempleados por medio del FGTS son mayores que aquellos pagados en forma de seguro de desempleo. De hecho, mientras que la relación FGTS/PIB fue del 1,39%, la relación seguro de desempleo/PIB fue mucho menor, del 0,41%. En conjunto, en el Brasil se gastó una media del 1,80% del PIB por año en el pago de indemnizaciones y beneficios, con miras a garantizar la protección de los trabajadores del mercado formal de trabajo que fueron colocados en situación de desempleo involuntario.

3.5. EL ACCESO DE LOS DESEMPLEADOS AL SECTOR DE LA SALUD Y LA PREVISIÓN SOCIAL

Tanto el Sistema Único de Salud (SUS) como la Política Nacional de Salud del Trabajador y la Previsión Social en el Brasil poseen directrices para la atención de los trabajadores desempleados con respecto al acceso a la salud del trabajador.

El SUS se basa en la premisa de que la salud es un derecho del ciudadano y un deber del Estado, el cual establece que su cobertura sea universal e integral y beneficie a todos los ciudadanos y residentes en territorio brasileño. De ese modo, todos los ciudadanos brasileños, sin importar su condición de trabajo o vínculo de empleo e incluidos los desempleados de cualquier categoría, tienen derecho al acceso a la salud a través del SUS.

Por otra parte, a los fines de la Política Nacional de Salud del Trabajador, son trabajadores todas las personas que ejercen actividades para el sustento propio o de sus dependientes, cualquiera sea su forma de inserción en el mercado de trabajo, en el sector formal o informal de la economía, y se consideran también como tales aquellos que están temporal o definitivamente alejados del mercado de trabajo por enfermedad, jubilación o desempleo. Así, esta política refuerza aún más el acceso del desempleado al sistema de salud brasileño.

La Previsión Social ofrece a los asegurados incapacitados para el trabajo (por motivos de enfermedad o accidente) los medios de reeducación o readaptación profesional para su regreso al mercado laboral, además de beneficios como la asistencia en caso de enfermedad (concedida al asegurado impedido de trabajar por enfermedad o accidente por más de quince días consecutivos), siempre que contribuya con la Previsión Social por un mínimo de doce meses.

El trabajador desempleado puede recibir estos beneficios –entre ellos, la asistencia en caso de enfermedad– siempre que haya contribuido un mínimo de doce meses con la Previsión Social y presente determinados documentos, como el número de identificación del trabajador (NIT) (Programa de Integración Social PIS/PASEP); certificado médico, exámenes de laboratorio, certificado de in-

ternación hospitalaria, certificados de tratamiento ambulatorio, entre otros, que comprueben el tratamiento médico; el documento de identificación (cédula de identidad y carné de trabajo y previsión social) y registro de persona física.

4. LAS POLÍTICAS ACTIVAS DEL MERCADO DE TRABAJO BRASILEÑO: HISTORIA, DIMENSIÓN Y BALANCE

El tercer elemento del triángulo de oro de la flexiguridad consiste en la existencia de un amplio abanico de políticas activas para reconducir a los desempleados al mercado de trabajo y complementar la seguridad social. En esta sección se examina la experiencia brasileña actual en materia de políticas activas, en el contexto de su importancia para un modelo nacional de flexibilidad con seguridad.

4.1. ASPECTOS HISTÓRICOS DE LA EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS ACTIVAS DEL MERCADO DE TRABAJO BRASILEÑO

Las políticas activas del mercado de trabajo tienen una historia relativamente reciente en el Brasil, donde se volvieron más frecuentes a inicios de los años noventa. En el cuadro 4 se resumen los principales programas federales de generación de empleo, trabajo e ingresos que constituyen las políticas activas institucionalmente vigentes en el país.

Existen diversas razones para el surgimiento tardío de las políticas activas en el marco del mercado de trabajo brasileño. Parte de esta demora puede atribuirse al sentimiento que predominó hasta mediados de la década de 1980: que el país tenía una tendencia innata al crecimiento económico permanente, en la que prevalecería sólo el desempleo friccional (es decir, el nivel de desempleo que existe siempre, incluso en una economía con pleno empleo, cuando hay personas que ocasionalmente están desempleadas o que buscan trabajo por primera vez). Así, el tema laboral quedó relegado a un segundo plano. Muchos consideraban la cuestión social y los problemas del mercado de trabajo como un “caso policial”. Otra parte puede atribuirse a la composición histórica de las fuerzas políticas que a lo largo del tiempo constituyeron los gobiernos brasileños, en los que la armonización de las relaciones laborales y sociales se subordinó en forma excesiva a los intereses empresariales y se brindó un tratamiento discriminatorio a los trabajadores. Por último, también ha incidido el desinterés de las autoridades gubernamentales en la continuidad de los equipos técnicos de los organismos públicos dedicados a esta tarea, de modo que la memoria de dichas instituciones sufría una frecuente discontinuidad.

Cuadro 4. Brasil: principales programas federales de empleo, trabajo e ingresos (políticas activas), 2007

Nombre/ Año de inicio	Área de actividad	Descripción de las actividades	Agentes ejecutores	Esferas de participación social
Sistema Nacional de Empleo (SINE) (1975)	Intermediación de la mano de obra	Captación de puestos vacantes en las empresas y orientación de trabajadores en busca de empleo	Estados, municipios, centrales sindicales	CODEFAT: Consejo tripartito y paritario
Programa Nacional de Calificación del Trabajador (PLANFOR) (1996) y Programa Nacional de Calificación (PNQ) (2003)	Formación y calificación profesionales	Oferta de cursos de calificación profesional para trabajadores desempleados o en riesgo de desempleo y para micro y pequeños empresarios	Estados, municipios, centrales sindicales, sistema "S", organizaciones no gubernamentales	CODEFAT: Consejo tripartito y paritario, comisiones estaduais y municipales de empleo
Programa de Generación de Empleo y Renta (PROGER) (1996)	Generación de empleo, ingresos y trabajo	Concesión de crédito productivo y apoyo técnico a las micro y pequeñas empresas, cooperativas y trabajadores autónomos por medio de la red de bancos oficiales	Instituciones financieras oficiales: BB, CEF, BNB, BASA, BNDES	CODEFAT: Consejo tripartito y paritario, comisiones de empleo
Programa Primer Empleo (2003)	Primer empleo para la población joven	Promoción del ingreso del trabajador joven en el mundo del trabajo por medio de la calificación profesional, el estímulo financiero a las empresas contratantes, socios para la contratación de	Organizaciones no gubernamentales	Consejo consultivo del Programa Primer Empleo

Nombre/ Año de inicio	Área de actividad	Descripción de las actividades	Agentes ejecutores	Esferas de participación social
		aprendices y el apoyo a la constitución de emprendimientos colectivos para jóvenes		
Economía Solidaria (2003)	Fomento de la economía solidaria	Apoyo a la formación y divulgación de redes de emprendimientos solidarios, para el fomento directo, la elaboración directa de cuadros sinópticos, la revisión de las experiencias y la constitución de incubadoras	Organizaciones no gubernamentales	Consejo consultivo del Programa Economía Solidaria

Fuente: J. P. Z. Chahad, "Políticas ativas e passivas no mercado de trabalho: aspectos conceituais, a experiência internacional e avaliação do caso brasileiro", documento preparado en el marco del convenio CEPAL/PNUD/OIT, San Pablo, junio de 2006; Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA), "Desafios e perspectivas da política social", en Anna Maria Peliano (org.), *Texto para discussão*, n° 1248, Brasília, diciembre de 2006; y *Boletim de políticas sociais: acompanhamento e análise*, edición especial, n° 13, 2007.

Entre las políticas activas mencionadas en el cuadro 4 se destacan por su importancia las siguientes:

- El Sistema Nacional de Empleo (SINE): instituido mediante el Decreto 70403/1975 y coordinado y supervisado por el actual Ministerio de Trabajo y Empleo (MTE), su creación se inspiró en el Convenio de la OIT sobre el servicio del empleo (Convenio n° 88). Las actividades del SINE se ejecutan en forma descentralizada por las Unidades de la Federación y su principal objetivo consiste en la inserción productiva de los trabajadores y de los desempleados en el mercado laboral. Para ello, el SINE es responsable por la intermediación de la mano de obra, los servicios de apoyo a los desemplea-

dos, la generación de datos sobre el mercado de trabajo y el asesoramiento sobre la formación y calificación profesional de la fuerza de trabajo. También está involucrado parcialmente en la oferta de microcréditos.

- Capacitación profesional: en el último período se han registrado dos hitos con respecto a la capacitación profesional de la fuerza de trabajo. El primero de ellos fue en 1996, cuando se instauró el Programa Nacional de Calificación Profesional del Trabajador (PLANFOR), durante el primer gobierno del presidente Fernando Henrique Cardoso, un ambicioso plan para capacitar al 5% de la fuerza de trabajo por año. Desde el punto de vista del mercado laboral, el programa tenía los siguientes objetivos: 1) aumentar la probabilidad de obtención de trabajo y de generación o aumento de los ingresos, reduciendo los niveles de desempleo y subempleo; 2) ampliar las probabilidades de permanencia en el mercado de trabajo, reduciendo los riesgos de despido y las tasas de rotación, y 3) incrementar la productividad y la competitividad de las empresas y los ingresos de los trabajadores.
- El segundo hito respecto de las políticas de capacitación profesional corresponde al año 2003, al comienzo del primer mandato del presidente Luiz Inácio Lula da Silva, cuando el PLANFOR fue sustituido por el Programa Nacional de Calificación (PNQ), instituido mediante la Resolución 333/2003 del Consejo Deliberativo del Fondo de Asistencia al Trabajador (CODEFAT). Se preveía el aumento de la supervisión y control de las actividades, el establecimiento de una carga horaria mínima, la prioridad a cursos de larga duración, la mayor importancia de la certificación ocupacional, el desarrollo de metodologías de calificación de la mano de obra y, sobre todo, un esfuerzo mayor de integración con otras políticas activas y pasivas. En su origen, la concepción del PNQ avanzó por caminos distintos a los de su predecesor, con miras a cubrir lagunas en materia de inclusión social, carencias educativas, derecho a la ciudadanía, participación comunitaria y otras áreas que van más allá de la capacitación profesional.
- Programa de Generación de Empleo y Renta (PROGER): esta política fue establecida mediante la Resolución 59 del 25 de marzo de 1994 del CODEFAT, con el objetivo de ofrecer crédito a los desempleados y a los trabajadores que procuran llevar a cabo pequeños emprendimientos y programas de formación y calificación profesional de la fuerza de trabajo. Después de su creación se expandieron en forma notable las políticas activas de generación de empleo

e ingresos, que absorbieron cada vez más recursos del Fondo de Asistencia al Trabajador y representaron –al menos desde el punto de vista cuantitativo– un gran avance en la implementación de las políticas activas del mercado de trabajo en el Brasil. De ese modo, se crearon rápidamente programas y líneas de crédito para el financiamiento de proyectos en áreas urbanas (PROGER urbano), regiones agrícolas y rurales (PROGER rural) y para brindar apoyo financiero a los pequeños emprendimientos agrícolas y familiares (PRONAF), entre otros. La expansión de los gastos del FAT no se limitó al apoyo al pequeño productor, sino que también se orientó a emprendimientos de mayor dimensión, que presentaban muchas posibilidades de creación de empleos y mejora de la calidad de vida del trabajador (Proemplego), y a una vertiente de dicho programa destinada únicamente al nordeste del Brasil y al norte del estado de Minas Gerais, regiones pobres y con un gran contingente de desempleados y trabajadores informales (Protrabalho).

La expansión del PROGER y de los demás programas del FAT incluyó también el área del microcrédito, liberando recursos para que el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) realizara préstamos en el marco del Programa de Crédito Productivo Popular (PCPP). Mediante esa línea de crédito se buscaba formar una red de instituciones privadas capaces de financiar pequeños emprendimientos. En 2004, el propio MTE instituyó en la línea del microcrédito el Programa Nacional de Microcrédito Productivo Orientado (PNMPO), cuyo objetivo consiste en incentivar la generación de trabajo e ingresos entre los microempresarios populares.

4.2. EVOLUCIÓN DE LOS GASTOS EN LAS POLÍTICAS ACTIVAS DEL MERCADO DE TRABAJO EN EL BRASIL

Los datos del cuadro 5 revelan que, a pesar de las críticas a las políticas activas en el Brasil, se ha verificado un incremento de los gastos con respecto al PIB. De hecho, en 1995 estos gastos eran del 0,06% del PIB, y pasaron al 1,08% en 2006. En ese período se observan aparentemente tres intervalos en que dicha proporción fluctuó: un crecimiento vertiginoso hasta 1997, oscilación entre 1998 y 2003 y un nuevo crecimiento marcado hasta 2006.

Sin embargo, tanto desde el punto de vista del equilibrio de los gastos como, sobre todo, desde el punto de vista de la articulación de las políticas, ese incremento es ilusorio. Los gastos en la intermediación se han reducido incluso en valor absoluto desde 1995, debido a que el crecimiento de los gastos en formación o capacitación profesional resultó comprometido por su uso

Cuadro 5. Brasil: gastos en políticas activas del mercado de trabajo financiadas con recursos del FAT, 1996-2006
(en millones de dólares)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
1. SINE: Intermediación de la mano de obra	229,5	67,0	73,4	107,9	60,7	76,7	77,0	39,7	39,2	32,1	37,4	38,6
2. Capacitación profesional: PLANFOR/PNQ	47,5	647,8	767,2	768,4	382,8	410,7	360,2	66,2	18,8	29,5	37,6	38,7
3. Programas de generación de empleo y renta (3.1 + 3.2 + 3.3)	778,9	4 028,2	4 072,0	3 011,0	1 495,8	2 990,4	4 654,9	1 961,8	3 014,3	4 557,0	9 051,4	11 695,4
3.1. PROGER urbano	178,3	422,1	526,7	298,9	117,7	456,5	751,6	291,9	761,5	1 653,1	2 751,2	3 439,6
3.2. Área rural	520,2	1 223,4	2 224,6	1 536,0	618,5	976,7	730,5	617,8	543,4	378,8	749,0	840,5
3.3. Otros programas	80,5	2 382,7	1 320,7	1 176,0	759,5	1 557,2	2 172,8	1 052,1	1 709,4	2 525,1	5 551,1	7 415,4
4. Total (1 + 2 + 3)	1 056,0	4 743,0	4 912,6	3 887,3	1 939,2	3 477,8	5 092,1	2 067,6	3 072,3	4 618,5	9 126,4	11 772,8
5 y 4 como porcentaje del PIB	0,06	0,27	0,29	0,25	0,18	0,35	0,60	0,36	0,43	0,56	0,95	1,08

Fuente: Ministerio del Trabajo y Empleo, *Boletim informações financeiras do FAT, exercício de 2007*, Coordinación General de Recursos de FAT, 2007; Ministerio del Trabajo y Empleo, *Série histórica das contratações de crédito - 1995/2005*, Secretaría Ejecutiva de CODEFAT, 2006; Ministerio del Trabajo y Empleo, "Boletim Informe PROGER: informes gerenciais dos programas de geração de emprego e renda", *Relatório de Gestão, Exercício de 2006*, ed. esp., n° 1, Brasília, 2006.

ineficiente. Esto indica una drástica reducción que no muestra señales de recuperación cualitativa o cuantitativa en la dimensión necesaria para las necesidades productivas del país.

De hecho, la expansión de las políticas activas del mercado de trabajo en el Brasil se verifica en la concesión de préstamos de las más diversas modalidades dentro del PROGER, con miras a la generación de empleo, ingresos y trabajo. En 2002, las políticas de intermediación y capacitación profesional todavía representaban el 10% de las políticas activas, pero en 2006 prácticamente desaparecieron, al representar menos del 1,1% de los gastos. En la actualidad, las actividades de este tipo de políticas, en lo que respecta a los gastos de recursos, se limitan a los préstamos especiales (en volúmenes elevados) en la forma de crédito y microcrédito, con miras a la generación de empleo e ingresos.

4.3. BALANCE DE LAS POLÍTICAS ACTIVAS DEL MERCADO DE TRABAJO EN EL BRASIL

La política de intermediación de la mano de obra, por medio del SINE, padece de una excesiva intervención del Estado en todas las etapas de la oferta de servicios. Por una parte, esto garantiza cierta igualdad en cuanto al acceso, pero, por otra, parece ser una fuente de ineficiencia típica del sector público. La mayor dificultad en la cadena de procedimientos para la recolocación del trabajador (captación del puesto vacante, registro del desempleado, adecuación de la vacante al trabajador y envío del seleccionado a las empresas) radica en la ineficiencia oficial en la etapa de orientación del trabajador hacia la empresa.

Por su naturaleza, un puesto vacante es un bien altamente perecedero (Barros y Carvalho, 2002: 70), de modo que es fundamental que, al ser detectado, el trabajador seleccionado sea instado a ocuparlo en forma inmediata. Si el puesto vacante es captado después del registro del desempleado, la necesidad de convocarlo se vuelve urgente. Además, es imprescindible que el desempleado regrese periódicamente a la agencia que ofrece la intermediación, a raíz de la naturaleza perecedera de un puesto vacante que se ajuste a su perfil. Estos procedimientos están entre los más costosos del proceso de intermediación de la mano de obra y adolecen de la limitación de recursos que caracteriza al SINE desde el comienzo. Asimismo, en vista de la precariedad de sus instalaciones y la falta de recursos humanos calificados, la cadena de recolocación nunca es eficaz en la fase de orientación del trabajador desempleado.

Se han expresado muchas críticas con respecto a la capacitación profesional y al antiguo PLANFOR, pero la más grave se refiere a los criterios de selección de cursos y beneficiarios. Según la concepción de dicho plan, la selección de los cursos obedecía a las demandas locales, captadas por las comisiones de empleo. Posteriormente, los cursos elegidos eran delegados a un conjunto de en-

tidades ejecutoras, que estructuraban la oferta. Sin embargo, la búsqueda de beneficiarios de la capacitación fracasaba debido a la falta de divulgación adecuada. Para justificar la oferta de los cursos, las entidades ejecutoras llenaban las vacantes disponibles con su propia demanda, distorsionando la elección del público-objetivo.

El nuevo programa, PNQ, parece haber sido establecido sobre bases excesivamente amplias y se ha revelado más ambicioso que su predecesor, pues excede en gran medida la oferta de capacitación profesional para adaptar el perfil de la fuerza de trabajo a las necesidades de la demanda del sector productivo, ya sea en función de los desajustes derivados del desempleo estructural o incluso a raíz de las necesidades de mano de obra calificada determinadas por el crecimiento económico. Más precisamente, su concepción parece avanzar en otras áreas sociales, culturales y, sobre todo, educativas, y exige a los formuladores de esas políticas un gran entendimiento y muchos esfuerzos para evitar la superposición de tareas, la acumulación de funciones, la dualidad de mando y otras ineficiencias que –a pesar de sus limitaciones y fallas reconocidas– no tenían lugar en el precedente PLANFOR.

La principal limitación específica de la política de microcrédito es bien sabida y se refiere a las dificultades para identificar una oferta de crédito con tasas de interés razonables y proporcionar acceso a los más pobres en una economía en desarrollo, en la que el crédito es escaso y se aplican tasas de interés altas. Debido a que la concesión del crédito a estos individuos es fundamental para el ejercicio de su actividad, es de vital importancia identificar a aquellos que tienen condiciones para salir efectivamente de la pobreza mediante la utilización de este instrumento.

En consecuencia, la estructura y la implementación de los programas de empleo e ingresos son muy limitadas por los altos intereses, que derivan en algunos problemas. El primero es el limitado acceso de la población a las instituciones de crédito, que también obedece a la falta de capilaridad de la red de instituciones que ofrecen créditos a las micro y pequeñas empresas. La existencia de barreras a la entrada de los bancos del sector privado en la red de distribución de crédito ha limitado bastante la capilaridad del sistema y, en consecuencia, el acceso de los agentes que lo necesitan.

El segundo aspecto negativo consiste en que no se puede ejercer una política de microcrédito aplicando la tasa de interés de mercado, pues la rentabilidad de los emprendimientos de los potenciales beneficiarios no es suficientemente alta para cubrir los altísimos costos de los intereses. Sólo los intereses subsidiados permiten un mayor acceso del micro y pequeño empresario al crédito disponible.

Un tercer aspecto consiste en el tipo de línea de crédito, que debe ser privilegiada. Es decir, se debe establecer hasta qué punto la apertura de líneas de

crédito para capital de giro y consumo puede o no contribuir a alcanzar los objetivos de creación de empleo e ingresos y promover una mayor inclusión social. En general, el financiamiento de la inversión tradicional tiene un efecto mayor y más duradero en el empleo, pero en una coyuntura económica en retracción la demanda de inversiones tiende a disminuir y la falta de capital de giro puede comprometer la existencia del emprendimiento y, por ende, el mantenimiento de los puestos de trabajo.

Otro aspecto negativo de las políticas brasileñas de generación de empleo e ingresos mediante el crédito a los más pobres se relaciona con los criterios de selección de los beneficiarios. Debido a que la política fue elaborada por instituciones bancarias oficiales –que se responsabilizan por el riesgo del emprendimiento–, las exigencias en materia de garantías se basan en parámetros aplicados en el mercado tradicional de crédito, que son incompatibles con el perfil de los trabajadores que representan su verdadera clientela. En este sentido, la ampliación de esos programas a los bancos privados no será necesariamente ventajosa, en la medida en que puede haber aún mayor rigor en la selección de los beneficiarios.

No obstante, el principal problema de las políticas activas del mercado de trabajo en el Brasil no se refiere a los recursos en sí ni a las limitaciones en su utilización, sino a políticas bastante inadecuadas y a un problema ya conocido por todos desde la creación del SINE en 1975 y la adopción del seguro de desempleo en 1986 y del PROGER en 1994: las políticas activas del mercado de trabajo no están articuladas entre sí ni con las políticas pasivas. Es decir, a pesar de que se refrendó el Convenio de la OIT sobre el servicio del empleo (Convenio n° 88), nunca se transformó en una “razón de Estado” para que las autoridades federales brasileñas actuaran para aplicarlo definitivamente.

5. LA POSICIÓN DE LOS PRINCIPALES ACTORES SOCIALES BRASILEÑOS ANTE LA NECESIDAD DE REFORMAS EN LAS RELACIONES DE TRABAJO Y EN LA SEGURIDAD SOCIAL

Para avanzar hacia un modelo sólido de flexibilidad con seguridad con características propias se necesitan amplias reformas institucionales. En esta sección se presenta un resumen de la opinión de los principales actores sociales con respecto a la necesidad de esas reformas y a las posibilidades de cambios en los principales elementos que forman parte del “triángulo de oro” que compone el modelo brasileño, con miras a aumentar la eficiencia de las instituciones, mejorar el bienestar de los trabajadores y orientar a estas instituciones para la futura adopción del modelo de flexibilidad.

5.1. LA POSICIÓN DE LOS TRABAJADORES ANTE LAS REFORMAS LABORAL Y SINDICAL

La posición de los sindicatos brasileños, sobre todo después de su ascenso al gobierno federal en 2002, ha sido de oposición a los cambios en la legislación laboral que procuren ampliar los derechos colectivos en relación con los derechos individuales, incluso aunque esto se realice por medio de la negociación colectiva. Además, éstos establecieron como prioridad la realización de una reforma sindical antes de la reforma laboral, y consideran que gran parte de los problemas del mercado de trabajo se pueden resolver mediante el fortalecimiento del aparato fiscalizador del Estado.

Con respecto a las reformas laborales propuestas en el último período, los trabajadores sindicalizados sostienen que:

- El principio de flexibilización incluido en las reformas constituye una verdadera derrota de las conquistas laborales obtenidas después de duras batallas a lo largo del tiempo y representa el debilitamiento del inmenso sistema protector existente en el Código del Trabajo. En un país de sindicalismo débil, donde sólo algunas categorías económicas mejor organizadas podrían hacer frente a la presión económica del sector patronal, sería una temeridad abandonar a los trabajadores en manos de entidades sindicales que no tienen las condiciones mínimas para defender sus intereses en forma satisfactoria.
- Las propuestas de flexibilización estarían en desacuerdo con diversos convenios internacionales de la OIT ratificados por el Brasil, una vez que los acuerdos y convenios colectivos de trabajo adquirirían mayor peso que dichos convenios. De acuerdo con los sindicalistas, si el proyecto de flexibilización laboral fuera transformado en ley, habría una gran reducción del nivel de protección social previsto por los convenios ratificados por el país.
- La reforma laboral debe fortalecer el papel fiscalizador del Estado, pues el movimiento sindical considera que la acción del inspector laboral, es decir, la represión del Estado, es fundamental para impedir la precarización del trabajo en los contratos de prestación de servicios con características de vínculo de empleo.
- Cualquier reforma debe ampliar los derechos laborales incluidos en la Constitución Federal, considerados por los trabajadores brasileños el nivel mínimo para la negociación.

Si bien la postura de los trabajadores ha sido pasiva con respecto a la necesidad de una reforma laboral, pues se ha limitado a una marcada actitud de de-

fensa ante cualquier intento de flexibilización o desregulación de las relaciones de trabajo –consideradas como una supresión de los derechos laborales–, ésta se transforma en una actitud relativamente más activa cuando se trata del debate sobre la necesidad de una reforma sindical. En este sentido, los trabajadores consideran que es imprescindible concluir primero una reforma sindical que fortalezca a los sindicatos para emprender posteriormente una reforma de la legislación laboral que amplíe y no reduzca los derechos conquistados.

El principal punto reivindicado por los trabajadores en una reforma sindical acaba de ser reglamentado por el Congreso Nacional: se trata de la legalización de las centrales sindicales, que no integraban el organigrama del sindicalismo brasileño.¹⁰ Además de la legitimación, la defensa de esa medida tenía como objetivo institucionalizar una tendencia del movimiento sindical brasileño: la centralización. Con respecto a la organización sindical, los trabajadores defienden una “modificación blanda” del modelo actual: se trata de preservar el “viejo monopolio sindical” derivado de la unicidad de los sindicatos existentes antes de la reforma, pero permitiendo la existencia de otro sindicato en la misma base territorial, siempre que un conjunto representativo de trabajadores de esa categoría económica así lo desee. En ambos casos, los estatutos deben ser democráticos y el surgimiento de un nuevo sindicato debe ser decidido por una asamblea representativa.

Algunas de las posiciones defendidas por los trabajadores son determinantes para su participación en el debate y la eventual aprobación de una efectiva reforma sindical. Entre ellas se encuentran las siguientes: 1) el derecho a la negociación colectiva para los trabajadores empleados del sector privado; 2) el derecho de negociación colectiva y la reglamentación del derecho de huelga en el sector público; 3) la inclusión sindical de los trabajadores subcontratados; 4) el derecho a la organización de los trabajadores en el lugar de trabajo, no sólo en las grandes empresas sino en todas, lo que además debe definirse en la legislación; 5) las medidas contra prácticas antisindicales durante una huelga; 6) la ultraactividad del contrato nacional de trabajo; 7) la estabilidad en el empleo del dirigente sindical; 8) la sustitución procesal, la posibilidad de representar legalmente a todos los trabajadores de una categoría económica, estén o no afiliados al sindicato, incluso aunque no hayan sido llamados para ello, y 9) la ratificación del Convenio n° 158 de la OIT sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva.

10 Las grandes centrales sindicales brasileñas pasaron a ser legalmente reconocidas a partir de la entrada en vigor de la Ley 11648, promulgada el 31 de marzo de 2008.

La reforma sindical de los trabajadores brasileños incluye además la defensa de los derechos laborales inscritos en el artículo 7° de la Constitución Federal de 1988, considerados por ellos cláusulas pétreas y, por ende, no negociables. En otras palabras, los trabajadores aceptan cambiar el modelo sindical como precondition para una reforma laboral, pero ésta debe partir de un conjunto mínimo de derechos sociales y laborales, que no pueden ser negociados, y de otros que pueden ser incrementados.

5.2. LA POSICIÓN DE LOS EMPLEADORES ANTE

LAS REFORMAS LABORAL Y SINDICAL

El sector patronal brasileño tiene una actitud mucho más activa con respecto a la necesidad de una reforma de la legislación laboral y sindical; los dirigentes consideran esta legislación como responsable por el alto costo del trabajo y como fuente de atraso social, económico e incluso cultural del país. En el mapa estratégico del sector productivo, atribuyen un papel fundamental a la adecuación de la legislación laboral y sindical a las exigencias de la competitividad internacional, en un mundo globalizado que exige respuestas rápidas, en la medida en que este aspecto es también decisivo para sentar las bases de un desarrollo sostenible. En este contexto, la protección del trabajador debe surgir de un conjunto mínimo de derechos asegurados por ley y de la responsabilidad social de los actores en el momento de la negociación (Godoy, 2005).

Entre las principales razones para la intensa presión que ejercen los empleadores brasileños para una amplia reforma laboral y sindical se encuentran las siguientes:

- *Exceso de detallismo legal:* el marco legal en materia laboral es extremadamente amplio y aumenta cada día más. En la actualidad está formado por 46 normas constitucionales, 922 artículos del Código del Trabajo, más de 100 leyes ordinarias y complementarias, 153 normas del Ministerio de Trabajo y Empleo y 68 convenios de la OIT ratificados por el Brasil; en el ámbito del Poder Judicial, el Tribunal Superior del Trabajo brasileño ya formuló 363 enunciados, 375 orientaciones jurisprudenciales y 119 precedentes normativos sobre las relaciones de empleo en el mercado de trabajo. Este exceso de leyes forma parte de la cultura brasileña y refleja la creencia de que solamente la ley puede dar protección al trabajador. En general se da muy poco valor al contrato entre las partes y mucho a la fuerza de la ley.
- *Desfase entre la legislación laboral y las transformaciones en el mundo del trabajo:* por regla general, las leyes laborales surgieron para proteger

al trabajador industrial en un régimen de subordinación que todavía es predominante pero ha sufrido grandes transformaciones. El mercado de trabajo se diversificó, dando lugar a nuevas situaciones, pero la legislación laboral brasileña se mantuvo totalmente estática, considerando apenas la tradicional relación típica de subordinación en la que el sistema de protección está ligado a la relación de empleo y no al trabajador (Pastore, 2005: 105).

- *La legislación no protege nuevos tipos de relaciones de trabajo*: las leyes brasileñas son doblemente perversas, pues solamente protegen a quienes están en el mercado formal y tienen una relación de empleo bien definida pero no a aquellos que no poseen una relación de subordinación tradicional y están fuera de las relaciones formales de trabajo o incluso desempleados.
- *Exceso de legislación y pocas posibilidades de negociación*: la Constitución Federal brasileña y el Código del Trabajo admiten la negociación sólo con respecto a dos derechos laborales: salario y participación en ganancias y utilidades. La jornada de trabajo sólo puede negociarse mediante una serie de restricciones establecidas por la ley. Todas las demás disposiciones laborales contenidas en un contrato están fijadas por ley y, por ende, no son negociables.
- *El exceso de legislación supone elevados gastos de contratación*: el excesivo número de leyes laborales, combinado con su rigidez de negociación, resulta en un elevado costo no salarial de la mano de obra (FECOMERCIO, 2006: 10).

A diferencia de los trabajadores, los empresarios se oponen a separar el debate de los cambios en las leyes laborales y en la estructura de la organización sindical, pues argumentan que ello derivaría en una gran pérdida de eficiencia y energía. A su juicio, dar precedencia a la reforma sindical es ilusorio o incluso una estrategia de quien no quiere cambiar, pues no hay prácticamente nada para negociar, salvo el salario y la participación en ganancias y utilidades, como ya se mencionó. Además, los sindicatos no sólo se fortalecen mediante reformas, sino haciéndolos negociar incluso en condiciones de cambio.

Desde la perspectiva de los empleadores, los cambios laborales deben reducir los costos no salariales del trabajo para permitir una gestión flexible de la fuerza de trabajo de las empresas y evitar que la legislación laboral se convierta en un factor inhibitor de la competitividad.

Otra demanda del sector empresarial consiste en la eliminación de determinados derechos laborales del capítulo 7º de la Constitución Federal de 1988 y su inclusión en una legislación de grado menor, en la que se permita su negociación con miras a adecuar los costos del trabajo a cada situación específica y en cada momento particular. Sin embargo, al haber en la Constitución Federal un nivel mínimo de derechos laborales que protegen a los individuos, los empresarios se expresaron a favor de un cambio en el área laboral y sindical que consagre la “predominancia de lo negociado sobre lo legislado”, al sostener que, una vez establecidas las reglas de la negociación, las partes saben más sobre los intereses comunes, sin que haya necesidad de cualquier interferencia del Estado.

Con respecto a la reforma sindical, los empresarios prefieren un mínimo de legislación y un máximo de negociación. Proponen una nueva legislación sindical que fortalezca al sindicato mediante la representatividad como forma de volver a una negociación colectiva más eficaz. En este sentido, desean el fin de la unicidad sindical y la extinción del monopolio de la representación sindical, que debería ser sustituida por un modelo en el que haya pluralidad, pero sin que ello derive en una fragmentación sindical completa.

En relación con el financiamiento, los empleadores defienden la extinción gradual de la contribución sindical obligatoria y, en cuanto a la resolución de conflictos, no admiten que la Justicia del Trabajo continúe ejerciendo su poder normativo, generando sentencias, en sus decisiones, que resuelvan conflictos de interés entre las partes litigantes.

5.3. EL GOBIERNO FEDERAL Y LAS REFORMAS LABORAL Y SINDICAL

Durante su campaña electoral, el presidente Luiz Inácio Lula da Silva, un sindicalista histórico, prometió realizar una reforma laboral. Como presidente electo, dio muestras de que esa tarea sería llevada a cabo con la creación del Frente Nacional del Trabajo (FNT), cuyos objetivos incluyen modernizar las instituciones de regulación del mercado de trabajo, en particular la Justicia del Trabajo y el Ministerio de Trabajo y Empleo (MTE), y estimular en forma permanente el tripartidismo y el diálogo constructivo entre los actores sociales con miras a asegurar la justicia social en el ámbito laboral de la solución de los conflictos y en las garantías sindicales.

En concreto, su finalidad principal sería emprender una reforma laboral y una reforma sindical, pero sólo esta última fue objeto de una propuesta presentada a consideración del Congreso Nacional. Cabe señalar que los argumentos del gobierno para prorrogar la reforma laboral y priorizar una reforma sindical coinciden completamente con aquellos manifestados por los trabajadores, en especial la necesidad de fortalecer en primer lugar el papel de los sindicatos, para luego pasar a la reforma de las leyes en materia de trabajo (MTE, 2005b).

De todos modos, si bien el gobierno y los trabajadores coinciden con respecto a los temas sindicales, y la reforma sindical surgió de un largo proceso de discusión en el que participaron también los empresarios, no hubo ningún empeño para darle continuidad después de su envío al Poder Legislativo. Aparentemente el gobierno federal tiene un interés limitado en promover una reforma sindical completa y, en el caso de los cambios en las relaciones de empleo, está lejos de promover una amplia reforma laboral. Su estrategia supone medidas específicas, tomadas sobre la base de las llamadas medidas provisionarias, un procedimiento bastante condenado por los propios sindicalistas antes de llegar al poder.¹¹ A su vez, al igual que los propios trabajadores, el gobierno federal parece tener una postura pasiva con respecto a las transformaciones en el mundo del trabajo, que supone la negación de una realidad y no su enfrentamiento.

5.4. LOS ACTORES SOCIALES Y LAS GESTIONES PARA CREAR UN SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO EN EL BRASIL¹²

El gobierno federal siempre fue el principal actor social responsable de estimular las políticas activas del mercado de trabajo brasileño. Las políticas de empleo se desarrollaron en forma dispersa y tuvieron como marco de referencia inicial la promulgación de la Ley 4923/65, cuando se propuso la creación de un Fondo de Asistencia a los Desempleados (FAD), se mencionó la necesidad de intermediación de la mano de obra y se sugirió la creación del seguro de desempleo. Con la creación del SINE, estas políticas cobraron importancia en el mercado de trabajo, pero el abanico de opciones se abrió definitivamente con la reglamentación del programa de seguro de desempleo y la constitución del FAT como su fuente de recursos en 1990.

En este sentido, la Ley 8900/94 modificó la Ley 7998/90 (mediante la cual se estructuró el programa de seguro de desempleo y se creó el FAT), con respecto al inciso II del artículo 2º de la siguiente manera: "El programa de seguro de desempleo tiene la finalidad de auxiliar a los trabajadores en la

11 La medida provisoria (MP) es un instrumento jurídico que procura agilizar la acción del gobierno federal en la toma de decisiones referidas a temas de interés nacional inmediato.

12 Las sugerencias para la creación de un Servicio de Empleo en el Brasil, a veces llamado Sistema Público de Empleo, se volvieron frecuentes a lo largo de los años noventa y eran bastante claras sobre la necesidad de esa integración con miras a un mejor desempeño del mercado de trabajo. Véanse especialmente los textos de Azeredo (1998) y Chahad (1999). Se destaca además que durante la gestión del antiguo Ministerio de Trabajo y Administración llegó a formularse en 1992 una propuesta inicial de Servicio Público de Empleo, con la participación del autor, pero no prosperó en virtud de la grave crisis política que afectó al gobierno federal. Véase MTA (1992).

búsqueda de empleo, promoviendo, para ello, acciones integradas de orientación, recolocación y calificación profesionales”.

Esta búsqueda de integración y articulación de las políticas activas y pasivas del mercado de trabajo ganó nuevo impulso en el gobierno del presidente Luiz Inácio Lula da Silva, bajo la dirección del MTE. Así, después de la realización de dos congresos nacionales del Sistema Público de Empleo, Trabajo y Renta, con la participación de amplios segmentos de la sociedad civil, en particular de los trabajadores, los empleadores y los miembros del gobierno federal, se elaboró un conjunto de resoluciones para orientar al propio MTE y al CODEFAT en la construcción del llamado Sistema Público de Empleo, Trabajo y Renta (SPETR).

Después de amplios debates conducidos por el MTE, en los que prevaleció el consenso entre los actores sociales, se resolvió la adopción de dicho SPETR, que se funda en un amplio espectro de principios generales (véase MTE, 2005a).

A diferencia de lo que se verifica en relación con la reforma laboral, la reforma sindical y la de la Previsión Social, el consenso entre los actores con respecto a las políticas activas es mayor, a pesar de que la tarea de consolidación de un verdadero Servicio Público de empleo todavía esté en una fase bastante incipiente. Al igual que en gobiernos anteriores, la decisión de instaurar un Servicio Público de Empleo en efecto se tomó, el modelo fue bien diseñado, pero aún se espera la toma de medidas oficiales para su implementación.

6. EL ALCANCE Y LAS LIMITACIONES DEL MODELO DE FLEXIGURIDAD EN EL BRASIL

En esta última sección se evalúan las posibilidades de adopción de un modelo de flexibilidad con seguridad (flexiguridad), teniendo en cuenta la mejora de algunos aspectos de eficiencia y eficacia en el comportamiento del mercado de trabajo brasileño, la ampliación de la protección social del trabajador y la mejor calidad de vida de la población en un mundo laboral caracterizado por la mayor flexibilidad numérica, funcional y salarial.

6.1. LA NECESIDAD DE REFORMAS EN EL CAMINO DE LA FLEXIGURIDAD CON MIRAS A LA INCLUSIÓN SOCIAL

6.1.1. Las reformas en las áreas laboral y sindical

En el mercado de trabajo brasileño se observa una gran paradoja, que consiste en la gran flexibilidad, incluso en el marco de una legislación laboral bastante

rígida en todos los sentidos. El mercado de trabajo es flexible pero el contrato de trabajo es rígido. Esto produce altos costos no salariales, que, combinados con la baja productividad, resultan en elevados costos de la mano de obra. Se trata en consecuencia de una flexibilidad perniciosa, pues surge a raíz del incumplimiento de las leyes, que terminan por proteger bastante al trabajador contratado pero no garantizan la permanencia en el empleo y funcionan como un obstáculo a la contratación de nuevos trabajadores.

El exceso de protección individual debería cambiar, a fin de garantizar por ley un conjunto mínimo de derechos fundamentales básicos, de conformidad con la OIT, y remitir a la negociación colectiva los demás puntos de interés para el bienestar de los trabajadores. Está claro que uno de los objetivos de ese cambio sería la reducción de los costos de contratación, en especial para los establecimientos pequeños, para estimular al sector productivo a contratar trabajadores que tengan un patrón de protección social mínima. El otro objetivo consiste en fortalecer la negociación colectiva como forma de garantía de los derechos, optando por el diálogo social como forma de resolución de los conflictos.

Los derechos fundamentales básicos no estarían garantizados sólo para los trabajadores formales, sino también para los trabajadores informales, constituyendo un sistema de protección social universal. Para ello se necesitaría una reforma del sistema de acceso a la Previsión Social de los trabajadores independientes y autónomos, a los que deberían extenderse los beneficios de previsión básicos. Los trabajadores del sector formal ya tendrían su protección social establecida en los modelos tradicionales del seguro de desempleo y de la indemnización por despido sin justa causa (FGTS), pero, en el caso brasileño, estos beneficios se deberían consolidar con miras a evitar las distorsiones que causan en el funcionamiento del mercado de trabajo (Chahad, 2009).

Otra reforma necesaria se refiere a la estructura y el funcionamiento de las organizaciones sindicales brasileñas. El modelo corporativo sobre la base del monopolio sindical y el financiamiento público establecido en 1930 ya ha sido ampliamente superado y está en franca oposición a los caminos del sindicalismo moderno, necesario en un mundo globalizado, competitivo y en rápida transformación. La reforma debería aumentar la competitividad entre los sindicatos, ya que a ellos les corresponde luchar por su capacidad de financiamiento si desean quedar fuera del aparato del Estado y garantizar de ese modo su autonomía, libertad y otros aspectos de gestión.

¿Cuál es la representatividad de esta constatación para la protección social? Los trabajadores del mercado formal están automáticamente protegidos por la legislación laboral y de la previsión, ya sea en el caso del contrato general por tiempo indeterminado como en el de los contratos atípicos, pero que por ser formales cuentan con el documento de trabajo que les da acceso a los beneficios sociales y laborales.

6.1.2. *Las transformaciones necesarias en las políticas activas*

La búsqueda del modelo de flexiguridad nos lleva al elemento del triángulo de oro relativo al sistema de políticas activas compensatorias en un mercado de trabajo flexible. Aunque éstas ya se aplican en el Brasil, tienen algunos defectos. El volumen de recursos es diminuto con respecto al tamaño de la fuerza de trabajo brasileña, el papel de las políticas también es mínimo y se limita prácticamente a tres actividades (intermediación de la mano de obra, capacitación profesional y programas de generación de empleo e ingresos) y, el problema más grave, estas políticas están poco integradas entre sí y no se articulan con el seguro de desempleo.

La principal consecuencia radica en que las políticas activas tienen poca eficiencia, baja eficacia y no promueven la equidad como deberían. Además, tampoco fomentan la “activación” necesaria en su ámbito de injerencia, de modo que ciertos aspectos negativos del mercado de trabajo se agudizan.

En el caso de la intermediación de la mano de obra, la reforma debería aumentar sustancialmente los gastos para promover un mayor equilibrio entre la oferta y la demanda de trabajo y atender a los trabajadores informales, fomentar la inversión en recursos humanos e informática y grandes inversiones en el aumento de la capilaridad de la red de atención. Es necesario incrementar el grado de competitividad entre el SINE y las agencias privadas, reforzar el sistema de fiscalización de estas últimas y promover la evaluación permanente del SINE, comparando las metas establecidas *ex ante* con los resultados obtenidos *ex post*. La eficiencia del sistema depende de la supervisión continua, que en la actualidad no tiene lugar.

El mayor desafío en el campo de las políticas activas corresponde al área de la capacitación profesional. La escolaridad media en el país es muy baja para los patrones internacionales (casi cinco años de estudio) y la tasa de analfabetismo es bastante alta (11% en 2005). Combinadas con otras carencias educativas, éstas dan como resultado una fuerza de trabajo con un bajo nivel de calificación. En gran medida este problema se debe resolver mediante políticas de mediano y largo plazo en la esfera del Ministerio de Educación, como parte de un amplio programa para llevar el nivel educativo de la población a la par del de otras naciones más avanzadas.

Sin embargo, una parte de la mejora en la calificación del trabajador puede atribuirse al sistema de capacitación profesional y de formación de recursos humanos. En el caso brasileño, este sector constituye un desafío mayor, tanto porque las cifras son dramáticas como porque las actividades de educación básica de la fuerza de trabajo –de acuerdo con los modelos mencionados anteriormente– no colmaron las expectativas en materia de cantidad y calidad, por no decir que son inexistentes.

La reforma del sistema de capacitación profesional tiene que incrementar en gran medida los gastos en capacitación, que deben destinarse a multiplicar las posibilidades de empleo, tanto de un desempleado –en forma prioritaria– como de trabajadores empleados que necesitan reconvertirse o desean mantenerse actualizados. En cualquiera de estos casos es imprescindible que el sector productivo tenga interés en la capacitación profesional, pues es el que garantiza el empleo después de la formación.

Cabe recordar que parte del éxito de la capacitación profesional depende de su articulación con otras políticas activas o pasivas. En especial, la integración entre la capacitación y la intermediación de la mano de obra sin duda mejora las posibilidades de éxito de la recolocación del desempleado, y la articulación entre la capacitación y el programa de seguro de desempleo produce en general el mismo efecto, que tiene repercusiones positivas en la reducción de la tasa de desempleo abierto.

La otra política activa que debe ser reformulada es el programa de generación de empleo e ingresos. A diferencia de las otras políticas activas, su revisión implicaría la aplicación de criterios más claros para la concesión de recursos para esta política con respecto a lo que ocurre en la actualidad. Conforme se puede apreciar en el cuadro 5, casi todos los recursos para las políticas activas (99,3%) se destinan a los programas de generación de empleo e ingresos.

Con el tiempo, estos recursos prestados en forma de microcréditos representan el fruto de demandas políticas, sin que haya compromiso alguno con la generación de empleo e ingresos ni preocupación por evaluar los resultados de dichos préstamos. Es necesario cambiar esta situación e imponer una política de concesión de préstamos que beneficie a los trabajadores más necesitados, involucrados en actividades informales o formas atípicas de producción, pero que garantice la evaluación de los resultados de sus emprendimientos y el uso eficiente de los recursos –dentro de los patrones específicos de evaluación de este tipo de préstamos–.

6.2. OBSTÁCULOS, DIFICULTADES Y CUELLOS DE BOTELLA DE LAS REFORMAS PARA FORTALECER EL MERCADO DE TRABAJO E INCREMENTAR LA PROTECCIÓN SOCIAL

Además de las dificultades inherentes a la formulación e implementación de las propias reformas, existen otras limitaciones que dificultan la búsqueda de un modelo de mercado de trabajo y protección social de acuerdo con el sistema de flexiguridad danés, aunque con características brasileñas. Si el objetivo es un modelo que logre el pleno equilibrio de todos sus elementos para funcionar en forma adecuada, todas ellas son difíciles de superar, pues suponen cam-

bios de hábitos, costumbres y herencias culturales, o requieren un largo período para modificarse.

a) *Falta de iniciativa oficial y poca voluntad política para imponer un modelo que conduzca al cambio.* El establecimiento de un modelo de flexiguridad con características brasileñas, en que la mayor flexibilidad en el mercado de trabajo tuviera como contrapartida un sistema más sólido de protección social, debería contar con una adhesión oficial del gobierno que lo transformara en una "razón de Estado" y lo consagrara como una prioridad nacional fundamental. No obstante, la experiencia indica que esto es muy difícil en el contexto de la realidad brasileña actual. Cabe aclarar que no se debe a la falta de iniciativa del actual gobierno federal, sino a los gobiernos brasileños en general, para los cuales el predominio de la cuestión económica siempre fue –y continúa siendo– un poderoso obstáculo al desarrollo de otras áreas.

b) *Los intereses de los actores sociales en los cambios son muy antagónicos.* Como se mencionó, las posiciones de trabajadores y empleadores –los dos principales segmentos afectados por las reformas para un nuevo modelo– son bastante antagónicas. Esto ocurre con respecto a las reformas laboral y sindical, mientras que se observa cierta convergencia –pero no un consenso– en relación con los cambios necesarios en el ámbito de las políticas activas del mercado de trabajo. Existe también una marcada divergencia en cuanto a las eventuales modificaciones al sistema de protección social del desempleado.

Aunque es natural que haya un marcado antagonismo, no es normal que haya tanta divergencia, un diálogo estéril y un aparente deseo de que todo permanezca como está en espera de que un ente mayor resuelva el conflicto. Como resultado, los cambios que tienen lugar son pocos y específicos, se mantiene un modelo ya superado y se acumulan los problemas que un nuevo modelo habría de solucionar.

c) *Desarrollo incipiente del diálogo social y surgimiento reciente de foros adecuados para el ejercicio de la negociación.* Si bien el diálogo social –conforme se practica en naciones más desarrolladas– ha cobrado importancia con el tiempo, tiene poca tradición en el escenario político-laboral-social brasileño como mecanismo de resolución de conflictos. Esto representa sin duda un gran obstáculo al éxito de las reformas para lograr un mercado de trabajo en que la protección social se base en la flexibilidad con seguridad.

La práctica del diálogo social todavía está dando sus primeros pasos en el Brasil, en comparación con otros países. Aunque ya se practica, la cultura de los interlocutores parece no haber asimilado todavía la idea del desprendimiento, de la concesión, de modo que las negociaciones terminan por prolon-

garse mucho y fracasar. Además, aunque representan un paso adelante en el ámbito del diálogo social en el Brasil, los nuevos foros que han surgido no están totalmente estructurados ni consolidados.

d) *El nuevo modelo tendrá que respetar el actual papel desempeñado por los elementos del triángulo de oro en el caso brasileño.* Las reformas laboral, sindical y en las políticas activas, además de otras complementarias, para establecer un modelo de flexiguridad brasileño deberán tener una doble característica: alcanzar el objetivo de flexibilidad con seguridad (protección social) y mantener (o transferir) la función que hoy cumple su institucionalidad para solucionar problemas del mercado de trabajo o incluso del sistema de protección social.

e) *El “espíritu público” como obstáculo.* Una de las razones del éxito del modelo danés parece radicar en el elevado “espíritu público” con que se gestionan las medidas del Estado benefactor (y las cuestiones morales que éstas suscitan), en particular la que atañe al seguro de desempleo que completa el triángulo de oro de la flexiguridad.

En el caso brasileño, ya existen pruebas suficientes de defectos, fallas y fraudes a los programas de seguridad social. De todos modos, las cuestiones morales derivadas de programas generosos de seguridad social no son exclusivas de los trabajadores brasileños o latinos sino que forman parte del comportamiento de la fuerza de trabajo de cualquier país. Sin embargo, en la cultura popular brasileña está muy difundido el principio de que el Estado debe ayudar en todo. Es el llamado “País de los pobres”, especialmente porque una gran parte de la fuerza de trabajo está poco calificada y una gran parte de la población vive con bajos niveles de ingreso. De ese modo, un seguro de desempleo generoso o un beneficio asistencial pagado durante mucho tiempo es considerado como un fin en sí mismo, además de que en muchos casos constituye una gran parte del ingreso familiar.

Para quien conoce la cultura brasileña y el comportamiento de los trabajadores ante programas en los que hay poca articulación, poca activación, una fiscalización deficiente y un castigo insignificante cuando es necesario, éste es un obstáculo de difícil trasposición. La pobreza y la baja calificación representan un campo fértil para la falta de “espíritu público”.

f) *El financiamiento y el equilibrio de las cuentas públicas brasileñas.* El modelo de flexiguridad es muy costoso, pues supone una seguridad social amplia, un seguro de desempleo generoso y un gasto público considerable en políticas activas compensatorias. Se requiere un país con finanzas públicas en permanente equilibrio, que no es el caso del sector público brasileño. A pesar de las mejoras en el sistema de recaudación y gestión de los recursos públicos, los

gastos públicos todavía son de difícil control y tienen repercusiones en la carga tributaria que llegan a niveles muy altos y entrañan además mucha inequidad.

Por otra parte, aunque existen fondos para financiar determinados elementos del triángulo de oro, como el seguro de desempleo o políticas activas, su utilización ha sido defectuosa y su existencia futura para la aplicación de un modelo de flexiguridad se ve comprometida.

V. Flexibilidad, protección y políticas activas en Chile

Mario D. Velásquez Pinto

1. OBJETIVO

El objetivo del presente capítulo es identificar los factores que condicionan la factibilidad de un sistema de flexibilidad laboral con protección, también denominado de flexiguridad, que tenga en cuenta las particularidades nacionales de Chile.¹ Se ha tomado como referencia la experiencia danesa, debido a que constituye un modelo exitoso, que ha funcionado durante más de un siglo, y que basa su eficacia en la legitimidad que le otorga el amplio consenso forjado entre los agentes sociales. Dicho modelo descansa simultáneamente en tres ejes virtuosos fundamentales: un mercado de trabajo flexible, un sistema de protección social que apoya la reinserción laboral de quienes pierden su empleo y que evita el deterioro de las condiciones de vida de los trabajadores, y políticas activas de mercados de trabajo, entre las que se destacan las de capacitación laboral, que están dirigidas estratégicamente a la implementación de servicios de calificación de la fuerza de trabajo durante toda la vida activa.

La experiencia de flexiguridad es específica y no se puede aplicar mecánicamente en realidades distintas, por ejemplo, en los países de América Latina y el Caribe. Sin embargo, el análisis de sus componentes e interrelaciones, así como del funcionamiento de los mercados de trabajo y las instituciones, constituye un ejercicio de extraordinaria utilidad para identificar las posibilidades de aumentar la capacidad de adaptación protegida de las empresas y los trabajadores ante los cambios, de acuerdo con las particularidades y los ritmos propios de cada país.

2. METODOLOGÍA

En este capítulo se examina, en primer lugar, el funcionamiento del mercado de trabajo según los distintos marcos regulatorios que han existido

¹ Véase una versión detallada de este trabajo en Velásquez (2009).

desde los años setenta, atendiendo al grado de flexibilidad o de protección pretendido y a los resultados obtenidos. En segundo lugar, se identifican las regulaciones laborales individuales y se analizan sus cambios recientes, tanto en materia de flexibilidad externa (numérica y salarial) como interna (sistemas de compensación salarial y no salarial, tiempos y organización de la jornada de trabajo), a lo que se añade el estudio de las regulaciones laborales colectivas, en particular sobre las organizaciones sindicales y la negociación colectiva.

El análisis de las políticas activas se basa en una serie de gastos públicos, a fin de determinar la magnitud y la evolución de los componentes en los últimos años, y se complementa con el estudio de la cobertura de beneficiarios y de algunos aspectos del diseño de los programas fundamentales. Por último, se identifican las principales posiciones de los agentes sociales, en particular las de los empresarios, los trabajadores y el Estado, partiendo de las experiencias de negociación y de diálogo social más destacadas en esta esfera.

3. MARCOS INSTITUCIONALES: DE LA (DES)REGULACIÓN A LA FLEXIBILIDAD CON PROTECCIÓN

La experiencia de Chile en materia de flexibilidad laboral, entendida como la capacidad de adaptación del mercado de trabajo y del trabajo como factor productivo, es muy variada, ya que en los últimos cincuenta años han existido distintos marcos institucionales que imprimieron diversas combinaciones de flexibilidad y protección al funcionamiento de los mercados de trabajo. Por ejemplo, de 1979 a 1989 se instauró el denominado Plan Laboral, que en la práctica fue un intento de imprimir un alto grado de flexibilidad a las relaciones laborales con una protección escasa de los derechos, en el marco de un régimen militar que reprimió las actividades sindicales. A partir de 1990, con la recuperación de la democracia, ese marco se modificó de forma sustancial, a fin de restaurar los derechos individuales y aplicar políticas activas que promuevan la flexibilidad laboral con protección.

Los resultados de un régimen con un nivel elevado de flexibilidad y una protección débil demostraron que ésta no era la vía adecuada para conseguir mejorías en materia de crecimiento, empleo y condiciones de trabajo. Además, esa estrategia resultó opuesta al objetivo de sostener un patrón de crecimiento basado en el aumento de la productividad, condición necesaria para operar en el marco de una economía abierta al exterior. A partir de 1990, con la recuperación de la democracia, se estableció un modelo basado en el ejercicio de los derechos laborales individuales y colectivos, que promueve la parti-

cipación y facilita la organización de los actores sociales, orientado a establecer un nuevo sistema de relaciones laborales sustentado en el diálogo y en la negociación, y que desempeña una función activa en la recuperación del valor real de parámetros básicos, como los salarios mínimos y las remuneraciones del sector público, lo que ha permitido conseguir un crecimiento mayor y beneficios más perdurables, así como un aumento notable de la productividad.

Cuadro 1. Marcos regulatorios del mercado de trabajo y tendencias principales, 1973-2007

Período	Marco regulatorio	PIB	Empleo	Desempleo	Salarios	Productividad
I Hasta 1973	Legislación compleja con un alto grado de protección	Bajo	Bajo	Bajo	Estables	Baja
II 1974-1978	Desregulación en la práctica y represión de la actividad sindical	Bajo	Bajo y creciente	Alto	Aumentan	Baja
III 1979-1989	Plan Laboral: escaso nivel de regulación y de poder sindical	Alto en recuperación	Alto	Alto y decreciente	Descienden	Disminución
IV 1990-1999	Reformas laborales y restauración de derechos	Alto con caída al final	Alto con caída al final	Bajo con aumento al final	Aumentan y descienden al final	Aumento
V 2000-2007	Nueva generación de reformas laborales, más protección y políticas activas	Recuperación y crecimiento	Bajo con tendencia al alza	Alto y persistente con caída al final	Estancamiento y alza al final	Aumento

Fuente: Elaboración propia y P. Romaguera y otros, "Reformas al mercado laboral ante la liberalización de la economía: el caso de Chile", *Informe estudio nacional*, Santiago de Chile, Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (CIEPLAN), 1994.

No obstante, hay que tener en cuenta la existencia de un sector informal que, pese a registrar una tendencia a la baja en los últimos años, aún representa un 32% del empleo urbano. Este sector constituye una barrera significativa para el desarrollo de un sistema laboral de flexibilidad protegida, ya que sus trabajadores y empresas funcionan al margen de las regulaciones, carecen de representación y suelen estar excluidos de los sistemas convencionales de protección social.

4. FLEXIBILIDAD EXTERNA

En la actualidad, el mercado de trabajo de Chile opera con una amplia flexibilidad, por lo que cumple en gran medida una de las condiciones fundamentales del modelo de flexiguridad. En cuanto a la flexibilidad externa, no existen reglamentaciones que impidan la contratación y el despido de trabajadores, y se cuenta con una amplia gama de contratos de trabajo, aplicables según el tipo de actividad productiva. Con respecto al despido, salvo el contrato indefinido, no hay costos asociados a su término en condiciones normales, y en 2006 un 70% de los asalariados se desempeñaba en esas condiciones. No obstante, se observa una disminución de esos contratos, ya que en 1998 representaban un 81,2% del total.

La gran flexibilidad se refleja en una tasa de rotación que alcanza el 26,2% del empleo total, que figura en un tramo intermedio en la comparación internacional. Sin embargo, existe una tendencia a sustituir los contratos indefinidos por contratos temporales, lo que podría tener efectos no neutrales en materia de protección, ya que disminuyen las modalidades contractuales con mayores derechos conexos. Se podría conjeturar que esa sustitución se debe, en parte, a una estrategia destinada a evitar los costos asociados al despido, sobre todo si, por razones de funcionamiento de la empresa, se necesita modificar algunas condiciones del contrato de trabajo y no se cuenta con el consentimiento del trabajador. En ese caso, sólo se dispondría de la opción de rescindir el contrato, pagar las indemnizaciones y celebrar uno nuevo, lo cual, en la práctica, genera una rigidez.

Por otra parte, mediante la denominada Ley Bustos se obliga a los empleadores a completar el pago de las cotizaciones a la seguridad social para poder hacer efectivo el despido de cualquier tipo de trabajador, aunque la legislación permite la declaración y el no pago de las obligaciones previsionales. En cualquier caso, no se dispone de información sobre los efectos de dicha ley en la capacidad de despido.

Además, las empresas pueden recurrir a la subcontratación y al suministro de personal temporal, prácticas que están extendidas, ya que aproximadamente un 42% de las empresas utiliza la subcontratación (y un 10% de éstas, el suministro de personal temporal), y un tercio subcontrata la actividad principal o el giro de la empresa. Se evidencia que la subcontratación no funcionaría, necesariamente, como un instrumento de especialización empresarial, sino más bien como una forma de ahorro en la administración de los recursos humanos. Recientemente, se ha modificado la legislación laboral para corregir este tipo de distorsiones y regular el suministro de personal.

En los últimos años, se han realizado varios cambios normativos en esta esfera, aunque la subcontratación es una práctica antigua y, muchas veces, la identifica-

ción de las partes en la relación laboral y, por lo tanto, su responsabilidad en cuanto a deberes y derechos se tornan confusas. Tanto los empleadores como los trabajadores han solicitado de forma constante la fiscalización de la subcontratación para determinar si trabajadores que trabajan juntos pero pertenecen a empresas diferentes pueden o no negociar colectivamente. Algo similar ocurre con las cuestiones relativas a los accidentes y las enfermedades profesionales.

En 2003 se aprobó una ley en esta materia, aunque cuestiones fundamentales, como la responsabilidad subsidiaria del empresario, quedaron excluidas. El 14 de enero de 2007 entró en vigor una nueva ley mediante la que se exige a la empresa principal que verifique el cumplimiento de las obligaciones laborales del subcontratista con respecto al trabajador subcontratado y, si existe incumplimiento por parte del subcontratista, se autoriza a la empresa principal a retener los pagos a éste e, incluso, a pagar por subrogación de tales obligaciones.² Además, se establecieron nuevos requisitos en materia de seguridad y prevención de riesgos, y la empresa principal debe confeccionar un reglamento de higiene y seguridad en el lugar de trabajo, que será de cumplimiento obligatorio para ambas partes.

La aplicación de esa ley ha permitido un mayor nivel de cumplimiento de las obligaciones laborales de los trabajadores y ha limitado el uso del suministro de personal. También se ha avanzado en la identificación de funciones desempeñadas por trabajadores subcontratados, similares a las de los trabajadores de la empresa principal, pero con condiciones laborales diferentes, en sectores donde la subcontratación es elevada, como la minería, la agricultura, la pesca y la silvicultura, evidenciando la responsabilidad de contratación directa de la empresa principal.

Aunque las empresas principales aceptan la contratación directa a partir de la identidad de funciones, defienden su facultad de contratar al trabajador que seleccionen, que puede no coincidir con la persona que desempeñaba la tarea con el subcontratista. De este modo, se ha planteado un conflicto jurisdiccional que involucra a la Dirección del Trabajo y a empresas contratantes, entre las que figura la Corporación Nacional del Cobre de Chile (CODELCO). La Corte Suprema, llamada a dirimir el conflicto, falló a favor de la empresa y, con ello, limitó la atribución de la Dirección del Trabajo de fiscalizar, sancionar e imponer medidas correctivas,³ estableciendo que no está fa-

2 Ley 20123, que regula el trabajo en régimen de subcontratación, el funcionamiento de las empresas de servicios transitorios y el contrato de trabajo de servicios transitorios.

3 Por ejemplo, en un dictamen de la Dirección del Trabajo, de diciembre de 2007, se determinó que CODELCO debería pasar a planta a 4934 trabajadores (equivalente a un 27% de su dotación) que se desempeñaban por medio de empresas contratistas.

cultada para obligar a la empresa a contratar a una persona determinada ni para ser parte en el proceso judicial.

El cumplimiento de las obligaciones laborales sólo está abarcado en la legislación, y las únicas referencias en cuanto a las remuneraciones y otros ingresos son el salario mínimo legal y la negociación colectiva. Sin embargo, dicha negociación ha de efectuarse a nivel de la empresa, y los trabajadores subcontratados se han organizado por rama de actividad, lo que les impide ejercerla.

También hay que tener en cuenta la descentralización del proceso de producción y de trabajo, que permite aumentar la eficiencia y disminuir los costos, lo que genera distintas condiciones y remuneraciones laborales para funciones similares. Aunque se ha logrado el consenso con respecto a la necesidad de corregir esa situación, eso no significa que se acepte una remuneración común, ni tampoco la posibilidad de forzar una negociación colectiva en niveles distintos a los admitidos en la legislación laboral nacional.

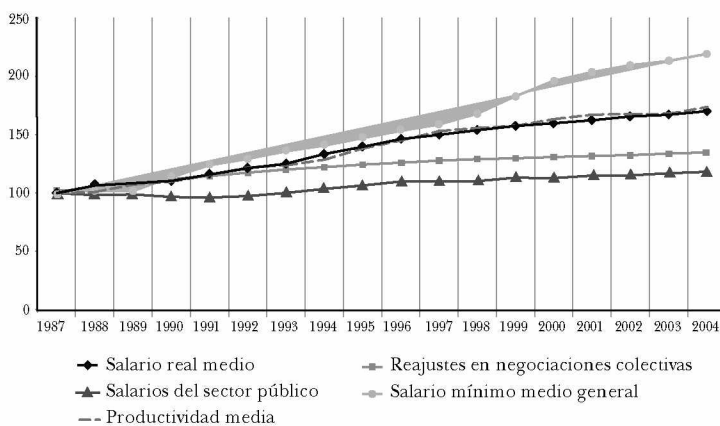
En definitiva, a pesar de los avances, se ha abierto una agenda de debate mucho más amplia con respecto a las relaciones laborales y a las responsabilidades de los distintos agentes, incluidas las de las instituciones del Estado.

Como último aspecto relacionado con la flexibilidad numérica, cabe señalar que aunque una de las características del sector público es la estabilidad en el empleo, un 46,6% del personal son trabajadores por contrato y honorarios, lo que indica cierta disponibilidad, al menos teórica, de flexibilidad para ajustar el volumen de empleo.

Según el presente análisis, en términos generales tampoco existe rigidez salarial. Existen dos experiencias que han sido muy analizadas por sus efectos no deseados y que actualmente constituyen parte del aprendizaje en esta materia. La primera de ellas es la regla de indexación completa de los salarios a la inflación pasada, que rigió a finales de los años setenta y comienzos de los ochenta, que resultó ser muy disfuncional en un período de profunda recesión e influyó en el grado de destrucción de empleo experimentado en esos años. La segunda, que es más reciente, es el reajuste del salario mínimo realizado en el período 1998-2000, que provocó un aumento real tan significativo que no sólo lo desalineó con respecto a la evolución de la productividad media, sino que, en un contexto recesivo provocado por la crisis asiática, influyó en el ajuste.

Al analizar la trayectoria de la remuneración media de la economía (véase el gráfico 1), se observa que ha mantenido una estrecha relación con el aumento de la productividad media del trabajo, como ocurrió también con el incremento salarial inicial acordado en las negociaciones colectivas. Este dato reviste importancia, ya que confirma que los salarios, a su vez, han seguido una senda de crecimiento sostenido y estable, lo que guarda coherencia asimismo con su vinculación con indicadores de rendimiento en su componente variable, como se verá más adelante.

Gráfico 1. Evolución de los salarios y la productividad media



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información del Banco Central de Chile, la Dirección del Trabajo y el Instituto Nacional de Estadísticas (INE).

Además, el reajuste futuro de las remuneraciones convenido en las negociaciones colectivas se ha estabilizado en torno a un 100% del Índice de Precios al Consumidor (IPC), con una periodicidad de seis meses en promedio, lo que indica la presencia de indexación salarial durante la vigencia de los contratos negociados (que es de dos a cuatro años según la ley). Esto se aplica a un universo de trabajadores que ha disminuido a lo largo del tiempo, tanto porque la negociación colectiva abarca solamente a un 7,9% de los ocupados como porque esa regla se ha aplicado a una proporción cada vez menor de los afectados por la negociación (un 65,3% del total en 2004).

Aunque no se dispone de cálculos del efecto indirecto que tendría la indexación salarial en el resto de las empresas no afectadas por la negociación colectiva, cabe esperar que, en un contexto de inflación decreciente, la trayectoria de las remuneraciones negociadas según esa regla sea superior a la experimentada por la productividad media de la economía. En cualquier caso, no es posible concluir si lo anterior puede constituir una causa de rigidez salarial, ya que para ello sería necesario conocer la evolución de la productividad pertinente y la de las remuneraciones totales, incluidos sus componentes variables, que generalmente están asociados a indicadores de rendimiento.

Por otra parte, a partir de la gran recuperación de principios de los años noventa, la trayectoria del salario mínimo real también es complementaria a la del crecimiento de la productividad media del trabajo. Sin embargo, a finales

de esa década, y debido a un acuerdo de reajuste trienal, el salario mínimo real registró aumentos acusados en los que no se tuvieron en cuenta los efectos de la crisis asiática en la economía chilena. Desde entonces, se ha retomado una senda de crecimiento equilibrado y, recientemente, se ha experimentado un avance notable que asegura el cumplimiento efectivo, al haberse eliminado prácticas que desvirtuaban su finalidad. En la última negociación de 2008 se firmó un protocolo de acuerdo mediante el cual el gobierno se comprometía a otorgar suma urgencia a un proyecto de ley destinado a equiparar el salario base con el salario mínimo, lo que permitiría suprimir la práctica extendida de establecer contratos con sueldos base inferiores al salario mínimo, en los que el cumplimiento efectivo estaba sujeto al esfuerzo de los trabajadores por alcanzar metas, asociadas por lo general a determinadas ventas. El Congreso Nacional aprobó rápidamente dicho proyecto de ley.

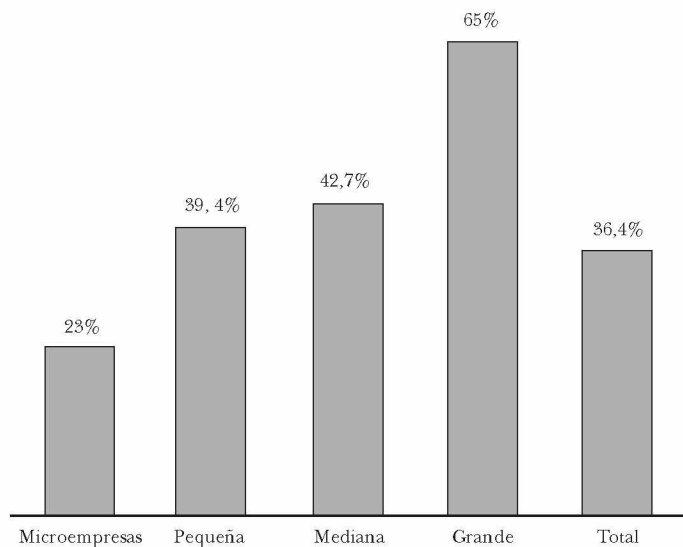
Por último, el comportamiento de la remuneración media de los trabajadores del sector público, medida a partir del reajuste general efectuado cada año, muestra una evolución inferior a la tasa de crecimiento de las remuneraciones medias de la economía. Sin embargo, esta visión es parcial, ya que, debido a la falta de información, no se han incorporado los efectos de los incentivos pactados anualmente en el marco del Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG), sujetos al cumplimiento de metas que se suelen alcanzar.

5. FLEXIBILIDAD INTERNA

La flexibilidad interna también es elevada, ya que los datos disponibles evidencian que la aplicación de componentes variables en las remuneraciones, tanto en el sector privado como en el público, es una práctica extendida. Un 55% de las empresas pagan remuneraciones variables y, en las que existe un sindicato, la proporción se eleva a un 80,2%. Además, un 36,4% de las empresas ha establecido bonos por productividad, cuya utilización es mayor aún en las grandes empresas, ya que un 65% los utiliza (véase el gráfico 2). Los incentivos son en su mayoría de carácter individual, aunque también existen los asociados a aumentos generales de la producción o a la productividad de la empresa.

Por otra parte, en cuanto al sistema de participación en las utilidades, un 69,2% de las empresas ha optado por una modalidad que garantiza el 25% de la remuneración anual, y un 8%, por el sistema de repartir el 30% de los beneficios. En el sector público, se han extendido los aumentos de la remuneración asociados al desempeño, y las instituciones que se rigen por el Sistema de Alta Dirección Pública son cada vez más numerosas.

Gráfico 2. Empresas que aplican sistemas de bonos, incentivos o premios por el aumento de la producción o la productividad



Fuente: Dirección del Trabajo, "Encuesta Laboral (ENCLA) 2006", Santiago de Chile, 2007.

En cuanto a la capacidad para adaptar los tiempos de trabajo y organizar la jornada laboral, también se observa la existencia de múltiples alternativas y reglamentaciones que permiten adoptar diferentes sistemas según las necesidades de las empresas. Mientras que la jornada laboral máxima general se redujo de 48 horas semanales a 45, las empresas pudieron establecer jornadas parciales, aunque en la práctica sólo las utiliza un 22,8%, y son sobre todo las que tienen un menor tamaño relativo. Este tipo de jornada facilita en particular la inserción laboral femenina, ya que se registra en mayor medida en las empresas que cuentan con una proporción más elevada de mujeres.

El 46,4% de las empresas utiliza horas extraordinarias, aunque se ha registrado un descenso debido a la instauración de reformas encaminadas a limitarlas a tareas excepcionales. Asimismo, las empresas pueden adoptar diferentes combinaciones de tiempos de trabajo y de descanso, horarios y turnos laborales. En cuanto al régimen de descanso dominical, son numerosas las empresas que están exentas; un 30% de las empresas aprovecha estas exenciones por razones de carácter técnico o por tratarse de establecimientos que atienden directamente al público. En materia de turnos, la legislación también es muy flexible, y son las grandes empresas las que más los utilizan (un 66,7%).

Además, la legislación permite los regímenes de trabajo que alteran la distribución habitual de los días de trabajo y de descanso, de acuerdo con modalidades especiales, lo que constituye un grado adicional de flexibilidad.

En definitiva, la reglamentación actual permite a las empresas desplegar múltiples alternativas de ajuste para organizar los tiempos y las jornadas de trabajo. Además, en las grandes empresas se observan estrategias de carácter integral, ya que suelen aplicar simultáneamente diversas modalidades de flexibilidad en un mismo proceso y a los mismos trabajadores, con lo que obtienen una capacidad de adaptación mayor que la suma simple de cada una de las alternativas autorizadas.

Con las reformas recientes en este ámbito se ha intentado corregir algunas distorsiones, como el uso excesivo de las horas extraordinarias sin causas realmente justificadas. Por el contrario, no se ha alcanzado un consenso entre las contrapartes laborales sobre iniciativas que permitirían el acuerdo entre los empleadores y las organizaciones sindicales en el interior de las empresas acerca del cómputo de la jornada de trabajo con una base mensual o anual, el ajuste de la remuneración en situaciones justificadas y la suspensión del contrato de trabajo con garantía de acceso a la protección social y el reintegro posterior; y el gobierno, hasta la fecha, no ha persistido en el intento.

Resulta paradójico constatar que la inexistencia de una contraparte organizada de trabajadores y las insuficiencias en el ejercicio pleno de la negociación colectiva se constituyen en factores que impiden una mayor flexibilidad interna. Esta carencia dificulta la posibilidad de alcanzar una situación óptima, ya que una flexibilidad pactada colectivamente en la empresa, que por su naturaleza protegería los intereses de los trabajadores y de los empleadores, sería más sólida que la que se puede alcanzar contando solamente con una ley. Esa debilidad, a su vez, obstaculiza el diálogo en los niveles intermedios y de empresa, y profundiza la percepción de desprotección de los trabajadores ante la contraparte empresarial.

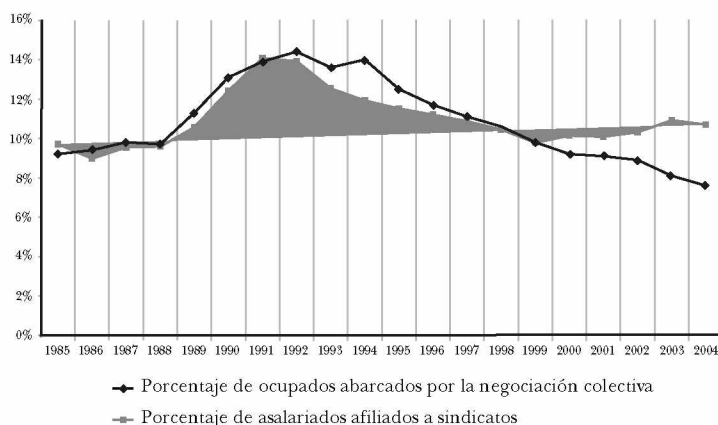
6. SINDICALISMO Y NEGOCIACIÓN COLECTIVA

La existencia de organizaciones sindicales que agrupen a una proporción significativa de los trabajadores, el ejercicio y la ampliación de la negociación colectiva y la práctica del diálogo social como una actividad permanente son elementos centrales del funcionamiento del modelo de flexiguridad, y también lo han sido en el diseño de la política laboral de los gobiernos democráticos desde 1990. Sin embargo, de los datos se desprende que en esta esfera existe una debilidad considerable (véase el gráfico 3). Actualmente, la población sin-

dicalizada equivale sólo al 10% de la fuerza de trabajo, y la negociación colectiva abarca únicamente a un 7,6% de los asalariados, pese a que, desde 1990, se ha impulsado un conjunto de reformas destinadas a restaurar y ampliar los derechos colectivos, así como a aumentar la participación y a extender el alcance de los instrumentos colectivos entre la población ocupada. Además, no sólo los actuales indicadores resultan insuficientes en relación con los objetivos propuestos, sino que se observa una persistente caída desde mediados de los años noventa.

Se trata de un asunto complejo, puesto que las razones son variadas: un menor protagonismo sindical en comparación con el período de recuperación de la democracia, cambios en la forma de organización de la producción y una rotación laboral elevada (que explicaría la disminución de los sindicatos de empresa, con facultad para negociar), y denuncias persistentes de prácticas antisindicales. Por otra parte, en cuanto a la negociación colectiva, es probable que factores como la facultad del empleador de extender los beneficios negociados por los sindicatos al resto de los trabajadores de una empresa, la presencia de reemplazantes en caso de huelga y la existencia de grupos negociadores paralelos al sindicato operen como desincentivos para la sindicalización de los trabajadores. Estas cuestiones, además, han provocado que las reformas logradas sean insuficientes desde el punto de vista de las expectativas del movimiento sindical.

Gráfico 3. Sindicalización y negociación colectiva.
Chile, 1985-2004



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de la Dirección del Trabajo y el Instituto Nacional de Estadísticas (INE).

La baja sindicalización y el alcance limitado de la negociación colectiva, ilustrados en el gráfico 3, no sólo constituyen una barrera para la viabilidad de un sistema de flexiguridad, sino que incuban un riesgo mayor, ya que se estarían creando condiciones para que los conflictos por demandas laborales se encaucen al margen de las actuales regulaciones. De hecho, en los últimos años han adquirido importancia los sindicatos de trabajadores transitorios, los de independientes y los que agrupan a empresas diferentes, pese a que en la práctica se encuentran con severas limitaciones para poder negociar colectivamente. Por lo tanto, cada vez con más frecuencia sus demandas laborales no resueltas han derivado en acciones de presión, expresadas en huelgas, paros y tomas de empresas en sectores dinámicos, sobre todo vinculados al comercio exportador, que han afectado a grupos de empresas y han trasladado los conflictos laborales al ámbito de la seguridad y el orden público.

En el sector público, donde la sindicalización y el derecho de huelga están prohibidos, se infringe la legislación asiduamente, ya que se firman acuerdos y protocolos que constituyen verdaderos contratos colectivos, y los paros ilegales destinados a presionar a la autoridad para que acceda a las pretensiones de los trabajadores se han tornado habituales. La diferencia fundamental con el resto de los sectores radica en que los negociadores pertenecen a organizaciones fuertes que cuentan con una extensa trayectoria sindical, y en que el empleador es el Estado.

7. CAMBIOS EN MATERIA DE PROTECCIÓN SOCIAL

La capacidad del sistema de protección social de brindar una cobertura adecuada en materia de servicios de salud, de cesantía y de pensiones constituye un factor fundamental. En los últimos años, se ha reformado el sistema de salud, estableciendo un conjunto de garantías universales ante las enfermedades graves, y se han invertido cuantiosos recursos para mejorar los sistemas de atención sanitaria que se ocupan de quienes no poseen recursos. Con respecto a las pensiones, a principios de 2008 se aprobó una reforma estructural que ha permitido crear un sistema de pensiones solidario, que contiene nuevos beneficios y derechos destinados al 60% más pobre de la población y que asegura que incluso las personas que nunca han cotizado cobren pensiones. En ambos casos, las transformaciones se orientan a garantizar que la pérdida del empleo no signifique quedar excluido de los servicios y beneficios que brindan cada uno de estos sistemas.

El sistema de protección ante la cesantía y sus transformaciones recientes revisten gran importancia, ya que, en un régimen que opera con una elevada

flexibilidad de contratación y de despido, desempeña un papel central de contrapartida. Hasta 2002, cuando se creó el seguro de cesantía, el principal instrumento de protección eran las indemnizaciones por años de servicio, mediante el que se realizaba el pago de un salario por cada año de antigüedad en el empleo hasta el momento del despido por necesidades de la empresa. Generalmente, con este tipo de instrumentos se pretende promover la estabilidad laboral y la protección del trabajador y, en particular, se otorga más importancia a la preservación del puesto de trabajo que a la protección de los ingresos cuando éste pierde su empleo. Sin embargo, se ha cuestionado su eficacia debido a sus efectos en el mercado de trabajo.

La cobertura de la protección es limitada, ya que abarca solamente a los trabajadores con contratos indefinidos y cuando la causa del despido responde a las necesidades de la empresa. Las empresas no están obligadas a constituir un fondo ante dicha contingencia, por lo que su pago está asociado a la disponibilidad de liquidez y, como su cuantía depende de la antigüedad en el empleo, existe el incentivo de reducir la duración de los contratos.

Sobre la base de un diagnóstico que evidenció las insuficiencias señaladas, en octubre de 2002 se puso en práctica el seguro de cesantía. Este sistema combina cuentas individuales de los trabajadores con un Fondo de Cesantía Solidario que funciona como un fondo de reparto. El sistema asegura beneficios en todos los casos en función del salario medio del año anterior al despido, que se financian con recursos propios (de las cuentas individuales). Bajo ciertas condiciones estos recursos se complementan con el Fondo, cuyo financiamiento es tripartito. Las características inéditas de su diseño han permitido: aumentar la cobertura de protección, incorporando a los trabajadores con contratos temporales o por obra; asegurar prestaciones con independencia del motivo que haya generado el término de la relación contractual; mejorar el equilibrio entre las indemnizaciones por despido y el ahorro en caso de cesantía; y establecer relaciones directas entre el sistema y las políticas de capacitación y los servicios de información e intermediación laboral.

Sin embargo, es necesario mejorar algunos aspectos, como facilitar el acceso al Fondo de Cesantía Solidario, generar beneficios más significativos y aumentar la cobertura de sus beneficiarios. Además, es menester diseñar nuevos instrumentos que permitan superar las limitaciones de los sistemas convencionales de protección, que, ante la presencia de mercados laborales segmentados, como el chileno, generan situaciones de exclusión entre los asalariados o independientes del sector informal, que abarca a casi un 30% de los trabajadores del país. Pese a los avances registrados en los últimos años, la protección otorgada por el sistema aún es incompleta, aunque perfecta a mediano plazo.

8. LAS POLÍTICAS ACTIVAS

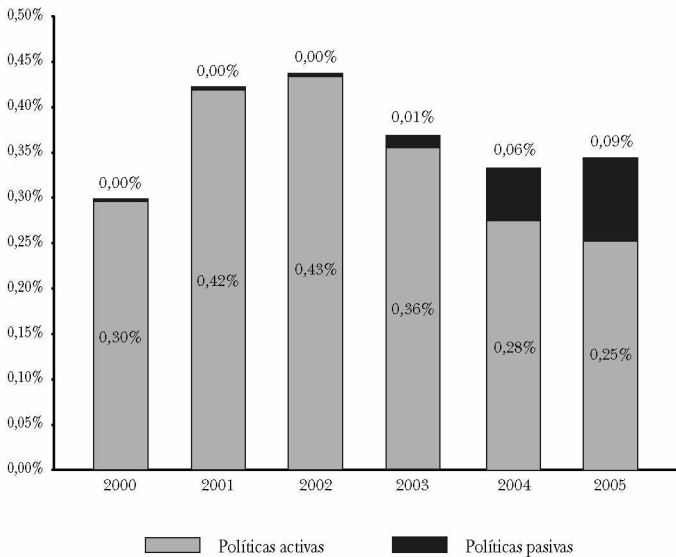
Este tipo de políticas permite abarcar a los segmentos de la población excluidos del alcance de los instrumentos de protección convencionales, ya que las condiciones de participación no están definidas como la contrapartida de una relación asalariada formal, sino que, precisamente, obedecen al criterio de favorecer especialmente a quienes no cuentan con ella. Estas políticas son, además, uno de los tres ejes fundamentales del modelo de flexibilidad tomado como referencia.

Durante el período objeto de análisis se implementó un conjunto de políticas de mercados de trabajo, tanto activas como pasivas, y se realizó una inversión notable en la aplicación de diseños institucionales y el establecimiento de coordinación entre distintas entidades gubernamentales que, conjuntamente, permitieron obtener resultados positivos y una experiencia valiosa para hacer frente a las dificultades impuestas por un contexto de escaso crecimiento del empleo.

Los instrumentos utilizados se dirigieron a fortalecer la oferta de trabajo (mediante la capacitación laboral), potenciar a los grupos vulnerables (con programas de apoyo a los desempleados), aumentar la demanda de trabajo (mediante programas de empleo directo o subsidios a la contratación de mano de obra) y mejorar el funcionamiento del mercado laboral (por medio del desarrollo de servicios de información e intermediación laboral). En cuanto a las políticas pasivas, en este mismo período se puso en funcionamiento el seguro de cesantía, que sustituirá en un plazo de tiempo al subsidio de cesantía anterior.

En el gráfico 4 se presenta información que permite conocer el volumen de las inversiones realizadas para implementar las políticas mencionadas. El gasto total en concepto de políticas de mercados de trabajo, expresado como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB), mostró en este período un comportamiento anticíclico, ya que mientras el desempleo se situaba en niveles relativamente altos, el gasto total pasó de un 0,3% del PIB en 2000 a un 0,44% en 2002, y disminuyó hasta el 0,34% del PIB en 2005. Esto último se debió a la reducción del gasto en políticas activas, en particular, por la disminución sostenida de los programas de empleo directo y de la inversión en capacitación laboral, mediante la utilización de la franquicia tributaria. Aunque el gasto total en estas políticas es superior al registrado de 1995 a 2000, período en el que alcanzaron sólo un 0,17% del PIB como promedio, sigue siendo muy inferior al observado en los países industrializados, que fue del 2,25% como promedio de 1990 a 2002, y en las economías en transición, donde fue del 0,66% en 1998.

Gráfico 4. Gasto en políticas de mercados de trabajo en Chile, 2000-2005 (en porcentaje del PIB)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Dirección de Presupuestos (DIPRES), Ministerio de Hacienda de Chile.

Con respecto a las políticas pasivas, el comportamiento fue distinto, ya que el gasto aumentó notablemente a partir de 2003, debido sobre todo a la puesta en funcionamiento del seguro de cesantía. De hecho, el efecto de este nuevo instrumento en la cobertura ha sido significativo en comparación con el escaso nivel alcanzado por el subsidio de cesantía anterior, lo que explica, a su vez, el leve aumento del gasto total registrado en 2005 con respecto al año anterior.

Pese a la experiencia relativamente satisfactoria en el diseño y la aplicación de políticas de empleo directo e indirecto de los años recientes, no se dispone de un marco institucional adecuado que permita capitalizar los avances logrados. Esto hace referencia a cuestiones de diseño, de coordinación y, en general, al desarrollo de tecnologías apropiadas que permitan aumentar la eficacia y la eficiencia en la gestión de este tipo de programas. De forma análoga, con respecto a los servicios de información e intermediación, aunque existe un consenso sobre su importancia, la cobertura es algo menor al 10% de los desempleados, y no se cuenta con un diseño óptimo que aumente la eficacia, a pesar de que se pueden identificar iniciativas recientes que apuntan a potenciarlos, como el programa que los vincula con los servicios del sector privado.

A pesar de ello, no se ha percibido una voluntad política de promover mejoras en esta materia, lo que constituye evidentemente una carencia significativa para poder desarrollar un sistema de flexiguridad en el país.

La experiencia más reciente en esta materia, el programa piloto de intermediación público-privado impulsado por la Subsecretaría del Trabajo –que consiste en servicios de intermediación con un incentivo estatal por trabajador colocado equivalente al 50% del salario bruto, con un tope de 100 000 pesos chilenos–, ha sido un rotundo fracaso, lo que indica una vez más la necesidad de fortalecer una red pública de intermediación destinada a quienes no pueden optar por una solución privada o de mercado en la provisión de este tipo de servicios.

Las políticas de capacitación, que son un elemento fundamental para la movilidad laboral y la capacidad de adaptación de la fuerza de trabajo, se dirigen a tres tipos de beneficiarios: los trabajadores ocupados, mediante el uso de una franquicia tributaria; los desocupados y los grupos vulnerables, por medio del conjunto de programas sociales de capacitación, y los trabajadores con una formación incompleta, con el programa Chilecalifica y otros de carácter general.

Como se observa en el cuadro 2, la trayectoria de la inversión total en capacitación como proporción del PIB fue en aumento hasta 2002, y a partir de ese momento ha disminuido sucesivamente hasta alcanzar en 2005 el 0,14% del PIB. Este comportamiento se debe al menor uso de la franquicia tributaria por el efecto de las nuevas disposiciones aplicadas desde 2002, que pretendían asegurar el buen uso en las empresas de menor tamaño relativo. En cualquier caso, la inversión en capacitación ha seguido un comportamiento procíclico, ya que las empresas, al hacer frente a situaciones de incertidumbre, son reacias a invertir en capacitación, y, si además se reducen sus ventas, tendrán mayores restricciones de liquidez, por lo que tenderán a postergar las decisiones en esta esfera.

La franquicia tributaria es el programa principal, tanto por la cantidad de beneficiarios como por los montos involucrados, y beneficia a asalariados de empresas formales, sobre todo medianas y grandes. El Estado incentiva el desarrollo de actividades de capacitación por esta vía, permitiendo un descuento del impuesto anual sobre la renta según las inversiones efectuadas en concepto de capacitación de sus trabajadores, hasta la concurrencia equivalente al 1% anual de las nóminas. Por lo tanto, se trata de una exención tributaria por un gasto realizado con anterioridad.

Cuadro 2. Cobertura de los beneficiarios e inversión en capacitación

Programas	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Porcentaje de la población económicamente activa (PEA) (2005)
Trabajadores capacitados (% del total)							
Franquicia tributaria	92,2	94,1	95,7	94,4	93,1	93,8	58,6
Becas franquicia tributaria	1,6	1,6	1,5	2,1	3,1	3,3	9,2
Programas sociales	6,2	4,4	2,9	3,5	3,8	2,9	
Inversión en capacitación (% del total)							
Franquicia tributaria	82,8	82,1	83,0	86,8	84,4	86,7	—
Becas franquicia tributaria	2,5	7,0	7,5	3,8	4,7	3,9	
Programas sociales	14,6	10,9	9,5	9,4	10,9	9,4	
Programa nacional de becas	0,00	0,00	5,5	3,3	7,6	6,1	
Inversión total (% del PIB)	0,17	0,22	0,24	0,20	0,15	0,14	—

Fuente: Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE), anuarios estadísticos.

En el marco de la franquicia opera también el programa Becas Franquicia Tributaria, que se financia con remanentes de aportes de las empresas adheridas a los Organismos Técnicos Intermedios de Capacitación (OTIC) que no se utilizaron en períodos anteriores. El programa beneficia a trabajadores poco calificados, desempleados y a la población objeto de la red social pública. Se observa una cobertura creciente de beneficiarios, ya que ha pasado de un 1,6% en 2000 a un 3,3% en 2005, superando el total de los capacitados en los programas sociales. Además, mediante este programa se están reasignando recursos hacia beneficiarios excluidos del uso normal de la franquicia, sobre todo mujeres. Sus recursos concentran cerca de un 4% de la inversión total en capacitación del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE), que equivale a menos de la mitad de los asignados a programas sociales.

Los programas destinados a los desempleados y los grupos vulnerables para su inserción en el mercado de trabajo se realizan con recursos provenientes del Fondo Nacional de Capacitación (FONCAP), y se agrupan en los denominados programas sociales. Como figura en el cuadro 2, el total de beneficiarios de estos programas ha disminuido, y su proporción en la inversión total de capacitación no supera el 10%. Sólo el Programa Nacional de

Becas, destinado a capacitar en oficios para el trabajo dependiente o por cuenta propia, ha mostrado un comportamiento más activo, aunque su importancia relativa es escasa.

Es necesario, además, contrastar la población beneficiaria de los programas de capacitación con la población objetivo. En 2005, un 93,8% de los capacitados fueron asalariados de empresas que utilizaron la franquicia, mientras que el 6,2% restante se capacitó mediante programas particulares para desocupados y otros grupos vulnerables. Al comparar estas proporciones con las de los asalariados y desempleados en la fuerza de trabajo –un 58,6% y un 9,2%, respectivamente– se puede concluir que el porcentaje de los asalariados con empleo es demasiado elevado, el de los desocupados es demasiado escaso y casi un tercio de la fuerza de trabajo no forma parte de la población objetivo de las políticas de capacitación.

De hecho, alrededor de un tercio de la fuerza de trabajo no está incluida en la población objetivo de los actuales programas, porque se trata de trabajadores independientes o que se desempeñan en el sector informal de la economía, lo que añade dificultades de funcionamiento en la implementación de programas específicos. La ampliación de la población objetivo hacia estos grupos es, sin duda, un nítido desafío de política pública, y la implementación, desde 2005, del Programa de Capacitación para Microempresarios y Trabajadores Independientes constituye un ejemplo de esa línea de actuación.

Sin embargo, la búsqueda de soluciones óptimas y sustentables desde el punto de vista financiero es un requisito central, ya que el costo asociado de capacitar a un trabajador en los programas sociales es muy superior al que se obtiene por la vía de la franquicia tributaria. El costo medio de capacitar mediante el Programa Nacional de Becas en comparación con la franquicia es 6,8 veces superior, a causa del bajo nivel de capital humano, general o específico, de los trabajadores capacitados en los programas especiales. Sería útil abordar el rediseño de la capacitación, partiendo de su reorientación hacia el enfoque de competencias, articulándola con un sistema nacional de certificación que se encuentra en una etapa de trámite legislativo. Esta iniciativa tiene un vasto potencial para impulsar la inversión en capacitación y aumentar notablemente la cobertura actual.

Por último, cabe señalar dos aspectos que podrían reportar mejores resultados en esta materia en el futuro, con la perspectiva de disponer de un sistema de capacitación que ofrezca oportunidades de calificación y formación permanente. Por una parte, la experiencia reciente ha demostrado que los efectos de la capacitación en materia de empleo y de ingresos se potencian al utilizar programas como el de bonificación a la contratación de mano de obra. Por lo tanto, las políticas de capacitación integrada para los beneficiarios del Chile Solidario adquieren una importancia particular, ya que se las incorpora a los

instrumentos destinados a abordar el desempleo estructural asociado con la pobreza de grupos identificados.

Por otra parte, es preciso destacar que, en la actualidad, los programas de empleo directo se aplican bajo la responsabilidad del SENCE, y se advierte una tendencia similar en los programas indirectos. Si se tiene en cuenta que esa institución es también la responsable de la mayoría de los programas de capacitación laboral, y que, además, los servicios de información e intermediación laboral figuran entre sus funciones, se conforma un escenario en el que la coordinación entre servicios complementarios se puede dar con mayor facilidad que en el pasado, ya que se trataría de coordinaciones internas de una misma institución.

9. LOS ACTORES Y EL DIÁLOGO SOCIAL

Desde la recuperación de la democracia, el diálogo social ha sido considerado tanto un objetivo de la política laboral como un método para forjar acuerdos entre los actores laborales. Después de una larga historia de desencuentros y conflictos, alcanzar acuerdos sociales nacionales que gestaran un clima de cooperación y entendimiento entre los trabajadores y los empresarios ha sido una tarea básica de todos los gobiernos desde 1990. La necesidad de impulsar un proceso de esas características, que no tenía precedentes en el país, se basó en la convicción de que el marco institucional instaurado por el régimen militar presentaba carencias evidentes con respecto a la representación laboral, la protección social y la promoción de un proceso de desarrollo equitativo. A nivel gubernamental se entendía que reformar el marco institucional laboral exigía un compromiso empresarial y laboral, y sobre esa base se inició un proceso de acuerdos orientado a estimular las relaciones de cooperación, reformar la legislación laboral y fortalecer la fiscalización, desarrollar la capacitación laboral y perfeccionar el sistema de seguridad social.

En 1990, la Confederación de la Producción y del Comercio (CPC) y la Central Unitaria de Trabajadores (CUT) firmaron el Marco de Referencia para el Diálogo, en el que expresaron que el desarrollo económico significaba crecimiento, conquista de mercados, incremento del ahorro y de la inversión, y elevación de los niveles de empleo y de los salarios. También expresaron que el mercado de trabajo debía tener un funcionamiento eficiente y competitivo, y sometido a regulaciones, para lograr una distribución equitativa y justa de la riqueza, proteger a los más débiles, erradicar la pobreza y estimular el pleno empleo. En ese contexto, se firmó el Acuerdo Marco Tripartito: "Chile, una oportunidad histórica", y el impulso generado por ese acuerdo permitió, de 1991 a 1993, celebrar otros referidos a materias específicas.

Sin embargo, después de cuatro años, el proceso comenzó a exhibir síntomas de agotamiento. Por una parte, los empresarios manifestaron su renuencia a participar en nuevos acuerdos destinados a reajustar el salario mínimo, argumentando que en sus empresas no eran pertinentes y que no estaban dispuestos a reconocer a los sindicatos como interlocutores importantes. La disposición al diálogo de la cúpula sindical también cambió. En 1994, cuando se acababa de constituir el segundo gobierno de la Concertación, se demandaron nuevas reformas laborales y una mayor celeridad para recuperar el nivel de remuneración y otros beneficios no salariales. Se argumentaba que, a pesar de los avances obtenidos en el primer gobierno de la Concertación, aún eran insuficientes en relación con las expectativas, y que para revertir las desigualdades del modelo de crecimiento económico era prioritario fortalecer el movimiento sindical antes de continuar participando en nuevas instancias de diálogo, al que consideraban desequilibrado e improductivo.

En 1994, el nuevo gobierno relanzó el diálogo social estableciendo una nueva instancia tripartita a nivel nacional, el Foro de Desarrollo Productivo, que permitió debatir diversas cuestiones, incluidas las laborales y las de protección social. Pese a que en dicho marco se creó el Centro Nacional de Productividad y de Calidad (denominado actualmente Chile Calidad), con participación tripartita y destinado a promover y reforzar el diálogo, la investigación y el intercambio de información y de experiencias en el ámbito de la competitividad, no fue posible lograr el consenso sobre un conjunto de nuevas reformas en materia de negociación colectiva y de ampliación de los derechos y las libertades sindicales, ni sobre la creación del seguro de cesantía.

En 2000, el gobierno siguiente estableció el Consejo de Diálogo Social y convocó a los principales actores del mundo del trabajo a participar en comisiones técnicas tripartitas, y, de forma paralela, a abordar la creación de un seguro de cesantía. En ese proceso, las posiciones de los empresarios y los trabajadores se mantuvieron alejadas en materias como la negociación para varias empresas y la eliminación del reemplazo de trabajadores en los casos de huelga, aspectos que para las organizaciones sindicales resultaban fundamentales. El gobierno decidió incluir en el proyecto de ley sólo las cuestiones sobre las que existía una mayor probabilidad de lograr acuerdos, y en 2001 se aprobaron nuevas reformas laborales. En 2002 se puso en práctica el seguro de cesantía, aunque las organizaciones empresariales no lo apoyaron y las de trabajadores quedaron insatisfechas.

Desde entonces, ni siquiera se ha propuesto alguna iniciativa concreta en este ámbito con la forma de diálogo social nacional tripartito, y en los últimos años se ha optado por la constitución de consejos asesores de la presidencia (para la reforma de las pensiones, de la educación y en cuestiones de empleo y equidad, por ejemplo), formados por técnicos o representantes de diversos

grupos sociales, designados por el gobierno, y cuyas recomendaciones no son vinculantes para el Poder Ejecutivo.

Pareciera que el diálogo y la concertación sociales sólo se justificaron al principio de la consolidación de la democracia, cuando prevalecían incertidumbres con respecto al futuro económico y social. Los inéditos acuerdos logrados a comienzos de los años noventa se explican, en gran medida, por el reconocimiento de la concertación social como un bien colectivo, que reportaría resultados de suma positiva a partes con intereses diferentes. Se consideraba que de ese modo se garantizaría la estabilidad del sistema económico, se canalizarían las demandas postergadas de mayor protección y participación en los beneficios del crecimiento, y que todo ello permitiría a las nuevas autoridades asegurar un proceso de transición exitoso. Ello explicaría, además, el énfasis en el mediano plazo y el carácter nacional que se imprime a los acuerdos.

Si la experiencia analizada se explica fundamentalmente por las circunstancias particulares de los inicios de la transición a la democracia, no es extraño que, una vez disipadas las incertidumbres y desconfianzas principales, ese proceso, sobre todo en la forma de acuerdos nacionales, haya perdido la vitalidad inicial. Además, basta con que una de las partes concurrentes modifique su percepción sobre su utilidad para que el proceso quede interrumpido.

Aun en el supuesto de que se mantengan valoraciones positivas sobre la concertación social, existe un problema adicional que proviene del grado de descentralización y de la competencia por el liderazgo entre las instituciones que representan los intereses laborales y los empresariales. En esas condiciones, que parecen prevalecer en el contexto nacional, no existen garantías de que los acuerdos alcanzados a nivel dirigente se apliquen efectivamente a nivel descentralizado, lo que puede ser más determinante aún si los contenidos de los acuerdos generales no reportan beneficios socioeconómicos directos y si quienes los suscriben no cuentan con una sólida legitimidad.

10. AVANCES GRADUALES Y SOSTENIDOS EN MATERIA DE FLEXIBILIDAD CON PROTECCIÓN

No obstante lo dicho anteriormente, se ha avanzado mediante reformas graduales de la institucionalidad laboral, se han creado nuevos instrumentos de protección ante la cesantía y se ha potenciado el establecimiento de políticas activas, siendo todos ellos elementos centrales de un modelo de flexibilidad. En ese sentido, la voluntad de los distintos gobiernos de impulsar cambios en esa dirección ha sido un factor de eficacia decisivo.

La experiencia chilena presenta cambios objetivos en la mejora de la protección laboral y en la creación de nuevos instrumentos destinados a facilitar la adaptación a los mercados de trabajo, lo que ha permitido transformar el marco regulatorio heredado del régimen militar. Esas transformaciones, insuficientes para algunos e inconvenientes para otros, se han caracterizado por su sello gradual y sostenido, aunque no por ello han sido menos eficaces, manteniéndose alejadas de los cambios pendulares y drásticos.

Como era de prever, los cambios de las reglamentaciones laborales individuales y colectivas han sido promovidos activamente por las organizaciones de trabajadores, mientras que los intereses empresariales y sindicales han coincidido en mayor grado en el diseño de nuevas modalidades de contratación. También los empresarios han contribuido activamente en temas menos conflictivos, como la reforma de la justicia laboral y el perfeccionamiento de los instrumentos de capacitación, en parte porque no implicaban cambios en la legislación laboral y porque su financiamiento es esencialmente fiscal.

El papel desempeñado por los gobiernos no ha sido neutral, puesto que todas las reformas impulsadas han sido coherentes con el diseño de la política laboral orientada al desarrollo de la flexibilidad con protección, ya que al mejorar la protección de los derechos individuales en las relaciones laborales y restablecer garantías básicas para el ejercicio de los derechos colectivos se fortalece la capacidad de las partes para llegar a acuerdos, lo que, además, complementa una justicia laboral oportuna y eficaz. Por otra parte, las reformas destinadas a regular nuevas modalidades de contratación buscan otorgar certezas en cuanto a los deberes y derechos de las partes, y, al mejorar la empleabilidad y la protección ante la situación de pérdida del empleo, se avanza en el fomento de mejores capacidades de adaptación de los trabajadores y de las empresas.

En Chile, si afecta a los recursos fiscales, la iniciativa legislativa incumbe sólo al Poder Ejecutivo, aunque en cualquier otro caso su auspicio es decisivo. No obstante, la falta de consenso no paraliza las negociaciones, puesto que éstas se trasladan al Parlamento, donde se reproducen las diferencias de los actores sociales y se alcanzan nuevos acuerdos, aunque en ese caso toma en consideración una mayor diversidad de intereses.

Todo ello contribuye a explicar las limitaciones y el sentido práctico del diálogo social, ya que las organizaciones de trabajadores y de empresarios son conscientes de que, en definitiva, las diferencias se abordarán a nivel parlamentario. El riesgo asociado radica en que, si determinados temas no se resuelven de manera adecuada o se postergan sistemáticamente, se convierten en reivindicaciones emblemáticas y en fundamento para sobrepasar la institucionalidad vigente. Es el caso, por ejemplo, de las restricciones a negociar colectivamente, del ejercicio del derecho de huelga, y más recientemente, de los conflictos ocasionados a partir de las nuevas normas sobre subcontratación.

11. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A continuación se propone un conjunto de iniciativas orientadas a eliminar las actuales barreras que limitan el desarrollo de un esquema de flexibilidad protegida.

a) Para perfeccionar la relación entre la flexibilidad y la protección laboral se podría avanzar mediante una mayor protección, en caso de cesantía, por dos vías principales:

- *Potenciar el seguro de cesantía.* Junto con la aplicación de reformas de los parámetros de elementos relativos al diseño, como el requisito de contar con 12 cotizaciones continuas para acceder a los beneficios del Fondo de Cesantía Solidario (actualmente utilizado por debajo de sus posibilidades), entre otras, se podría obtener una efectividad mayor aumentando el actual grado de sustitución de las indemnizaciones por despido a cambio de mayores aportes empresariales al sistema. Con ello se contrarrestaría la tendencia actual de sustituir los contratos indefinidos debido al costo del despido, y a su vez se conseguirían nuevos recursos para financiar beneficios por cesantía mayores o a ampliar el período de protección.
- *Ampliar la cobertura ante el desempleo persistente.* Dado que los sistemas convencionales de protección existentes, básicamente contributivos, son especialmente apropiados para situaciones de cesantía cíclica, y por lo tanto limitan la duración de las prestaciones en torno a la extensión promedio del desempleo, sería conveniente implementar, en los casos de cesantía de mayor duración, un mecanismo de asistencia al desempleo, con financiamiento fiscal, que operase ante la extinción del derecho al Seguro de Cesantía, cuyos beneficios se otorgarían a cambio de la participación regular en programas activos de mercados de trabajo.

A este respecto, el gobierno ha presentado al Congreso Nacional un proyecto de reforma del Seguro de Cesantía en el que se propone, entre otras cosas, la incorporación de los trabajadores con contratos temporales o de obra como beneficiarios del Fondo de Cesantía Solidario, estableciendo nuevos requisitos para su acceso. Con ello se ha abordado además el objetivo de reducir las condiciones para beneficiarse del uso del Fondo, ya que se propone, tanto para los trabajadores con contratos temporales como indefinidos, el registro de 12 cotizaciones en los últimos veinticuatro meses, de las cuales las tres últimas de-

ben ser continuas y con el mismo empleador. En materia de beneficios, se propone que en casos de alto desempleo se paguen prestaciones adicionales a los beneficiarios del Fondo. En el caso de los trabajadores con contrato indefinido, el sexto y el séptimo mes de beneficio se financiarán con tasas de reemplazo del 25% y el 20% respectivamente, y para los trabajadores con contrato temporal la tasa de reemplazo del pago adicional será del 30%.

b) En cuanto a las políticas activas, se puede mejorar su efectividad por tres vías. Teniendo en cuenta que, actualmente, los programas de empleo directo e indirecto, los servicios de información e intermediación laboral y los principales mecanismos de capacitación laboral dependen del SENCE, habría que dar prioridad a la inversión en su desarrollo institucional, en todos los aspectos, de forma que se asegure un funcionamiento eficiente basado en estándares objetivos de calidad.

- *Servicios de información e intermediación laboral.* Sería menester la decisión política de intervenir decididamente en su desarrollo a fin de eliminar las ambigüedades con respecto a su dependencia administrativa e invertir en modelos de diseño y gestión eficientes, lograr una estrecha coordinación con el funcionamiento del seguro de cesantía, establecer sistemas de evaluación de los resultados con objetivos cuantificables y, sobre esas bases, incrementar significativamente la asignación de recursos de naturaleza fiscal con esos fines.

A este respecto, la recomendación de otorgar una importancia particular al seguimiento y la evaluación de nuevas iniciativas destinadas a incentivar la participación de instituciones privadas en la prestación de estos servicios, como el programa piloto de intermediación público-privado impulsado por la Subsecretaría del Trabajo, ha adquirido una completa vigencia. Esa experiencia constituyó un rotundo fracaso, lo que evidencia una vez más la necesidad de fortalecer una red pública de intermediación destinada a quienes no pueden acceder a una solución privada o de mercado en la provisión de este tipo de servicios.

- *Programas de empleo y de apoyo a la reinserción laboral.* La utilidad de este tipo de programas no sólo resulta útil ante situaciones de alto desempleo originado por crisis, sino que además es un instrumento eficaz para abordar los problemas constantes de desajuste de la oferta de trabajo. También permite extender el alcance de la protección a segmentos de trabajadores que suelen estar excluidos de

los sistemas convencionales de protección, como los que se desempeñan en el sector informal y otros grupos muy vulnerables por su dificultad para emplearse. En ese sentido, es crucial impulsar el desarrollo de tecnologías óptimas de intervención, lo que se lograría estableciendo mecanismos permanentes y objetivos de seguimiento y evaluación de sus efectos, así como disponiendo de presupuestos con cargo a las rentas generales que permitieran una planificación a mediano y largo plazo, a fin de mejorar la eficiencia del uso de los recursos mediante la coordinación de programas complementarios destinados a grupos de beneficiarios identificados adecuadamente.

- *Políticas de capacitación laboral.* Dado que la política de capacitación depende en gran medida del uso de la franquicia tributaria, lo que conlleva el sesgo de privilegiar a los asalariados de las empresas medianas y grandes, habría que establecer un sistema de incentivos que permitiera ampliar la cuantía y extender el uso de los denominados remanentes de franquicia, a fin de favorecer a más trabajadores que no aportan ni están adheridos a los Organismos Técnicos Intermedios de Capacitación (OTIC). Ésta es una esfera con un alto potencial para lograr acuerdos nacionales tripartitos –como sucede en los países desarrollados–, lo que permitiría corregir las actuales insuficiencias de cobertura de los beneficiarios más desprotegidos y vulnerables por sus dificultades para emplearse. Se deben fomentar las intervenciones con cargo al Fondo Nacional de Capacitación y, si las evaluaciones periódicas de los efectos lo justificasen, se deberían reforzar con asignaciones presupuestarias de mayor cuantía.

c) Los retrocesos identificados en la cobertura de la asociación sindical y en la negociación colectiva y, con ello, en la capacidad de representación colectiva de los intereses de los trabajadores justifican la búsqueda de nuevas fórmulas que eliminen los obstáculos que impiden un mejor ejercicio, pues constituyen la base fundamental para el desarrollo de la autonomía colectiva. Con ello sería posible evitar que los avances futuros queden condicionados al sello del gobierno de turno.

d) Desde la perspectiva del modelo de flexiguridad, los avances logrados se han obtenido aun con la ausencia de un marco institucional que promueva y desarrolle el diálogo tripartito a nivel nacional, como una práctica valorada y permanente. Pese a las distintas iniciativas impulsadas por todos los gobiernos desde 1990, la experiencia ha sido discreta. Sin embargo, la estrategia de

convocar el diálogo entre los actores en torno a problemas regionales, o para temas específicos, parece ser una vía que puede reportar logros en el tiempo, aunque se trata de un problema muy complejo, y sus resultados sólo se podrán percibir a mediano y largo plazo.

e) Por último, la rigidez de las posiciones de las contrapartes laborales, que impide lograr consensos en torno a un sistema de flexiguridad efectivo, constituye un obstáculo a nivel nacional que se evidencia en cada ocasión. Esta rigidez se expresa, por ejemplo, en la demanda recurrente de medidas para flexibilizar el mercado de trabajo, que no sólo están reconocidas en las actuales regulaciones, sino que son ampliamente utilizadas. Además, la imposibilidad de establecer acuerdos sobre el marco institucional del diálogo social y la titularidad sindical en la negociación colectiva, así como con respecto a su ejercicio pleno, cuestión abordada recientemente por el Consejo Asesor Presidencial para el Trabajo y la Equidad, sólo revelan la magnitud de los desafíos que aún deben enfrentarse.

VI. México: las dimensiones de la flexibilidad laboral¹

Clemente Ruiz Durán

1. UN MERCADO DE TRABAJO SEGMENTADO, FLEXIBLE Y SOMETIDO A PRESIÓN DEMOGRÁFICA

Con una población económicamente activa de 45,4 millones de personas y una población no económicamente activa de 31,5 millones, el mercado laboral mexicano es el segundo más importante de América Latina. Esto es consecuencia del marcado incremento de la población total, que en 2008 alcanzó los 106,5 millones de habitantes y entre 1995 y 2008 registró un ritmo medio de crecimiento anual del 1,2%. En el mismo período, la población económicamente activa aumentó un 2,0% como producto de la explosión demográfica de los años sesenta, cuando el crecimiento poblacional alcanzó cifras superiores al 3%. En la actualidad, esta explosión se refleja en la incorporación de gran cantidad de jóvenes a la fuerza de trabajo. La población de 14 años y más registra un incremento anual de 1 199 019 personas, lo que ejerce una fuerte presión sobre un mercado laboral al que cada año se incorporan unas 863 740 personas, mientras que otras 157 622 se suman a la población no económicamente activa. Las personas que se incorporan a la población no económicamente activa se clasifican en disponibles (4,7 millones) y no dispo-

¹ Este documento recoge el aporte de los seminarios realizados en febrero y agosto de 2008 en la sede de la CEPAL en Santiago y los comentarios de Jürgen Weller, Ruperto Patiño, Graciela Bensusán, Gerardo Fujii y Mateo Lejarza. Asimismo, en su preparación se contó con el apoyo de Manuel Haro Zepeda, Carmen Hernández Lara, Marco Merino, Víctor Osorio y José Segura Álvarez, que colaboraron en la edición y la elaboración de la base de datos. La Secretaría del Trabajo y Previsión Social brindó un respaldo esencial para este proyecto y, a través de la Dirección General de Investigación y Estadística del Trabajo, a cargo del Lic. Roberto Fausto López Esquinca, procesó los datos homogeneizados de las Encuestas Nacionales de Ocupación y Empleo (ENOE) 1995-2007 y la información de la Encuesta Nacional de Empleo, Salarios, Tecnología y Capacitación en el Sector Manufacturero (ENESTYC) en 2005. Pese a todas estas colaboraciones, el autor es el único responsable de la publicación. Para acceder a una versión extendida de este texto, véase Ruiz Durán (2009).

nibles (26,7 millones). La población no económicamente activa disponible está formada por personas que no trabajan ni buscan trabajo por considerar que no tienen ninguna posibilidad de conseguirlo. Si bien esto no significa que se nieguen a trabajar, su comportamiento no deja de ser pasivo, ya que no buscan insertarse en el mercado de trabajo. La población no económicamente activa no disponible es aquella que sitúa la perspectiva laboral totalmente fuera de su ámbito de interés o que está incapacitada para trabajar (INEGI, 2005: 10). Conviene señalar que la división de la población en económicamente activa y no económicamente activa tiene una frontera débil, ya que se ve afectada por ciertos períodos de cambios estacionales en la demanda de trabajo (como ocurre a fin de año) que promueven la incorporación de miembros de la población no económicamente activa a la población económicamente activa.

En los últimos cincuenta años, la expansión de la población ha sufrido algunas modificaciones por la creciente migración –fundamentalmente hacia los Estados Unidos– de personas que no cuentan con un empleo de calidad que les permita acceder a niveles de bienestar adecuados. De acuerdo con la información del Consejo Nacional de Población, se estima que entre 1990 y 2008 emigraron alrededor de 9,6 millones de personas y en el informe correspondiente a 2007 de la Oficina de Estadísticas Laborales de los Estados Unidos se confirma que, del total de la población civil estadounidense, 19,8 millones de personas son de origen mexicano y 14 millones se encuentran incorporadas a la fuerza de trabajo.² La migración ha modificado la conformación del mercado laboral mexicano y en la actualidad la población económicamente activa puede incorporarse a un empleo en el sector formal o informal, recurrir al autoempleo, estar subempleada o desocupada o migrar al extranjero. La decisión final depende del grupo de población específico en que se desenvuelve cada persona.

En 2008, de los 45,4 millones de personas que constituyen la población económicamente activa, 43,8 millones se encuentran ocupadas y 1,6 millones están desocupadas. En México, la ocupación tiene diferentes facetas y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos clasifica a los trabajadores en diferentes categorías de acuerdo con la posición que ocupan en el mercado laboral y el tipo de unidad económica en que se desempeñan.³ No se parte de un concepto de igualdad, sino de un esquema diferenciado que asume que los trabajadores al servicio del Estado requieren de un régimen de excepción,

2 Las estimaciones se realizaron sobre la base de los indicadores demográficos básicos del Consejo Nacional de Población, disponible en línea: <<http://www.conapo.gob.mx/00cifras/00indicadores.htm>>.

3 Véase el art. 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

mientras que las relaciones laborales entre particulares observan un esquema más general.

De los 43,8 millones de personas ocupadas, 22,1 millones trabajan en empresas; 12,0 millones, en el sector informal;⁴ 5,2 millones, en instituciones públicas; 1,8 millones, en el sector del trabajo doméstico remunerado; 1,4 millones, en agricultura de subsistencia, y 876 000, en instituciones privadas.⁵ Si bien esta división da cuenta de un mercado de trabajo segmentado, con un régimen laboral enmarcado en el derecho constitucional, la desigual aplicación de la ley provocó una fragmentación institucional.

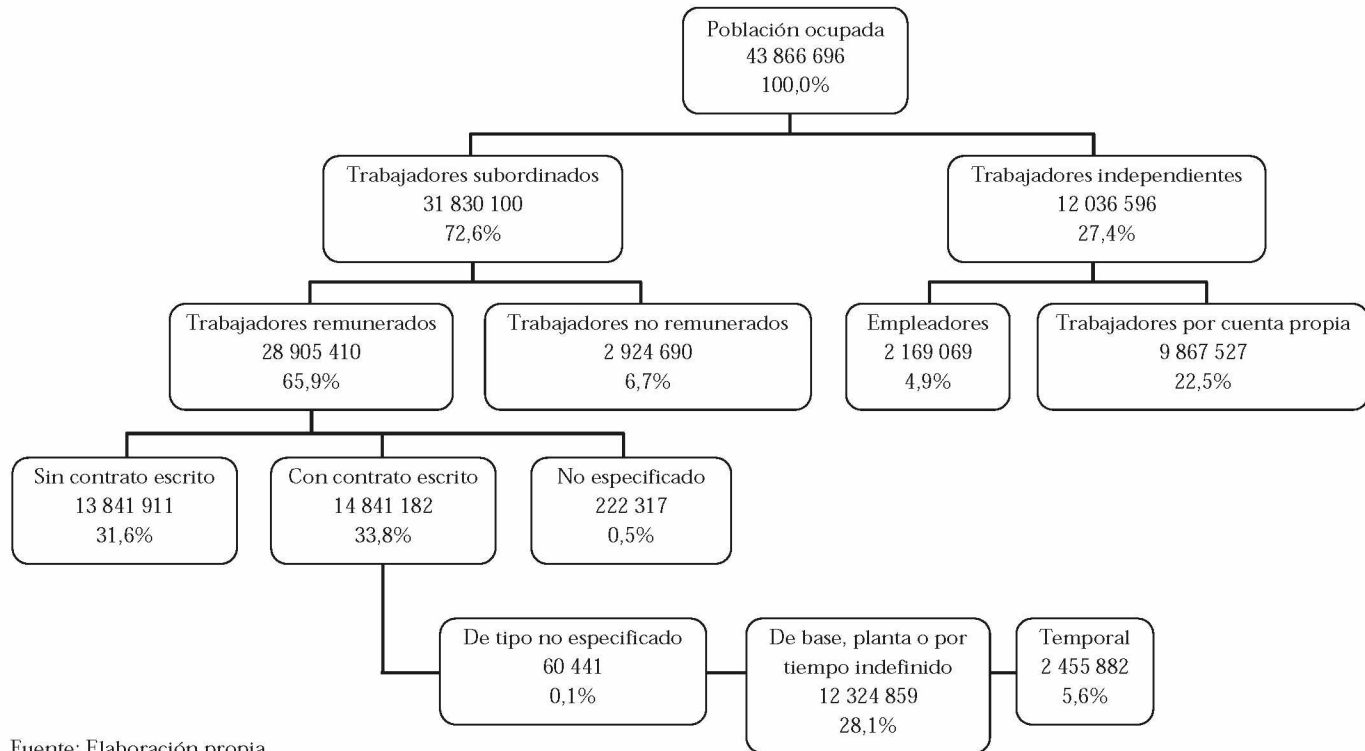
Por su posición en el trabajo, la población ocupada se divide en dos grandes grupos: trabajadores subordinados y trabajadores independientes. A su vez, los subordinados se clasifican en remunerados y no remunerados. Entre los trabajadores subordinados remunerados se incluye tanto a los que perciben un salario como a los que obtienen otro tipo de remuneración. Los trabajadores subordinados no remunerados –que se dividen en trabajadores familiares y trabajadores no familiares– son personas ocupadas que no reciben ningún pago (ni monetario ni en especie), aunque son susceptibles de percibir algún tipo de prestación. En el grupo de trabajadores independientes se encuentran tanto los empleadores como los que trabajan por su cuenta. En 2008, el grupo de trabajadores subordinados incluía a 31,8 millones de personas, y el de trabajadores independientes contaba con 12,0 millones. En una perspectiva dinámica de 1995 a 2008, los trabajadores subordinados registraron un crecimiento medio anual del 2,6% en comparación con el 1,7% de los independientes, lo que les permitió elevar su participación al 72% de la población ocupada.

Un elemento adicional en la segmentación del mercado laboral deriva de la situación de los trabajadores subordinados, ya que sólo 14,8 millones de los 31,8 millones cuentan con un contrato escrito. Si bien los trabajadores que no se encuentran sujetos a un contrato escrito tienen la posibilidad de recurrir a los tribunales ante un conflicto, están en situación de desventaja, ya que las prestaciones extrasalariales no aparecen debidamente detalladas. En los artículos 35, 36 y 37 de la legislación vigente se establece que, por principio, toda relación laboral se mantendrá por tiempo indefinido, con excepción de los contratos temporales o por obra determinada.

4 El Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) define el sector informal como todas las actividades económicas que se realizan a partir de los recursos de los hogares, con una situación identificable e independiente de esos hogares, pero sin que se constituyan como empresas.

5 El INEGI define las instituciones privadas como las unidades económicas dedicadas a la prestación de servicios educativos, asistenciales y de salud (independientemente del tipo de organización) y cualquier otra institución que opere bajo la denominación de asociación civil, más allá del servicio que preste.

Diagrama 1. Esquema de las relaciones institucionales del mercado laboral mexicano (2008)



Fuente: Elaboración propia.

En el diagrama 1 se muestra la segmentación del mercado laboral mexicano, donde gran parte de la población ocupada no tiene ninguna certeza acerca de la participación en dicho mercado, aun cuando en el artículo 26 de la Ley Federal del Trabajo se dispone que la inexistencia de un contrato escrito no priva al trabajador de los derechos que deriven de las normas de trabajo y los servicios prestados, pues la falta de esa formalidad se imputará al patrón.

Uno de los puntos más controvertidos de las nuevas relaciones laborales ha sido la redefinición del lugar de trabajo. Para lograr un primer acercamiento a este problema se analiza el tipo de establecimiento en que se lleva a cabo la actividad laboral y se observa que las dos terceras partes de los trabajadores subordinados con contrato escrito trabajan en establecimientos medianos y grandes o en el gobierno, mientras que el 60% de los trabajadores subordinados sin contrato escrito trabajan en micronegocios, que es donde se concentra fundamentalmente el mercado informal.

Si se efectúa un análisis por el lugar de desempeño de la actividad laboral, se observa que, aun cuando una parte importante de los trabajadores realiza su tarea en establecimientos, existe un subgrupo que lo hace en su domicilio particular (un 14% de los trabajadores remunerados en 2008) o de manera itinerante (5%), y un segmento que trabaja en las instalaciones de otras empresas o instituciones, como en el caso de la subcontratación (3%).

La práctica de la subcontratación registra más intensidad en el sector manufacturero y es más habitual en las industrias metálicas básicas y en la industria química, de las bebidas y el tabaco, del plástico y de los minerales no metálicos. Esta práctica se utiliza fundamentalmente en la industria grande y mediana y, en menor escala, en la pequeña industria y la microindustria (Encuesta Nacional de Empleo, Salarios, Tecnología y Capacitación en el Sector Manufacturero [ENESTYC], 2005).

Lo expuesto muestra que la evolución del mercado laboral mexicano se dio de forma segmentada y que sólo algunos trabajadores accedieron a un trabajo de calidad, mientras que el resto debió enfrentar procesos de precarización. Sin lugar a dudas, una de las causas de la precarización del empleo fue la falta de una amplia cobertura de seguridad social que garantizara a todos los mexicanos un nivel de bienestar mínimo a lo largo del ciclo de vida. El truncado sistema de seguridad social abrió el camino a la informalidad, alentó el incumplimiento de la ley y causó problemas estructurales a las instituciones habilitadas para proporcionarla, lo que provocó una crisis financiera que se resolvió con reformas de poco alcance.

Cuadro 1. México: trabajadores remunerados, según situación contractual, por ámbito productivo y lugar de trabajo, 2008 (en porcentajes)

	Total	Con contrato escrito				Sin contrato escrito	No especificado
		Subtotal	Temporal	De base, planta o por tiempo indefinido	De tipo no especificado		
Ámbito agropecuario	7,4	1,0	1,1	1,0	0,7	14,2	3,1
No especificado	2,7	2,9	4,3	2,6	28,2	2,0	27,3
Ámbito no agropecuario	90,0	96,0	94,6	96,4	71,2	83,8	69,5
Grandes establecimientos	13,6	24,9	21,2	25,7	12,5	1,7	6,7
Medianos establecimientos	14,9	24,5	26,0	24,3	18,5	4,6	14,6
Pequeños establecimientos	21,6	27,6	27,6	27,6	22,5	15,2	23,2
Micronegocios con establecimiento	14,6	5,1	5,2	5,1	5,6	24,8	15,8
Micronegocios sin establecimiento	10,3	0,3	0,6	0,2	2,1	21,2	2,4
Gobierno	7,5	13,2	13,4	13,2	9,9	1,4	4,8
Otros	7,4	0,4	0,5	0,4	0,0	15,0	2,1
Microestablecimientos y pequeños establecimientos	46,6	33,0	33,4	32,9	30,3	61,2	41,4
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de las Encuestas Nacionales de Ocupación y Empleo.

Al problema estructural de la seguridad social se sumó la adopción de un esquema de bajos costos salariales que en las últimas décadas mantuvo los salarios deprimidos, debilitando el mercado interno y provocando un bajo crecimiento de la economía. En la búsqueda de una solución de mercado al problema del empleo se optó por redefinir el espacio de trabajo y ello dio lugar a una mayor flexibilidad laboral donde subsisten los más diversos esquemas de trabajo. En estas nuevas situaciones cobraron gran relevancia las microempresas y las pequeñas empresas (sobre todo las nuevas formas de contratación) y se dio un importante lugar a la subcontratación.

2. CARACTERÍSTICAS Y CAMBIOS RECIENTES EN LA REGULACIÓN DEL MERCADO LABORAL

México cuenta con una legislación laboral vigente desde 1970 a la que aún no se logró aplicar una reforma sustantiva. Esta legislación está inspirada en el derecho social relacionado con la defensa de los derechos de los trabajadores y se origina en el artículo 123 de la Constitución, que ha sufrido 31 modificaciones desde 1917 (“toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la Ley”). La Ley Federal del Trabajo regula las relaciones laborales y las divide en dos grandes grupos: relaciones individuales y relaciones colectivas de trabajo. Un elemento adicional que conviene destacar es el de la inspección del trabajo, que busca que las empresas cumplan con las disposiciones legales vigentes.

2.1. RELACIONES INDIVIDUALES DE TRABAJO

Las normas de las relaciones individuales de trabajo se encuentran contenidas en el título segundo de la legislación. Es posible señalar algunos elementos clave:

- *Artículo 20.* Se entiende por relación de trabajo, cualquiera sea el acto que le dé origen, la prestación de un trabajo personal subordinado a una persona, mediante el pago de un salario. Contrato individual de trabajo, cualquiera sea su forma o denominación, es aquel por virtud del cual una persona se obliga a prestar a otra un trabajo personal subordinado mediante el pago de un salario. La prestación de un trabajo a que se refiere el párrafo primero y el contrato celebrado producen los mismos efectos.

A continuación, se precisan los aspectos de las relaciones individuales de trabajo que han sufrido algunas modificaciones:

- *Trabajo infantil* (artículo 22). Este concepto fue modificado y actualmente la edad mínima para trabajar es de 14 años (en la versión original se establecía que era de 12 años). De acuerdo con la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) del segundo trimestre de 2008, con esta modificación se protege a 4,5 millones de menores para que puedan finalizar los nueve años de educación básica (seis de primaria y tres de secundaria). Si bien la intención de esta reforma era redefinir el trabajo infantil, en la actualidad se

estima que 2,4 millones de niños trabajan, lo que muestra que no se han establecido mecanismos para la observancia de la ley pese a que se logró una reforma legal.

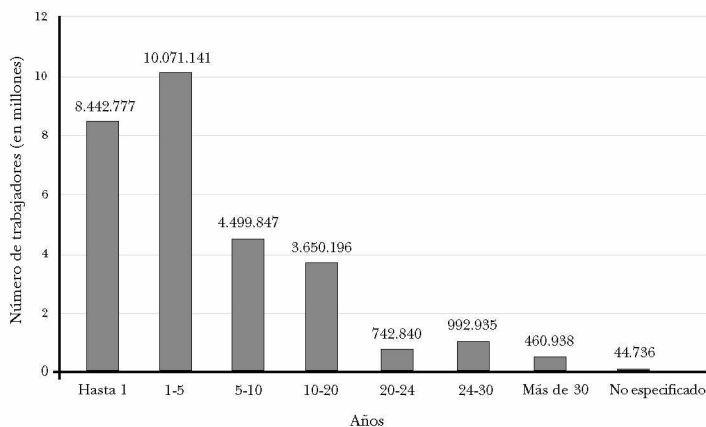
- *Contrato escrito* (artículo 24). Se establece la necesidad de estipular por escrito la relación laboral y la forma en que ésta se protegerá para evitar abusos sobre el trabajador. Sin embargo, como se analizó en la primera sección, la proporción de trabajadores que cuentan con un contrato escrito es de apenas un 33% de la población ocupada.
- *Estabilidad en el trabajo* (capítulo II del título II). Este apartado es uno de los puntos más controvertidos de la legislación laboral, ya que en el artículo 35 se establece que la relación de trabajo puede ser por obra o tiempo determinado o por tiempo indeterminado y que, a falta de una estipulación al respecto, será por tiempo indeterminado. No obstante, en la práctica se observa que se contratan trabajadores por tiempo determinado –cuando ésta debería ser la excepción– y que las empresas celebran contratos a prueba, lo que deja a los trabajadores sumidos en la incertidumbre laboral. En la actualidad tampoco es raro que las empresas subcontratistas o las agencias de colocación de personal eludan sus responsabilidades laborales y violen el principio de estabilidad en el empleo.

Conviene señalar que el contrato a prueba no se encuentra validado en la legislación mexicana, donde sí se habla del contrato por obra y tiempo determinados y del contrato por tiempo indeterminado. Sin embargo, al respecto existe un debate en el que se señala que lo que no está prohibido explícitamente está permitido. Bajo esta premisa, algunos juristas han validado el período de prueba, que da elementos para una contratación sin garantía de percibir los beneficios legales y, sobre todo, cuestiona el principio de estabilidad laboral.

En lo referente a la subcontratación, la Ley Federal del Trabajo contempla la figura del intermediario: “la persona que contrata o interviene en la contratación de otra u otras para que presten servicios a un patrón”. Además, la norma laboral también establece el principio de responsabilidad solidaria en virtud del cual las empresas clientes de las agencias de colocación de personal también son responsables de las obligaciones laborales frente a los trabajadores. Sin embargo, no todos los derechos de los trabajadores se encuentran salvaguardados en esta forma de contratación. El derecho a la estabilidad en el empleo es uno de los que no están protegidos, ya que los trabajadores son tras-

ladados de una empresa a otra sin tener seguridad de permanencia en ninguna y quedando, con frecuencia, sujetos a la temporalidad contractual continua. De acuerdo con las estadísticas de la ENOE 2008, de los 28,9 millones de trabajadores remunerados, 18,5 millones (64,1%) tienen una permanencia en el trabajo inferior a cinco años (véase el gráfico 1).

Gráfico 1. Permanencia en el trabajo



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, 2008.

En las relaciones individuales de trabajo han surgido nuevas formas de contratación que no implican ningún tipo de relación laboral con la empresa. Por ejemplo, a los trabajadores de las estaciones de servicio de la empresa Petróleos Mexicanos se les da la oportunidad de ejercer su labor bajo un acuerdo que se conoce como “derecho de piso” y que consiste en que despachen gasolina y presten cualquier otro tipo de servicio a los clientes sin percibir sueldo alguno. En este caso, los ingresos de los trabajadores provienen únicamente de las propinas que reciben de los clientes.

Otra modalidad de contratación individual es la que se utiliza en la cadena Wal-Mart de México, donde los trabajadores no son empleados sino asociados, de modo que la relación de trabajo es diferente a la estipulada por ley. En la modalidad de honorarios asimilables se obtiene una contratación limitada, ya que parte del sueldo o salario se paga de conformidad con la legislación vigente, con todos los derechos legales, pero la porción más importante se liquida como honorarios, fuera de la relación laboral.

Mientras subsiste, la relación de trabajo atraviesa por una serie de vicisitudes vinculadas con el principio de estabilidad en el empleo, que en algunas ocasio-

nes son favorables y en otras desfavorables para cualquiera de las partes que intervienen en dicha relación. La primera de estas vicisitudes es la suspensión de la relación de trabajo de manera temporal, lo que hace cesar las obligaciones recíprocas de prestar el servicio en el caso del trabajador y de pagar el salario en el caso del patrón. En el artículo 42 de la Ley Federal del Trabajo se establecen siete causales de suspensión de la relación de trabajo, entre las que se encuentran la enfermedad del trabajador y su arresto o prisión preventiva seguida de sentencia absolutoria. Una vez que desaparecen las causas temporales de suspensión de la relación laboral, ésta se reanuda, respetándose así el principio de la estabilidad en el empleo. En otras ocasiones, se va más allá de la suspensión y sobreviene la terminación de la relación de trabajo, un acontecimiento diferente que impide la continuación de la prestación del servicio. De conformidad con el artículo 53 de la Ley Federal del Trabajo, son causas de terminación de la relación de trabajo, entre otras: el mutuo consentimiento, la terminación de la obra, la muerte del trabajador o una incapacidad física o mental que impida la prestación del servicio. Aunque se termina la relación de trabajo, en este caso el fin se debe a causas naturales no imputables a ninguna de las partes, por lo que el principio de estabilidad en el empleo permanece a salvo.

La rescisión sin responsabilidad para el trabajador constituye otra vicisitud por la que puede atravesar la relación de trabajo. En el artículo 51 de la legislación laboral mexicana se establecen nueve causas por las que puede separarse al trabajador del puesto de trabajo sin que se le impute responsabilidad, lo que implica que el patrón ha incurrido en incumplimiento de contrato en contra del trabajador al haber violentado el principio de estabilidad en el trabajo. La falta de probidad del patrón, la reducción del salario del trabajador y la falta de pago del salario en el lugar y en la fecha convenidos son algunas de las causales de esta ruptura. Pero la peor y menos deseada de las vicisitudes por las que atraviesa la relación de trabajo es el despido: el acto unilateral en virtud del cual el patrón da por terminada la relación de trabajo invocando una causa grave de incumplimiento que se imputa al trabajador. En este caso, el despido ocurre cuando el trabajador cae en incumplimiento de contrato, por incurrir en alguna de las 15 causales establecidas en el artículo 47 de la Ley Federal del Trabajo, sin responsabilidad para el patrón. La desobediencia del trabajador al patrón, tener más de tres faltas injustificadas en un período de treinta días, las faltas de probidad cometidas por el trabajador y la concurrencia en estado de embriaguez a desempeñar su labor son algunas de las causales que permiten al patrón romper con el principio de estabilidad en el empleo. En forma excepcional, también puede darse el despido por causas económicas, pero para ello se requiere el consentimiento de la autoridad laboral. En caso de despido injustificado, se otorgan tres meses de salario más doce días por año de servicio

cuando el trabajador tiene derecho a la reinstalación pero no lo ejerce, y tres meses más veinte días por año trabajado si no tiene derecho a la reinstalación (se pagan los salarios caídos). En caso de despido por razones económicas, se entrega una indemnización equivalente a cuatro meses de salario y veinte días por año de servicio más una prima por antigüedad de doce días por año trabajado (el tope de esta prima es el doble del salario mínimo).

2.2. RELACIONES COLECTIVAS DE TRABAJO

Las normas de las relaciones colectivas de trabajo se encuentran reglamentadas en el título VII de la Ley Federal del Trabajo, cuyo principal objeto es la regulación de las relaciones de los trabajadores organizados, destacándose los siguientes puntos:

- *Nivel de sindicalización.* Un problema fundamental en esta área ha sido desalentar la organización de los trabajadores, lo que se refleja en el bajo nivel de sindicalización que existe en México. De acuerdo con la ENOE, sólo 4 507 154 de los trabajadores del país se encuentran sindicalizados (10,3% de la población ocupada). Si se analiza la industria manufacturera, se observa que el mayor grado de sindicalización se da en las grandes empresas (un 70% contaba con un sindicato en 2004), mientras que esta organización es prácticamente inexistente en las microempresas (Encuesta Nacional de Empleo, Salarios, Tecnología y Capacitación en el Sector Manufacturero [ENESTYC], 2005).
- *Baja efectividad de la negociación contractual.* Al bajo nivel de sindicalización se agrega la actitud pasiva de los sindicatos, que se ha reflejado en incrementos salariales sumamente bajos. Los acuerdos contractuales firmados entre 2000 y 2006 lograron un incremento acumulado real de sólo el 3% para todo el período, cifra que incluso llegó a ser negativa en el caso de los trabajadores al servicio del Estado.
- *Derecho de huelga y estabilización de la economía.* Uno de los puntos clave de la negociación contractual es el derecho de huelga como mecanismo para hacer valer los derechos de los trabajadores (título VII de la Ley Federal del Trabajo). En México, el recurso de huelga ha sido de gran importancia como mecanismo de respuesta ante eventuales negativas de los empresarios a reconocer el derecho a la mejora de las condiciones de vida de los trabajadores. No obstante,

Cuadro 2. Huelgas registradas por la central obrera

Integrantes del Congreso del Trabajo									
Periodo	Total	Subtotal	CTM	CROC	CROM	Otras organizaciones del Congreso del Trabajo ^a	Sindicatos nacionales y asociaciones sindicales autónomos	Independientes del Congreso del Trabajo	No especificada
1989	118	94	71	9	5	5	4	23	1
1990	150	129	100	13	5	6	5	20	1
1991	136	114	87	8	7	5	7	22	0
1992	156	136	99	16	5	3	13	20	0
1993	155	144	98	22	12	5	7	11	0
1994	116	94	57	16	10	6	5	22	0
1995	96	83	50	13	6	11	3	13	0
1996	51	42	27	6	4	4	1	9	0
1997	39	34	22	4	2	5	1	5	0
1998	33	27	15	7	2	3	0	6	0
1999	32	25	16	2	5	2	0	7	0
2000	26	22	8	5	2	4	3	4	0
2001	35	30	12	9	6	2	1	5	0
2002	45	37	19	7	3	1	7	8	0
2003	44	39	16	8	4	7	4	5	0
2004	38	30	13	4	1	5	7	8	0
2005	50	42	22	5	5	4	6	8	0
2006 ^b	55	47	27	9	5	4	2	8	0
2007	27	21	14	3	0	1	3	6	0

a. Incluye: COR, CGT, CRT, COCEM, CTC, COM, COS, FAO, FNUTEP, FROT, FNC, FST, FSTSGEM, FSTRM, FEOPCDF, UNFSOIT, UNO y otras organizaciones autónomas.

b. Cifras preliminares a partir de la fecha indicada, por lo que pueden existir diferencias con otras publicaciones anteriores.

Fuente: Secretaría del Trabajo y Previsión Social y Junta Federal de Conciliación y Arbitraje (JFCA).

la inflación superó el 100% tras la crisis de la deuda externa y en 1987 logró controlarse con el establecimiento de un acuerdo tripartito, denominado Pacto de Solidaridad Económica (PSE), entre los trabajadores, los empresarios y el gobierno. En este acuerdo se estipulaba que los empresarios no incrementarían los precios si los trabajadores no solicitaban revisiones salariales por encima de la in-

flación esperada. Si bien esta política fue exitosa para reducir la inflación, sacrificó el poder adquisitivo de los trabajadores y debilitó el mercado interno. En realidad, esta medida representó la instauración de un mecanismo de control sobre las negociaciones contractuales y, por tanto, repercutió en el recurso de huelga, ya que éste quedaba en entredicho en el esquema acordado por los sucesivos pactos firmados. De hecho, como puede observarse en el cuadro 2, el número de huelgas disminuyó progresivamente entre 1989 y 2007 como consecuencia del acuerdo colectivo y, posteriormente, del logro de una mayor estabilidad en la economía.

- *Riesgos de trabajo.* Un fragmento clave de la legislación laboral mexicana (título IX) es el que se refiere a los riesgos de trabajo, y sobre esa base se diseñó un esquema detallado de riesgos y se establecieron comisiones de higiene y seguridad en las empresas. Esto sirvió para que en los últimos años se redujera el número de accidentes, enfermedades y muertes.
- *Negociación de los contratos sectoriales como fuente de flexibilización.* En el marco de la legislación, el movimiento sindical ha permitido flexibilizar el proceso de trabajo al no establecer en forma precisa los acuerdos sectoriales. Gabriel Pérez (2002) señala que las nuevas formas de organización del trabajo y la pasividad de los sindicatos son elementos fundamentales para el logro de la flexibilidad laboral. También distingue dos tipos de flexibilidad basados en la regionalización del país: máxima y moderada. La flexibilidad máxima es característica de las empresas exportadoras del norte que cuentan con políticas unilaterales, nuevas formas de organización del trabajo y sindicatos pasivos. Asimismo, en esta región existe una clase obrera con bajos índices de organización contractual y laboral debido a la reciente industrialización. Como resultado, se crea una política estatal que atrae la inversión sobre la base de salarios bajos y flexibilidad laboral. La flexibilidad moderada se presenta en la antigua industria reconvertida y en el sector paraestatal y tiene una base sindical pasiva e independiente. La política estatal en las regiones de flexibilidad moderada es menos rígida que en las zonas de flexibilidad máxima como consecuencia de una clase obrera más experimentada y vinculada a la sindicalización. La industria automotriz y la banca son claros ejemplos de esta caracterización de flexibilidades. En la industria automotriz se aceptó con relativa facilidad la transforma-

ción de las relaciones laborales mediante el abaratamiento y uso intensivo de la fuerza laboral, acompañados de la reducción y flexibilización de la contratación colectiva, así como de la flexibilización del mercado y la desindicalización. Por otra parte, mediante la relación sindicato-patrón, no es posible llegar en la banca a acuerdos que permitan mejorar la productividad (Pérez, 2002).

- *El papel de los sindicatos es fundamental para la flexibilidad laboral.* Es necesario establecer pactos entre empresas y sindicatos que fomenten la participación activa de los trabajadores en la toma de decisiones y en la organización del trabajo. Sin acuerdos entre empresarios y trabajadores no será posible lograr un cambio en las condiciones y la estructura del trabajo. La flexibilidad laboral implica una reestructuración en la organización del trabajo y el capital. Los cambios en la estructura laboral consisten en nuevas formas de contratación, variaciones en las modalidades de remuneración y mayor apertura de los sindicatos a las negociaciones. En el artículo 386 de la Ley Federal del Trabajo se define el contrato colectivo como “el convenio celebrado entre uno o varios sindicatos de trabajadores y uno o varios patrones, o uno o varios sindicatos de patrones, con objeto de establecer las condiciones según las cuales debe prestarse el trabajo en una o más empresas o establecimientos”.⁶ En los contratos colectivos no se suelen incluir especificaciones acerca de la organización del trabajo, ya que tienden a concentrarse en asuntos como los salarios, las prestaciones y la duración de la jornada laboral. Un aspecto negativo de los contratos colectivos en México es la generalización de las negociaciones por parte de las centrales obreras, sin tomar en cuenta las distintas ramas industriales. Si los contratos se firmaran sobre la base de las actividades de las empresas, se lograría una mayor flexibilidad ajustada a las necesidades de cada rama. Además de cambiar la organización del trabajo, la flexibilidad laboral exige modificar las relaciones dentro de los sindicatos y entre éstos y las centrales obreras. Actualmente, las decisiones de las centrales obreras no toman en cuenta la relación entre los trabajadores y su ámbito laboral, y los sindicatos acatan lo estipulado por la central sin poder negociar con las empresas, lo que limita el grado de flexibilidad del trabajo. Cabe

⁶ Los contratos de Petróleos Mexicanos, la Comisión Federal de Electricidad y la Universidad Nacional Autónoma de México constituyen excepciones a este caso.

destacar que ciertos sindicatos no acatan las decisiones de ninguna central, como ocurre con los sindicatos de Telefonistas de la República Mexicana y Petróleos Mexicanos.

- *El espacio de flexibilidad numérica* consiste en incrementar la cuota de capital variable movilizado en el proceso de producción mediante cambios en la organización. Gracias a la flexibilidad numérica, una empresa puede modificar el número de trabajadores en función de la variación de la demanda externa de sus productos. La variación del personal ocupado y el número de trabajadores eventuales indican el grado de flexibilidad numérica de una determinada industria. En el sector manufacturero, por ejemplo, el ramo de textiles y prendas de vestir es el que presenta mayor flexibilidad numérica, y el de alimentos, bebidas y tabaco es el menos flexible. Los resultados reflejan el tipo de demanda que registran los bienes de ambas ramas: mientras que los alimentos son bienes con una demanda más rígida, los textiles y la ropa presentan mayor elasticidad con respecto al ingreso.
- *De la flexibilidad numérica a la flexibilidad funcional.* Las empresas suelen hacer uso de la flexibilidad funcional de los trabajadores, que consiste en su intervención en distintas etapas del proceso productivo. Como consecuencia de la flexibilidad funcional, el trabajador está presente en la empresa en distintos turnos, horarios, departamentos y puestos. Así como la flexibilidad numérica está en función de la demanda final de los productos de la empresa, la flexibilidad funcional depende de los cambios tecnológicos. Los cambios en la jornada laboral y en el número de trabajadores para cada puesto de la empresa son indicadores de la flexibilidad funcional. El nivel constante de las horas-hombre trabajadas muestra la poca flexibilidad funcional de la industria manufacturera.

2.3. INSPECCIÓN DEL TRABAJO

La Inspección Federal del Trabajo se diseñó como una institución fundamental para hacer tangible el derecho del trabajo, para lo cual se estableció un capítulo sobre el tema en la Ley Federal del Trabajo. En ese capítulo se especifica que la inspección tiene el cometido de vigilar el cumplimiento de las normas de trabajo, facilitar información técnica y asesorar a trabajadores y patrones sobre la manera más efectiva de cumplir con dichas normas, poner en conocimiento de las autoridades las deficiencias y violaciones a las reglas que

se observen en empresas y establecimientos y realizar los estudios y acopiar los datos que las autoridades soliciten y juzguen convenientes para procurar la armonía de las relaciones entre trabajadores y patrones. La inspección del trabajo se estableció en México en 1931 con el propósito explícito de supervisar que se cumpla con las condiciones de trabajo, que se observen las condiciones de seguridad e higiene y que se otorgue capacitación y adiestramiento a los trabajadores.

Para el cumplimiento de estos cometidos, la tarea de inspección se divide entre el gobierno federal y los gobiernos estatales. Mientras que el gobierno federal se responsabiliza de industrias clave (textil, eléctrica, cinematográfica, hulera, azucarera, minera, metalúrgica y siderúrgica, de hidrocarburos, petroquímica, cementera, calera, automotriz, química, de celulosa y papel, de aceites y grasas vegetales, de producción de alimentos, de bebidas, ferrocarrilera, maderera básica, vidriera y tabacalera), así como de la salud y la seguridad, las entidades federativas se encargan de la supervisión de las tareas de capacitación y adiestramiento y, en algunos casos, de seguridad. El problema fundamental que enfrenta la inspección del trabajo es que, en tanto el gobierno federal ha establecido estándares para su supervisión a lo largo y ancho del país, no se ha logrado que las entidades federativas, sobre todo las de menor grado de desarrollo relativo, establezcan los mismos parámetros, por lo que las capacidades de inspección son sumamente limitadas. Esto trae aparejada una gran disparidad espacial en la inspección del trabajo.

A la disparidad de estándares se suma que México tiene un número muy bajo de inspectores de trabajo, ya que sólo existe 0,8 inspector por cada 1000 trabajadores (Romero Gudiño, 2008). Esta deficiencia de la inspección del trabajo se profundiza debido al bajo presupuesto que se asigna a la actividad a nivel federal. De acuerdo con un estudio de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, en 2007 el presupuesto rondó los 500 000 dólares, lo que muestra la baja prioridad que se da a esta tarea. En el cuadro 3 se observa que el proceso de inspección se ha reducido en los últimos años a consecuencia, según parece, de la introducción de dos programas: el Programa de Autogestión en Seguridad y Salud en el Trabajo (PASST), que comenzó a funcionar en los dos últimos años de la administración 1994-2000, y el programa de Declaración Laboral Electrónica (DECLARE), que fue iniciativa de la administración 2000-2006. Ambos se presentan como programas alternos que buscan promover la autorregulación, pese a que se asegura que su objetivo no es eliminar la inspección tradicional, sino complementarla para elevar la cobertura, que hoy sólo alcanza el 3%.

Cuadro 3. México: una visión de la inspección del trabajo

	Inspecciones realizadas	Causas de la inspección				Trabajadores involucrados
		Condiciones generales de trabajo	Condiciones generales de seguridad e higiene	Extraordinarias	Generadoras de vapor	
2000	35 879					1 388 474
2001	35 203	7 798	7 676	14 965	4 764	1 422 594
2002	32 818	6 001	5 879	16 456	4 482	2 504 976
2003	31 211	6 551	6 453	14 956	3 251	2 532 969
2004	28 635	5 221	5 251	14 737	3 426	2 232 624
2005	26 122	4 643	4 440	13 666	3 373	2 378 699
2006	23 976	4 234	3 911	12 748	3 083	2 398 573
2007	24 981	...	...	...	...	2 291 691

Fuente: Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Instituto Mexicano del Seguro Social con datos de la Coordinación de Salud en el Trabajo e Instituto de Seguridad y Servicios Sociales.

3. CARACTERÍSTICAS Y CAMBIOS RECIENTES EN LAS POLÍTICAS ACTIVAS DEL MERCADO LABORAL

En esta sección, la discusión se centra en las políticas activas del mercado laboral, que van desde los servicios de empleo –como la asistencia en la búsqueda de empleo y los sistemas de intermediación– hasta la capacitación y creación de puestos de trabajo mediante subsidios de salarios, contratación directa o préstamos microempresariales. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) define las políticas activas del mercado laboral como “intervenciones determinadas y selectivas del gobierno en busca de objetivos de eficiencia y/o equidad, actuando directa o indirectamente para proveer trabajo e incrementar la capacidad de encontrar empleo de personas que presentan ciertas desventajas en el mercado laboral” (Auer, Efendioglu y Leschke, 2004).

En términos generales, se puede argumentar que, aun cuando el monto total del gasto en políticas activas del mercado laboral en los países industriales ha sido relativamente constante, la estrategia, el diseño y la puesta en práctica de estas medidas han sufrido algunos cambios sustanciales en la úl-

tima década. Si bien estos cambios difieren de un país a otro, a continuación se detallan tres que son evidentes en la mayoría de los casos:

- *Creciente énfasis en la asistencia en la búsqueda de empleo.* Esta asistencia ha estado ligada a un mayor control y a requerimientos más estrictos en la búsqueda de empleo para los beneficiarios del seguro de desempleo.
- *Servicios integrados (ventanilla única) para que los clientes puedan recibir información, asesoramiento y servicios de una sola fuente.*
- *Mayor dependencia del sector privado para hacer llegar los servicios de apoyo al empleo* (por ejemplo, capacitación, servicios de empleo y servicios públicos). El papel del Estado se ha limitado a establecer las prioridades, garantizar la calidad y proveer el financiamiento, sobre todo para asegurar la equidad.

En el cuadro 4 se muestra que, si bien el gasto en programas dirigidos al mercado laboral tiene una estructura similar en los países industrializados, el monto destinado a estas políticas varía sensiblemente de un grupo de países a otro. Los países europeos tienen un mayor gasto como proporción del Producto Interno Bruto (PIB), mientras que los de Asia y América del Norte, entre los que se destaca México, dedican un bajo presupuesto a este propósito. En tal sentido, se puede concluir que, a raíz de una política social más integral, el modelo de mercado laboral de Europa tiende a producir una mayor protección para sus integrantes. Otra diferencia sustantiva es la forma en que se canalizan los recursos para estas políticas. El énfasis que se otorga a la capacitación en la mayoría de los países contrasta con el apoyo a los programas de creación de empleo directo, y este contraste es notable en los países asiáticos y europeos, así como en el Canadá y los Estados Unidos. México es el único país donde las microempresas tienen un peso importante, mientras que en los Estados Unidos, la República de Corea y Suecia se destina una importante cantidad de recursos a programas que toman en cuenta a las personas con discapacidad.

En México, las políticas activas del mercado laboral están dirigidas a las personas que participan en el mercado formal, a las que buscan ingresar al mercado y a los desempleados. En los dos últimos grupos se puede incluir a miembros del mercado informal, sobre todo a los jóvenes. Este esquema forma parte de una estrategia global de colocación y permanencia en el empleo promovida por el Servicio Nacional de Empleo (SNE), constituido en 1978 como parte de la reforma de la Ley Federal del Trabajo. A su vez, por medio de la Dirección General de Empleo (DGE), la Secretaría del Trabajo y Previsión Social proporciona a los Servicios Estatales de Empleo (SEE) normas, manuales, métodos, procedimientos, asistencia técnica y recursos para su funcionamiento,

además de realizar el control, el seguimiento y la evaluación de los programas de operación. El Servicio Nacional de Empleo tiene dos vertientes fundamentales: el Programa de Vinculación Laboral y el Programa de Apoyo al Empleo. Estos dos programas logran atraer a alrededor de dos millones de personas, una cuarta parte de las cuales aproximadamente llega a ser colocada, en especial las que provienen del Servicio de Vinculación Laboral. La cifra es menor en el caso de los programas para personas desempleadas.

Cuadro 4. Distribución del gasto en programas dirigidos al mercado laboral y como porcentaje del PIB

	Servicio de empleo público	Capacitación	Incentivos de empleo	Creación de empleo directo	Microempresas	Otros (incluidos programas para personas con discapacidad)	Total	Total como porcentaje del PIB
América del Norte								
México	42,28	8,80	0,00	40,50	7,82	0,61	100	0,03
Estados Unidos	23,08	38,46	0,00	7,69	7,69	23,08	100	0,13
Canadá	50,00	26,67	3,33	6,67	6,67	6,67	100	0,30
Europa								
España	16,67	20,51	42,31	10,26	7,69	2,56	100	0,78
Alemania	31,76	38,82	7,06	10,59	10,59	1,18	100	0,85
Francia	26,37	31,87	13,19	20,88	0,00	7,69	100	0,91
Suecia	16,79	24,09	42,34	0,00	2,19	14,60	100	1,37
Asia								
Japón	66,67	19,05	4,76	0,00	0,00	9,52	100	0,21
República de Corea	20,00	33,33	20,00	6,67	6,67	13,33	100	0,15

Fuente: Elaboración propia sobre la base de *OECD Employment Outlook 2008*; para el caso de México se ajustó la información de acuerdo con lo especificado en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2007, Banco de información, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Ejercicio Funcional Programático Económico del Gasto Programable Devengado.

En los servicios de vinculación laboral se pone énfasis en los esquemas de información sobre la base de la corriente de pensamiento derivada de Jan Tinbergen (1969) acerca de la falta de información (lo que en la literatura neoclásica se conoce como información asimétrica). Con esta finalidad, se han instalado varios servicios que facilitan la vinculación.

Además de la Bolsa de Trabajo del Servicio Nacional de Empleo, para facilitar la vinculación se crearon las ferias y los sistemas estatales de empleo, los talleres para buscadores de empleo, el servicio de información telefónica Chambatel, el servicio de información por Internet Chambanet, diversos centros de intermediación laboral, el programa Abriendo Espacios para personas discapacitadas y un observatorio laboral enfocado a mercados regionales, que consiste en un sistema de información sobre demanda de puestos de trabajo. Si se analizan conjuntamente los cuadros 6 y 7, se observará que el instrumento de vinculación más exitoso ha sido la Bolsa de Trabajo del Servicio Nacional de Empleo, ya que logra colocar a más del 50% de las personas atendidas por el Servicio de Vinculación Laboral. Las ferias de empleo también han resultado efectivas y llegan a colocar a unas 90 000 personas al año.

En virtud de la capacitación que ofrece el Programa de Apoyo al Empleo que opera en todas las entidades federativas del país, los Servicios Estatales de Empleo orientan a los postulantes hacia los puestos de trabajo vacantes, ayudan a las empresas a cubrir sus necesidades de personal y proporcionan orientación y capacitación a las personas desempleadas para mejorar sus posibilidades de encontrar empleo o trabajar por cuenta propia. En orden de importancia, los Servicios Estatales de Empleo responden a factores como el volumen y las características de la población desempleada y subempleada que captan los requerimientos ocupacionales y de calificación del personal por parte de las empresas, la inversión y generación de nuevas fuentes de empleo, las oportunidades de trabajo por cuenta propia y el volumen y las características de la oferta de capacitación disponible.

Aun cuando el número de subprogramas se incrementó en la administración 2000-2006, la cantidad de personas atendidas disminuyó al igual que la de personas colocadas. El programa de Becas de Capacitación para el Trabajo (BECATE) es el que logró mayor permanencia bajo diferentes denominaciones y obtuvo el más alto nivel de impacto en el período 1995-2000, tras lo cual no pudo recuperarse. El resto de los programas mostró un bajo perfil y no logró suplir la disminución observada en el programa BECATE.

Es necesario reconocer que en este proceso se han rediseñado los programas, especialmente los de capacitación para el trabajo, con el fin de elevar su efectividad. En el caso del programa BECATE, el cambio consistió en pasar de un esquema escolarizado a otro de capacitación por grupos específicos. Este cambio supuso un largo período de ajuste, ya que en los años noventa era un programa fundamentalmente escolarizado y hoy abarca siete categorías de apoyo y un sistema de vales de capacitación en etapa de prueba. Los resultados de estas modalidades de apoyo se pueden observar en el cuadro 8, donde se muestra el cambio de un esquema escolarizado a otro de capacitación por grupos específicos.

Cuadro 5. México: Servicio Nacional de Empleo

Año	Total servicio Nacional de empleo		Programa de Apoyo al Empleo		Programa para el Desarrollo Local (microrregiones)		Servicio de Vinculación Laboral	
	Personas atendidas	Personas colocadas	Personas atendidas	Personas colocadas	Personas atendidas	Personas colocadas	Personas atendidas	Personas colocadas
1989-1994	2 429 498	283 650	459 762	...			1 969 736	283 650
1995-2000	7 071 898	2 190 685	3 172 017	962 506			3 899 881	1 228 179
2001	1 382 903	510 626	396 974	229 240			985 929	281 386
2002	1 549 201	540 820	312 897	193 274			1 236 304	347 546
2003	1 908 443	531 249	308 255	195 762			1 600 188	335 487
2004	2 037 827	587 094	300 550	199 293	13 498	7 011	1 723 779	380 790
2005	2 111 177	591 438	386 981	211 932	11 557	4 366	1 712 639	375 140
2006	2 086 140	549 437	301 285	165 428	12 362	6 262	1 772 493	377 747

Fuente: Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Cuadro 6. México: Servicio de Vinculación Laboral

		1989-1994	1995-2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Servicio de Vinculación Laboral	Personas atendidas	1 969 736	3 899 881	985 929	1 236 304	1 600 188	1 723 779	1 712 639	1 772 493
	Personas colocadas	283 650	1 228 179	281 386	347 546	335 487	380 790	375 140	377 747
Bolsa de trabajo del Servicio Nacional del Empleo	Personas atendidas	1 926 498	2 753 480	521 755	570 548	592 414	644 209	638 644	665 778
	Personas Colocadas	250 974	879 694	173 429	183 456	175 099	190 493	188 521	193 690
Ferias de empleo	Personas atendidas	43 238	922 422	281 347	305 603	293 890	328 755	297 828	259 513
	Personas colocadas	3 417	309 506	79 071	84 777	76 404	92 569	90 200	76 838
Talleres para buscadores de empleo	Personas atendidas		223 979	60 633	58 932	70 854	76 631	85 801	77 800
	Personas colocadas		...	...	16 235	20 612	25 712	25 965	25 337
Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales México-Canadá	Personas atendidas	...	...	13 035	12 586	14 450	8 445	10 614	11 283
	Personas colocadas	29 259	38 979	10 529	10 681	10 595	9 287	9 363	10 555

		1989-1994	1995-2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Reuniones del Sistema	Personas atendidas		...	...	30 957	36 144	36 458	45 843	43 842
Estatad de Empleo	Personas colocadas		...	...	10 848	10 203	12 762	16 317	19 100
Servicio Nacional de Empleo por Teléfono	Personas atendidas			17 700	29 584	26 510	27 923	14 228	11 899
	Personas colocadas								
Sercicio Nacional de Empleo por Internet	Personas atendidas				50 793	189 240	197 121	260 984	357 179
	Personas colocadas				10 764	13 077	16 549	20 339	28 985
Centros de Intermediación Laboral	Personas atendidas				145	6 953	19 478	24 934	42 177
	Personas colocadas				0	439	1 861	2 875	5 015
Programa Abriendo Espacios	Personas atendidas		...	4 777	8 503	15 901	29 978	32 537	26 267
	Personas colocadas		...	657	1201	2548	3634	7332	6328

Fuente: Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Cuadro 7. México: Programas de Apoyo al Empleo

		1989-1994	1995-2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007 ^a
Programa de apoyo al empleo	Personas atendidas	459 762	3 172 017	396 974	312 897	308 255	300 550	386 981	301 285	172 728
	Personas colocadas	...	962 506	229 240	193 274	195 762	199 293	211 932	165 428	106 998
Programa BECATE	Personas atendidas	459 762	3 172 017	396 974	230 185	214 931	198 330	207 118	164 285	76 366
	Personas colocadas	...	962 506	229 240	166 507	154 888	135 881	112 815	93 953	60 135
Empleo formal	Personas atendidas				40 485	55 678	58 117	118 425	63 062	44 500
	Personas colocadas				12 997	22 077	43 015	65 018	34 576	24 394
Movilidad laboral interna	Personas atendidas				35 106	31 015	34 959	47 936	61 871	43 465
	Personas colocadas				8 811	12 166	13 204	20 547	25 100	14 910
Migratorios	Personas atendidas				3 106	2 460	3 368	2 093	1 671	1 605
	Personas colocadas				1 822	2 006	1 417	2 261	2 172	2 140
Fomento al autoempleo	Personas atendidas				7 121	6 631	5 776	8 838	6 882	2 952
	Personas colocadas				4 959	6 631	5 776	8 838	6 882	2 952
Repatriados trabajando	Personas atendidas							144	1 463	1 975
	Personas colocadas							26	694	602
Fomento al autoempleo de segunda generación	Personas atendidas							2 427	2 051	1 865
	Personas colocadas							2 427	2 051	1 865

a. Las cifras corresponden a enero-julio

Fuente: Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Cuadro 8. Programa BECATE: becas otorgadas por modalidad de apoyo

	Total	Escolarizada	Mixtas			Iniciativas locales de empleo	Autoempleo	Por competencia laboral	Pruebas piloto
			Subtotal	Micro y pequeñas	Medianas y grandes				
1985	27 540	...	...		...
1990	64 139	61 581	2 558		2 558				
1991	49 203	45 966	3 237		3 237				
1992	42 136	38 282	3 854		3 854				
1993	46 612	37 266	9 346		9 346				
1994	198 864	160 779	38 085		38 085				
1995	412 318	205 455	58 507		58 507	74 104	72 257	1 995	
1996	544 026	166 187	70 155		70 155	65 090	235 960	6 634	
1997	563 652	189 924	95 964	15 478	80 486	90 694	174 999	12 071	
1998	506 660	125 388	181 857	103 999	77 858	69 647	116 278	13 490	
1999	552 186	121 533	230 686	136 254	94 432	48 892	142 848	8 227	
2000	593 175	133 723	267 228	167 598	99 630	34 113	137 576	20 535	
2001	396 974	68 707	183 503	106 476	77 027	45 890	98 874	0	
2002	230 185		136 722	62 359	74 363		62 355	14 222	16 886
2003	214 931		139 633	70 180	69 453		54 736	3 040	17 522
2004	207 239		129 915	61 936	67 979		62 627		14 697
2005	214 185		109 425	64 032	45 393		85 547		19 213
2006	106 551		56 558	33 035	23 523		41 355		8 638

Fuente: Elaboración propia.

En la administración 2006-2012 se puso en práctica el Programa del Primer Empleo (PPE), que tiene por objeto la creación de empleos permanentes y bien remunerados en la economía formal, junto a iniciativas como el apoyo a jóvenes emprendedores y el impulso a las pequeñas y medianas empresas. Con este programa, el gobierno federal apoyará a las personas físicas y morales en la creación de nuevos empleos permanentes mediante un subsidio aplicado a la parte de las cuotas obrero-patronales que corresponde pagar a los empleadores al dar de alta a los trabajadores en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). Este estímulo del gobierno surge de la idea de la generación de empleo mediante la disminución de costos para las empresas, lo que promueve la contratación de más personal. De igual manera, el mecanismo permite incrementar la cobertura del seguro social y fomentar la creación de empleo formal.

En 2007, el Programa del Primer Empleo contó con un presupuesto de 3000 millones de pesos para otorgar subsidios a las empresas durante un período máximo de doce meses, destinado a cubrir la parte de las cuotas obrero-patronales que les correspondería pagar al IMSS por la contratación de nuevos trabajadores. El monto del subsidio se determinará en función del salario base de cotización (SBC) de los nuevos trabajadores: los trabajadores registrados con un SBC menor a 10 salarios mínimos recibirán un subsidio del 100% y el monto disminuirá progresivamente hasta alcanzar el 10% en el caso de los registrados con un SBC mayor a 20 salarios mínimos. El esquema de apoyo supone que los trabajadores deben estar contratados durante al menos nueve meses continuos para tener derecho al subsidio. A partir de ese momento, se recibe un subsidio por doce meses.

Este apoyo no cumplió con las expectativas porque los empresarios consideraron que el mecanismo era muy burocrático y por esta razón la demanda de apoyo resultó sumamente baja. Se estima que en 2007 sólo se otorgaron apoyos equivalentes al 16% de los recursos presupuestarios asignados, promovándose la creación de 7000 empleos. El gobierno federal ha insistido en que este mecanismo puede funcionar y a fines de 2007 publicó un decreto donde se ajustaba el esquema para permitir que quienes ya hubieran trabajado y se hubieran registrado en el IMSS pudieran participar en el Programa del Primer Empleo, siempre y cuando el período de trabajo no hubiese superado los nueve meses consecutivos con un mismo patrón.⁷

⁷ Decreto del *Diario Oficial* por el cual se modifica el decreto publicado el 23 de enero de 2007 que establece las directrices generales para dar cumplimiento al Programa del Primer Empleo.

Cuadro 9. Mecanismo de pago del subsidio del programa de primer empleo

Meses		Salario base de cotización ^a	Máximo a subsidiar (en %)
1 2 3 4 5 6 7 8 9	10 11 12 13 14 15 16 17 18 19 20 21		
Nueve meses continuos para tener derecho al subsidio	Pago del subsidio en cuotas mensuales	Menor a 10 salarios mínimos	100
		12 10 a 14 salarios mínimos	60
		15 a 19 salarios mínimos	20
Mantener el aseguramiento de los trabajadores elegibles		Mayor a 20 salarios mínimos	10
Conocer las obligaciones fiscales en virtud del artículo 32D del Código Fiscal de la Federación			

a. Salario mínimo vigente en la zona que corresponda

Fuente: Elaboración propia.

La revisión de las políticas activas del mercado laboral muestra que el esfuerzo realizado en la materia requiere de un nuevo enfoque para garantizar la transición de un mercado segmentado a otro integrado.

- Lo primero que hay que tener en cuenta es que las políticas activas del mercado laboral afectan a un bajo porcentaje de la población económicamente activa, ya que no apuntan a regularizar los mercados informales sino a atender el desempleo. En los últimos tiempos, anualmente se brindó apoyo a alrededor del 4,25% de la población económicamente activa, en tanto que el mercado informal sobrepasó el 27%.
- De la revisión realizada se desprende que la atención al desempleo se diseñó a semejanza de los programas establecidos en países con mercados laborales estructurados. Sin embargo, los programas para facilitar el acceso a nuevas ocupaciones no lograron reducir la persistencia de una tasa de desocupación abierta por encima de los niveles históricos a raíz de una fuerte expansión de la población económicamente activa que debió enfrentarse al lento crecimiento de la demanda de empleo.

- Es necesario revisar los instrumentos utilizados para reducir la desocupación abierta y fortalecer las modalidades de vinculación más exitosas, entre las que se destacan las bolsas y ferias de empleo, dos mecanismos que deberían incentivarse y a los que se deberían asignar más recursos públicos.
- Hasta la fecha, el cambio de un sistema escolarizado a otro descentralizado no ha mostrado ser más efectivo en materia de capacitación. Es necesario evaluar los sistemas de capacitación para determinar qué modalidad sería más efectiva y permitiría llegar a poblaciones más amplias.
- Los pequeños ajustes no transformarán el mercado laboral, ya que el problema más crítico que enfrenta México es el del mercado informal, que causa dificultades de índole económica, política y social e impide el desarrollo del mercado interno, generando procesos antidemocráticos y provocando conflictos entre los distintos agentes que intervienen en dicho mercado.
- La única salida sostenible a largo plazo para reducir el mercado informal es establecer reglas claras de funcionamiento del mercado laboral y elevar la capacidad de generación de empleo. México debe ser consciente de que la baja generación de empleo productivo proviene de un bajo nivel de inversión, en comparación con sus principales competidores a nivel internacional. Por este motivo, las políticas activas del mercado laboral deben enmarcarse en un contexto de elevada formación de capital fijo. La meta de México debería ser el aumento del nivel de inversión para que se asemeje al menos al de España, aun cuando es necesario considerar que para mantener la competitividad tendría que alcanzar niveles parecidos a los de los países asiáticos.
- Desde la perspectiva de las políticas públicas, es necesario establecer un programa de regularización del mercado informal y dotar de un presupuesto adecuado a los programas del mercado laboral, ya que hasta la fecha se han realizado pocos esfuerzos para destinar suficientes recursos a la política laboral a fin de apoyar el empleo y el autoempleo en el país. La precariedad de los apoyos queda demostrada cuando se observa que en el presupuesto de 2007 se preveía la asignación de 28 pesos (2 dólares estadounidenses) por cada participante de la población económicamente activa.
- La reestructuración del mercado laboral de México requiere de una auténtica voluntad política, ya que las características de este mercado se determinan, en gran parte, en otros ámbitos, sobre todo en el de la producción. Por este motivo, es imperativo pensar en una

reforma que modifique y amplíe el espacio de trabajo. En tal sentido, la principal tarea es producir un cambio en las empresas, de modo que se eleve el nivel de generación de valor agregado. Para ello es necesario que las microempresas se conviertan en pequeñas empresas, que las pequeñas empresas se vuelvan medianas y que las medianas se transformen en grandes empresas. Para lograr este propósito, es necesario contar con una política industrial que articule y desarrolle una plataforma de producción basada en la ciencia y la tecnología. Si éste ha de ser el destino de la producción, también se debe reflexionar sobre la formación técnica de la fuerza de trabajo, ya que se necesita de diferentes destrezas y no es cuestión de realizar capacitaciones aleatorias, sino de contar con mecanismos permanentes que provoquen un cambio en las capacidades laborales.

En conclusión, es posible argumentar que el futuro de las políticas activas del mercado laboral de un país como México depende de la capacidad para transformar el aparato productivo, ya que la canasta de bienes de producción de cada país determina su competitividad en el mercado global, y esto, a su vez, define la calidad. Esta hipótesis ha sido defendida por varios autores, entre los que se encuentra Dani Rodrik (2007), quien, al referirse a China, argumenta que el éxito en el empleo y su efecto redistributivo se deben al cambio en la canasta de bienes producidos por ese país. Esta propuesta exige una fuerte política industrial, ya que el mercado no es capaz de promover el cambio por sí mismo y, si se deja que siga actuando, se continuará ampliando el mercado informal y con ello la segmentación.

4. ANÁLISIS DE LA POSICIÓN DE LOS ACTORES MÁS RELEVANTES

En los últimos quince años, los diferentes agentes que intervienen en el mercado de trabajo han luchado por una reforma laboral integral. A continuación se enuncian los principales elementos del debate y se compara la posición de la actual administración del presidente Felipe Calderón con la de otros sectores.

4.1. LA POSICIÓN DEL GOBIERNO:

INTRODUCIR MÁS ELEMENTOS DE FLEXIBILIDAD

El gobierno ha buscado promover un esquema de trabajo que flexibilice la contratación individual mediante la legalización de algunos mecanismos que las empresas utilizan de manera ilegal: el contrato a prueba, la reducción de

requerimientos de capacitación, la flexibilización de la forma en que se realiza la contratación colectiva y la reducción de los mecanismos de protección de los trabajadores para lograr la equidad (como el derecho de huelga). En los siguientes párrafos se describe en forma sucinta la propuesta gubernamental –denominada Iniciativa de los Sectores– que fue avalada por el Congreso del Trabajo, la asociación que agrupa a los sindicatos afines al gobierno:⁸

- *Nuevas modalidades de contratos individuales de trabajo.* Se establecerían nuevas modalidades, como los contratos a prueba o de capacitación inicial. Asimismo, se regularían expresamente las relaciones de trabajo por temporada, cuya existencia sólo se infiere en la ley vigente. La relación de trabajo con período de prueba regiría por un máximo de treinta días como regla general y de ciento ochenta días para puestos directivos y gerenciales o para labores técnicas o profesionales especializadas, lo que amplía las posibilidades de contratación. Mediante el contrato de capacitación inicial, el trabajador adquiriría las habilidades o los conocimientos necesarios para desempeñar una actividad determinada y percibiría un salario acorde con la categoría del puesto que ocupe. Este tipo de contrato tendría una duración de hasta de tres meses por regla general y de hasta seis meses cuando se trate de trabajadores para puestos directivos y gerenciales o de personas que ejerzan funciones de dirección o administración, labores técnicas o profesiones especializadas. Con estos contratos se pretende romper el círculo vicioso de “no tengo trabajo porque no estoy capacitado y no estoy capacitado porque no tengo trabajo”.
- *Distribución de la jornada de trabajo.* Se contemplaría que patrones y trabajadores puedan convenir la ampliación de la jornada diaria de trabajo y la creación de un programa de acumulación mensual de horas laborables (banco de horas) a fin de permitir el descanso acumulado de los trabajadores durante varios días a la semana, sin contravenir lo estipulado en el artículo 123, fracción XXVII, inciso (a) de la Constitución.
- *Simplificación de las obligaciones patronales respecto de la capacitación y el adiestramiento.* Se modificaría integralmente el capítulo relativo a la

8 Este resumen se basa en las palabras del Dr. Álvaro Castro Estrada, Subsecretario del Trabajo, Seguridad y Previsión Social, en ocasión del seminario “Panorama laboral 2007-2008”, México, D.F., 21 de noviembre de 2007.

capacitación y el adiestramiento de los trabajadores, que pasaría a denominarse “De la productividad, formación y capacitación de los trabajadores”. Se prevé que sólo las empresas que tengan más de 20 trabajadores deben integrar las comisiones mixtas de productividad, capacitación y adiestramiento. Se suprimirían diversas obligaciones, entre las que se destacan: el registro de los planes y programas de capacitación y adiestramiento de las empresas ante la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, el procedimiento de autorización y registro de las instituciones o escuelas que deseen impartir capacitación o adiestramiento ante dicha Secretaría y el registro de constancias de habilidades laborales.

- *Medidas para incrementar la productividad y competitividad del país.* Se suprimiría el “escalafón ciego”, privilegiándose la capacitación sobre la antigüedad como principal criterio para el ascenso de los trabajadores a puestos vacantes o de reciente creación. Se favorecería la multiplicidad de habilidades como un factor que permitiría a los trabajadores percibir mayores ingresos. Es decir que se podrá convenir que los trabajadores desempeñen tareas conexas o complementarias a su labor principal, siempre que reciban el ajuste salarial correspondiente.
- *Registro sindical.* La iniciativa contempla que el registro de un sindicato pueda cancelarse si éste no informa a las autoridades laborales sobre su actuación como tal ni sobre las altas y bajas de los miembros cada seis meses. A solicitud de uno o más integrantes del propio sindicato, o de cualquier persona con interés jurídico en el asunto, la correspondiente Junta de Conciliación y Arbitraje conocería la cancelación del registro de un determinado sindicato.
- *Requisitos para la firma de un contrato colectivo de trabajo.* Se contempla que cuando un sindicato vaya a celebrar un contrato colectivo de trabajo deberá formular la solicitud por escrito y que dicha solicitud deberá contener la firma de los representantes del sindicato y de los trabajadores representados. Además, deberá ir acompañada de las constancias de inscripción vigentes, expedidas por la autoridad registradora. En caso contrario, el contrato colectivo no se podrá depositar.
- *Fortalecimiento de la justicia laboral.* Se incorpora expresamente en el proceso laboral el principio de la conciliación. Durante todo el pro-

cedimiento, e incluso antes de dictarse el laudo, las Juntas de Conciliación y Arbitraje intentarán que las partes resuelvan los conflictos mediante la conciliación. Se incorporarían algunos “funcionarios conciliadores” para que brinden apoyo en esta tarea como parte del personal jurídico de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, cuyos integrantes deberán contar con título y cédula de licenciado en Derecho, además de haberse distinguido en estudios de derecho laboral y gozar de buena reputación. En los artículos transitorios de la Iniciativa de los Sectores se contempla que el personal jurídico de las Juntas de Conciliación y Arbitraje que no cuente con título y cédula profesionales tendrá un plazo de cinco años para obtenerlos a partir de la entrada en vigencia de las reformas.

4.2. LA POSICIÓN DE LOS SINDICATOS INDEPENDIENTES Y DE ALGUNOS PARTIDOS POLÍTICOS

Los sindicatos independientes y algunos partidos políticos presentaron una propuesta alternativa a la del gobierno, centrada en el fortalecimiento de la negociación colectiva, la eliminación de la discrecionalidad, la desaparición de la segmentación de la legislación laboral en relación con los trabajadores públicos y privados, la preservación del derecho de huelga y la actualización de la institucionalidad en organismos como el Registro Público Nacional de Asociaciones Sindicales y Contratos Colectivos y el Instituto Nacional de Salarios Mínimos, Productividad y Reparto de Utilidades. Los puntos fundamentales de esta propuesta alternativa son:⁹

- *Preservación de las garantías vigentes y seguridad de la participación de los trabajadores en la negociación colectiva mediante una asamblea en la que esté presente al menos una tercera parte de los trabajadores.* Esta pretensión se canaliza por medio del Registro Público Nacional de Organizaciones Sindicales y Contratos Colectivos, una instancia neutral y profesional encabezada por personas de reconocido prestigio que reciben las constancias iniciales y garantizan que se respete el derecho que pudiesen tener otras organizaciones sindicales que también pretendan firmar el contrato colectivo. En caso de controversia, se realiza una consulta entre los trabajadores a fin

⁹ Estos puntos fundamentales se obtuvieron de la iniciativa del decreto, mediante la cual se reforman diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo, presentada por la Unión Nacional de Trabajadores y un conjunto de partidos representados en la Cámara de Diputados.

de determinar cuál de las propuestas representa al mayor número de trabajadores. Estas consultas efectuadas en plazos reducidos y precisos culminan con la notificación del emplazamiento a huelga. La intención de la propuesta es impedir la firma de contratos de protección al margen de la voluntad de los trabajadores y respetar la voluntad mayoritaria y el deseo de los trabajadores de no pertenecer a sindicato alguno, evitando emplazamientos fantasmas que pongan en riesgo las fuentes de trabajo, pero, sobre todo, fortaleciendo la negociación colectiva legítima como instrumento fundamental de concertación entre patrones y trabajadores. El Registro Público ocupa un lugar esencial en esta propuesta, ya que es fundamental que exista un organismo que resuelva las controversias gremiales con neutralidad y rapidez para garantizar la negociación colectiva desde el inicio, lo que redundará en beneficio de trabajadores y patrones.

- *Preservación del derecho de huelga.* La iniciativa busca garantizar un procedimiento de huelga con apoyo real de los trabajadores mediante la presentación del emplazamiento a un juez laboral. Se mantiene el derecho de huelga en los términos vigentes, con la garantía de que no podrá ser motivo de chantaje a empresas ni de actos de simulación, como sucede en la práctica cuando los patrones firman contratos colectivos sin el conocimiento ni el apoyo de los trabajadores, simplemente porque compran a un líder que firma el emplazamiento o el contrato sin que esto llegue a conocimiento de los destinatarios. Esta iniciativa garantiza un procedimiento eficaz para que se reconozca la titularidad de los contratos a quienes representan a la mayoría y supera a la práctica actual, que presenta tardanzas en los juicios y violencia en las consultas, así como una parcialidad evidente de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, donde los patrones y líderes demandados suelen ser juez y parte.
- *Cancelación del registro de sindicatos.* En materia de cancelación de registros no se contemplan nuevas causales. Por el contrario, se respeta el derecho de asociación mediante un simple procedimiento de inscripción en el Registro Público Nacional de Organizaciones Sindicales y Contratos Colectivos, evitándose los controles vigentes orientados a condicionar la personalidad jurídica de los sindicatos. Sólo en caso de controversia, se establece un procedimiento dirigido a consultar a los trabajadores mediante el voto universal y se-

creto bajo la supervisión del Registro Público Nacional como órgano neutral.

- *Derecho a determinar el radio de acción de los sindicatos.* En el artículo 470 de la Ley Federal del Trabajo se dispone que los sindicatos tienen derecho a determinar libremente su radio de acción, como lo ha recomendado la propia Organización Internacional del Trabajo (OIT). Esto es congruente con el derecho de libertad sindical establecido en el artículo 123 de la Constitución.
- *Rescisión de la relación laboral.* Esta iniciativa conserva las reglas vigentes en materia de despido y sólo agrega la causal de hostigamiento sexual. Es importante destacar que el texto vigente ha sido producto del carácter protector de la Ley Federal del Trabajo, por lo que su modificación redundaría en perjuicio de los trabajadores.
- *Fijación de la jornada laboral.* Se conserva la regulación actual de la fijación de la jornada laboral, tomando en cuenta que la ley vigente otorga la suficiente flexibilidad para su distribución en diferentes días a fin de facilitar el descanso a los trabajadores. En el artículo 65 de la Ley Federal del Trabajo se agrega la posibilidad de intervención de un juez laboral para evitar que las jornadas laborales puedan generar un quebranto de salud a los trabajadores.
- *Normas de trabajo.* En esta iniciativa se propone un cambio de redacción que perfeccione las definiciones de modo que pueda regularse debidamente la infinidad de simulaciones patronales que se registran en perjuicio de los trabajadores por medio de las llamadas empresas de servicios o subcontratistas que afectan sensiblemente la responsabilidad patronal.
- *Estabilidad en el empleo.* Se conservan los principios vigentes en materia de estabilidad en el empleo y en el artículo 38 de la Ley Federal del Trabajo se señala que el trabajo por tiempo indeterminado puede ser continuo o discontinuo. Este último se lleva a cabo de manera indefinida, por temporadas y en ciertos períodos del año, en virtud de la naturaleza de los trabajos. En estos casos, los trabajadores por tiempo indeterminado tendrán los mismos derechos y obligaciones que los trabajadores por tiempo determinado de carácter continuo en proporción al tiempo trabajado.

Como se puede observar, las propuestas no son complementarias y apuntan en diferentes direcciones. Mientras que en un caso se pretende avanzar hacia el fortalecimiento de las relaciones individuales como mecanismo de flexibilización, en el otro se aspira a reforzar las relaciones colectivas del trabajo. Se trata de un debate que se ha prolongado en el tiempo y en el que el acuerdo aún puede estar lejos, si bien persiste la expectativa de que ninguna de las partes imponga su posición por la vía de los hechos.

5. CONCLUSIONES: EL CAMINO PARA QUE LA FILOSOFÍA DE LA FLEXIGURIDAD APOYE EL DIÁLOGO LABORAL

El mercado laboral mexicano ha sufrido las consecuencias de la baja creación de empleos en la economía y el número de puestos de trabajo resulta insuficiente para absorber la expansión de la población económicamente activa con trabajos decentes. Ante esta situación de baja demanda de empleo, se ha precarizado el mercado laboral y se ha potenciado la emigración hacia los Estados Unidos. La baja creación de empleo se asocia a dos factores fundamentales:

- *Un bajo nivel de inversión en la economía*, que provocó un lento crecimiento del aparato productivo y, por ende, del empleo. Esta situación ha prevalecido en los últimos veinte años, desde la aparición de la crisis de la deuda, que rompió el esquema de generación de ganancias que alentaba el crecimiento de la economía sin poder sustituirlo por un esquema funcional que permita impulsar un mayor crecimiento económico.
- *Un débil marco institucional*, que genera incertidumbre en el mercado laboral, ya que no dota a los trabajadores ni a los empleadores de reglas que permitan asegurar la estabilidad de los ingresos y flexibilizar la contratación de los trabajadores.

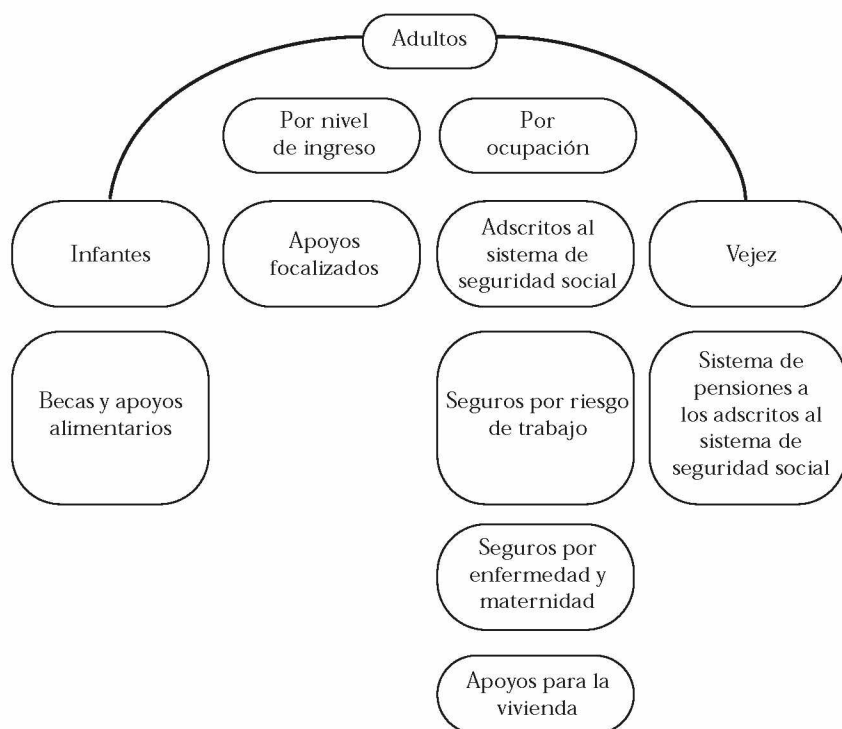
Estos dos factores permiten elaborar un programa de política laboral en torno a la filosofía de la flexiguridad, ya que queda claro que sin la generación de más empleo no se puede reordenar el mercado de trabajo y sin instituciones adecuadas es posible que la flexibilización resulte excesiva y termine perjudicando a los trabajadores. A continuación, se detallan algunos de los elementos que podría contener un programa de este tipo:

- *Nuevas políticas creadoras de empleo.* Hasta el momento, la estructura de las políticas públicas dirigidas al mercado laboral se puede resumir en políticas de vinculación, capacitación, apoyo a emprendedores y subsidios marginales para reducir el costo inicial del empleo, como se ha descrito en el apartado de políticas activas del mercado laboral. Sin embargo, estas políticas han sido a todas luces insuficientes y ello se tradujo en una segmentación en la que el mercado informal comprende en la actualidad al 30% de la población ocupada. El problema de la creación de empleo no se resuelve exclusivamente en el marco del mercado laboral, pues es consecuencia de lo que sucede en toda la economía; por esta razón se requiere de una alta demanda agregada, de un cierto nivel de integración del mercado interno, de tecnologías que favorezcan el uso del capital humano y de acuerdos institucionales en el mercado laboral que propicien la creación de empleo. Desde esta perspectiva, los subsidios al empleo son irrelevantes si no existe una demanda agregada para que los empresarios inviertan y generen empleo. En este sentido, las mejores políticas creadoras de empleo son las que estimulan el crecimiento sostenido de las economías, como quedó demostrado en los países emergentes de Asia, donde la expansión del empleo es de las más altas del mundo. Para sustentar estas políticas, los asiáticos recurrieron a políticas industriales que permitían la construcción de escenarios de crecimiento en plazos de al menos dos décadas, lo que generó certidumbre entre los empresarios para invertir y crear empleos. La creación de puestos de trabajo debe ser una tarea de Estado y todo el aparato público debe estar enfocado a coordinar las políticas para promover la inversión y el empleo. Para ello, el sector público debe convertirse en el gran coordinador de las distintas actividades y utilizar su presupuesto para generar nuevos empleos. El Estado es el agente más capacitado para lograr este objetivo. En países industrializados, como los Estados Unidos, se alienta a las empresas a crear proyectos para el gobierno, lo que lleva a los pequeños empresarios a convertirse en proveedores del Estado y destinar unos 300 000 millones de dólares a ese propósito. A esto se suma una serie de estímulos para la creación de nuevas empresas y el funcionamiento de las ya existentes.¹⁰

10 Federal Procurement Data System-Next Generation, *Federal Procurement by State: Summary, Fiscal Year, 2006*.

- *Rediseño de la seguridad social.* En los países con mercados laborales segmentados es necesario pensar en reconstruir la institucionalidad, ya que la informalidad es consecuencia de la falta de cumplimiento de la ley. Hacer prevalecer la ley requiere que ésta sea coherente con el objetivo de crear un ambiente de seguridad para los participantes del mercado y para eso es necesario pensar en una modernización del sistema de seguridad social a lo largo de la vida. En este sentido, una reforma de la seguridad social debería incluir la visión completa del ciclo de vida, compensaciones familiares desde la niñez, una línea de pobreza que determine el nivel de transferencias necesario para mantener un ingreso mínimo, un sistema de seguros de riesgo de trabajo, enfermedad, maternidad e invalidez, apoyos para la vivienda, un seguro de desempleo y un sistema de pensiones de tipo ciudadano.

Diagrama 2. México: el Sistema de Seguridad Social en el ciclo de vida



Fuente: Elaboración propia.

- *Fortalecimiento de la organización de los trabajadores.* Un mercado laboral disperso da como resultado pocos acuerdos para incrementar la productividad, por lo que se hace necesario promover una mayor sindicalización de los trabajadores.
- *Establecimiento de un Consejo Económico y Social como mecanismo de promoción del diálogo entre los agentes.* Por medio del diálogo, el Consejo Económico y Social permitiría establecer acuerdos que impulsen una ruta definida de políticas sociales para resguardar los niveles de vida y podría restituir el mecanismo de los acuerdos establecidos entre diversos grupos sociales en torno a los pactos entre sectores, que en su momento lograron estabilizar la economía. La institucionalidad actual parece superada: el papel de la Secretaría de Desarrollo Social se limita a la aplicación de esquemas focalizados y la Secretaría del Trabajo y Previsión Social es la encargada de mantener la calma social. Existe una clara necesidad de contar con una institucionalidad más amplia que sea capaz de definir dinámicamente los niveles de bienestar y se pueda encargar de reformar todo el sistema de seguridad social.
- *Combinación de esquemas público-privados para establecer el piso social básico.* La modificación del mercado laboral requiere de un esfuerzo colectivo. No se puede pensar en pasar de la no observancia de la ley a un esquema en donde todo se cumpla simplemente por decreto. Es necesario lograr alianzas y diseñar nuevos instrumentos acordes con los propósitos de una nueva cultura del bienestar, y un componente básico de ésta debe ser la solidaridad social basada en acuerdos público-privados que garanticen niveles de vida mínimos para todos. Un ejemplo puede ser la conformación de una pensión ciudadana complementada con fondos de pensiones personales que promuevan el ahorro adicional entre los ciudadanos, algo que no fue impulsado por el sistema actual.
- *Fortalecimiento de las finanzas públicas para atender los problemas del mercado laboral.* En México, el papel rector del sector público ha quedado relegado por falta de recursos. Con ingresos por impuestos equivalentes a sólo un 12% del PIB, la capacidad de gestión social del Estado queda como un buen propósito que en la práctica no se puede llevar a cabo. Resulta obvio que la reforma fiscal aprobada en 2007 es insuficiente para poner en marcha un proyecto de reestructuración institucional y se limita a la administra-

ción de una sociedad segmentada y sin un perfil definido de bienestar para el futuro.

- *Diseño de una nueva legislación acorde con la nueva institucionalidad.* Ante la perspectiva de una nueva institucionalidad, sería necesario adaptar la legislación vigente de acuerdo con los principios de seguridad con flexibilidad, lo que se ajustaría al nuevo paradigma del desarrollo económico, político y social.

VII. Retos pendientes para implementar la flexiguridad en el Perú¹

*Jorge Toyama Miyagusuku, en colaboración con
Victoria Rosas Chávez y Marta Tostes Vieira*

1. INTRODUCCIÓN

El Perú pasó de un sistema marcadamente garantista con estabilidad en el empleo y participación del trabajador en la empresa, donde la actuación empresarial no tenía márgenes amplios (década de los ochenta), a un debilitamiento de este sistema con el correspondiente fortalecimiento de los poderes empresariales (década de los noventa).

Se pueden apreciar dos grandes momentos en el proceso de desregulación laboral en el país –que la Organización Internacional del Trabajo (OIT) llegó a denominar “feroz”–, dos oleadas legislativas que buscaron flexibilizar las relaciones laborales para brindar un marco adecuado a la inversión privada. Entre 1991 y 1992 se introducen una serie de reformas en la legislación laboral vigente, para llegar en 1995 y 1996 a un punto de quiebre en cuanto a modificaciones del modelo laboral.

El proceso de flexibilización laboral peruano supuso una desregulación –en oposición a una reforma de adaptación con diálogo social y disposiciones que compensen el retiro del Estado de la regulación de las relaciones laborales–, la introducción de mecanismos de flexibilización formal (retiro de la legislación heterónoma) y fáctica (no fiscalización laboral relevante) y, finalmente, una flexibilización tanto interna (que incidió en las condiciones de trabajo) como externa (que afectó los procesos de contratación y extinción del contrato de trabajo).

En suma, las reformas laborales han tendido a la flexibilización o desregulación desde el inicio de los noventa: su base se forjó en los primeros años de la década y alcanzaron su máxima expresión entre 1995 y 1996. Posteriormente, se han apreciado reformas hasta comienzos de 2001. Lamentablemente, el resultado no ha sido óptimo. Las tasas de empleo adecuado se fueron reduciendo de manera sistemática, y mientras la tasa de desempleo no

¹ Para una versión ampliada de este capítulo véase Toyama Miyagusuku, Rosas Chávez y Tostes Vieira (2009).

ha disminuido mucho, sí lo han hecho los niveles de protección social (trabajadores con cobertura laboral y social) y los ingresos del personal.

En parte como reacción a este resultado, a partir de 2001 se aprecia una tendencia hacia la regulación laboral pero que, ciertamente, no se acerca a los niveles de regulación de la década de los ochenta.

En este capítulo se revisan las opciones para la implementación de un sistema de flexibilidad en el Perú. Para ello se revisan primero las políticas activas de mercado de trabajo y el sistema legal que ordena las relaciones individuales y colectivas del trabajo. En la siguiente sección se analizan el impacto de las reformas laborales, las posiciones de los actores sociales y la eficiencia del sistema legal, en el contexto de una elevada informalidad. A continuación se discuten las acciones pendientes para el establecimiento de una institucionalidad laboral que combine un mercado de trabajo eficiente y una mayor protección social, y en la última sección se presentan las conclusiones del trabajo.

2. POLÍTICAS Y MARCO NORMATIVO

2.1. POLÍTICAS DEL MERCADO DE TRABAJO

Las políticas implementadas en el ámbito del mercado de trabajo no han logrado avances significativos, salvo el Programa de Capacitación Laboral Juvenil-PROJOVEN gracias al cual se han realizado grandes progresos en materia de capacitación y promoción de los jóvenes del país. Los demás programas no han alcanzado un desarrollo considerable y no han tenido un impacto notable en las relaciones de trabajo en el Perú.

En cuanto a los lineamientos relevantes para el mercado de trabajo, el Estado peruano, en el desarrollo del tercer lineamiento estratégico del Plan Nacional de Derechos Humanos 2006-2010, denominado "Asegurar la plena vigencia de los derechos humanos integrales", establece acciones relativas al trabajo, los derechos laborales y el derecho a la sindicalización y a la seguridad social. Asimismo, mediante el Decreto Supremo n° 027-2007-PCM, se aprueba la novena Política Nacional en materia de empleo y micro y pequeña empresa, que prevé: a) desarrollar políticas enfocadas a la generación de empleo digno; b) promover e impulsar el fortalecimiento de las capacidades empresariales de las micro y pequeñas empresas, y c) incentivar la participación de las micro y pequeñas empresas en las adquisiciones estatales.

Entre los programas creados por el Estado peruano cabe destacar:

- Los programas que permiten la creación de empleos temporales, a través de la construcción de obras públicas, como Construyendo Perú, y los que derivan de acciones directas del Estado peruano, como ProEmpleo (medida activa de generación de empleo), PROJOVEN, Red CIL ProEmpleo (que brinda orientación vocacional, información del mercado de trabajo y colocación), centros del adulto mayor (acción positiva del Estado a favor del adulto mayor) y centros de rehabilitación profesional (acción positiva del Estado a favor de personas con discapacidad).
- El programa Mi Empresa, que permite la promoción de nuevos emprendimientos y la competitividad, la formalización y el desarrollo de micro y pequeñas empresas.

No obstante, los programas antes mencionados no han tenido un impacto relevante en los trabajadores en lo que se refiere al acceso a las prestaciones sociales y la previsión social.

2.2. SECTOR PRIVADO: EL SISTEMA LEGAL

2.2.1. Relaciones individuales de trabajo

a) *Ámbito de aplicación del sistema de protección.* De acuerdo con el Decreto Supremo n° 003-97-TR, Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo n° 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral (en adelante LPCL), el ámbito de protección regulado por las normas laborales se aplica a todos aquellos trabajadores que realizan una prestación personal, bajo subordinación, y que reciben por ello una remuneración, ya sea con contrato a plazo indeterminado, a plazo determinado o a tiempo parcial, existiendo en este último supuesto algunas restricciones en cuanto a beneficios. También se aplica cuando, aunque no existan algunos de esos contratos, o existan otros (de naturaleza civil), se verifican en los hechos estos tres elementos por aplicación del principio de primacía de la realidad.

b) *Estabilidad laboral de entrada y de salida (contratos atípicos)*

- *Estabilidad laboral de entrada.* La contratación laboral directa prevé que el contrato de trabajo puede celebrarse a tiempo indeterminado (indefinido), a tiempo determinado o sujeto a plazo (temporal) o a tiempo parcial (menos de cuatro horas diarias en promedio).

La regla general considera que la contratación laboral, establecida de palabra o por escrito, debe ser a plazo indeterminado, y se presume, salvo prueba en contrario, que en toda prestación personal de servicios remunerados y subordinados existe un contrato de trabajo a plazo indeterminado.

Los contratos de trabajo temporales han de celebrarse en forma escrita y deben ser registrados ante la Autoridad de Trabajo. Pueden ser de diversos tipos:

- Contrato por inicio o incremento de actividades: se origina por el inicio de una actividad productiva, por la posterior instalación o apertura de nuevos establecimientos o mercados, por el inicio de nuevas actividades o por el incremento de las ya existentes. Su duración máxima es de tres años.
- Contrato por necesidades de mercado: se celebra con el objeto de atender incrementos coyunturales de la producción, debidamente comprobados y originados por variaciones sustanciales de la demanda del mercado, incluso cuando se trate de labores ordinarias que formen parte de la actividad normal de la empresa y que no puedan ser satisfechas con personal permanente. El plazo máximo varía en función de la necesidad concreta, y puede ser renovado sucesivamente sin exceder el término máximo de cinco años.
- Contrato por reconversión empresarial: se celebra en ocasión de la sustitución, ampliación o modificación de las actividades desarrolladas en la empresa y, en general, de toda variación de carácter tecnológico en las maquinarias, equipos, instalaciones, medios de producción, sistemas, métodos y procedimientos productivos y administrativos. Su duración máxima es de dos años.
- Contrato ocasional: se celebra con la finalidad de atender necesidades transitorias distintas a la actividad habitual del centro de trabajo. Su duración máxima es de seis meses por cada año.
- Contrato de suplencia: se celebra con el objeto de sustituir a un trabajador estable de la empresa, cuyo vínculo laboral se encuentra suspendido por alguna causal legalmente justificada o por efecto de disposiciones convencionales aplicables en el centro de trabajo. Su duración es la que resulte necesaria según las circunstancias.
- Contrato de emergencia: se celebra para cubrir las necesidades promovidas por caso fortuito o fuerza mayor. Su duración coincide con la emergencia.

- Contrato para obra determinada o servicio específico: se celebra con un objeto previamente establecido y su duración varía de acuerdo con las necesidades que exija la conclusión de la obra o del servicio requerido.
- Contrato intermitente: destinado a cubrir las necesidades de las actividades de la empresa que, por su naturaleza, son permanentes pero discontinuas.
- Contrato de temporada: se celebra para atender necesidades propias del giro de la empresa o establecimiento, que se cumplen sólo en determinadas épocas del año.

La contratación a plazo indefinido y la temporal otorgan al trabajador los mismos derechos o beneficios que se prevén para las relaciones laborales, aunque los contratos temporales concluyen de manera válida con el vencimiento de su plazo.

Los contratos de trabajo a tiempo parcial han de celebrarse por escrito, aunque sólo contemplan como condición para su validez que el promedio trabajado no exceda las cuatro horas diarias, tomando en cuenta la jornada ordinaria existente en el centro de trabajo respectivo. Esta contratación no da derecho a determinados beneficios legales previstos para los demás trabajadores (los trabajadores a tiempo parcial sólo tienen seis días de vacaciones, y no tienen derecho a compensación por tiempo de servicio [CTS] ni a indemnización por despido). Los contratos pueden ser suscritos a plazo indeterminado o determinado y deben presentarse ante el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE) para su aprobación y registro.

Otra modalidad de contratación es la de los convenios de modalidades formativas que, si bien son prestaciones personales, subordinadas y remuneradas, han sido detraídas del ámbito laboral por el énfasis de la formación profesional, según las características que se detallan en el cuadro 1 (p. 224).

- *Estabilidad laboral de salida.* De acuerdo con el ordenamiento jurídico del Perú, los trabajadores tienen derecho a la estabilidad laboral, es decir, a conservar su empleo y, por ende, a no ser despedidos salvo que exista una causa justa expresamente prevista en la ley (artículo 27º de la Constitución Política del Perú).

De acuerdo con ese mandato constitucional, la LPCL regula los supuestos en que se extingue el contrato de trabajo. El empleador puede despedir al trabajador siguiendo el procedimiento estable-

Cuadro 1. Sistemas de capacitación laboral

Beneficio	Contrato de trabajo	Sistema de capacitación
Ingreso mínimo mensual	550 nuevos soles; si la jornada es menor, el ingreso es proporcional	550 nuevos soles; si la jornada es menor, el ingreso es proporcional (reinserción laboral: 1100 nuevos soles, y los pasantes tienen régimen especial reducido)
Jornada máxima	8 horas diarias o 48 horas semanales	8 horas diarias o 48 horas semanales (prácticas preprofesionales: 6 horas diarias o 30 horas semanales). Pasantías: régimen especial
Vacaciones	30 días	15 días corridos (sin fracciones)
Descanso semanal	Sí	Sí
Feriatos	Descanso remunerado	Descanso subvencionado
Gratificaciones	Una remuneración mensual por semestre	Media subvención mensual por semestre completo
Compensación por tiempo de servicio (CTS)	1,17 remuneraciones mensuales por año	No
Asignación familiar	10% de la remuneración mínima vital (RMV)	No
Participación en utilidades	Sí, según porcentajes	No
Indemnización por despido	1,5 remuneraciones por año (máximo 12)	No
Seguro de vida	Prima pagada a compañía de seguros	No
EsSalud	9% de la remuneración mensual	Seguro contra enfermedades y accidentes: EsSalud o Entidades Prestadoras de Salud (EPS)
Subsidio EsSalud	Sí	No
Administración de Fondos de Pensiones (AFP) / Oficina de Normalización Provisional (ONP)	Obligatorio	Facultativo
Retención impuesto renta	Sí, si es mayor a siete Unidades Impositivas Tributarias anuales	No

Fuente: Elaboración propia.

cido por la ley (carta de preaviso con la imputación de la falta grave, al menos seis días para descargos y carta de despido), si existe una causa justa contemplada en el ordenamiento jurídico que lo habilite para ello. Éste es el despido justificado, y en este caso el trabajador no tiene derecho ni a indemnización ni a reposición alguna.

El despido injustificado o arbitrario se produce cuando no se imputa al trabajador ninguna falta, o la que se le imputa no está prevista en la ley, no se observa el procedimiento previsto legalmente para el despido o no puede probarse la falta imputada.

Si el empleador despide al trabajador basándose en un motivo prohibido por las normas laborales (relacionado con la raza, el sexo o la actividad sindical, entre otras cosas), el despido es nulo. En tal caso, el trabajador podrá iniciar un proceso judicial a fin de buscar su reposición en el centro de trabajo y el pago de las remuneraciones devengadas.

El Tribunal Constitucional ha modificado por completo el marco legal antes descrito, según el siguiente detalle:

Cuadro 2. Sistemas de tutela ante un despido

Tipo de despido	Descripción	Ley actual	Tribunal Constitucional
Despido incausado	Despido verbal o escrito sin expresión de causa legal	Despido arbitrario: indemnización	Reposición
Despido fraudulento	Despido abusivo, inventado	Despido arbitrario: indemnización	Reposición
Despido nulo	Despido discriminatorio o por reacción	Despido nulo: reposición	Reposición
Despido con vulneración de un derecho fundamental	Intimidación, religión, expresión, etc.	Despido arbitrario: indemnización	Reposición
Despido por falta grave	Comisión de falta grave, se respeta el debido proceso pero no se acredita la falta laboral judicialmente	Despido arbitrario: indemnización	Indemnización

Fuente: Elaboración propia.

c) *Intermediación laboral y tercerización*. La intermediación laboral y la tercerización tienen en el Perú un régimen normativo propio. En el cuadro siguiente se presentan sus principales características:

Cuadro 3. Intermediación y tercerización

Materia	Intermediación	Tercerización
Tipo de servicio	Sólo hay provisión de mano de obra	Se presta un servicio integral (puede incluir personal)
Poder de dirección	La empresa usuaria tiene facultades de dirección y fiscalización del personal	Sólo hay coordinación. No hay poder de dirección sobre el personal del tercero
Tipo de actividad contratada	Complementaria (absolutamente accesoria); principal temporal (suplencia u ocasional); alta especialización	Cualquier actividad: principal o complementaria, temporal o permanente
Tipo de personal	Sólo pueden ser trabajadores del tercero	Pueden ser trabajadores o no del tercero
Exigencias de configuración empresarial	Actividad limitada estrictamente a la intermediación laboral	Activos, servicios y/o movimientos financieros que respalden la actividad empresarial
Solidaridad	Solidaridad	Solidaridad
Laboralización en la principal	Si existe incumplimiento legal	Si existe incumplimiento legal

Fuente: Elaboración propia.

A la fecha, el gobierno ha limitado enormemente la actuación de la tercerización (subcontratación, externalización y contrata) a través de la Ley 29245 del 24 de junio de 2008, que regula los servicios de tercerización; el Decreto Legislativo n° 1038, que precisa los alcances de la Ley 29245, y su Reglamento aprobado por el Decreto Supremo n° 006-2008-TR del 12 de septiembre de 2008, como se indica en el siguiente cuadro:

Cuadro 4. Nuevas normas sobre tercerización

Empresa de tercerización que asigna personal en forma continua	
Requisitos	Características
Autonomía e independencia: actúa por su cuenta y riesgo, asumiendo los resultados de su operación	Pluralidad de clientes de la contratista (puede dispensarse en algunos casos)
Cuenta con sus propios recursos materiales, financieros y técnicos	Equipamiento propio o alquilado o bajo administración de la tercerizadora
Tiene trabajadores bajo su exclusiva organización, dirección y supervisión	Forma de determinación del precio de servicio
Registro + contrato escrito con indicación de objeto y lugar del servicio	Inversión en capital
	Especialidad, dimensión de servicios, separación física, calificaciones y conocimientos prácticos

Fuente: Elaboración propia.

d) *Jornada, horario de trabajo y vacaciones.* Los trabajadores están sujetos a una jornada ordinaria de trabajo de 8 horas diarias o de 48 horas semanales. El trabajo prestado en calidad de sobretiempo es voluntario para los trabajadores y para el empleador y se remunera con una sobretasa del 25% del valor de la hora ordinaria en el caso de las dos primeras horas, y del 35% en las restantes. Pueden establecerse jornadas atípicas o acumulativas siempre que se respeten los límites de 48 horas semanales.

Este límite de jornada no se aplica a quienes se desempeñan en cargos de dirección, no fiscalizados, y a aquellos que prestan servicios intermitentes, de vigilancia o espera. En el caso del trabajo en horario corrido, el tiempo de refrigerio no podrá ser inferior a 45 minutos y no forma parte del horario o jornada de trabajo.

Con respecto al tiempo de trabajo, se establecen dos obligaciones formales adicionales: por un lado, el empleador deberá registrar el trabajo en sobretiempo, y por otro, deberá dar a conocer por medio de carteles colocados en un lugar visible de su establecimiento, o por cualquier otro medio adecuado, las horas de inicio y término de la jornada de trabajo y el horario del refrigerio.

Las vacaciones en el Perú son de treinta días anuales por año calendario desde el primer año de servicios, y el empleador es quien decide la oportunidad de goce del beneficio vacacional. En caso de falta oportuna de goce vacacional, el trabajador tiene derecho a dos remuneraciones mensuales.

e) *Salarios y remuneración mínima vital.* La remuneración comprende la totalidad de lo que el trabajador recibe por sus servicios, en dinero o en especie,

cualquiera sea la forma o denominación que tenga, siempre que sea de su libre disposición, excepto aquellos casos expresamente excluidos por los artículos 19 y 20 de la Ley de Compensación por Tiempo de Servicio. Adicionalmente, el trabajador recibe los siguientes beneficios:

- Utilidades: los trabajadores de las empresas que desarrollan actividades generadoras de rentas de tercera categoría (como las dedicadas al comercio, la minería y la industria) y que están sujetos al régimen laboral de la actividad privada tienen derecho a percibir un porcentaje de la renta anual antes de restarle los impuestos, por concepto de participación en las utilidades de la empresa. No están obligadas al pago de este beneficio las empresas que tengan un máximo de 20 trabajadores.
- Asignación familiar: los trabajadores de la actividad privada cuyas remuneraciones no se regulan por negociación colectiva, siempre que tengan hijos menores de 18 años a su cargo o hijos mayores de hasta 24 años que cursen estudios superiores, tienen derecho a percibir mensualmente el 10% de la remuneración mínima vital (550 nuevos soles).
- Gratificaciones: los trabajadores sujetos al régimen laboral de la actividad privada tienen derecho a percibir dos remuneraciones mensuales adicionales al año, una en julio y otra en diciembre, por concepto de gratificaciones de Fiestas Patrias y de Navidad, respectivamente.
- Seguro de vida: el empleador debe tomar un seguro de vida para los trabajadores que lleven más de cuatro años a su servicio, y pagar las primas correspondientes (el 0,53% de la remuneración mensual en el caso de los empleados y el 0,71% en el de los obreros).
- Vacaciones: los trabajadores tienen derecho a 30 días naturales de descanso anual obligatorio remunerados.

De acuerdo con la Constitución de 1993, el Estado regula las remuneraciones mínimas. Hasta septiembre de 2007 la remuneración mínima vital ascendía a 500 nuevos soles. Posteriormente se incrementó en 50 nuevos soles, de los cuales 30 se pagarían desde octubre de 2007 y los 20 adicionales desde enero de 2008, lo que asciende a un total de 550 nuevos soles.

f) *Licencias sin goce y con goce de haber*: La legislación contempla la suspensión perfecta de labores (licencia sin goce de haber) y la suspensión imperfecta de labores (licencia con goce de haber). Los supuestos de suspensión que la legislación contempla son:

- invalidez temporal,
- enfermedad y accidente comprobados,
- maternidad durante el descanso prenatal y posnatal,
- descanso vacacional,
- licencia para desempeñar cargo cívico y para cumplir con el servicio militar obligatorio,
- permiso y licencia para el desempeño de cargos sindicales,
- sanción disciplinaria,
- ejercicio del derecho de huelga,
- detención del trabajador, salvo en caso de condena privativa de libertad,
- inhabilitación administrativa o judicial por período no superior a tres meses,
- permiso o licencia concedidos por el empleador,
- caso fortuito y fuerza mayor (suspensión perfecta de hasta 90 días sin autorización previa),
- otros casos establecidos por norma expresa.

2.2.2. Relaciones colectivas de trabajo

a) *Régimen legal de los sindicatos.* La Constitución de 1993 se ocupa de la libertad sindical en el artículo 2.13 sobre los derechos fundamentales de la persona y en el artículo 28 sobre los derechos sociales y económicos.

Al regular la libertad sindical entre los derechos fundamentales de la persona, la Constitución considera la sindicación dentro del género asociación. Para formar un sindicato se requiere un mínimo de 20 trabajadores y actualmente comprende el 9% de la población económicamente activa (PEA) formal.

b) *Régimen de la negociación colectiva.* Aún no se han alcanzado niveles de negociación colectiva que permitan brindar una cobertura adecuada a los trabajadores frente a una desregulación estatal.

Los pliegos de reclamos están superando el contenido tradicional de solicitudes de incrementos de remuneraciones y mejora de las condiciones de trabajo. Cada vez son más frecuentes las demandas de participación en la gestión de servicios al trabajador (por ejemplo, comedor en los lugares de trabajo) y las relacionadas con el trato adecuado al personal de empresas de intermediación laboral, la inversión social, la productividad y la formación profesional. El propio Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo recibe cada vez más solicitudes sindicales para elaborar informes económicos de las empresas en los procesos de negociación.

La negociación colectiva en el Perú se da casi exclusivamente a nivel de empresa e incluso en unidades menores, como para empleados y obreros por separado o para los diferentes establecimientos de una misma empresa. Hasta la fecha, la única negociación colectiva activa –diferente del nivel empresarial– es la negociación colectiva por rama de actividad en la construcción civil. Sin embargo, existe un criterio del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo –actualmente cuestionado en el Poder Judicial– y un proyecto de ley que pretenden imponer la negociación colectiva a nivel de rama de actividad en el sector portuario.

Para el sector privado, el ordenamiento jurídico del Perú dispone que el procedimiento de negociación colectiva culmine en un producto: la suscripción de un convenio colectivo o la emisión de un laudo arbitral. Como excepción, no se alcanzará un producto cuando no se logre ningún acuerdo o cuando los trabajadores opten por la huelga y, a pesar de ello, no se suscriba un convenio colectivo ni el empleador acepte someterse a un arbitraje.

En la mayoría de los casos, el contenido de los convenios colectivos se limita a mejorar las condiciones de los beneficios económicos pactados en favor de los trabajadores. No son numerosas las negociaciones en que se plantea de manera detallada la evaluación económica de la empresa y de su productividad en el mercado. Tampoco es usual encontrar cláusulas de capacitación ni de beneficios distintos a los económicos en favor de los afiliados.

Con la reforma normativa de los años noventa se pasó de un sistema marcadamente garantista, con estabilidad en el empleo y participación del trabajador en la empresa, a uno caracterizado por el fortalecimiento de las facultades empresariales. Como consecuencia de todo lo anterior y de otros factores de índole social y debido a la falta de adecuación de las organizaciones sindicales a los nuevos sistemas productivos, la capacidad negociadora de los trabajadores, tanto individual como colectiva, fue decreciendo progresivamente.

Sin embargo, es de esperar que tanto el Congreso como el Poder Judicial, el Tribunal Constitucional y el propio gobierno continúen brindando mayores espacios a la negociación colectiva, con el ánimo de responder a las expectativas reivindicatorias de los trabajadores cuyo antecedente inmediato y fundamento se encuentra en la reforma realizada en la década de 1990.

2.2.3. Seguridad social

Actualmente el Perú no cuenta con un seguro de desempleo que ofrezca una prestación económica. Se han hecho estudios sobre la posibilidad de implementar esta prestación social, prevista en el Convenio 102 de la OIT ratificado por el Perú (Convenio sobre la seguridad social [norma mínima]), pero el resultado no ha sido favorable debido, sobre todo, al nivel de informalidad labo-

ral que existe en el país. Sin embargo, durante el desarrollo de la relación laboral el empleador debe depositar en una institución bancaria o financiera elegida por el trabajador un porcentaje de la remuneración, que equivale aproximadamente a 1,17 veces la remuneración mensual por cada año de servicio. Este beneficio se denomina compensación por tiempo de servicio (CTS) y equivale a una remuneración ordinaria mensual más el promedio semestral de la última gratificación legal por cada año de servicio.

Si bien la CTS sólo puede retirarse cuando el trabajador cesa en su puesto de trabajo, su finalidad no es cubrir las contingencias de desempleo. A lo largo de los años se ha ido desvirtuando, ya que los trabajadores siempre han podido disponer de hasta el 50% y se ha permitido su uso para el pago de deudas y el acceso a una vivienda propia.

2.2.4. Seguridad y salud en el trabajo

Desde octubre de 2007, el Decreto Supremo n° 009-2007-TR regula de forma general la seguridad y la salud en el trabajo, y establece una gradualidad en el nivel de cumplimiento de las obligaciones y condiciones de trabajo que se deben generar a favor del personal. Anteriormente, sólo existía regulación en ciertos sectores, como la minería y la industria. El criterio establecido por el Decreto Supremo n° 009-2007-TR es preventivo, ya que trata de promover una cultura de prevención de riesgos laborales, con la participación del Estado, los empleadores y los trabajadores.

2.2.5. Las micro y pequeñas empresas (MYPE)

Hasta la entrada en vigor de la Ley 28015, de promoción y formalización de la micro y pequeña empresa, las empresas se agrupaban tomando en consideración su número de trabajadores. Las microempresas tenían entre 2 y 9 trabajadores; las pequeñas, entre 10 y 49; las medianas, entre 50 y 99; y las grandes, 100 o más.

Con la entrada en vigor de la ley, el 4 de julio de 2003, se determinó la concurrencia de dos características especiales para que las unidades productivas pudieran ser consideradas micro o pequeñas empresas: el número de trabajadores y los niveles de ventas anuales.

En ese orden de ideas, la microempresa abarca de 1 a 10 trabajadores y su nivel anual de ventas es de 150 Unidades Impositivas Tributarias (UIT)² como

² El valor actual de la UIT asciende a 3500 nuevos soles (1186,45 dólares aproximadamente).

máximo, mientras que la pequeña empresa abarca de 1 a 50 trabajadores y su nivel anual de ventas está comprendido entre 150 UIT y 850 UIT.

Recientemente se ha producido un segundo período de reformas legales. Así, mediante el Decreto Legislativo n° 1086, el Poder Ejecutivo ha modificado radicalmente el sistema de microempresas (hasta 10 trabajadores y ventas máximas de 150 UIT) y pequeñas empresas (hasta 100 trabajadores y ventas máximas de 1700 UIT) con dos cambios relevantes. Por un lado, el Estado subsidia parte de los aportes a los sistemas de seguridad social (salud y pensiones), posibilitando un sistema de previsión básico o mínimo y, por otro, ha generado un sistema laboral para las empresas de entre 1 y 100 trabajadores que importa una reducción media del 50% de los beneficios laborales establecidos para el sistema general.

De esta forma, existen tres categorías de empresas: microempresas (empresas de hasta 10 trabajadores), pequeñas empresas (hasta 100 trabajadores) y las demás.

Cuadro 5. Diferenciación de empresas, según Decreto Legislativo n° 1086

Tamaño de la empresa	Número de trabajadores	Máximo de ventas
Micro	1-10	150 UIT anuales
Pequeña	1-100	1700 UIT anuales
Mediana y grande	Más de 100	No existe

Fuente: Elaboración propia.

Los derechos laborales individuales y colectivos han tenido un trato diferenciado tanto en el primer período como en el segundo. En el primero se creó un régimen laboral especial temporal³ para la microempresa, y en el segundo se reformó ese régimen para establecer uno especial permanente⁴ para la micro y la pequeña empresa. De esta forma, el panorama ha cambiado y en la actualidad es posible identificar diferencias sustanciales para la micro y la pequeña empresa, según el siguiente detalle:

3 El régimen temporal se estableció por un período de diez años desde la entrada en vigor de la ley, esto es, hasta el 4 de julio de 2013.

4 Artículo 7 del Decreto Legislativo n° 1086.

Cuadro 6. Condiciones de contratación y beneficios laborales y sociales, según régimen

Materia	Régimen general	Ley n° 28015		Decreto Legislativo n° 1086	
		Pequeñas empresas	Microempresas	Pequeñas empresas	Microempresas
Período de prueba	3 meses	Igual	Igual	Igual	Igual
Indemnización por despido arbitrario o injustificado	Contrato de duración indeterminada: 1½ remuneración por año completo Fracción en dozavos y treintavos Máximo: 12 remuneraciones Contrato a plazo fijo: 1½ remuneración por cada mes completo que falte laborar Máximo: 12 remuneraciones	½ remuneración por año Fracción en dozavos Máximo: 6 remuneraciones Igual	½ remuneración por año Fracción en dozavos Máximo: 6 remuneraciones Igual	20 remuneraciones diarias por cada año completo Fracción en dozavos Máximo: 90 remuneraciones diarias Igual	10 remuneraciones diarias por cada año completo Fracción en dozavos Máximo: 90 remuneraciones diarias Igual
Indemnización especial	2 remuneraciones por año No hay máximo Corresponde a los trabajadores del régimen laboral general que han sido	Se aplica a los trabajadores sujetos al régimen laboral general	Igual	Igual	Igual

Materia	Régimen general	Ley n° 28015		Decreto Legislativo n° 1086	
		Pequeñas empresas	Microempresas	Pequeñas empresas	Microempresas
	reemplazados por trabajadores del régimen especial laboral de la micro y pequeña empresa				
Remuneración y jornada de trabajo					
Remuneración mínima vital (RMV)	550 nuevos soles	Igual	Igual	Igual	Igual Con el acuerdo del Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo se podrá establecer una remuneración mensual menor
Jornada de trabajo	8 horas diarias o 48 horas semanales	Igual	Igual	Igual	Igual
Pago de horas extraordinarias	Sobretasa del 25% del valor de la hora por las primeras 2 horas extraordinarias Sobretasa del 35% del valor de la hora por las siguientes horas extraordinarias	Igual	Igual	Igual	Igual

Materia	Régimen general	Ley n° 28015		Decreto Legislativo n° 1086	
		Pequeñas empresas	Microempresas	Pequeñas empresas	Microempresas
Trabajo nocturno	RMV más una sobretasa del 35%	Igual	No es aplicable en los centros de trabajo cuya jornada laboral se desarrolle habitualmente en horario nocturno	No es aplicable	No es aplicable
Descanso semanal y feriados	24 horas consecutivas de descanso cada semana	Igual	Igual	Igual	Igual
Beneficios laborales y sociales					
Vacaciones remuneradas	30 días calendario por cada año completo Venta de vacaciones: 15 días	Igual	15 días calendario por cada año completo Venta de vacaciones: 8 días	15 días calendario por cada año completo Rige el Decreto Legislativo 713 en lo aplicable Venta de vacaciones: 8 días	15 días calendario por cada año completo Rige el Decreto Legislativo 713 en lo aplicable Venta de vacaciones: 8 días
Asignación familiar	10% de la RMV	Igual	No	No	No
Gratificaciones	1 remuneración mensual en julio y diciembre	Igual	No	Media remuneración mensual en julio y diciembre	No
Participación en utilidades	Aplicable a las empresas con más de 20 trabajadores que generen utilidades	Exoneradas las pequeñas empresas con 20 trabajadores o menos	No	Exoneradas las pequeñas empresas con 20 trabajadores o menos	No

Materia	Régimen general	Ley n° 28015		Decreto Legislativo n° 1086	
		Pequeñas empresas	Microempresas	Pequeñas empresas	Microempresas
Compensación por tiempo de servicio	Equivalente a una remuneración mensual por cada año completo No tiene máximo Las fracciones se pagan en dozavos y treintavos	Igual	No	Equivalente a 15 remuneraciones diarias por cada año completo con un máximo de 90 remuneraciones diarias	No
Seguro de vida	Para trabajadores con 4 años de servicio (entre el 0,53% y el 1,46% de la remuneración)	Igual	No	Sí	No
Seguro complementario de trabajo de riesgo	Porcentaje variable si se realiza una actividad de alto riesgo	Igual	Igual	Igual	No
Servicio Nacional de Aprendizaje y Trabajo Industrial (SENATI) (sector industrial)	0,75% de la remuneración mensual de los trabajadores de empresas industriales	Exoneradas las empresas de 20 trabajadores o menos	No previsto	Exoneradas las empresas de 20 trabajadores o menos	No

Materia	Régimen general	Ley n° 28015		Decreto Legislativo n° 1086	
		Pequeñas empresas	Microempresas	Pequeñas empresas	Microempresas
Derechos colectivos					
Derechos colectivos	Los sindicatos se forman con 20 trabajadores	Es posible el ejercicio de derechos colectivos con representantes de trabajadores	Es posible el ejercicio de derechos colectivos con representantes de trabajadores	Los sindicatos se forman con 20 trabajadores	Es posible el ejercicio de derechos colectivos con representantes de trabajadores
Salud					
Seguro de salud	9% pagado por el empleador (EsSalud)	Igual	Igual	Igual	Los trabajadores y conductores de la microempresa comprendidos en la presente ley serán afiliados del régimen especial semisubsidiado de salud, con acceso al listado priorizado de intervenciones sanitarias El empleador aporta la mitad de la contribución, y el Estado, un monto igual

Materia	Régimen general	Ley n° 28015		Decreto Legislativo n° 1086	
		Pequeñas empresas	Microempresas	Pequeñas empresas	Microempresas
Pensiones					
Pensiones: a cargo del trabajador	El trabajador aporta un porcentaje variable de acuerdo con su afiliación en el sistema nacional (13% de la remuneración mensual) o el sistema privado de pensiones (tasas variables, con un promedio cercano al 13% de la remuneración mensual)	Igual	Igual	Los trabajadores de la pequeña empresa deberán obligatoriamente afiliarse a uno de los regímenes previsionales: el Sistema Nacional de Pensiones de la Seguridad Social o el Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones	Los trabajadores y conductores de la microempresa podrán afiliarse a cualquiera de los siguientes regímenes previsionales: - Sistema Nacional de Pensiones de la Seguridad Social - Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones - Sistema de Pensiones Sociales (para acceder a éste no deberán estar afiliados a otro régimen previsional)

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 7. Beneficios sociales y tributos, según régimen

Beneficios sociales y tributos	Régimen general	Microempresas (10 trabajadores + 150 UIT anuales)	Pequeñas empresas (100 trabajadores + 1700 UIT anuales)	Contratos administrativos estatales
Aportes a EsSalud	9,00 %	15 nuevos soles ^a	9%	9% (máximo 94,50 nuevos soles)
Seguro de vida de ley ^b	0,53%	0%	0,53%	0%
Contribución al Servicio Nacional de Aprendizaje y Trabajo Industrial (SENATI) ^c	0,75%	0%	0,75%	0%
Gratificaciones legales (2 sueldos)	16,67%	0%	8,34% (15 días)	0%
Compensación por tiempo de servicio (CTS) (1,17 sueldos)	9,72%	0%	4,17% (15 días, con un máximo de 90 días)	0%
EsSalud sobre gratificaciones	1,50%	0%	0,75%	0%
Vacaciones (30 días)	8,33%	4,17% (15 días)	4,17% (15 días)	4,17% (15 días)
EsSalud sobre vacaciones	0,75%	0,38%	0,38%	0,38%
Seguro de trabajo de riesgo ^d	1,89%	0%	1,89%	0%
Utilidades laborales	Variable	0%	Variable	0%
Indemnización por despido (sobre remuneración mensual)	1/2 por año con un máximo de 12 meses	1/3 por año con un máximo de 3 meses	2/3 por año con un máximo de 4 meses	0%
Otros: asignación familiar (55 nuevos soles) y sobretasa nocturna (35%)	Aplicable	No	No	No
Subtotal de la empresa	49,14% + variables	4,55% + aporte EsSalud	29,98% + variables	13,55%
Impuesto de quinta categoría (trabajador)	Variable	Variable	Variable	Variable
Administración de Fondos de Pensiones (AFP)/ Oficina de Normalización Previsional (ONP) (trabajador) ^e	Obligatorio, 13,00%	Opcional, la mitad pagado por el Estado	Obligatorio, 13%	Obligatorio, 13% ^f
Totales	62,14% + variables	4,55% + 15 nuevos soles + variables	42,98% + variables	26,55% con máximos

- a. El Estado ofrece una subvención de 15 nuevos soles mensuales que permite cubrir el costo del seguro integral en salud; b. Desde el cuarto año. Para obreros es del 0,71%; c. Tributo aplicable a industrias; d. Promedio aplicable a actividades riesgosas; e. Promedio de la AFP. En la ONP es del 13%; f. Para el personal actual la afiliación es voluntaria.

A los tres regímenes descritos se agrega la formalización de la planilla estatal. Desde inicios de los noventa el Estado comenzó a emplear a trabajadores sin protección social alguna. Recientemente ha formalizado la situación de esos trabajadores aunque sólo con acceso a prestaciones de seguridad social y quince días de vacaciones, sin otro derecho o beneficio laboral, de manera que son los trabajadores con menor protección del país (incluso el personal de la microempresa tiene más derechos). Nuevamente, el Estado ha emitido un dispositivo con un trato singular: casi sin costos laborales y con muy pocos derechos y beneficios sociales.

Lo anterior se resume en el cuadro 7 (p. 239) de costos mensuales.

2.2.6. Diálogo social

El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, en los *Lineamientos de política sociolaboral 2008-2011*, ha considerado prioritaria la promoción del diálogo entre los actores sociales más representativos de la sociedad peruana en el ámbito laboral y empresarial del Estado y con participación de organizaciones sociales. El diálogo social en el Perú se ha venido institucionalizando a través de la constitución de espacios de concertación en el ámbito estatal, como el Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo, el Acuerdo Nacional, el Consejo Nacional de la Competitividad, el Consejo Nacional para el Desarrollo de la Micro y Pequeña Empresa y el Pacto Social.

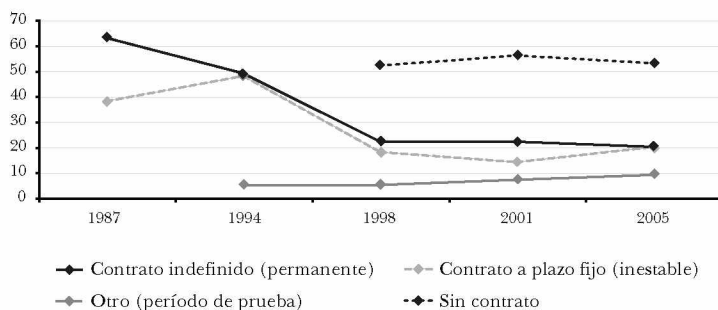
3. IMPACTO, EFICIENCIA Y POSICIONES CON RESPECTO AL MARCO NORMATIVO

3.1. EVALUACIÓN E IMPACTO DE LAS REFORMAS LABORALES

Las reformas laborales analizadas anteriormente no han modificado de forma relevante el mercado de trabajo. Los índices de informalidad y subempleo son alarmantes –entre los más altos de la región– y, pese a los esfuerzos que se realizan, no se aprecia una mejora en el mediano plazo. En el gráfico 1 se observa la compleja situación del mercado laboral peruano.

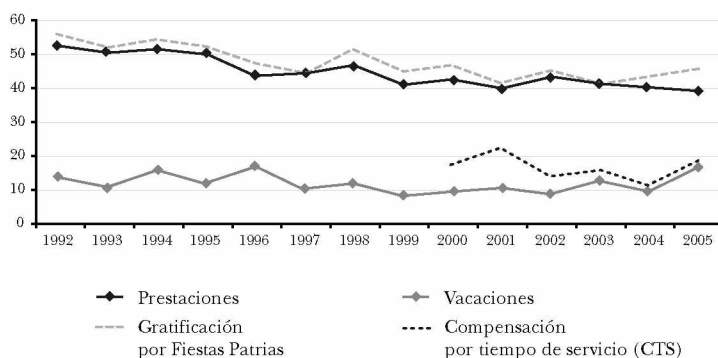
Las reformas laborales emprendidas desde 2001 con el fin de regular las relaciones de trabajo no han tenido un impacto en la recuperación de los niveles de empleo formales, como se ilustra en el gráfico, ni tampoco en el acceso a los derechos y beneficios sociales, como se desprende del gráfico 2.

Gráfico 1. Lima: población económicamente activa (PEA) asalariada privada según tipo de contrato, 1987-2005 (en porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de cifras oficiales.

Gráfico 2. Lima: población económicamente activa (PEA) asalariada privada según cumplimiento de aportes y beneficios, 1992-2005 (en porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de cifras oficiales.

Las reformas laborales precedentes y actuales no han mejorado de manera relevante las condiciones de trabajo y los niveles de empleo: el subempleo alcanzó niveles inusuales en los países de la región y se redujo la productividad laboral en el período analizado. En consecuencia, la reforma laboral no ha provocado el dinamismo esperado en el mercado de trabajo.

Se observan dos tendencias claras: 1) un proceso hacia la informalización de lo formal –no hay una sustitución de un puesto estable por otro de similar categoría, sino por uno temporal o por otro sistema contractual–, y 2) un crecimiento de los sistemas flexibles de contratación, es decir, de los contratos temporales. Esto último es un reflejo de las políticas de reducción de personal de las empresas, de los elevados niveles de rotación de personal –en promedio, las personas cambian de trabajo cada cuatro años– y de la preferencia por los sistemas de descentralización y externalización de servicios laborales (intermediación laboral, tercerización, contrata).

3.2. EFICIENCIA DE LAS REGLAS FORMALES

El principal obstáculo para un funcionamiento generalizado de la institucionalidad laboral formal es, precisamente, el elevado grado de informalidad que caracteriza la estructura productiva y el mercado laboral del Perú. En efecto, el porcentaje de trabajadores con acceso a prestaciones sociales y laborales es bajo. Las personas tienen trabajo, pero no gozan de prestaciones asistenciales, como seguridad social (salud y pensiones), remuneración mínima, trabajo en períodos adicionales (horas extraordinarias) y beneficios sociales (compensación por tiempo de servicio, gratificaciones y otros). Tras la reforma de los años noventa, no se ha hecho lo suficiente por mejorar los bajos índices de acceso a prestaciones sociales y laborales.

Según la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG) del cuarto trimestre de 2002, se consideraba sector informal a las personas que trabajaban en empresas no registradas como persona jurídica y que carecían de un sistema de contabilidad, o a los trabajadores familiares no remunerados. De un total de 4 301 132 trabajadores informales, sólo el 4,2% cuenta con seguro de salud y el 4,7% participa en el sistema de pensiones (Gamero, 2004: 23).

El sector informal urbano está compuesto principalmente por trabajadores de microempresas y por trabajadores independientes no profesionales (el 79% de este sector), mientras que el sector informal rural está compuesto, sobre todo, por trabajadores familiares no remunerados y por trabajadores independientes no profesionales, que juntos representan un 82%.

La eficacia de las reglas formales del propio sector formal depende de tres mecanismos: 1) a nivel administrativo, de la función de supervisión y fiscalización a cargo de la Inspección del Trabajo; 2) a nivel judicial, de los juzgados y salas laborales, que resuelven las controversias que no han sido solucionadas mediante otros mecanismos individuales o colectivos, y 3) de los efectos del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos de Norteamérica.

Probablemente, el mayor logro del gobierno en los últimos años ha sido la mejora del proceso de inspección laboral. En la actualidad, se cuenta con una

norma de inspección que prevé un procedimiento célere con facultades relevantes para los inspectores, y se han incrementado el número de inspectores y el presupuesto destinado a la fiscalización. Además, la presencia del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo en prácticamente todos los sectores económicos está aumentando la tendencia hacia la formalización laboral.

Hoy existe una sobrecarga procesal que impide atender de manera oportuna las reclamaciones laborales, pese a que el Poder Judicial ha emitido una normativa administrativa con objeto de aligerar esa carga.

El Perú y los Estados Unidos han suscrito un Tratado de Libre Comercio (TLC) que incluye una cláusula social. Ésta suele formar parte de los tratados comerciales y es una vía indirecta por medio de la cual los Estados se comprometen a respetar ciertos derechos sociales. Con ella se persigue una armonización normativa para evitar que surjan ventajas comparativas debido a los bajos costos de producción sobre la base de un nivel inferior en las condiciones de trabajo.

3.3. POSICIONES DE LOS ACTORES RELEVANTES EN EL MERCADO DE TRABAJO

La posición de los gremios empresariales ha estado marcada por la normativa de los años setenta, particularmente la ley de estabilidad laboral y el sistema de participación de los trabajadores en la propiedad, el directorio y las utilidades de la empresa. De esa manera, han estado apoyando las reformas sobre la flexibilidad en el empleo y la reducción de los costos laborales.

Las organizaciones sindicales no se han recuperado plenamente tras la crisis de la década de los noventa. Sus principales líderes mantienen un discurso de confrontación cuyo propósito es demostrar su capacidad de convocatoria y movilización social para mejorar la correlación de fuerzas en su favor en las negociaciones.

Los partidos políticos han venido pronunciándose sobre las propuestas de flexibilización de las instituciones laborales. No obstante, la participación de las organizaciones políticas se limita a la coyuntura.

La sociedad civil ha tenido –y tiene– una escasa participación en la formulación de las propuestas laborales en todos los ámbitos (normativo y de políticas, entre otros). La demanda social es clara. El mayor problema del país es el desempleo (según el 53% de los encuestados por APOYO Consultoría), a pesar de que, en rigor, se solicite el llamado “trabajo decente” de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) (pues la tasa de desempleo es del 8%), esto es, inclusión en planillas, goce de beneficios sociales e inclusión social.

4. FLEXIGURIDAD Y ACCIONES PENDIENTES

4.1. LA FLEXIGURIDAD COMO ESTRATEGIA PARA EVITAR

EL SESGO SECTORIAL DE LAS REFORMAS Y MITIGAR

LA OSCILACIÓN IDEOLÓGICA DE LAS POLÍTICAS DE MERCADO

Situaciones como las citadas exigen al Estado social y democrático de derecho una función proactiva. Esto incluye emprender acciones que impliquen una inversión adecuada en el individuo, para facilitar su permanencia en el mercado de trabajo, y la formulación de una estrategia integral que disminuya y elimine los efectos negativos ocasionados por la flexibilidad implementada o los supuestos de desregulación.

Así, pues, es necesario apostar por la flexiguridad como estrategia para trazar normas que modifiquen ciertos aspectos rígidos de la legislación laboral y aumenten al mismo tiempo la protección laboral básica por medio de la fiscalización, reduciendo de ese modo los efectos de la segmentación del mercado y las consecuencias negativas de la flexibilidad.

Los cuatro componentes básicos de la flexiguridad que se incorporarían son: 1) reformas en las normas relativas al régimen laboral; 2) un sistema fiable y adaptable de formación y capacitación profesional; 3) sistemas flexibles de protección social que atiendan necesidades de las personas que cambian de empleo o dejan el mercado de trabajo temporalmente; y 4) políticas activas de mercado de trabajo.

4.2. DEBATES PENDIENTES

4.2.1. *Suficiente flexibilidad, suficiente seguridad*

Una postura integral supone la unión de flexibilización y seguridad en una relación de interdependencia; ambas deben formar parte de la solución –cada una en la justa medida–, de modo que permitan a las empresas adaptarse eficientemente a las necesidades del mercado, sin dejar a los trabajadores desprovistos de seguridad. Consideramos que una reforma de este tipo, nunca vista en el Perú, puede elevar los niveles cualitativos del mercado laboral.

El componente flexible se centraría en permitir ceses individuales por razones económicas, graduar algunos beneficios laborales –que, en derecho comparado, son altos– para nuevos trabajadores y brindar una amnistía para la incorporación en planillas de trabajadores informales, con costos laborales menores que progresivamente alcancen a los establecidos para toda relación de trabajo (que es la solución propuesta por el Estado para formalizar el sector público).

Por su parte, los aspectos de protección se concentrarían en mejorar la cobertura geográfica de las fiscalizaciones laborales, reducir los aportes tributa-

rios cuando las empresas contratan a plazo indeterminado y por tiempo completo, brindar ventajas en licitaciones del Estado a buenos empleadores, conceder ventajas a empresas que apuesten por la productividad y capacitación laborales y fijar sistemas de protección social a trabajadores autónomos.

Se trata, en buena medida, de encontrar una regulación orientada hacia el equilibrio y la equidad en las relaciones laborales –donde los trabajadores, los empleadores y el Estado obtengan más ventajas que desventajas–, sobre la base de estudios técnicos y objetivos del mercado laboral que recojan experiencias de otros países y el necesario diálogo social en el Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo.

La flexiguridad entraña, en definitiva, una apuesta por una regulación normativa y un papel del Estado contrario a la visión tradicional: no la mera flexibilidad de los años noventa ni tampoco la exclusiva regulación protectora de los años ochenta.

4.2.2. Evaluación crítica de la negociación colectiva como instrumento de transformación

En la década del noventa, la política de flexibilización, el poder de negociación de los gremios empresariales y la fragmentación interna de la organización sindical como actor social de equilibrio provocaron el debilitamiento del poder de la negociación colectiva como instrumento de transformación.

Si bien es necesario que los sindicatos retomen el papel de equilibrio y contrapeso en el establecimiento de acciones negociadas y perdurables, es preciso que revaloricen su ideología, organización, objetivos y unidad, puesto que hace falta “un mecanismo que sea útil en procesos de unidad sindical en sus distintas formas posibles, desde la unidad de acción sobre objetivos concretos hasta procesos de recomposición de diferencias y de las contradicciones entre los sindicatos. Es necesario, pues, contemplar la unidad sindical como una forma de pluralismo” (Mariucci, 2005).

Si no existen organizaciones sindicales fuertes que cuenten con legitimidad y capacidad, no será posible servirse de la negociación colectiva para lograr cambios a largo plazo. Lamentablemente, la situación actual del sindicalismo tiene su origen en la individualización que sufrieron las relaciones laborales en pos de la flexibilidad, que, según se creía, podía solucionar los problemas del mercado de trabajo y que ocasionó la efectiva desarticulación del subsistema de relaciones colectivas. En consecuencia, el poder decisorio del empleador cobró fuerza en desmedro del equilibrio que debe existir en una negociación colectiva, pues el aumento de la capacidad reguladora del empleador generó una escasa demanda de servicios en materia de relaciones colectivas. No obstante, el índice de afiliación sindical ha crecido (en 2007 se afiliaron

algo más de 5000 trabajadores); hay mecanismos de presiones comerciales de los sindicatos, una mayor articulación sindical orientada a la eficiencia de sus intereses e incluso políticas de responsabilidad social.

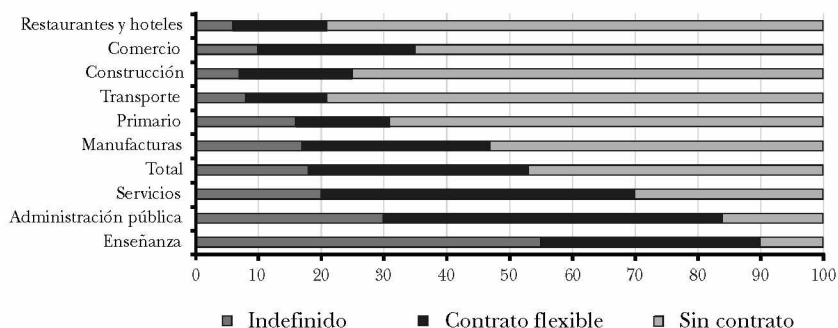
Por eso es necesario tomar conciencia de la importancia de la negociación colectiva con la finalidad de mejorarla e incentivar su uso. A través de ella se pueden regular y establecer medidas adecuadas al contexto actual, donde las empresas operan en más de un país, la migración laboral es cada vez más frecuente y la regulación del Estado pierde fuerza.

4.3. VIABILIDAD Y HERRAMIENTAS PARA ASEGURAR LA FLEXIGURIDAD

Antes de presentar las acciones derivadas de esta estrategia, es conveniente señalar cuatro aspectos:

- Es preciso reconocer la realidad social, política, económica y cultural peruana.
- Se requiere implementar un trabajo respecto de grupos sensibles al acceso del empleo.
- Es necesario eliminar o reducir las trabas a la competitividad, especialmente las relacionadas con la formalidad y la burocracia.
- Deben introducirse políticas para manejar adecuadamente las presiones sociales que inciden en las relaciones laborales.

Gráfico 3. Perú: empleo dependiente urbano según sector y tipo de relación laboral, 2006
(en porcentajes)



Fuente: Encuesta Nacional de Hogares (ENAH), 2006, y APOYO Consultoría.

La informalidad abarca todos los sectores de la población laboral y comprende más del 50% de los servicios, la construcción, la industria y el transporte. De esta estructura se colige que los niveles de protección social, como salud y pensiones, y el acceso a las prestaciones laborales son mínimos. Tan sólo el 25% de la población económicamente activa (PEA) está en planillas y tiene acceso a beneficios sociolaborales. Incluso en el sector urbano los niveles de informalidad son alarmantes, como se aprecia en el gráfico 3.

4.3.1. Diálogo social

El diálogo social se erige como un instrumento imprescindible que el Estado y los agentes laborales deben promover con mayor ímpetu para que toda norma o política general que se adopte sea consultada, informada o negociada previamente con las empresas y los trabajadores.

Pese a lo dicho anteriormente, el Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo todavía no ha logrado consolidarse plenamente como el ente que define los lineamientos generales de la política laboral y el punto de encuentro de todos los sectores comprometidos. Resultaría necesario, en la actual coyuntura, que todas las entidades que participan en dicho Consejo –y otros sectores que puedan sumarse, contando con el apoyo del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo– se esforzaran al máximo para que éste se constituya en una institución influyente que debe ser consultada antes de adoptar cualquier decisión.

Cabe preguntarse si es posible el diálogo laboral en la actual situación, y si se puede contar con normas laborales fruto del diálogo social. Ciertamente, las partes laborales tienen intereses encontrados; sin embargo, según determinadas pautas y lineamientos, es posible lograr acuerdos generales que luego sean canalizados por el Congreso y el gobierno. Por ejemplo, la pertinencia de las observaciones de la OIT a la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo (LRCT) fue, de una u otra forma, aceptada por las partes laborales, así como la necesidad de adecuar las observaciones de la OIT a la realidad laboral peruana para abordar los comentarios de los congresistas demócratas de los Estados Unidos exigidos como condición previa a la firma del TLC. Estos y otros ejemplos pueden seguirse para formular más acuerdos que sean resultados tangibles del diálogo social.

En todo lo dicho, no puede olvidarse el tema central de la distinción entre lo político y lo técnico. Las normas, si bien forman parte de la estructura política del Estado, no pueden desligarse de un análisis técnico favorable.

De lo expuesto anteriormente se desprende que existen retos por cumplir, como congregar a organizaciones verdaderamente representativas de los empleadores y los trabajadores en igualdad de condiciones, ofrecerles el apoyo

necesario para acceder a una formación continua y contar con un decidido interés del Estado por hacer del diálogo social una herramienta sólida para establecer y garantizar el cumplimiento de reglas con flexibilidad.

4.3.2. Acciones que garantizan la perdurabilidad de la reforma

a) *Reformas en las normas relativas al régimen laboral.* Las reformas laborales deben integrar la flexibilidad, que apunta a lograr una combinación suficiente de flexibilidad para promover la contratación formal y protección para asegurar a los trabajadores que se cumplirán las normas laborales.

Lo primero que debe haber es un plan sociolaboral y técnico viable que cuente con apoyo social. La reforma laboral debe prever, por un lado, el aumento de los mecanismos de cumplimiento, fiscalización y vigilancia laboral (los niveles de cumplimiento laboral del país están entre los más bajos) y, por otro, la revisión de los costos que producen distorsión en un mercado globalizado (según el Banco Mundial, el Perú está entre los 20 países más proteccionistas del mundo) y el fomento de la inversión en educación, tecnología e innovación.

El debate sobre la necesidad de introducir una reforma laboral debería dejar de basarse en el derecho laboral –la regulación de quienes tienen trabajo– para concentrarse en el derecho al empleo –el acceso a un trabajo decente–, dado que el primero rige al trabajador en planillas, mientras que el segundo abarca a todo trabajador, independientemente de su condición de subordinado (en planillas) o no (honorarios), así como también a aquellos que no están en ninguna de estas categorías (independientes, subempleados por horas e ingresos). El derecho al empleo también se ocupa de los mecanismos de creación, promoción y conservación del empleo adecuado y de la inserción laboral, de incentivar las mejores prácticas laborales y propiciar las condiciones adecuadas para que exista un nivel mínimo de cumplimiento y fiscalización de las obligaciones de trabajo.

Las reformas deberían centrarse principalmente en los siguientes aspectos:

- Permitir que las empresas realicen –previa acreditación del informe de una empresa auditora autorizada– el trámite de ceses individuales por motivos económicos. Hoy, una empresa en crisis económica no puede argumentar esa situación para despedir a un trabajador, sino a partir de 10 trabajadores (Toyama y Yamada, 2007: 22).
- Graduar algunos beneficios para los nuevos trabajadores (por ejemplo, reducir las vacaciones), de tal manera que los derechos adquiridos de los trabajadores actuales no se vean afectados.

- Utilizar contratos atípicos sin que eso ocasione fraude o vulneración de la normativa sociolaboral.
- Instaurar medidas de flexibilidad bidireccional (Almeda Castillo, 2007: 123) que permitan a los trabajadores elegir entre un mayor número de opciones con respecto al horario laboral, como bolsas de horas, demandas de producción y descansos compensatorios, y lograr un mayor equilibrio entre la vida familiar, el trabajo y la educación.⁵
- Propiciar un debate más profundo del Proyecto de Ley General de Trabajo, instrumento que pretende equilibrar las relaciones laborales tras las reformas de los años noventa.

b) *Componentes que han de implementarse en la formación y la capacitación.*

- Sistema de formación profesional.
- Sistema de normalización, certificación y acreditación.
- Medidas que vinculen la oferta educativa y la demanda laboral.
- Medidas que incentiven la inversión privada en capacitación de trabajadores y que, en ese sentido, eleven el grado de productividad y empleabilidad.
- Normativa adaptada y encauzada sobre modalidades formativas con el objetivo de ofrecer capacitación para el trabajo en el marco de los derechos que la Constitución reconoce.

Finalmente, el principal obstáculo del sistema de formación es que se considera un costo para las empresas, ya que los beneficios siempre son a largo plazo. A fin de revertir este aspecto, debería diseñarse una estrategia de capacitación de por vida para personas con empleo y personas desempleadas.

- El Estado debe asumir el papel de agente capacitador del sector desempleado o subempleado de manera directa o indirecta (delegando la capacitación en centros de formación profesional), realizar una tarea capacitadora regional en función de las necesidades, las actitudes y las aptitudes de los solicitantes y elaborar programas de reconversión laboral.

⁵ Es preciso señalar que en Europa la parte del empleo total representada por trabajadores distintos del modelo contractual clásico y los que trabajan por cuenta propia ha pasado de más del 36% de los trabajadores en 2001 a cerca del 40% de los trabajadores de la UE-25 en 2005. Para mayor información, véase Comisión de las Comunidades Europeas (2007a: 8).

- La responsabilidad de capacitación como medio para alcanzar una mayor productividad y, con ello, una mayor competitividad empresarial recae principalmente en el empleador. Si se realizan campañas sobre la importancia del capital humano como valor agregado de la empresa y se asegura la capacitación como instrumento de inversión, las empresas optarían por apoyar este instrumento. El Estado podría contribuir en este sentido si otorga beneficios tributarios mayores a los existentes o si concede certificaciones a las empresas que realicen labores capacitadoras que sirvan de ejemplo para otras.

c) *Seguridad social*. Dada la enorme insuficiencia en la seguridad social, es necesario implementar una seria reforma dirigida a lograr la inclusión social en el país, centrándose en los siguientes aspectos:

- El desarrollo de sistemas de protección social, para apoyar la eventual movilidad de los trabajadores, en los que se prevea la posibilidad de asegurar el progreso y la polivalencia del trabajador en el mercado de trabajo.
- La implementación de acciones de protección social idóneas para las relaciones de trabajo atípicas en las que resulta imposible la aportación mensual de la cuota considerando la naturaleza de la prestación laboral, de manera que la protección se dirija al trabajador como persona que pone a disposición su trabajo y no a la ocupación efectiva.

d) *Políticas activas del mercado de trabajo*. Es preciso formular políticas que aborden los problemas derivados del alto grado de informalidad, subempleo y desempleo. Para ello, es necesario considerar lo siguiente:

- Políticas sobre informalidad que cumplan con el objetivo gradual de formalizar el empleo ya existente. En el sector del trabajo la meta es presentar, en primer término, los beneficios que representa la formalidad en cuanto a capacitación, financiamiento y asistencia técnica, sin dejar de lado el papel y la presencia del personal de inspección.
- Políticas sobre incremento del empleo pleno y digno, dirigidas a crear oportunidades de empleo en zonas y grupos regionales, teniendo en cuenta el valor agregado de cada región (por ejemplo, crear oportunidades creativas en agroexportación en Ica). Lo importante es potenciar la información de la oferta y la demanda la-

borales. Cada región del país debe contar con medios informáticos y tecnológicos que le permitan saber con certeza cuáles son las necesidades y las oportunidades de esa zona, a fin de orientar la oferta educativa hacia esos aspectos. Si se establece una oferta educativa según las necesidades y oportunidades regionales, será posible enlazarlas con la demanda laboral considerando el grado y la calidad de profesionales y técnicos que las empresas requieren. Gracias a una información adecuada y clara del mercado de trabajo, se podrá vincular la oferta con la demanda laboral. El sector público, por medio de bolsas de trabajo, debe abandonar la actitud pasiva y originar canales de comunicación entre las empresas y el personal desempleado o subempleado, además de realizar visitas a las empresas y ofrecer una verdadera orientación vocacional según la perspectiva regional.

- Políticas positivas de empleo para sectores vulnerables, como los jóvenes, las personas con discapacidad y las mujeres. El objetivo consiste en promover acciones que hagan atractiva la contratación de estos actores sociales, por ejemplo:
 - Reformas normativas que concedan beneficios tributarios a las empresas que demuestren la contratación indeterminada de estos beneficiarios.
 - Cupos laborales mayores a los ya existentes en entidades públicas.

5. CONCLUSIONES

El diagnóstico económico laboral del Perú nos permite concluir que el país está forjando una economía en crecimiento en la que subsiste la segmentación laboral, ya que pocos gozan de los beneficios del marco normativo laboral. Las cifras macroeconómicas son alentadoras: en términos generales, los índices muestran resultados más que satisfactorios, especialmente propiciados por el crecimiento del consumo, la demanda interna y la inversión privada.

No obstante, actualmente sólo uno de cada cuatro trabajadores –cinco, en otros estudios– tiene acceso a derechos laborales y a seguridad social (salud y pensiones). El subempleo es la característica más destacada de la población y los niveles de productividad laboral son aún bastante bajos en comparación con otros países. La consecuencia de esta indefinición para afrontar la reforma es una paradoja: el Perú está entre los países que se encuentran en la cola de los niveles de cumplimiento de la normativa laboral pero, al mismo tiempo, está entre los 20 países más proteccionistas del mundo.

El régimen laboral peruano ha sido un ejemplo de la oscilación ideológica de las políticas del mercado de trabajo. De una regulación protectora en la década de los ochenta se pasó a la aplicación de una gama de acciones normativas flexibilizadoras en la década siguiente.

Desde 2001, las reformas laborales se han orientado a adecuar la legislación peruana a las observaciones de la OIT, y de los Estados Unidos dentro del marco de las negociaciones del TLC con ese país, a modificar aspectos puntuales derivados de la presión sindical –especialmente minera– y a introducir un sistema de regulación laboral en las micro y pequeñas empresas, que no ha tenido un impacto relevante en las relaciones laborales ni en la formalización de estas empresas, ni ha mejorado tampoco los niveles de acceso a las prestaciones laborales y asistenciales.

Recientemente se ha introducido una reforma en las micro y pequeñas empresas y se han reducido los niveles de protección social. Así, en las microempresas –hasta 10 trabajadores y ventas no superiores a 150 Unidades Impositivas Tributarias–, el Estado está subsidiando el acceso a un sistema nuevo de previsión social (salud y pensiones) y los trabajadores casi no tienen derechos laborales (mantienen casi sólo aquellos relacionados con el tiempo de trabajo: los referidos a los descansos y el pago de horas extraordinarias, así como la mitad de las vacaciones). Para las pequeñas empresas –hasta 100 trabajadores y ventas hasta 1700 Unidades Impositivas Tributarias–, se ha creado un nuevo régimen laboral equivalente a la mitad de los beneficios sociales del régimen general y el mismo sistema de seguridad social. Por último, a las demás empresas se les aplica el régimen general.

Cabe destacar que se ha formalizado la situación de los trabajadores estatales que no tenían derechos laborales. Sin embargo, el Estado solamente les ha otorgado derechos sociales y vacaciones en un cuarto sistema laboral que brinda menor protección.

Esta reforma laboral, concentrada en la reducción de costos laborales y un subsidio a las empresas para que accedan a la formalidad, no tendrá un efecto relevante en el mercado de trabajo. Solamente se ha centrado en la reducción de costos y la flexibilización, pero no incluye incentivos comerciales, ventajas reales para las empresas que apuestan por la formalidad, un tratamiento para la inversión en capacitación ni un marco para mejorar la productividad y la competitividad.

La flexibilidad y la seguridad no son términos contrapuestos. Para implementar una estrategia integral como la flexiguridad, ambos elementos deben mantener una relación de interdependencia.

La flexiguridad representa una estrategia equilibrada que se lleva a cabo en función de cuatro componentes: 1) reformas en las normas relativas al régimen laboral; 2) un sistema fiable y adaptable de formación y capacitación pro-

fesional; 3) sistemas flexibles de protección social que atiendan necesidades de las personas que cambian de empleo o dejan el mercado de trabajo temporalmente, y 4) políticas activas de mercado de trabajo.

La eficacia y perdurabilidad de la implementación de estrategias como la flexiguridad requiere fuentes de financiamiento y supone eliminar obstáculos e implementar acciones en todos sus componentes. Además, una condición necesaria es la consolidación del diálogo social y la participación de los cuatro actores sociales: el Estado, los gremios empresariales, los sindicatos y la sociedad civil.

Hasta el momento, el Perú no ha implementado una reforma laboral de flexiguridad. Los estudios en esta materia señalan que se ha producido el fenómeno de “huida del derecho laboral”. Es decir, se trata de un mercado de trabajo en el que es fácil encontrarse con relaciones laborales ocultas o simuladas, donde proliferan los recibos por honorarios, locaciones de servicios o trabajos autónomos, tercerizaciones y externalizaciones endebles –empresas contratistas que tienen como único gasto la planilla–, contrataciones laborales atípicas –de medio tiempo e intermitentes, entre otras– y todo un proceso de externalización de funciones laborales a favor de relaciones comerciales y civiles.

Además de la informalidad, otro problema es el subempleo, categoría laboral en la que se incluye a más de la mitad de los peruanos que reciben menos de la canasta básica familiar. También son temas por regular los índices de formación y capacitación de la fuerza laboral, que colocan al país en los últimos puestos del continente y agravan los fenómenos de evasión de la formalidad laboral que han sido moneda corriente en los últimos años. Tener trabajo estable, bien remunerado y con un buen empleador ha sido, y todavía es, un lujo, un “bien escaso”, según el profesor español Alonso Olea.

Ante este fenómeno, se debe apostar por una reforma integral y urgente del sistema de relaciones laborales, cuyo principal propósito sea la inclusión laboral, es decir, que cada trabajador peruano tenga cobertura laboral y social básica y se reduzca ostensiblemente el número de excluidos del sistema. Para ello, las normas deberían flexibilizar las condiciones de acceso al empleo –un acceso progresivo a derechos laborales es la mejor opción para los nuevos trabajadores– y el Estado debería garantizar una protección social y laboral mínima para todos –nadie debería, por ejemplo, dejar de tener un ingreso formal, un seguro de salud y de pensiones y vacaciones anuales, como mínimo–. Simultáneamente, la negociación colectiva debería convertirse en el instrumento de mejora de los estándares básicos, y un fuerte sistema de fiscalización laboral debería garantizar la equidad, tanto para trabajadores como para empleadores.

En un contexto como el actual, en el que el Perú goza de una situación económica estable y en crecimiento y un TLC con el mercado más grande del

mundo, existe una excelente oportunidad para reformar y modernizar las relaciones laborales, de tal manera que mejoren los niveles de protección y seguridad y se dicten las disposiciones relacionadas con un mejor acceso a la formalidad laboral.

El Estado tiene por delante una enorme tarea. Su actividad reguladora del mercado de trabajo, tan informal como poco competitivo, y su papel como fiscalizador del cumplimiento de las normas vigentes y de las que se dicten en un marco concertado son vitales. Sobre esto último, con la aplicación del TLC más la dinámica que se ha implementado desde 2007 en el sector trabajo –mayor presupuesto, más inspectores con mayores facultades, sistema de planillas electrónicas–, es previsible un incremento en las fiscalizaciones y multas y, con ello, un mayor índice de cumplimiento de las normas por parte de las empresas. Es posible que ese papel fiscalizador –y, principalmente, su eficacia–, así como la capacidad de los inspectores de detectar las infracciones no sólo en términos cuantitativos sino también cualitativos (tercerización, actos antisindicales, intermediación laboral, honorarios profesionales, cálculo de beneficios sociales), incentiven la formulación de denuncias laborales por parte de los trabajadores, quienes podrían terminar descubriendo que la administración del trabajo sí puede tutelar sus derechos.

En suma, es el Estado el que debe liderar la reforma en materia laboral, con normas y políticas de inclusión sociolaboral. Se presenta el desafío de implementar reformas que flexibilicen los mecanismos de acceso a un empleo decente –acceso progresivo a derechos laborales– y brinden al mismo tiempo la certeza de un cumplimiento eficaz de la legislación.

Desde una perspectiva macroeconómica, el gran reto es detener la tendencia hacia la informalización y la baja productividad de la fuerza laboral, que denota un nivel extremo de desprotección. Esta informalidad no sólo hace que un trabajador no reciba beneficios, sino que provoca un detrimento en la recaudación fiscal, además de un bajo salario. En tal sentido, la gran reforma está pendiente: propuestas normativas y una administración orientada a reducir la brecha de informalidad laboral y elevar el nivel de productividad y competitividad laborales.

El mundo laboral sigue cambiando y las respuestas del Estado todavía son lentas, tímidas o aisladas. Urge implementar la reforma integral del mercado laboral peruano público y privado. Es importante hacerlo con el mayor diálogo social, sobre la base de estudios técnicos e integrales y tomando en cuenta la experiencia de otros países.

VIII. Flexiguridad con informalidad: opciones y restricciones¹

Víctor E. Tokman

1. CONCILIAR FLEXIBILIDAD CON PROTECCIÓN:

LA FLEXIGURIDAD

La necesidad de mejorar la capacidad de competir en mercados abiertos y ampliados supone la existencia de relaciones laborales flexibles. Esta flexibilidad conduce a la difusión de la inestabilidad y las pérdidas de protección e introduce tensiones en la cohesión social, además de debilitar el apoyo de los trabajadores y sus organizaciones al proceso de globalización e integración. La experiencia de los países desarrollados parece indicar que existen diferentes combinaciones de modalidades de protección en el empleo y la seguridad social y laboral, con resultados diversos en cuanto a sus efectos económicos y en el empleo, así como en la percepción de seguridad de los ciudadanos (OIT, 2004a; Boyer, 2006).

En los países del norte de Europa (Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Irlanda y los Países Bajos), habitualmente asociados con una estrategia exitosa de flexiguridad, se combina una legislación laboral que se traduce en un bajo nivel de seguridad en el empleo con un gasto público en políticas de mercado de trabajo que asegura una protección elevada y promueve la rápida reinserción de los trabajadores en ese mercado. El resultado de esta combinación es una percepción de elevada seguridad por parte de los ciudadanos. Este modelo no es el único. En los países mediterráneos (España, Grecia, Italia y Portugal) existe una mayor seguridad en el empleo (producto de una legislación laboral más estricta) y un gasto menos generoso en políticas de mercado de trabajo, lo que da lugar a una percepción de inseguridad elevada.

Existen también situaciones intermedias con diferentes grados de éxito y con percepciones de seguridad también diferentes. Por una parte, en Alemania, Francia y Suecia existen niveles elevados tanto de seguridad en el empleo como de protección laboral y social. La percepción de seguridad de los ciudadanos es alta, pero inferior a la de los países del norte de Europa. Por otra

1 Para una versión extendida de este capítulo, véase Tokman (2008a).

parte, en los Estados Unidos y el Reino Unido la percepción de seguridad es baja, debido tanto a una legislación laboral más flexible como a un reducido gasto en políticas de protección.

Las percepciones son el resultado de apreciaciones subjetivas y de factores objetivos, por lo que la combinación de una elevada estabilidad en el empleo y una escasa protección puede derivar en una percepción de inseguridad para muchos que, si bien saben que la probabilidad de perder el empleo es baja, también saben que si ello ocurre su ingreso sustitutivo será inferior al que percibían y su tiempo de desempleo será probablemente más largo debido al ajuste más lento del mercado de trabajo. Por el contrario, una mayor inestabilidad laboral y, por ende, una probabilidad de desempleo más alta, asociadas a un mayor apoyo en cuanto a los ingresos y la reinserción, redundarán en un período de desempleo más corto y más protegido.

2. FLEXIGURIDAD EN AMÉRICA LATINA

La flexiguridad puede ser de utilidad para los países de América Latina que, en su mayoría, son de tamaño reducido y con un alto grado de apertura. Son también más vulnerables y tienen menos posibilidades de suavizar la intensidad de los ciclos económicos antes de que sus consecuencias se difundan internamente, y necesitan mejorar las condiciones de competitividad en los mercados internacionales. La diversidad de experiencias de los países desarrollados en cuanto a la conciliación de flexibilidad con protección funciona como una valiosa referencia, pero deben reconocerse las limitaciones que crea un marco estructural diferente.

El manejo de los instrumentos de seguridad del empleo y de protección laboral y social, así como las percepciones de los ciudadanos sobre la seguridad resultante permiten identificar en América Latina cuatro grupos de países de acuerdo con el grado de exigencia de su legislación laboral y con la importancia de los recursos públicos que se destinan a la protección laboral. En un extremo, de manera similar a lo que ocurre en los países desarrollados, se ubican los países con legislaciones laborales menos estrictas pero acompañadas por un gasto elevado en protección y donde la percepción de seguridad de los ciudadanos es la más alta de la región. En este grupo se incluyen la Argentina, Chile, Costa Rica y el Uruguay. En el otro extremo se ubican México, Panamá y los países andinos, con legislaciones laborales estrictas que aseguran una mayor estabilidad en el empleo mediante altos costos de despido, pero que destinan escasos recursos a la protección. El resultado en estos países es una alta percepción de inseguridad.

En el Brasil y la República Bolivariana de Venezuela la situación es intermedia, pues se combinan legislaciones laborales estrictas con un elevado nivel de protección. Como resultado de ello predomina una alta percepción de seguridad. Sin embargo, esta percepción es menor que la registrada en los países del Cono Sur y Costa Rica. Asimismo, en los países pequeños y abiertos, como los centroamericanos, Bolivia y la República Dominicana, hay legislaciones laborales menos estrictas, pero más rigurosas que las existentes en el Cono Sur y con un gasto en protección laboral menor. El resultado es una alta percepción de inseguridad, pero menor que la registrada en México, Panamá y los países andinos.

Cuadro 1. América Latina (países seleccionados): niveles de protección sociolaboral y del empleo

		Protección sociolaboral	
		Alta	Baja
Protección del empleo	Alta	Brasil y República Bolivariana de Venezuela	Colombia, Ecuador, México, Panamá, Paraguay y Perú
		Legislación laboral: segunda más estricta. Gasto en protección social: segundo más alto. Percepción de seguridad: segunda más alta.	Legislación laboral: la más estricta. Gasto en protección social: segundo más bajo. Percepción de seguridad: la más baja.
	Baja	Argentina, Chile, Costa Rica y Uruguay	Bolivia, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y República Dominicana
		Legislación laboral: la menos estricta. Gasto en protección social: el más alto. Percepción de seguridad: la más alta.	Legislación laboral: segunda menos estricta. Gasto en protección social: segundo más bajo. Percepción de seguridad: segunda más baja.

Fuente: Legislación laboral, según índice de grado de exigencia de despidos, incluye flexibilidad de contratación y despidos: Banco Mundial, *Doing Business, 2004*, Washington, D.C.; gasto en protección social como porcentaje del PIB, incluye pensiones: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama social de América Latina, 2005 (LC/G.2288-P)*, Santiago de Chile, 2005; percepción de inseguridad: *Latinobarómetro, 2005*, Santiago de Chile, 2005.

Las clasificaciones resumidas revelan la heterogeneidad de los países de América Latina y de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), en la que se aprecia la existencia de combinaciones diferentes de políticas de protección sociolaboral y de empleo, así como sus resultados en términos de percepción de seguridad. En los países desarrollados existen políticas de conciliación de protección del empleo con seguros sociales de desempleo, con crecientes componentes de “activación”.² Las diferencias entre los países de ambas regiones se centran en el uso de la legislación laboral como instrumento para proporcionar seguridad en el empleo y en la asignación de recursos para la protección laboral y social. Mientras que el costo de la regulación para brindar seguridad en el empleo en los países latinoamericanos en promedio triplica con creces el costo de los países de la OCDE, las contribuciones a la seguridad social muestran una relación inversa. En la OCDE los recursos asignados con este propósito son 1,5 veces superiores a los asignados en América Latina (Heckman y Pagés, 2005).³

Las indemnizaciones son el mecanismo privilegiado y justificado en los países latinoamericanos para compensar a los trabajadores por la pérdida del empleo. Es simple, brinda protección y fuertes incentivos para la búsqueda de empleo, pero supone la existencia de problemas de capacidad de pago cuando las empresas se encuentran con dificultades financieras en caso de quiebra o cierre. Por ello, la complementación con seguros o mecanismos que separen los fondos para indemnizaciones de los fondos de las empresas puede proporcionar mayor seguridad y su existencia podría permitir la reducción de los costos de despido. Sin embargo, como correctamente advierte Blanchard (2003), estas dos medidas no son sustitutos perfectos, en vista, por una parte, de la legitimidad de la compensación de los trabajadores y, por la otra, de las limitaciones asociadas a los seguros en general. Los trabajadores enfrentan tempranamente en el ciclo laboral situaciones de desempleo cuando no han acumulado fondos suficientes para sobrellevar largos períodos sin trabajar. Por ello, estos fondos deben complementarse con la cobertura de un seguro público, provisto por un organismo, suficientemente generoso pero condicionado a la búsqueda y aceptación de trabajo.

2 Siguiendo los lineamientos de la Unión Europea adoptados en Lisboa, los países están destinando recursos adicionales a las políticas laborales activas (intermediación, programas de empleo para grupos vulnerables y capacitación) e introduciendo, al mismo tiempo, mayores exigencias en las políticas laborales pasivas (seguros de desempleo).

3 Una estimación más reciente de Loayza, Oviedo y Servén (2005) arroja que la regulación laboral en América Latina supera en promedio un 27% a la de la OCDE y es mayor que la estimada en todas las regiones en desarrollo.

3. FLEXIGURIDAD Y FACTORES LIMITANTES ESTRUCTURALES

Las diversas modalidades de flexiguridad permiten afirmar que existen opciones para promover la creación de empleo productivo y protegido. La efectividad potencial de estas políticas en América Latina es menor porque, por una parte, existe una economía informal extendida a la que se vuelca la mayoría de los excluidos del mercado de trabajo formal y, por otra, porque los recursos fiscales no alcanzan a financiar un sistema de protección social y laboral lo suficientemente generoso para proporcionar seguridad a toda la población. El primer aspecto se relaciona con el avance registrado en la formalización del mercado laboral, tanto en lo referente a la importancia y naturaleza de las relaciones laborales como al tamaño de las unidades productivas. El segundo se asocia al nivel de la carga tributaria y a la proporción del gasto público que se destina a las políticas laborales activas y pasivas y a la seguridad social.

La heterogeneidad laboral en América Latina es muy marcada en los países y entre ellos. Alrededor de 2005, en promedio, el 30% de la fuerza de trabajo de la región se encontraba en zonas agrícolas y los asalariados representaban el 64% de los ocupados en las zonas urbanas. El 63% de la fuerza laboral no agrícola estaba ocupada en la economía informal.⁴ Esta heterogeneidad afecta el alcance de las políticas laborales y se traduce en una baja cobertura de la protección social y laboral. La cobertura de la protección social, en promedio, sólo llega al 38,7% del total de ocupados y al 45,4% de los ocupados urbanos.⁵

Las diferencias de un país a otro respecto de cada uno de estos indicadores son significativas. Mientras que en algunos de ellos menos del 10% de los trabajadores desempeña sus tareas en zonas rurales, como ocurre en el Uruguay y la Argentina, en otros países, como Nicaragua, ese porcentaje alcanza el 54%. Los asalariados urbanos corresponden a tres de cada cuatro ocupados en Chile y la Argentina, pero sólo al 48% de éstos en Guatemala. La economía informal varía entre un mínimo del 38% en Chile y el 87% en Bolivia, y la cobertura de protección urbana alcanza a entre el 67% y el 68% en Costa Rica y

4 Incluye trabajadores por cuenta propia, familiares no remunerados, servicio doméstico y empleadores y trabajadores de microempresas con menos de cinco trabajadores. También comprende a todos los trabajadores que no tienen una relación de trabajo reconocida o a quienes no se les reconocen o respetan sus derechos laborales donde sea que se encuentren ocupados (Tokman, 2008b).

5 Medido como el porcentaje de ocupados que efectúan contribuciones para pensiones (CEPAL, 2006; Tokman, 2006). Si se refiere al porcentaje de ocupados en zonas urbanas que realizan contribuciones para pensiones, salud, o ambas, la cobertura aumenta a alrededor del 60% (OIT, 2007).

Chile, pero sólo incluye a alrededor del 20% en el Paraguay, el Perú y Bolivia (Tokman, 2006).

A pesar de esta diversidad de situaciones, los países tienden a agruparse en categorías similares a las señaladas con relación a los modelos analizados de flexibilidad. Los países con mayor seguridad son a su vez los más urbanizados, con un alto predominio de asalariados y con una informalidad más reducida. En promedio, son los que mayor cobertura de protección registran tanto a nivel nacional como urbano. En el otro extremo, la mayor inseguridad se encuentra en los países menos urbanizados, con un menor número de asalariados, una mayor informalidad y una baja cobertura de protección social. Esto parece indicar que en los países en que se observa una mayor percepción de seguridad existe una mayor posibilidad de difusión de los efectos de esta seguridad al conjunto de la población (Chile, la Argentina, Costa Rica y el Uruguay). Los que registran una alta percepción de inseguridad, por el contrario, también muestran factores limitantes estructurales significativos, lo que repercutiría en el efecto potencial de las políticas analizadas.⁶ En una situación intermedia se encuentran el Brasil y la República Bolivariana de Venezuela, aunque también podrían incluirse México y Panamá.

La disponibilidad de recursos fiscales en América Latina es inferior a la de los países de la OCDE y constituye un factor limitante adicional. En promedio, la carga tributaria en los países de América Latina alcanzaba al 15,7% del Producto Interno Bruto (PIB) en 2000, mientras que en los países de la OCDE era 2,3 veces superior y en la Unión Europea (15 países) superaba el 40%. En el período 1990-2005 los valores fluctuaron entre un 30,9% en el Brasil a menos del 9% en la República Bolivariana de Venezuela, Guatemala y Haití. Los países que registran una carga tributaria más alta son los que, a su vez, presentan menores factores limitantes estructurales para introducir políticas de seguridad laboral y social. En el Brasil, el Uruguay, la Argentina y Chile se registró una carga tributaria durante el período mencionado de alrededor del 25% (Gómez Sabaini, 2006).⁷

El destino del gasto público constituye también un factor determinante de las diferencias entre los países latinoamericanos entre sí, y entre éstos y los países desarrollados. Los países con mayores ingresos tributarios no sólo poseen mayor capacidad de gasto, sino que asignan una mayor proporción de éste a las políticas laborales. A su vez, estas últimas logran un mayor alcance al diri-

6 Se incluyen tanto los países más pequeños y abiertos como los países andinos (Colombia, el Ecuador y el Perú).

7 En el caso de Chile la carga tributaria incluye las contribuciones efectuadas en las cuentas individuales para pensiones. Al constituir un ahorro forzoso, son equivalentes a impuestos.

girse a mercados de trabajo más homogéneos y formalizados. Los países de la OCDE destinan a las políticas laborales el 2,14% del PIB, en promedio, y los de la Unión Europea el 3,25%. Los países con mayor percepción de seguridad son los que más recursos destinan a estas políticas, superando el 3% y alcanzando su máximo en Dinamarca con el 4,5% del PIB. A su vez, en Alemania, Francia y Suecia, donde se registra también un alto grado de seguridad, se destina, en promedio, el 3% del PIB a las políticas laborales activas y pasivas. Los países del Mediterráneo y los países anglosajones destinan menos recursos, que en promedio alcanzan el 1,6% y el 0,8% del PIB respectivamente. Esto se compara con la asignación de los países con mayores ingresos fiscales de América Latina, que alcanza el 0,46% en el Brasil y el 0,27% en la Argentina, situándose Chile en una posición intermedia con un 0,32%.⁸

Es interesante destacar también que todos los países de la OCDE destinan una mayor proporción del PIB a las políticas laborales pasivas (seguros de desempleo) que a las activas, con excepción del Reino Unido. Sin embargo, a medida que disminuye el coeficiente de gasto público para políticas laborales, las brechas entre ambos tipos de medidas se reducen. En el Brasil, la Argentina y Chile, por el contrario, las políticas activas superan a las pasivas en términos de participación en los recursos asignados. De hecho, los seguros de desempleo sólo existen, además de en los tres países mencionados, en el Ecuador, la República Bolivariana de Venezuela y el Uruguay, y la cobertura, como porcentaje de los desempleados, fluctúa entre el 9% en el Uruguay y el 2,8% en el Ecuador (Velásquez, 2005).⁹

4. INFORMALIDAD: UN CONCEPTO EN EVOLUCIÓN PERMANENTE

La existencia de la informalidad laboral, particularmente en los países en desarrollo, es ampliamente reconocida, pero su definición y origen evolucionan de manera permanente. La difusión del concepto “sector informal” es atribuible al informe de empleo de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Kenia de 1972, en el que se reconoce que el problema de empleo en

8 La información sobre la distribución del gasto público en América Latina (incluidas la seguridad social y las políticas laborales) muestra que los países más seguros son los que registran coeficientes más altos de inversión, que en promedio alcanzan el 9,4% y el 8,1% del PIB. Los países menos seguros presentan coeficientes inferiores al 2,8% y los más inseguros registran un promedio del 1% (CEPAL, 2005).

9 En promedio, la cobertura de los seguros existentes sólo alcanza el 0,66% de la fuerza de trabajo de esos países.

países en desarrollo, a diferencia de lo que ocurre en los más desarrollados, no se manifiesta en el desempleo, sino, principalmente, en una ocupación que genera ingresos insuficientes para la supervivencia.¹⁰ Ésta es la situación de los “trabajadores pobres”, quienes se desempeñan en actividades caracterizadas por su baja productividad, que se definen por oposición a las actividades formales y se traducen en la exclusión del acceso a los mercados y a los recursos productivos.

En América Latina el análisis se enriqueció con diversos puntos de vista. Se incorporó la lógica de la supervivencia a partir del proceso de insuficiente creación de empleo. Esta postura se fundamenta en las vertientes estructuralistas desarrolladas por Raúl Prebisch y la CEPAL y lleva a concluir que el sector informal surge como resultado de la presión ejercida por el excedente de oferta de mano de obra y la insuficiente creación de empleo, particularmente de buenos empleos. Ante la necesidad de sobrevivir, las personas se ven obligadas a buscar trabajos de baja productividad y bajos ingresos (Souza y Tokman, 1976). Estas actividades (producción o venta de algo) generan una entrada fácil, requieren un capital y calificaciones reducidos y presentan escasa división de tareas y de jerarquías. La mano de obra ocupada en estas actividades está constituida por el empleador, que se desempeña también como trabajador, y por los familiares no remunerados y los asalariados, generalmente sin contrato. Constituye una alternativa de empleo de gran flexibilidad que permite aprovechar eficientemente el tiempo disponible de la familia y utilizar recursos compartidos entre la empresa y el hogar. El resultado de esta forma de producción es la baja productividad y la desprotección, pero constituye una opción para aprovechar el capital disponible aunque escasamente trasladable fuera del hogar.

En ambas perspectivas señaladas el elemento básico de análisis es la unidad productiva, pero se reconocen relaciones con el resto de la economía y la segmentación en el mercado de trabajo. Las primeras se observan directamente en la venta de bienes y, en particular, de servicios, e incluso en la subcontratación. La segmentación en el mercado de trabajo se observa en la movilidad restringida y en los diferenciales de salarios intersectoriales, aun para trabajadores con una dotación de capital humano similar.¹¹

Esta vertiente conceptual no fue hegemónica, sino que, incluso en el ámbito de la OIT, diversos investigadores cuestionaron el carácter autónomo

10 La misión de la OIT fue dirigida por R. Jolly y H. Singer. Se reconoce también la influencia de trabajos previos, escasamente difundidos, de Hart (1973), quien también integró la misión.

11 Tokman (1978) analiza el tipo de relaciones intersectoriales existentes y considera una balanza de pagos entre el sector informal y el formal.

atribuido al sector informal y pusieron énfasis en la relación laboral encubierta y subordinada de los asalariados e incluso de quienes trabajan por su cuenta (Lubell, 1991). Estas observaciones llevaban a concluir que existía una explotación y extracción del excedente por parte de los sectores más organizados.

A fines de los años setenta y en los años ochenta estas interpretaciones adquirieron una mayor difusión al ser vinculadas con la necesidad de aumentar los márgenes de ganancia de las grandes empresas mediante la descentralización del proceso de producción y, principalmente, del trabajo. Las formas de subcontratación del siglo XIX (textiles y confecciones) se actualizan y dan paso a una diversidad de relaciones de subordinación que van desde los subcontratos directos hasta las actividades que aparentemente se desarrollan autónomamente, pero que en esencia contribuyen a abaratar el costo de la mano de obra (confecciones, colocación de personal por parte de intermediarios, distribución informal) o a suministrar materia prima a precios más reducidos (lo que incluye el reciclamiento de basura). La vinculación de las empresas informales con las empresas organizadas responde desde esta perspectiva a la necesidad de descentralización para adaptarse a la globalización y a los cambios en la división internacional del trabajo (Portes, Castells y Benton, 1989). Se atribuye al sector informal un doble papel: reducción de costos y erosión del poder sindical. Se le asigna además un carácter universal porque existe tanto en los países en desarrollo como en los desarrollados.

Tres décadas después de la introducción del concepto de sector informal en la OIT, la propia organización, recogiendo las múltiples dimensiones que fueron emergiendo en el análisis, reconoce que la preocupación por el sector informal como una erosión estructural de la capacidad de protección no podía aislarse del creciente proceso de precarización laboral. Este proceso se observa a partir de los años ochenta y afecta no sólo a los que se ocupaban en el sector informal, sino también a los trabajadores en empresas formales. Esto culmina con la adopción del concepto de "economía informal" en la 90ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo de 2002.¹² Esta categoría amplía la de sector informal, agregando a la unidad productiva las relaciones laborales que no estén legalmente reguladas o protegidas. Con ello, la nueva definición suma a los ocupados en el sector informal, a todos los trabajadores inde-

12 Debe reconocerse la influyente contribución de Mujeres en Empleo Informal: Globalizando y Organizando (WIEGO), que apoyó este cambio para incorporar a la definición original ciertos tipos de empleos precarios que desempeñan mayoritariamente los pobres (Chen, Vanek y Carr, 2004).

pendientemente del lugar en que trabajen y cuya relación de empleo no esté sujeta a los estándares de la legislación laboral.¹³

De manera paralela, adquiere importancia una interpretación inscrita en una vertiente liberalizadora que asigna a la legislación y a la regulación una responsabilidad fundamental por la existencia de la informalidad. La inadecuación de esos marcos regulatorios origina las actividades informales y a la vez restringe su expansión productiva (De Soto, 1986). Esta inadecuación deriva de una herencia colonial que se traduce en regulaciones y estructuras burocráticas con altos costos, que constituyen obstáculos para el desarrollo de las pequeñas actividades productivas. Más recientemente, este enfoque de la informalidad ha dado origen a una ampliación de la interpretación que destaca el carácter voluntario de la informalidad, particularmente de los trabajadores independientes, que prefieren ser informales porque desempeñándose fuera de los marcos legales obtienen un ingreso mayor. Esto además se da en países donde los beneficios de acceder a la protección social derivada de la formalidad son limitados y existen alternativas universales o programas no contributivos que atenúan la desprotección. El “escape” como decisión voluntaria es racional en un ámbito de regulaciones inadecuadas y onerosas y coexiste con la “exclusión” que se produce tanto por la segmentación del mercado de trabajo como por las dificultades existentes para desarrollar negocios en pequeña escala (Perry y otros, 2007). Con un diagnóstico similar al anterior, pero una orientación estratégica diferente, se propone modificar la legislación, simplificar los procedimientos y empoderar a los trabajadores informales. Dicho empoderamiento de origen jurídico debe estar acompañado por la capacidad de estos trabajadores de hacer oír su voz y organizarse.

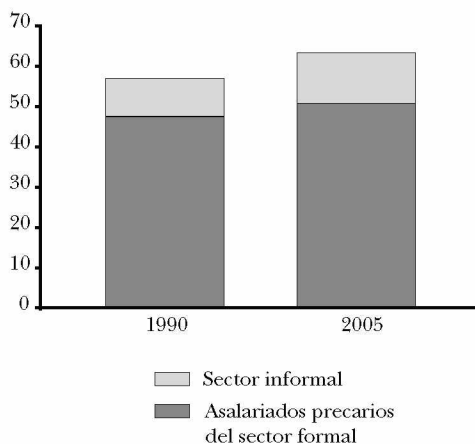
5. INFORMALIDAD: DIMENSIONES, ESTRUCTURA Y DIVERSIDAD ENTRE PAÍSES

La economía informal en América Latina concentraba el 63,3% del empleo no agrícola en 2005. El sector informal alcanzaba el 50,7%, mientras que el 12,6% estaba constituido por asalariados sin protección ocupados en empresas formales. El sector informal constituía el 80% del empleo en la economía informal, pero el 20% restante eran trabajadores informales en empresas for-

13 Esta definición permite también aplicar el concepto de economía informal de manera universal, dada la existencia de relaciones laborales “no estandarizadas” en los países miembros de la OCDE.

males.¹⁴ Entre 1990 y 2005, la economía informal se expande del 57% al 63,3% de la ocupación no agrícola, lo que resulta del crecimiento tanto del sector informal como de los trabajadores formales precarios. Aunque ambos grupos contribuyen de manera similar a la expansión de la economía informal, la tasa de crecimiento de los asalariados formales no protegidos casi quintuplica la registrada por el sector informal. En 2005 éste estaba compuesto por un 55% de trabajadores por cuenta propia no calificados, un 33% de trabajadores de microempresas con menos de cinco ocupados y un 12% de trabajadores del servicio doméstico.

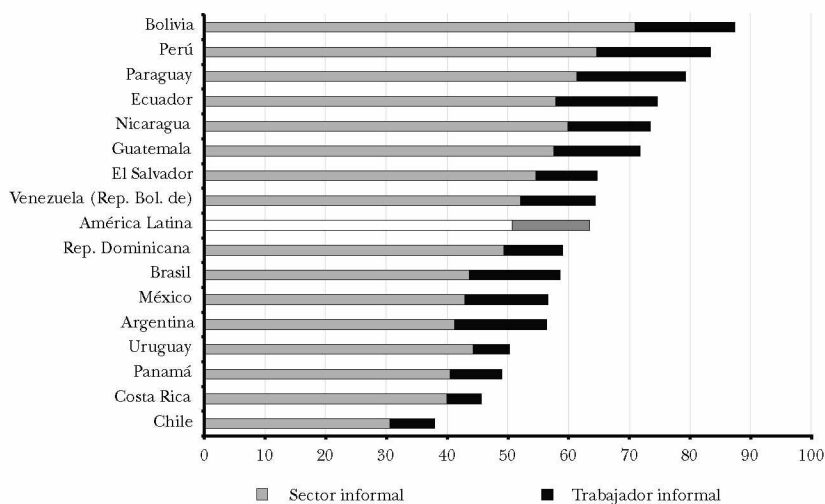
Gráfico 1. Evolución de la economía informal, 1990-2005
(en porcentajes del empleo no agrícola)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de encuestas de hogares, y V. E. Tokman, "From the consensus reforms to reforms for protected and inclusive employment", *IDS Bulletin*, vol. 39, n° 2, 2008.

14 Se utilizó como valor representativo de los trabajadores en empresas formales cuyos derechos laborales no se respetan plenamente el porcentaje de trabajadores ocupados en dichas empresas que no efectúan contribuciones a ningún sistema de pensiones.

Gráfico 2. Economía informal, por país, 2005



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de encuestas de hogares de cada país.

La situación difiere de un país a otro. En Chile, el 38% del empleo no agrícola era informal en 2005, mientras que en Bolivia y el Perú, las cifras llegaban al 87,4% y al 83,4%, respectivamente. Es posible distinguir al menos tres grupos de países: 1) aquellos donde el empleo en la economía informal supera el 65%, entre los que se incluyen principalmente los países andinos y los centroamericanos (Bolivia, el Ecuador, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, el Paraguay, el Perú y la República Bolivariana de Venezuela); 2) aquellos donde el empleo en la economía informal se ubica entre el 55% y el 65% y que incluyen a la Argentina, el Brasil y México, y 3) aquellos donde el porcentaje de informalidad es inferior al 50%, como el Uruguay, Panamá y Costa Rica, e incluso inferior al 40%, como Chile (véanse el gráfico 3 y el cuadro 2).

Las diferencias en la intensidad de la economía informal se observan también con relación al sector informal, con excepción del grupo intermedio donde se encuentran los tres países de mayor tamaño de América Latina. En el primer grupo están los países con niveles más altos de economía informal y en los que también existe un sector informal más grande y una mayor precariedad laboral en el sector formal de mayor dimensión. De manera similar, el grupo de los países más formalizados registra también menores niveles de sector informal y, en particular, un alto grado de formalidad de los asalariados en

empresas formales. En promedio, alrededor del 93% de los asalariados en empresas formales posee una relación de trabajo formal y tiene acceso a protección laboral y social. Los países del grupo intermedio, en el que se ubican la Argentina, el Brasil y México, disminuyen sus diferencias con el grupo anterior con relación al tamaño del sector informal, pero la proporción de asalariados no protegidos ocupados en empresas formales alcanza alrededor del 15% (véanse el cuadro 3 y el gráfico 2).

Cuadro 2. Economía informal en América Latina, 1990-2005
(en porcentajes del empleo no agrícola)

	1990	2005 ^a
Economía informal	57,0	63,3
Sector informal ^b	47,5	50,7
Asalariados precarios del sector formal ^c	9,5	12,6

a. El porcentaje de 2005 no difiere de manera significativa en el análisis de 5 o de 16 países.

b. En sector informal se incluyen datos de 16 países.

c. En asalariados precarios del sector formal se incluyen datos de 5 países.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de encuestas de hogares; y V. E. Tokman, "From the consensus reforms to reforms for protected and inclusive employment", *IDS Bulletin*, vol. 39, n° 2, 2008.

La importancia de los trabajadores por cuenta propia no incluidos en la informalidad constituye un factor adicional de diferenciación que debe considerarse en la formulación de políticas. Como se señaló más arriba, en promedio, alrededor del 55% de los ocupados en el sector informal son trabajadores por cuenta propia, porcentaje que se reduce al 44% si se lo considera en relación con el conjunto de la economía informal. Las diferencias de un país a otro también son significativas.

En general, pueden distinguirse dos grupos de países, en cuanto al peso de la participación del trabajo independiente en comparación con el trabajo asalariado informal, sea en microempresas, servicio doméstico o, incluso, en situación precaria en empresas formales. En el primer grupo se incluyen los países con una mayor informalidad que, asimismo, muestran una participación de los trabajadores independientes en el sector informal en torno a un valor medio del 60%, con límites superiores cercanos al 70% en la República Bolivariana de Venezuela y la República Dominicana, y al 65% en el Perú, Bolivia y el Ecuador. Los países centroamericanos que también pueden incluirse en

este grupo registran una participación levemente inferior a la media señalada para el grupo, que equivale, a su vez, al 50% de la economía informal. El grupo restante está constituido por los países con menor informalidad en los que la participación de los trabajadores por cuenta propia en el sector informal es, en promedio, de un 46%, y en la economía informal se reduce al 38%. Costa Rica es el país que registra una menor participación de estos trabajadores, con porcentajes del 40% y el 35% respectivamente, pero en la Argentina la importancia con relación al sector informal se eleva al 52%, y se reduce al 33% al considerar la economía informal. Esto destaca la importancia de los asalariados precarios en empresas formales.

Cuadro 3. Economía informal, por país, 2005^a

País	Sector informal	Trabajadores precarios	Economía informal
Chile	30,6	7,4	38,0
Costa Rica	39,9	5,7	45,6
Panamá	40,5	8,5	49,0
Uruguay	44,3	6,0	50,3
Argentina	41,2	15,2	56,4
México	42,9	13,7	56,6
Brasil	43,6	15,0	58,6
Rep. Dominicana	49,3	9,8	59,1
América Latina	50,7	12,8	63,5
Venezuela (Rep. Bol. de)	52,0	12,5	64,5
El Salvador	54,6	10,1	64,7
Guatemala	57,6	14,2	71,8
Nicaragua	59,9	13,6	73,5
Ecuador	57,9	16,7	74,6
Paraguay	61,3	18,0	79,3
Perú	64,6	18,8	83,4
Bolivia	70,9	16,5	87,4

a. Porcentajes del empleo urbano; promedio aritmético para América Latina. Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de encuestas de hogares de cada país.

6. EXCLUSIÓN O ESCAPE: DIFERENCIALES DE INGRESO EN EL SECTOR INFORMAL

En las diferentes definiciones de empleo informal se reconoce que éste resulta de la exclusión de los trabajadores de los puestos mejor remunerados y protegidos en el sector formal. Esto responde tanto a la insuficiencia del ritmo de creación de empleos como a la segmentación existente en el mercado de trabajo, a la inadecuación de la legislación que inhibe la entrada en funcionamiento de nuevas unidades productivas y a la estrategia de descentralización de las empresas para disminuir los costos tributarios y de la regulación. Existe consenso en que ello afecta a los asalariados informales, pero se argumenta asimismo (Perry y otros, 2007) que los trabajadores independientes y los microempresarios optan por la informalidad porque no valoran los beneficios potenciales de incorporarse a la formalidad dada la baja calidad de los servicios prestados por el Estado y su limitada capacidad de ejecución. Según ese estudio, en estos grupos predomina una visión no salarial que conduce a la informalidad como opción de flexibilidad, autonomía y desarrollo de habilidades que genera mayores beneficios, tanto en términos pecuniarios como no pecuniarios. Este segmento respondería al denominado "escape", que se produciría de manera voluntaria.

La microempresa familiar permite conciliar la disponibilidad de tiempo de la familia con los escasos recursos disponibles, razón por la cual se presenta como una opción eficiente en un contexto de pocos recursos y de empleos adecuados a las necesidades (Tokman, 1978). Constituiría también una opción empresarial-familiar que permite movilizar mano de obra conciliando funciones –como en el caso de la mujer que combina sus tareas de ama de casa y madre con el trabajo, y de los hijos que combinan la escuela y el trabajo–, así como utilizar bienes familiares, como la habitación que a la vez funciona como local comercial, y los medios de transporte para uso familiar que suplen las necesidades de la microempresa. Esta modalidad introduce un grado de flexibilidad que permite conciliar roles y recursos. Sin embargo, la interpretación más reciente mencionada más arriba destaca también que el "escape" genera mayores ingresos que los que se obtendrían incorporándose al sector formal. Por esta razón, los trabajadores independientes y los microempresarios carecerían de incentivos para la inclusión.

El examen de los diferenciales de ingresos según sectores y categoría ocupacional aporta más antecedentes sobre estos temas. En promedio, en América Latina los ocupados en el sector formal perciben un ingreso medio que es un 80% mayor que el que perciben los ocupados en el sector informal. Ello responde tanto a las diferencias de productividad entre unidades productivas según su tamaño, como a las de capital humano y a la capacidad de negociación

colectiva, inexistente en las empresas informales. Los trabajadores independientes y los microempresarios informales perciben un ingreso medio que es un 28% mayor que el que registra el sector en su conjunto y supera un 57% el de los asalariados informales. No obstante, dicho ingreso es un 13% inferior al que percibirían si encontraran empleo como asalariados en empresas con más de cinco trabajadores, lo que constituye un incentivo para formalizarse aunque se pierda autonomía a cambio de mayores ingresos.

Las diferencias entre trabajadores independientes y microempresarios informales son, sin embargo, muy significativas. Un trabajador independiente no calificado podría en promedio triplicar su ingreso si lograra convertirse en microempresario, aunque sea informal. Su ingreso es un 16% mayor que el de los asalariados informales, lo que significa que no tendría incentivos para cambiar de situación, aunque sí en el caso de una ocupación asalariada en el sector formal con un aumento de ingreso medio esperado del 36%. El "escape" no parece justificarse a partir de la información disponible. Los microempresarios informales, por el contrario, no tendrían incentivos para pasar a un trabajo asalariado, aun formal, porque la movilidad significaría una reducción de sus ingresos a un tercio de los que perciben en la informalidad. Sus alternativas serían crecer en las microempresas formalizándose, dado que existe una asociación directa entre formalización y tamaño del establecimiento. Esto se observa en las microempresas y, con mayor intensidad, en las empresas de mayor tamaño.

Los promedios pueden ocultar la situación particular de cada país, por lo que es conveniente analizar los diferenciales de ingreso por país (véase el cuadro 4). En primer lugar, se confirma que en los países analizados los trabajadores independientes podrían hasta triplicar su ingreso si se convierten en microempresarios, aunque sean informales. En la República Bolivariana de Venezuela este beneficio sería mayor. En segundo lugar, el trabajo independiente constituye una opción válida o al menos neutral en relación con el trabajo asalariado en el sector informal en la mayoría de los países. Sólo en la República Bolivariana de Venezuela los trabajadores asalariados informales perciben un ingreso que es un tercio mayor que el de los independientes. Por otra parte, en Chile, la Argentina, México, la República Dominicana, el Uruguay y el Brasil, el ingreso de los trabajadores independientes supera largamente al de los asalariados informales. Por último, sólo en la Argentina, Chile y, en menor medida, México, no existirían incentivos para convertirse en asalariado formal, por lo que ser independiente informal podría obedecer a una decisión voluntaria más que a una exclusión.

Cuadro 4. Diferenciales de ingreso entre trabajadores independientes y asalariados, 2005

País	TI/As < 5 ^a	TI/As > 5 ^b	TI/E < 5 ^c	TI/E > 5 ^d
Argentina	2,17	1,35	0,38	0,21
Bolivia	0,86	0,40	0,31	0,11
Brasil	1,27	0,70	0,32	0,16
Chile	2,36	1,30	0,32	0,15
Costa Rica	0,89	0,53	0,50	0,29
Ecuador	1,00	0,60	0,36	0,17
El Salvador	0,96	0,62	0,33	0,28
Guatemala	0,82	0,37	0,26	0,10
Honduras	0,59	0,30	0,24	0,13
México	1,74	0,93	0,35	0,09
Nicaragua	1,05	0,59	0,33	0,05
Panamá	0,84	0,45	0,30	0,14
Paraguay	0,83	0,47	0,27	0,07
Perú	0,89	0,40	0,30	0,09
Rep. Dominicana	1,53	0,79	0,38	0,25
Uruguay	1,29	0,64	0,34	0,21
Venezuela (Rep. Bol. de)	0,67	0,42	0,14	0,08
Promedio aritmético	1,16	0,64	0,32	0,15

a. TI / As < 5: Trabajador independiente en relación con asalariado en microempresas con menos de cinco trabajadores.

b. TI / As > 5: Trabajador independiente en relación con asalariado en empresas con más de cinco trabajadores.

c. TI / E < 5: Trabajador independiente en relación con empleadores en microempresas con menos de cinco trabajadores.

d. TI / E > 5: Trabajador independiente en relación con empleadores en empresas con más de cinco trabajadores.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

7. INFORMALIDAD, RELACIÓN LABORAL Y PROTECCIÓN SOCIAL

El empleo y el reconocimiento legal de la existencia de una relación laboral constituyen requisitos imprescindibles para acceder a la cobertura de la seguridad social. Los desempleados de países como los latinoamericanos enfrentan generalmente una doble exclusión: la carencia de empleo y la desprotección social, lo que resulta tanto de la casi inexistencia de seguros de desempleo

como de la insuficiencia y escasa cobertura de las pensiones no contributivas (cuando existen). La forma de incorporación al mercado de trabajo también influye, generando diferencias de importancia a nivel de protección social.¹⁵

Los ocupados en la economía informal tienen un acceso más restringido a la cobertura de protección social, dado que los independientes no tienen ninguna relación laboral, y los asalariados ocupados en microempresas acceden sólo parcialmente a ésta. Aun en el caso de los asalariados que trabajan en empresas formales, la precariedad del empleo se manifiesta, entre otras cosas, en el cumplimiento parcial de las obligaciones de protección laboral y social. En el caso de los asalariados, aunque exista una relación laboral, ésta no es usualmente reconocida ni avalada por un contrato de trabajo –o este contrato no prevé una cobertura plena– o la responsabilidad por las contribuciones se diluye debido a la subcontratación.

Los trabajadores independientes y los microempresarios registran los menores niveles de cobertura de protección social, ya que, en promedio, en América Latina sólo el 13,5% de ellos realizaba contribuciones alrededor de 2002 (CEPAL, 2006; Tokman, 2006). Ninguno de ellos está sujeto a una relación laboral y en la mayoría de los países sus contribuciones al sistema de pensiones carecen de obligatoriedad. El 21,7% de los asalariados de microempresas tiene acceso a protección, mientras que entre los asalariados informales de empresas formales esa cifra sólo se eleva al 29%. En promedio, para los ocupados en la economía informal, la cobertura sería de alrededor del 20%.¹⁶ La inserción al mercado de trabajo mediante el empleo en la informalidad genera desprotección, aunque su intensidad varía de un país a otro. Los países que tienen menores niveles de informalidad y mayor cobertura en cuanto a la protección muestran menores diferencias entre coberturas según el tipo de inserción laboral. En Costa Rica, Chile y el Uruguay, entre el 35% y el 38% de los ocupados en el sector informal posee cobertura, mientras que en Guatemala, Nicaragua, el Perú y el Paraguay la cobertura registrada fluctúa entre el 2% y el 3,5%. Si se considera además que los trabajadores informales en empresas formales sólo alcanzan el 6% de los ocupados urbanos en el primer caso, mientras que en el segundo triplican ese porcentaje, las diferencias entre los países respecto de la cobertura de los ocupados en la economía informal son aún mayores.

Una dimensión que también afecta el acceso a la protección social es la existencia o no de contrato de trabajo y el tipo de contrato que se posee. El 63%

15 Dada la información disponible para este análisis, se adopta la contribución al sistema de pensiones como indicador de acceso a la protección social.

16 Estimación sobre la base de información de 16 países (CEPAL, 2006; Tokman, 2006).

de los asalariados posee contrato de trabajo. El 78% de los que poseen contrato lo tienen por tiempo indefinido y el resto posee otros tipos de contrato. Al agregar los asalariados que no poseen contrato escrito y los que poseen contratos a plazo fijo, más de la mitad de los asalariados en América Latina se encuentra en una situación de informalidad (Tokman, 2007c).¹⁷ Esta proporción varía de un mínimo del 21% en la Argentina a un máximo del 74% en Bolivia. El contrato de trabajo constituye el reconocimiento jurídico de la relación laboral y es un requisito para acceder a la protección social.

La protección social alcanza al 85% de los asalariados con contrato formal y al 15% de los que no poseen relación laboral reconocida. La cobertura entre los que poseen contratos por tiempo indefinido llega al 89%, pero para quienes poseen otros contratos se reduce al 65%. Los porcentajes de cobertura entre los asalariados de microempresas disminuyen al 50% en los que poseen contratos y al 10% en los que carecen de él. La diferencia de cobertura según la duración del contrato se reduce del 63% en los de tiempo indefinido al 35% en otros tipos de contratos.

Debe señalarse, asimismo, que el 68% de los asalariados de microempresas no posee contrato de trabajo, mientras que entre los que lo tienen predominan los de tiempo indefinido. Por el contrario, un 74% de los asalariados de empresas formales tiene una relación laboral reconocida, pero poco más de la mitad tiene contratos permanentes.

8. UNA OPCIÓN ESTRATÉGICA PARA LA INCLUSIÓN SOCIAL Y LA COMPETITIVIDAD

La flexiguridad, según se define al comienzo de este análisis, consiste en compatibilizar flexibilidad con seguridad, algo necesario en un mundo más abierto y globalizado, como instrumento para mejorar la capacidad de competir. No existe, ni aun en los países más desarrollados, una receta estratégica única sobre la manera de lograr la consistencia entre ambos componentes. Por el contrario, las políticas de empleo y de protección laboral y social responden a las especificidades de cada país, por lo que su articulación es variable, aunque se intenta responder al desafío común de aumentar la competitividad en mercados más volátiles e inciertos.

Los países en desarrollo, y en particular los de América Latina, muestran todavía restricciones estructurales que limitan los efectos potenciales de estas

17 Promedio aritmético de 16 países en 2002 (datos de la CEPAL).

políticas. La existencia de una economía informal significativa requiere de una estrategia de inclusión económica y social. La falta de esta estrategia es un obstáculo para la aplicación de las políticas generalmente recomendadas e impide enfrentar los problemas de empleo, inestabilidad y desprotección laboral. Más aún, una estrategia que no aborde la informalidad de manera adecuada puede desembocar en una expansión de esta última. En parte, la economía informal constituye un desequilibrio estructural y, en parte, también es el resultado de políticas laborales diseñadas para aumentar la competitividad que se traducen en una creciente inseguridad y desprotección.

El sentido de pertenencia constituye un pilar de la cohesión social. Ésta se logra mediante la adquisición de la titularidad de los derechos civiles, económicos y sociales, lo que significa incluir a todos los ciudadanos en la dinámica del desarrollo y en el bienestar que ese desarrollo promueve. Los países de América Latina han registrado importantes progresos en materia de derechos civiles y políticos con el asentamiento de la democracia, después de un largo período de gobiernos autoritarios y de restricción de libertades. La agenda en la actualidad se ha desplazado hacia la ciudadanía económica y en particular hacia la ciudadanía social, condiciones necesarias para enfrentar las desigualdades existentes y para que todos sean reconocidos como miembros de la sociedad (CEPAL, 2007b). La pobreza, la informalidad y la exclusión reflejan la falta de acceso a los recursos, los bajos ingresos y la elevada vulnerabilidad, y constituyen una carencia de ciudadanía en la medida en que no se reconoce a muchas personas la titularidad de los derechos. Esta situación va en detrimento del sentido de pertenencia, que se adquiere mediante la inclusión asociada al reconocimiento y a la participación.

Es dentro de esta perspectiva que puede inscribirse una reorientación estratégica destinada a incorporar la informalidad en la modernidad (Tokman, 2004). Ello requiere una estrategia global complementada por estrategias y políticas específicas en distintos ámbitos, el ejercicio de los derechos a desarrollar actividades productivas y de los derechos laborales, incluido el derecho a la protección.

La Comisión para el Empoderamiento Jurídico de los Pobres, constituida a nivel mundial en el marco de las Naciones Unidas, propone una estrategia para que los pobres que se encuentran en la informalidad avancen en el ejercicio pleno de sus derechos e intereses frente al Estado, los mercados y los demás ciudadanos.¹⁸ Los objetivos que se han de alcanzar son el acceso a oportunidades y a la protección, lo que se espera lograr mediante el ejercicio de los derechos reconocidos legalmente de acceso a la justicia y a la propiedad, así

18 Véase Comisión para el Empoderamiento Jurídico de los Pobres (2008).

como los derechos laborales y a desarrollar actividades productivas. El reconocimiento legal de la identidad y del derecho a organizarse y a expresarse permitiría a los pobres participar directamente en la promoción de las reformas y las acciones legales necesarias para corregir las fallas del mercado, de las políticas públicas y de las instituciones regulatorias (Chen, 2006).

Una propuesta más restringida destinada a incorporar al sector informal en la modernidad se inscribe dentro de la perspectiva señalada anteriormente (véase Tokman, 2004, 2006 y 2007b). Esta reorientación estratégica se basa en tres principios básicos. En primer lugar, buscar la inclusión social comenzando por la habilitación de los derechos económicos y sociales de los excluidos en lugar de hacerlo, como es habitual, mediante la persecución del cumplimiento de las obligaciones. En segundo lugar, la extensión de la "formalización" se justifica no desde la perspectiva de los incluidos, sino principalmente por los beneficios que la formalidad puede brindar a los ocupados en el sector informal y a las actividades que realizan. Por último, los efectos esperados no se producen automáticamente, sino que requieren nuevos comportamientos y actitudes de los interesados, a fin de lograr un clima más propicio para el desarrollo de sus actividades. Esto significa una transformación cultural de quienes trabajan en la economía informal. En definitiva, la formalización abre la puerta a la ciudadanía económica y social y ambas constituyen, a su vez, un requisito para la pertenencia y la plena incorporación a una sociedad más incluyente.

La economía informal incluye dos formas principales de exclusión. La primera es la existencia de un sector informal significativo y no decreciente. Allí están gran parte de los empleos y es donde obtienen sus ingresos la mayoría de los pobres y los grupos de ingreso medio-bajo. Se trata de empresarios y trabajadores, y muchos de ellos desempeñan ambas actividades simultáneamente, pertenecen al mundo de los excluidos, ya que tienen bajos ingresos, y sufren la desprotección e inestabilidad. La segunda forma de inserción es la de los trabajadores de empresas formales o de cadenas productivas con distintas modalidades de subcontratación que no gozan de seguridad laboral ni de protección plena. Todos requieren una estrategia comprehensiva que promueva la inclusión social a partir del reconocimiento de la titularidad de los derechos civiles, económicos y sociales. Requieren asimismo reformas tanto productivas como laborales que incluyan al menos cinco pilares: el desarrollo productivo y la regulación de las actividades informales, los derechos laborales en empresas informales con capacidad de pago limitada, las medidas contra la inseguridad y desprotección de los trabajadores informales en empresas formales, la regulación de relaciones laborales difusas y, por último, la protección social para los trabajadores informales.

9. CINCO PILARES ESTRATÉGICOS PARA LA ECONOMÍA INFORMAL

9.1. DESARROLLO PRODUCTIVO Y REGULACIÓN DE LAS ACTIVIDADES INFORMALES

Se trata de reconocer a los microempresarios y trabajadores independientes el derecho a desarrollar actividades productivas que les permitan generar ingresos y al mismo tiempo disminuir la vulnerabilidad derivada de su condición de informalidad. Para ello es necesario adaptar las regulaciones existentes a las posibilidades de cumplimiento de los trabajadores informales mediante la adecuación de un sistema normativo diseñado para empresas de mayor tamaño y sectores más organizados sin contemplar las posibilidades de los que no están en condiciones de cumplir con los requisitos exigidos. A partir de esta reorientación que asigna prioridad al reconocimiento de la formalidad, se proponen mecanismos que incluyen el derecho a iniciar y llevar adelante negocios, a legitimar la propiedad, a separar el patrimonio de la empresa y el empresario informal y a ejercer el derecho a vender en espacios privados y públicos habilitados para tal fin.

También es necesario ajustar y simplificar el proceso de reconocimiento para facilitar el cumplimiento de las obligaciones. Las trabas burocráticas existentes para iniciar o finalizar actividades requieren muchos recursos y tiempo debido a las numerosas leyes y regulaciones que han de cumplirse y a la ineficiencia de las autoridades en el procesamiento de los trámites. Se han adoptado numerosas medidas para simplificar los sistemas de registro, unificándolos y disminuyendo los trámites administrativos, y se ha propuesto agilizar los procedimientos mediante la introducción de registros y ventanillas unificadas, lo que se traduciría en menores costos de formalización. Como se señala en un estudio de la OIT (2006), estas regulaciones se aplican en general a todas las empresas, pero las más afectadas son las pequeñas porque carecen de los medios y la información necesarios para cumplirlas.

Según otro estudio (Loayza, Oviedo y Servén, 2005), en América Latina estas regulaciones son 2,6 veces mayores que en los países de la OCDE, superan a las existentes en los países asiáticos y sólo en África y Oriente Medio son más numerosas. Se ha avanzado significativamente en la apertura del comercio y en la modernización financiera, mientras que el rezago mayor se registra en las regulaciones para la obtención de licencias para abrir y cerrar negocios. Sobre estos aspectos se sugiere asociar de manera automática las autorizaciones para ejercer negocios individuales o familiares a la acreditación de identidad.

Existe una necesidad de avanzar en el reconocimiento del derecho de propiedad mediante métodos simplificados. De Soto ha propuesto simplificar su certificación y adaptarlo a las condiciones de propiedad de facto. Esto supondría abandonar los prerrequisitos contractuales y el suministro de prueba de

propiedad, utilizando métodos alternativos de reconocimiento como el usufructo prolongado, la presentación de testigos y el reconocimiento de límites por parte de terceros con intereses en conflicto. Además, la acreditación del derecho de propiedad sobre los activos que poseen los trabajadores informales abriría oportunidades de acceso al crédito.

La separación de activos del individuo y del empresario es también un factor importante para habilitar legalmente a los microempresarios a realizar negocios y evitar que las pérdidas patrimoniales asociadas al resultado de la actividad productiva se trasladen a la familia. Para ello se requiere la existencia de sociedades mercantiles que se adecuen a las necesidades de la microempresa, como las sociedades individuales de responsabilidad limitada ya existentes en varios países.

La situación de los vendedores ambulantes merece atención especial, ya que es necesario conciliar el derecho de uso de los espacios públicos y el derecho de los vendedores de tener una ocupación que les genere ingresos. Estas actividades deben ser reguladas en un marco unificado que incluya aspectos legales, fiscales y laborales. A ello contribuiría el acceso de los interesados a espacios urbanos mediante arriendos o propiedad con el objeto de desarrollar las actividades comerciales de acuerdo con las normas municipales vigentes. Debería también conciliarse la ubicación de los espacios disponibles con la existencia de un transporte público que asegure el acceso de los potenciales compradores. Por último, la promoción de la organización de los vendedores, tanto a nivel de mercados específicos como a niveles más agregados, permite mejorar su capacidad de negociación con las autoridades locales y con los proveedores.

La adecuación de la regulación señalada generará mayores oportunidades para el desarrollo productivo de las actividades informales. La factibilidad de avanzar en el proceso de formalización depende principalmente de la capacidad de crecimiento de la unidad productiva. Existe experiencia en el apoyo productivo a estas actividades facilitando el acceso a los recursos productivos (capital y crédito, calificaciones y formación, y tecnologías) y a los mercados (organización y localización). Los temas regulatorios son, sin embargo, los que poseen un mayor efecto sistémico potencial. La ampliación del acceso al crédito requiere el reconocimiento legal del capital, mientras que la capacidad de asumir riesgos comerciales sin afectar el patrimonio familiar puede acrecentarse arbitrando formas jurídicas más adecuadas para constituir y desarrollar empresas. La introducción de técnicas contables y de administración permite mejorar la gestión y, en consecuencia, los resultados de las empresas. De igual manera, la posibilidad de reconocer y regular las relaciones laborales que se desarrollan en las microempresas depende de la capacidad de cumplimiento de las obligaciones, lo que está asociado al éxito de la empresa informal. Éstas

constituyen condiciones previas para mejorar la productividad, invertir en capacitación y avanzar en la protección laboral y social de los trabajadores.

9.2. DERECHOS LABORALES EN EMPRESAS INFORMALES CON CAPACIDAD DE PAGO LIMITADA

En las empresas informales se encuentra más de un tercio de los trabajadores asalariados del sector privado de América Latina y el 68% de ellos no posee un contrato de trabajo escrito.¹⁹ Ello significa que para la mayoría la protección laboral y social no constituye un derecho, ya que carece de una relación laboral reconocida. A su vez, las unidades productivas informales tienen escasa capacidad de pago para enfrentar las obligaciones inherentes a la relación de trabajo.

El reconocimiento de la relación laboral, incluyendo pruebas de la existencia de un contrato no escrito, como el cumplimiento de horarios y el pago periódico de remuneraciones registrado en la contabilidad o avalado por presencia de testigos, permitiría avanzar hacia el logro de relaciones laborales reguladas y protegidas. Dotaría a los trabajadores de credenciales para incorporarse a los sistemas de protección y promovería la adecuación de los microempresarios a la lógica de los negocios.

Este primer paso enfrenta posibilidades restringidas de cumplimiento dada la reducida capacidad de absorción de los costos asociados a la formalización de sus trabajadores (Tokman, 2001). En Colombia, el 76% de las microempresas no podía pagar los costos laborales en su totalidad; para lograrlo se estimaba que las ventas tendrían que duplicarse. En el Perú, el 85% de las microempresas tampoco estaba en condiciones de absorber los costos, ya que de hacerlo era necesario reducir sus utilidades de la mitad a la totalidad. Sin embargo, el 15% en Colombia y el 49,5% en el Perú cumplían parcialmente con algunas obligaciones.

En parte, esto ocurre también porque el diseño de la protección responde a las características de las empresas de mayor tamaño, pero la adecuación no debe confundirse con la desregulación, porque atender las necesidades de las microempresas no puede convertirse en una justificación para el deterioro de las condiciones laborales existentes. Lo anterior no excluye introducir modificaciones que respondan a las demandas de aumento de eficiencia y amplíen la cobertura del mercado de trabajo organizado.

19 Los empleados domésticos constituyen alrededor del 30% de los asalariados del sector informal.

Una alternativa es diseñar sistemas normativos especiales para las micro y pequeñas empresas, lo que significaría la existencia de sistemas duales o preferenciales, práctica seguida en varios países, como la Argentina, el Brasil y el Perú. Esta opción, sin embargo, presenta inconvenientes tanto por razones de eficacia de la regulación como de principios. Se presta a la elusión de las leyes fiscales y laborales y genera barreras al crecimiento de las microempresas cuando se establecen montos máximos de capital. En el ámbito laboral se afectan principios, porque se aceptaría un trato diferente de los trabajadores ante la ley, según el tamaño de la empresa en que estén ocupados. Por ello, se prefiere un sistema único de regulación (OIT, 1991), lo que no excluye sistemas simplificados de impuestos o financiamiento con tasas preferenciales.²⁰ Incluso en los temas laborales se aceptan formas que se adapten mejor a las características de las pequeñas empresas, particularmente en relación con la negociación colectiva.

Otra alternativa de diferenciación es reconocer la existencia de una situación dual de hecho, pero sin convertirla en una dualidad de derecho. Esto no significa renunciar a la aplicación de sanciones, sino reconocer que la existencia del incumplimiento responde a la incapacidad de pago. Ello no debería tampoco significar la abstención de la fiscalización, sino innovar en la inspección reconociendo la realidad. La OIT (2006) propuso una estrategia innovadora de vigilancia del cumplimiento de la legislación laboral en micro y pequeñas empresas, que supone que la regulación será más efectiva cuantas más opciones existan para reforzar el cumplimiento, opciones que permitirían fiscalizar y corregir los problemas de manera gradual.

En análisis anteriores (Tokman, 2008b) se ha propuesto introducir un estado de preformalización que, además de regularizar las microempresas como unidades productivas, establezca un límite mínimo laboral obligatorio incorporando los derechos fundamentales del trabajo contenidos en la Declaración de la OIT de 1998 relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo: libertad de asociación y negociación colectiva, prohibición de trabajo forzoso y del trabajo infantil y no discriminación. Esto equivale a trasladar los derechos humanos al ámbito del trabajo. Se incorporarían además otros derechos relacionados con las condiciones de trabajo: salarios mínimos, horas de trabajo y enfermedades relacionadas con el trabajo.²¹

20 En la Argentina, el Brasil, el Paraguay y el Uruguay existen regímenes fiscales especiales aplicables a las microempresas que introducen un monotributo mediante el que se sustituyen todos los tributos por una tasa única. Esto permite simplificar la declaración y, excepto en el Paraguay, se incluyen también las contribuciones de seguridad social.

21 Este límite mínimo ampliado se ha incorporado en los acuerdos de libre co-

A diferencia del conjunto de obligaciones laborales cuyo cumplimiento se restringe por incapacidad de las microempresas, este límite mínimo no debe estar sujeto a tolerancia, pues se trata de valores irrenunciables. Un límite mínimo no significa aceptar que quienes trabajan en el sector informal tendrán sólo acceso a derechos laborales restringidos. Por el contrario, lo que se propone es reconocer la necesidad de avanzar mejorando la capacidad de cumplimiento de las empresas informales y comprometiéndolas en esa dirección. Su aplicación debería ser materia de seguimiento, promoción y fiscalización, teniendo en cuenta la especificidad del sujeto de regulación.²² El establecimiento de compromisos para el avance en el cumplimiento de metas sería similar al que se aplica en el seguimiento de algunas normas internacionales del trabajo de la OIT. El estado de preformalización sería por un período definido para evitar su prolongación en el tiempo, lo que de hecho se constituiría en un sistema laboral dual.²³

9.3. MEDIDAS CONTRA LA INSEGURIDAD Y DESPROTECCIÓN DE LOS TRABAJADORES INFORMALES EN EMPRESAS FORMALES

La inseguridad y la desprotección se asocian a la inexistencia de relaciones laborales reconocidas legal y explícitamente, pero también a la existencia de relaciones que se rigen por contratos diferentes al contrato de trabajo por tiempo indefinido. Ambas situaciones se presentan tanto en microempresas como en empresas formales. Sin embargo, las primeras predominan en las empresas informales, mientras que las segundas lo hacen en las empresas formales, por lo que sus trabajadores se consideran integrantes de la economía informal.

mercio firmados por los Estados Unidos con varios países latinoamericanos, entre ellos, México, Chile, los países de Centroamérica y la República Dominicana, el Perú, Panamá y Colombia (estos dos últimos sin sanción definitiva en la actualidad). Más recientemente, la propuesta ha sido incorporada en las recomendaciones de la Comisión para el Empoderamiento Jurídico de los Pobres (2008) y en las recomendaciones del Consejo Asesor Presidencial, Trabajo y Equidad (2008), designado por la presidenta de Chile, Michelle Bachelet.

- 22 En Chile, la Dirección del Trabajo aplica desde 2001 una modalidad de inspección pedagógica a las microempresas que permite sustituir las multas por la asistencia a un curso de capacitación sobre legislación laboral, reconociendo las limitaciones que existen en estas empresas en el acceso a la información y su incapacidad de acudir a asesores profesionales.
- 23 El régimen laboral especial adoptado en Colombia para las micro, pequeñas y medianas empresas reduce las contribuciones laborales y tributarias de manera gradual, pero tiende a la convergencia hacia el régimen general en un período de cuatro años.

La hegemonía del contrato por tiempo indefinido ha debido competir con nuevas formas contractuales introducidas por las reformas laborales que buscan una mayor flexibilidad laboral y la reducción de los costos laborales no salariales como instrumentos para aumentar la competitividad en economías más abiertas. No reducen generalmente la protección de los trabajadores mientras están empleados, ni tampoco son ilegales porque han sido introducidas y promovidas mediante reformas legislativas.

En 1991 y 1995 en la Argentina y en 1993 en el Perú, se adoptaron reformas laborales amplias que introdujeron un conjunto de formas contractuales atípicas con los objetivos mencionados. Los costos laborales no salariales no fueron significativamente diferentes en las distintas modalidades de contratos (Chalcana, 2005), lo que parece indicar que las obligaciones laborales y la protección se mantendrían en niveles similares a los de los contratos por tiempo indefinido. La excepción son los trabajadores no registrados y los que poseen contratos promovidos dirigidos a incentivar el empleo de grupos específicos.

Aunque pueden existir pérdidas de protección en las nuevas modalidades contractuales, el efecto principal es la incertidumbre respecto de la continuidad del contrato vigente. Esta inseguridad afecta a los trabajadores y sus familias, así como a la productividad, al disminuir los incentivos para el aprendizaje y la innovación. Por ello, conviene limitar la utilización de estos contratos, centrando la búsqueda de flexibilidad en el contrato de largo plazo.

Ésta ha sido la experiencia de España, país pionero con su reforma de 1981 en la flexibilización laboral a los trabajadores que ingresan al mercado de trabajo, pero sin afectar los niveles de protección de los trabajadores con contratos permanentes. Se introdujeron doce modalidades de contratos especiales que incluyeron menores costos de despido, reducciones de contribuciones a la seguridad social durante los dos primeros años de vigencia, y que se dirigieron a grupos específicos de menores de 30 años y mayores de 45 años, a los desempleados de larga duración y a las personas con discapacidad.

Tanto en España como en la Argentina se cambia la orientación de las reformas laborales a partir de mediados de los años noventa. En España se redefine la estrategia mediante un acuerdo tripartito, se limita el uso de contratos por tiempo determinado a la negociación colectiva y se traslada la búsqueda de flexibilidad al contrato permanente facilitando el procesamiento del despido en la justicia laboral según la causal y reduciendo los costos de los despidos. En 2006 un nuevo acuerdo tripartito fortalece la reorientación anterior promoviendo la conversión de los contratos por tiempo determinado a contratos por tiempo indefinido si durante un período de treinta meses el mismo trabajador acumula más de veinticuatro meses en la misma empresa o con contratos sucesivos en el mismo puesto de trabajo. También se introducen bonos para mujeres, jóvenes y desempleados de larga duración que reciban con-

tratos por tiempo indeterminado, se reducen las contribuciones a la seguridad social y se precisa la definición de colocación ilegal de trabajadores entre empresas y las acciones contra esta práctica.

En la Argentina, a su vez, se introduce un cambio similar en la orientación de sus reformas laborales de 1998 y 2000, limitando el uso de contratos atípicos, reduciendo la indemnización por despido en los contratos de larga duración y extendiendo la duración del período de prueba. En el Brasil la reforma de 1998 introduce los contratos atípicos pero condicionados a la creación de nuevos puestos de trabajo y traslada a la negociación colectiva la determinación de los límites de contratación con esta modalidad.

A partir de la experiencia se reconocen las limitaciones de la búsqueda de flexibilidad mediante contratos atípicos y sus efectos sobre el empleo con estabilidad y protección. La reorientación significa evaluar nuevamente la importancia del contrato por tiempo indefinido pero adaptado para reducir sus costos de despido. Se limita la renovación de contratos atípicos a períodos determinados para evitar su conversión de hecho en contratos de largo plazo y se somete al acuerdo tripartito la determinación de los límites para su utilización.

9.4. REGULACIÓN DE RELACIONES LABORALES DIFUSAS

Un cuarto ámbito de regulación es el de las relaciones de trabajo que a los efectos de este análisis se denominarán “difusas”, porque son difíciles de reconocer, están encubiertas o quedan desamparadas debido a las omisiones de la legislación laboral o de la vigilancia de su cumplimiento. En muchos casos las obligaciones y los derechos de las partes no están claros, lo que puede traducirse en pérdida de protección de los trabajadores. Son cada vez más importantes en el contexto de la globalización y la descentralización de la producción, y se vuelve necesario establecer los derechos de los trabajadores y asignar las responsabilidades respecto del cumplimiento de las obligaciones entre las diferentes empresas involucradas.

La OIT, luego de un proceso de análisis que comenzó en 1998, aprobó en 2006 la *Recomendación sobre la relación de trabajo* (n° 198) en la que se exhorta a los países a clarificar la legislación para garantizar la protección a los trabajadores que ejercen su actividad en el marco de una relación de trabajo. En ella se aboga también por la determinación de la existencia de una relación de trabajo y la distinción entre trabajadores asalariados e independientes. Para ello se destaca la importancia de promover métodos que permitan determinar la existencia de una relación de trabajo (remuneración periódica, responsabilidad sobre las instrucciones y el control, horario, provisión de materiales y herramientas, entre otras). Se propugna la adopción de medi-

das para perseguir las relaciones de trabajo encubiertas y se exhorta también a que se promulguen normas aplicables a todas las formas contractuales, incluidas las que involucren a varias partes, y que estipulen quién es el responsable de la protección. En definitiva, se avanza en el establecimiento de un marco que haga más transparentes las relaciones laborales encubiertas y permita identificar al empleador responsable en todos los casos, incluido el de la subcontratación.

Desde esta perspectiva es interesante destacar la aprobación de una ley de subcontratación en Chile en 2006 que restringe exclusivamente el suministro de personal a los trabajos de corta duración y las tareas excepcionales (reemplazos, actividades ocasionales o urgentes, entre otros). Con el fin de asegurar el cumplimiento de las obligaciones laborales, obliga a registrarse y constituir una garantía financiera para cubrir los sueldos y la previsión de trabajadores en caso de incumplimiento. En cuanto a los trabajadores subcontratados, la responsabilidad es de la empresa contratista, pero la empresa contratante también tiene responsabilidades laborales. La ley transforma la responsabilidad subsidiaria existente en solidaria, lo que significa que la empresa contratante debe responder juntamente con el contratista por el cumplimiento de las obligaciones. La empresa contratante puede ejercer su derecho de exigir certificados de cumplimiento de las obligaciones laborales por parte del contratista y retener de los ingresos pendientes los montos necesarios en caso de incumplimiento. De este modo puede transformar su responsabilidad en subsidiaria.

El Convenio n° 177 de la OIT adoptado en 1996 aporta elementos para la formulación de un marco de regulación del trabajo a domicilio. En apariencia, este tipo de trabajo puede considerarse como una actividad desarrollada por cuenta propia o en asociación familiar. Sin embargo, en numerosas ocasiones constituye trabajo asalariado dependiente que no se realiza en ninguna empresa pero que va destinado a una empresa subcontratante o a algún intermediario. Se trata de actividades generalmente desarrolladas por mujeres, con ayuda familiar, incluso de niños, y que no están contempladas en la legislación laboral, lo que determina la inexistencia de una relación de empleo reconocida y la consiguiente desprotección y ausencia de capacidad de negociación.

El convenio establece como objetivo de las políticas nacionales la igualdad de trato entre trabajadores a domicilio y otro tipo de trabajadores, teniendo en cuenta sus características especiales. La igualdad de trato incluye el derecho a crear o asociarse en organizaciones de su preferencia y de participar en las actividades de esas organizaciones (libertad de asociación), la protección contra la discriminación, el cumplimiento de la edad mínima de trabajo, la remuneración y la protección en el área de la seguridad y la salud en el trabajo,

la seguridad social y maternal.²⁴ Como se observa, el mínimo de derechos establecidos coincide con el propuesto para las microempresas, con el agregado de la seguridad social y la cobertura de maternidad. Sobre estos últimos aspectos la recomendación n° 184 sobre el trabajo a domicilio que acompaña al convenio especifica que ambos pueden atenderse mediante la extensión de los regímenes existentes de seguridad social a los trabajadores a domicilio, la adaptación de los regímenes de seguridad social para que amparen a los trabajadores a domicilio o la creación de cajas o regímenes especiales para los trabajadores a domicilio.

9.5. PROTECCIÓN SOCIAL PARA LOS TRABAJADORES INFORMALES

Dotar de una cobertura de protección social a los ocupados en el sector informal requiere una estrategia que puede incluir desde la expansión de la cobertura de los sistemas existentes hasta el desarrollo de nuevos instrumentos de protección, como los seguros y la consolidación de recursos aportados por los propios trabajadores informales. Esta cobertura debería incluir salud, pensiones y, dado el predominio de mujeres trabajadoras, cobertura por maternidad. Se extendería tanto a los trabajadores de microempresas como a los independientes. En el caso de los trabajadores informales de empresas formales, la responsabilidad por la protección debería vincularse al perfeccionamiento del contrato de trabajo y a la contribución compartida con el empleador.

Desde una perspectiva sistémica, el derecho a la protección social debería garantizarse a las personas en tanto ciudadanas, más que como trabajadoras, y otorgarse sobre la base del principio de universalidad. Éste ha sido el cambio más importante en el nuevo diseño del modelo tradicional prevaleciente en América Latina, junto con la complementación de los sistemas privados de pensiones basados en contribuciones mediante la introducción de un pilar solidario financiado con recursos públicos.

El Banco Mundial en su informe reciente sobre informalidad (Perry y otros, 2007) apoya plenamente este cambio de orientación tanto en materia de salud como de pensiones. En el ámbito de la salud, se reconoce que los eventos no cubiertos imponen costos significativos a la sociedad, lo que justifica el suministro de una cobertura básica directa no vinculada al contrato de trabajo y financiada con impuestos generales. De manera similar, en los casos de ingresos

24 Dos de los ejemplos más destacables de promoción de la organización se encuentran a nivel nacional en la India (Self Employment Women Association, SEWA) y a nivel global (Mujeres en Empleo Informal: Globalizando y Organizando, WIEGO), que incluye organizaciones nacionales e internacionales, académicos y miembros vinculados al desarrollo.

insuficientes en la vejez, existen costos sociales que justifican un apoyo que garantice un ingreso mínimo no asociado al contrato de trabajo.

Se están registrando diversos avances en ese sentido en distintas partes del mundo. En la India se introdujo recientemente una ley para regular la protección de los trabajadores no organizados dotándolos de seguridad social, salud y bienestar mediante un fondo de bienestar financiado por el gobierno y los empleadores registrados. En Filipinas el sistema de seguridad social y los planes de seguros de salud han aumentado su cobertura a través de esquemas voluntarios abiertos a los trabajadores independientes.

Bolivia es el único país en América Latina en que se ha introducido un sistema universal de pensiones con una base no contributiva (BONOSOL, ahora Renta Dignidad) y en el Brasil se ha hecho para los trabajadores rurales (FUNRURAL). En Chile, país pionero en privatizar los sistemas de pensiones y salud, se reformó el sistema introduciendo un pilar solidario no contributivo que garantiza una pensión solidaria a todo ciudadano mayor de 65 años.

La salud registra una cobertura mayor que las pensiones y alcanza la universalidad mediante la combinación de diferentes sistemas: seguridad social en Costa Rica, que cubre contribuyentes y no contribuyentes; un sistema público en Cuba, y un sistema mixto de instituciones públicas, seguridad social y seguros privados en el Uruguay, el Brasil y Chile, entre otros. En este último país se ha ampliado el acceso a la salud pública para todos los ciudadanos introduciendo atención garantizada en 56 grupos de enfermedades (Plan de Acceso Universal con Garantías Explícitas, AUGE), que se agregó al ya existente Fondo Nacional de Salud (FONASA).

La desvinculación de la protección de la inserción laboral debería, además de garantizar una mayor seguridad, crear oportunidades para aumentar el empleo y mejorar los negocios. Debería contribuir a reducir los déficits existentes pero requiere de políticas fiscales sanas y, en particular, de recursos necesarios para financiar niveles adecuados de cobertura de salud y pensiones. Debería, por último, ampliarse la cobertura de maternidad y de cuidado infantil, dado su efecto potencial en el desarrollo temprano de las habilidades cognitivas del niño y en la participación de las mujeres en el mercado de trabajo, en particular las de hogares pobres.²⁵

25 No obstante, también es posible avanzar en materia de cobertura de protección social de los trabajadores independientes mediante iniciativas como las adoptadas en la Argentina, el Brasil y el Uruguay, que introducen regímenes simplificados para pequeños contribuyentes y, en el caso del Brasil, con una reducción de los aportes obligatorios de los trabajadores autónomos. El monotributo vigente en la Argentina y el Uruguay ha permitido, por ejemplo, alcanzar una cobertura de trabajadores independientes que supera a la de Chile, país donde la cobertura de trabajadores asalariados es mayor (Bertranou, 2007).

10. CONCLUSIONES

En este análisis, el término “flexiguridad” se define como la estrategia de conciliar la flexibilidad, para mejorar la productividad y la competitividad en economías abiertas, con la seguridad, para que los trabajadores no sufran deterioros de la protección o de las condiciones de trabajo.

El análisis de la experiencia de los países desarrollados respecto de la flexiguridad muestra que ésta no se presenta en una modalidad única, sino en distintas formas según los países de que se trate. Se reconoce, sin embargo, que las experiencias de Dinamarca, Irlanda, Finlandia y los Países Bajos han sido las más difundidas y exitosas.

La aplicación de esta estrategia en los países latinoamericanos proporciona una orientación útil para enfrentar los desafíos globales que suponen un aumento de la competitividad, lo que requiere flexibilidad en la producción y el trabajo y, al mismo tiempo, dotar a los trabajadores de seguridad y oportunidades para acceder a empleos de mayor calidad.

Al igual que ocurre en los países desarrollados, la diversidad de situaciones prevalecientes en América Latina requiere, más que una receta única, una orientación adaptable a los requerimientos específicos de cada país. Se agregan, además, restricciones estructurales propias de la región, que afectan los efectos potenciales y la factibilidad de financiar una estrategia de esta naturaleza. En particular, se destacan las limitantes derivadas de la existencia de una economía informal significativa y de la acotada capacidad fiscal para aumentar los ingresos de esa naturaleza.

En este análisis se hace hincapié en la informalidad como limitante para la difusión de beneficios potenciales de una opción estratégica como la señalada y se examina su relevancia en los países latinoamericanos a la luz de la evolución de la conceptualización de la informalidad.

Se propone, en general, una estrategia de formalización como condición necesaria para avanzar en economías y sociedades más integradas y cohesionadas. Esto constituye un requisito para el desarrollo de la región en general y, en particular, para incorporar las lecciones que puedan desprenderse de las políticas seguidas por los países más desarrollados. La formalización se entiende como el reconocimiento legal y el ejercicio de los derechos laborales de los trabajadores y el derecho a realizar negocios de quienes opten por iniciar emprendimientos. Ambas actividades deben ser reconocidas legalmente, pues la informalidad restringe el acceso a los beneficios laborales. Se trata, además, de avanzar en el empoderamiento y en el acceso a la justicia de los potenciales beneficiarios, para que se constituyan en agentes activos de su propia inclusión económica y social.

Se reconoce la heterogeneidad de la economía informal, al incluirse empleadores y trabajadores, así como las distintas formas de relacionarse entre sí y

con la normativa y las instituciones. Por ello, la estrategia se ordena en torno a cinco pilares: el desarrollo productivo y la regulación de las actividades informales, los derechos laborales en empresas informales con capacidad de pago limitada, las medidas contra la inseguridad y desprotección de trabajadores informales en empresas formales, la regulación de relaciones laborales difusas y, por último, la protección social para los trabajadores informales

El primer pilar se vincula con la capacidad de llevar a cabo negocios, y en este sentido se propone simplificar el proceso de regulación y adaptar las regulaciones a efectos de reconocer el derecho de propiedad y de efectuar negocios, entre otros. El segundo pilar se refiere a los trabajadores en microempresas informales cuya relación laboral no es reconocida legalmente al no existir contrato de trabajo y, por ende, no reunir las condiciones para gozar de ningún tipo de derecho laboral, incluidos los de protección laboral y social. Se propone la introducción de un límite mínimo de derechos laborales que incluye los derechos fundamentales en el trabajo y las condiciones de trabajo (horas de trabajo, protección ante accidentes y enfermedades relacionadas con el trabajo y salario mínimo). Al reconocerse la incapacidad de pago de la mayoría de las microempresas se dificulta el cumplimiento del límite mínimo para acceder a una etapa de preformalización. Progresivamente, se propone avanzar hacia la igualación de los derechos laborales con independencia del tamaño de la empresa y evitar la segmentación de éstos; el límite mínimo se considera transitorio y sujeto a verificación por parte de la autoridad administrativa correspondiente.

El tercer pilar se refiere a los trabajadores sujetos a formas contractuales atípicas en empresas formales. Se sugiere, sobre la base de la experiencia en materia de reformas laborales orientadas a una mayor flexibilidad, recuperar la importancia del contrato de trabajo por tiempo indefinido que asegura la estabilidad, pero adaptarlo reduciendo el costo del despido o las dificultades para procesarlo. Al mismo tiempo, se propone aumentar la liquidez de las indemnizaciones y expandir los seguros de desempleo.

El cuarto pilar se centra en la situación de trabajadores con relaciones laborales difusas, que incluyen desde los que trabajan o producen para terceros a domicilio hasta la subcontratación. El carácter difuso derivado del ocultamiento de la relación laboral o de su inexistencia en el plano legal se traduce en una erosión de los derechos laborales de los afectados y genera una transferencia espuria de beneficios en la cadena productiva hacia los sectores más organizados. La introducción de nuevas leyes tendientes a reconocer la existencia de estas relaciones, así como a asignar responsabilidades compartidas entre empresas involucradas con respecto al cumplimiento de las obligaciones, constituye un avance.

El quinto pilar se refiere al acceso de los trabajadores informales a la seguridad social y plantea la conveniencia de reforzar el acceso a la salud y a las

pensiones sobre una base universal, dada la segmentación existente que conspira contra las prestaciones contributivas para un amplio segmento de los ocupados en la economía informal.

No cabe esperar, sin embargo, que medidas aisladas produzcan un efecto sistémico; por ello, el desafío principal que aquí se examina es su inclusión en un marco estratégico tendiente a avanzar en la formalización como instrumento necesario para la inclusión económica, laboral y social.

Bibliografía

- Acemoglu, Daron y Robert Shimer (1999), "Productivity gains from unemployment insurance", *NBER Working Paper Series*, vol. 7352.
- Algan, Yann y Pierre Cahuc (2006), "Civic attitudes and the design of labor market institutions: which countries can implement the Danish flexicurity model?", *IZA Discussion Paper Series*, n° 1928.
- Almeda Castillo, María Teresa (2007), "En torno a los conceptos de flexibilidad y seguridad. De la contraposición al encuentro: el debate europeo en curso", en Ricardo Escudero (ed.), *Aportaciones al debate comunitario sobre flexiseguridad*, Buenos Aires, La Ley.
- Amadeo, Edward y José Marcio Camargo (1996), "Labor flexibility, productivity and adjustment", en J. Figueiredo (ed.), *Las instituciones laborales frente a los cambios en América Latina*, Ginebra, Instituto Internacional de Estudios Laborales, OIT.
- (1993), "Flexibilidad laboral, productividad y ajuste", *Boletín Sociográfico*, n° 26, diciembre.
- Andersen, T. M. y M. Svarer (2006), *Flexicurity: the Danish Labour Market Model*, Aarhus, University of Aarhus, abril.
- Arthurs, Harry (2006), "What immortal hand or eye? Who will redraw the boundaries of labour law?", en Guy Davidov y Brian Langille (eds.), *Boundaries and Frontiers of Labour Law*, Oxford, Hart Publishing.
- Auer, Peter (2007), *Security in Labour Markets: Combining Flexibility with Security for Decent Work*, Ginebra, OIT.
- Auer, Peter y S. Cazes (eds.) (2003), *Employment Stability in an Age of Flexibility. Evidence from Industrialized Countries*, Ginebra, OIT.
- Auer, Peter; Ümit Efendioğlu y Janine Leschke (2005), *Active Labour Market Policies Around the World. Coping with the Consequences of Globalization*, Ginebra, OIT.

- Auer, Peter; Janine Berg e Ibrahim Coulibaly (2005), "¿El trabajo estable mejora la productividad?", *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 124, n° 3.
- Azeredo, B. (1998), *Políticas públicas de emprego. A experiência brasileira*, San Pablo, Asociación Brasileña de Estudios del Trabajo (ABET).
- Báez Martínez, Roberto (2007), *Ley Federal del Trabajo comentada*, México, D.F., Publicaciones Administrativas Contables Jurídicas, S.A. de C.V.
- Banco Mundial (2008), Doing Business, base de datos disponible en línea: <www.doingbusiness.com>.
- (2007), *Doing Business 2008*, Washington, D.C.
- (2004), *Doing Business 2004*, Washington, D.C.
- Barasatian, Susana (2006), "Empleo, formación profesional y diálogo social en el marco del desarrollo local", documento presentado en el taller regional "Empleo, formación profesional y diálogo social", Lima, 3 a 7 de abril.
- Barbier, Jean-Claude (2007), *The European Social Model (ESM) and Cultural Diversity in Europe*, Aalborg, Institute of Economics, Politics and Public Administration, Aalborg University.
- Barros, R. P. y M. Carvalho (2002), "Políticas ativas de emprego e renda", *Mercado de trabalho. Conjuntura e análise*, nota técnica IPEA, Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA), noviembre.
- Beckerman G.; K. Olivas y A. Dar (2004), "Impacts of active labor market programs: new evidence from evaluations with particular attention to developing and transition countries", *Social Protection Discussion Paper Series*, n° 0402, Washington, D.C., Banco Mundial, enero.
- Bensusán, Graciela (coord.) (2006), "Diseño legal y desempeño real: instituciones laborales en América Latina", México D.F., Cámara de Diputados-Universidad Autónoma Metropolitana (UAM)-Porrúa.
- (2000), *El modelo mexicano de regulación laboral*, México, D.F., Plaza y Valdés S.A. de C.V.
- Berg, Janine y David Kucera (2008), "Labour institutions in the developing world: historical and theoretical perspectives", en

- Janine Berg y David Kucera (eds.), *In Defence of Labour Market Institutions. Cultivating Justice in the Developing World*, Palgrave-MacMillan/OIT.
- Berg, Janine y Matthew Salerno (2008), "The origins of unemployment insurance: lessons for developing countries", en Janine Berg y David Kucera (eds.), *In Defence of Labour Market Institutions. Cultivating Justice in the Developing World*, Palgrave-MacMillan/OIT.
- Bertranou, F. (2007), "Economía informal, trabajadores independientes y cobertura de seguridad social en Argentina, Chile y Uruguay", documento presentado en el coloquio interregional sobre la economía informal, Ginebra, OIT.
- Betcherman, Gordon; Amy Luinstra y Makoto Ogawa (2001), "Labor market regulation: international experience in promoting employment and social protection", *Social Protection Discussion Paper Series*, n° 128, Washington, D.C., Banco Mundial.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2003), *Se buscan buenos empleos. Los mercados laborales de América Latina*, Washington, D.C.
- (1997), *Progreso económico y social en América Latina. Informe 1997: América Latina tras una década de reformas*, Washington, D.C.
- Blanchard, O. (2003), "Designing labor market institutions", documento presentado en la Conferencia sobre Mercados de Trabajo, Santiago de Chile, Banco Central de Chile, noviembre.
- Botero, J. y otros (2003), "The regulation of labour", *NBER Working Paper*, n° 9756, Cambridge, junio.
- Boyer, R. (2006), *Employment and Decent Work in the Era of Flexicurity*, París, Jordan Sciences Economiques.
- Bredgaard, Thomas y Larsen Flemming (s/f), "Comparing flexicurity in Denmark and Japan", Centre for Labour Market Research at Aalborg University (CARMA), disponible en línea: <www.jil.go.jp/profile/documents/Denmark_final.pdf>.
- (eds.) (2005), *Employment Policy from Different Angles*, Copenhagen, DJØF Publishing.
- Breña Garduño, Francisco (1999), *Ley Federal del Trabajo, comentada y concordada*, 4ª ed., México, D.F., Editorial Oxford.

- Buen Lozano, Néstor de (1986), *Derecho del trabajo*, México, D.F., Porrúa.
- Bunel, Jean (1992), *Pactos y agresiones. El sindicalismo argentino ante el desafío neoliberal*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Campbell, J. L.; John A. Hall y O. K. Pedersen (2005), *National Identity and the Varieties of Capitalism. The Danish Experience*, Copenhagen, DFØF Publishing.
- Campero, G. (2004), "Macroeconomic reforms, labour markets and labour policies: Chile, 1973-2000", *Employment Strategy Papers*, n° 2, Ginebra, OIT.
- Candal, Pablo (2005), "El fraude y la simulación en el contrato de trabajo", en Antonio Vázquez Vialard (coord.), *Ley de Contrato de Trabajo comentada y concordada*, Buenos Aires, Editorial Rubinzal-Culzoni.
- Cardoso, Adalberto (2004), "Industrial relations, social dialogue and employment in Argentina, Brazil and Mexico", *Employment Strategy Papers*, n° 7, Ginebra, OIT.
- Cardoso, Adalberto y Julián Gindin (2008), "Relações de trabalho, sindicalismo e coesão social na América Latina", proyecto Nueva agenda de cohesión social para América Latina, disponible en línea:
<http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/Publicacao_14_em_06_04_2008_19_22_56.pdf>.
- Carlson, Beverley (2001), "Educación y mercado de trabajo en América Latina: ¿qué nos dicen las cifras?", serie *Desarrollo Productivo*, n° 114 (LC/L.1631-P/E), Santiago de Chile, CEPAL, noviembre, publicación de las Naciones Unidas, n° de venta: S.01.II.G.169.
- Caro Figueroa, J.A. (1986), "Contratación laboral y despido", *Revista Legislación del Trabajo*, t. XXXIV A.
- Caro, Eliana y Jorge Toyama (2006), "Seguridad y salud en el trabajo: la responsabilidad empresarial", *Seguridad y Gerencia*, año 1, n° 6, diciembre.
- Carvalho, C. E. y M. M. S. Pinheiro (2000), "FGTS: avaliação das propostas de reforma e extinção", *Revista Economia e Sociedade*, n° 15, Río de Janeiro, Instituto de Economía, Universidad Federal de Río de Janeiro (UFRJ).

- Castro Estrada, Álvaro (2007), Palabras pronunciadas por el Subsecretario del Trabajo, Seguridad y Previsión Social de México en ocasión del seminario “Panorama laboral 2007-2008”, México, D. F., 21 de noviembre.
- Cavazos Flores, Baltasar (1998), *40 lecciones de derecho laboral*, 9ª ed., México, D.F., Editorial Trillas.
- Cazes, Sandrine y Alena Nesporova (2007), *Flexicurity: a Relevant Approach in Central and Eastern Europe*, Ginebra, OIT.
- CELS (Centro de Estudios Legales y Sociales) (2007), “Programa familias por la inclusión social. Entre el discurso de derechos y la práctica asistencial”, *Investigación y Análisis*, n° 4, Buenos Aires.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2008a), *La transformación productiva 20 años después. Viejos problemas, nuevas oportunidades* (LC/G.2367[SES32/3]), 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, abril.
- (2007a), *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe, 2007* (LC/G.2355-P), Santiago de Chile, publicación de las Naciones Unidas, n° de venta: S.07.II.G.161.
- (2007b), *Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe* (LC/G.2335/Rev.1), Santiago de Chile.
- (2007c), *Estudio económico de América Latina y el Caribe, 2006-2007* (LC/G.2338-P), Santiago de Chile, publicación de las Naciones Unidas, n° de venta: S.07.II.G.
- (2007d), *Panorama social de América Latina, 2006* (LC/G.2326-P), Santiago de Chile, publicación de las Naciones Unidas, n° de venta: S.06.II.G.133.
- (2005), *Panorama social de América Latina, 2005* (LC/G.2288-P/E), Santiago de Chile, publicación de las Naciones Unidas, n° de venta: S.05.II.G.161.
- (2006), *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad* (LC/G.2294[SES.31/3]), Santiago de Chile.
- (2004a), “América Latina y el Caribe: estimaciones y proyecciones de población, 1950-2050”, *Boletín Demográfico*, n°

- 73 (LC/G.2225-P), publicación de las Naciones Unidas, n° de venta: E/S.03.II.G.209.
- (2004b), *Desarrollo productivo en economías abiertas* (LC/G.2234[SES.30/3]), Santiago de Chile.
 - (2004c), *Estudio económico de América Latina y el Caribe, 2003-2004* (LC/G.2255-P), Santiago de Chile, publicación de las Naciones Unidas, n° de venta: S.04.II.G.2.
- CEPAL/UNESCO (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (2004), *Financiamiento y gestión de la educación en América Latina y el Caribe. Versión preliminar* (LC/G.2249[SES.30/14]), Santiago de Chile, junio.
- Chacaltana, Juan (2007), “Economic implications of labour and labour-related laws on MSEs: a quick review of the Latin American experience”, OIT, inédito.
- (2005), *Dimensiones de la productividad del trabajo en las empresas de América Latina: un estudio comparativo de Argentina, México, Panamá y Perú*, Lima, Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe.
 - (2004), “Capacitación laboral proporcionada por las empresas: el caso peruano”, Lima, Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación (CEDEP).
- Chacaltana, Juan y Norberto García (2001), “Reforma laboral, capacitación y productividad. La experiencia peruana”, *Documento de Trabajo*, n° 139, Lima, Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe.
- Chahad, J. P. Z. (2009), “Flexibilidade no mercado de trabalho, proteção aos trabalhadores e treinamento vocacional da força de trabalho: experiência da América Latina e perspectivas (análise do caso brasileiro)”, *Documentos de Projecto*, Santiago de Chile, CEPAL, inédito.
- (2006), “Políticas ativas e passivas no mercado de trabalho: aspectos conceituais, a experiência internacional e avaliação do caso brasileiro”, documento preparado en el marco del convenio CEPAL/PNUD/OIT, San Pablo, junio.
 - (2004), “Foreign models in the adoption of unemployment insurance in Brazil”, en Kurt Weyland (ed.), *Learning from Foreign Models in Latin American Policy Reform*, Baltimore, Woodrow Wilson Center Press/The Johns Hopkins University Press.

- (1999), “Bases para a reformulação do programa brasileiro de seguro-desemprego e sua integração com o sistema público de emprego”, *Relatório de pesquisa FIPE/MTE*, San Pablo, abril.
- (1987), “Seguro-desemprego: lições da história, aspectos teóricos e perspectivas para o Brasil”, serie *Ensaio Econômicos*, nº 64, San Pablo, Universidad de San Pablo (USP).
- Chahad, J. P. Z. y R. Macedo (1985), *Um estudo sobre a adoção do seguro-desemprego no Brasil*, San Pablo, Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas, Ministerio del Trabajo, octubre.
- Chen, M. A. (2006), “Empowerment of informal workers: legal and other interventions”, documento preparado para la Comisión para el Empoderamiento Jurídico de los Pobres, Nueva York.
- Chen, M. A.; J. Vanek y M. Carr (2004), *Mainstreaming Informal Employment and Gender in Poverty Reduction*, Ottawa, Secretaría del Commonwealth-Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID).
- Chile, Gobierno de (2002), *Código del Trabajo*, Santiago de Chile, Editorial Jurídica.
- Collier, Ruth B. y Samuel P. Handlin (2005), *Shifting Interest Regimes of the Working Classes in Latin America*, Institute of Research on Labour and Employment, Universidad de California.
- Comisión de las Comunidades Europeas (2006), *Libro Verde: modernizar el derecho laboral para afrontar los retos del siglo XXI*, Bruselas.
- Comisión Europea (2007a), *Employment in Europe, 2007*, Bruselas.
- (2007b), *Towards Common Principles of Flexicurity: More and Better Jobs through Flexibility and Security*, Bruselas.
- (2006a), *Employment in Europe, 2006*, Bruselas.
- (2006b), *Eurobarometer: Survey on Europeans and Mobility*, Luxemburgo.
- Comisión para el Empoderamiento Jurídico de los Pobres (2008), *Making the Law Work for Everyone. Report of the Commission on Legal Empowerment of the Poor*, 2 vols., Nueva York, Naciones Unidas.
- Confederación de Sindicatos, Confederación de Empleadores, Ministerio del Empleo, Dinamarca (2007), “Joint paper on the

flexicurity concept”, en línea: <<http://www.da.dk/bilag/Joint%20paper%20BM%20LO%20DA.pdf>>.

- CONFIEP (Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas) (2006), “Análisis del proyecto de ley general del trabajo”, Lima, noviembre.
- Consejo Asesor Presidencial Trabajo y Equidad de Chile (2008), “Hacia un Chile más justo: trabajo, salario, competitividad y equidad social”, informe final, mayo, disponible en línea: <www.presidencia.cl>.
- Contreras, Oscar F. (2000), “Los estudios acerca de la flexibilidad laboral en México: algunas observaciones críticas”, *Estudios Sociológicos*, vol. 18, n° 54, México, D.F., septiembre-diciembre.
- Cortázar, René (2004), “Instituciones y mercados laborales”, en Carlos Eduardo Vélez y Paz Castillo-Ruiz (eds.), *Reformas y equidad social en América Latina y el Caribe. Memorias de la primera fase del Foro de Equidad Social*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- (1983), “Wages in the short-run”, *Notas técnicas CIEPLAN*, n° 56, Santiago de Chile, Corporación de Investigaciones Económicas para América Latina (CIEPLAN).
- Cortés, Juan Carlos (2004), “Formalidad, informalidad y el derecho del trabajo”, documento presentado en el primer Congreso nacional de la Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Trujillo, 27 a 29 de octubre, inédito.
- Cowan, K. y A. Micco (2005), “El seguro de desempleo en Chile: reformas pendientes”, serie *En Foco*, n° 53, Santiago de Chile, Expansiva.
- Cueva, Mario de la (1996), *El nuevo derecho mexicano del trabajo*, 14ª ed., México, D.F., Porrúa.
- Cunningham, Wendy (2000), “Unemployment insurance in Brazil: duration, wages, and sectoral choice”, documento preparado para el estudio regional sobre inseguridad económica del Banco Mundial, Washington, D.C.
- D’Antonna, Massimo (1989), “La subordinazione e oltre. Una teoria giuridica per il lavoro che cambia”, en Marcello Pedrazzoli (ed.), *Lavoro subordinato e dintorni. Comparazione e prospettive*, Trento, Il Mulino.

- Dávalos, José (1992), *Tópicos laborales*, México, D.F., Porrúa.
- De la Garza, Enrique y Alfonso Bouzas (1998), "La flexibilidad del trabajo en México: una visión actualizada", *Rights versus Efficiency Papers*, n° 4, Institute of Latin American and Iberian Studies, Universidad de Columbia.
- De Soto, H. (1986), *El otro sendero: la revolución informal*, Lima, Instituto Libertad y Democracia (ILD).
- Dinamarca, Dirección Nacional de Empleo (2006), "Traditions, experiences and challenges for the Danish model and Danish labour market and social policies", disponible en línea: <<http://www.ambathen.um.dk/da/menu/OmOs/Nyheder/ConferenceMaterial/TraditionsExperiencesAndChallengesForTheDanishModelAndDanishLabourMarketAndSocialPolicies.htm>>.
- Dinamarca, Gobierno de (2006), *Progress, Innovation and Cohesion. Strategy for Denmark in the Global Economy. Summary*, disponible en línea: <http://www.globalisering.dk/multimedia/Pixi_UK_web_endelig1.pdf>.
- Dirección del Trabajo de Chile (2007), "Encuesta Laboral (ENCLA) 2006", Santiago de Chile.
- Djankov, S. y otros (2004), *Doing Business in 2004. Understanding Regulation*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Duryea, Suzanne; Olga Lucía Jaramillo y Carmen Pagés (2003), "Latin American labour markets in the 1990s: deciphering the decade", *Documento de Trabajo*, n° 486, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Echeverría, M. y otros (2004), "Flexibilidad laboral en Chile: las empresas y las personas", *Cuaderno de Investigación*, n° 22, Santiago de Chile, Departamento de Estudios de la Dirección del Trabajo.
- EPC (European Policy Centre) (2005), "The Nordic model: a recipe for European success?", *EPC Working Paper*, n° 20, Bruselas.
- Ermida Uriarte, Oscar (2007), "La política laboral de los gobiernos progresistas", *Nueva Sociedad*, n° 211, septiembre-octubre.
- (1990), "Las relaciones de trabajo en América Latina", *Temas Laborales. Revista andaluza de trabajo y bienestar social*, n° 18, Junta de Andalucía.

- EUROFOUND (Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo) (2007), *Flexicurity: Issues and Challenges*, Dublín.
- FECOMERCIO (Federación de Comercio del Estado de San Pablo) (2006), “Reforma trabalhista: o que pode ser feito?”, *Cadernos Fecomercio de Economia*, n° 19, diciembre.
- Fernández Avilés, José (2003), “Lógica de mercado y trabajo”, *Revista Relaciones Laborales*, n° 3, Madrid, febrero.
- Ferrante, V. L. (1978), *FGTS: ideologia e repressão*, San Pablo, Editora Ática.
- FIEL (Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas) (2007), *Instituciones laborales y políticas activas de promoción del empleo en la Argentina*, Buenos Aires, Fundación Konrad Adenauer.
- Flemming, Larsen (2005), “Active labour market policy in Denmark as an example of transitional labour market and flexicurity arrangements. What can be learned?”, Aalborg, Centre for Labour Market Research at Aalborg University (CARMA).
- Foglia, Ricardo (2007), “Ley de Contrato de Trabajo comentada, anotada y concordada”, en Jorge Rodríguez Mancini (coord.), *Ley de Contrato de Trabajo*, t. 2, Buenos Aires, La Ley.
- Foro Económico Mundial (2008), *The Global Competitiveness Report 2008-2009*, Ginebra.
- Frederiksen, Claus Hjort (2006), “Social cohesion and flexicurity: the example of Denmark”, *Reconciling Labour Flexibility with Social Cohesion. Ideas for Political Action*, Trends in Social Cohesion, n° 16, Bruselas, Consejo Europeo.
- Freeman, Richard B. (2005a), “La gran duplicación: los efectos de la globalización sobre los trabajadores en el mundo”, en Juan Chacaltana, Miguel Jaramillo y Gustavo Yamada (eds.), *Cambios globales y el mercado laboral peruano: comercio, legislación, capital humano y empleo*, Lima, Universidad del Pacífico.
- Freeman, Richard B. (2005b), “Labour market institutions without blinders: the debate over flexibility and labour market performance”, *NBER Working Paper*, n° 11 286.

- Galín, Pedro y Luis Beccaria (2002), *Regulaciones laborales en Argentina*, Buenos Aires, Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (CIEPP)/Fundación OSDE.
- Gamero, Julio (2004), "Reforma laboral y costos laborales", documento presentado en el seminario "La regulación del mercado laboral en el Perú", disponible en línea: <http://www.mintra.gob.pe/contenidos/destacados/diap_reforma_laboral.pdf>.
- García, Norberto (2008), *La ignición del crecimiento de la productividad*, Lima, Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo (CNTPE).
- García Murcia, Joaquín (1996), "Perspectivas jurídicas de la reforma del mercado de trabajo", en José Luis Monereo Pérez (coord.), *La reforma del mercado de trabajo y de la seguridad social*, Granada, Ed. Monográfica.
- García Pérez, Salvador (s/f), "El derecho a la estabilidad en el trabajo", *Debate*, n° 11, disponible en línea: <<http://debate.iteso.mx/numero11/Articula/Estabilidad.htm>>.
- García Pullés, Fernando (2005), *Régimen de empleo público en la administración nacional*, Buenos Aires, Lexis-Nexis.
- Garza Toledo, Enrique de la (2006a), *Reestructuración productiva, empresas y trabajadores en México*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- (2006b), *Teorías sociales y estudios del trabajo: nuevos enfoques*, México, D.F., Anthropos.
- Gazier, Bernard (2006), *Flexicurity and Social Dialogue, European Ways*, París, Universidad de París I y CNRS, mayo.
- Giambiagi, F. y otros (2007), *Impacto de reformas paramétricas na previdência social brasileira: simulações alternativas*, disponible en línea: <http://www.econ.fea.usp.br/seminarios/2007_1/13_04_2007_Zylberstajn.pdf>.
- (2004), "Diagnóstico da previdência social no Brasil: o que foi feito e o que falta reformar?", *Pesquisa e planejamento econômico*, vol. 34, n° 3, Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA), diciembre.
- Godoy, Dagoberto Lima (2005), *Reforma trabalhista no Brasil: princípios, meios e fins*, San Pablo, Editorial LTR.

- Goldin, Adrián (2008a), “Normas laborales y mercado de trabajo argentino; seguridad y flexibilidad”, *serie Macroeconomía del Desarrollo*, n° 74 (LC/L.2985-P), Santiago de Chile, CEPAL, publicación de las Naciones Unidas, n° de venta: S.08.II.G.91.
- (2008b), “Seguridad social y políticas de mercado de trabajo en Argentina. Una aproximación desde el esquema de la flexiguridad”, *serie Macroeconomía del Desarrollo*, n° 75 (LC/L.2986-P), Santiago de Chile, CEPAL, publicación de las Naciones Unidas, n° de venta: S.08.II.G.92.
- (2007), *Los derechos sociales en el marco de las reformas laborales en América Latina* (DP/173/2007), Ginebra, Instituto Internacional de Estudios Laborales.
- (2006), “Labour subordination and the subjective weakening of labour law”, en Guy Davidov y Brian Langille (eds.), *Boundaries and Frontiers of Labour Law*, Oxford, Hart Publishing.
- (1997), *El trabajo y los mercados; sobre las relaciones laborales en la Argentina*, Buenos Aires, Editorial Universitaria.
- (1995), “Regulaciones laborales y empleo”, en Adolfo Canitrot y otros (eds.), *Libro blanco del empleo en la Argentina*, Buenos Aires, Ministerio del Trabajo y Seguridad Social.
- Gómez-Sabaini, J.C. (2006), “Cohesión social, equidad y tributación. Análisis y perspectivas en América Latina”, *serie Políticas Sociales*, n° 127 (LC/L.2641-P), Santiago de Chile, CEPAL, diciembre, publicación de las Naciones Unidas, n° de venta: S.06.II.G.167.
- Gregory, Peter (1986), *The Myth of Market Failure. Employment and the Labor Market in Mexico*, Londres, The Johns Hopkins University Press.
- Hart, K. (1973), “Informal income opportunities and urban employment in Ghana”, *The Journal of Modern African Studies*, vol. 11, n° 1.
- Hausmann, Ricardo; Dani Rodrik y Andrés Velasco (2005), “Growth diagnostics”, J. F. Kennedy School of Government, Harvard University.
- Heckman, J. y C. Pagés (2005), *Regulación y empleo. Lecciones de América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, Oficina Nacional de Investigaciones Económicas de los Estados Unidos (NBER)/Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS).

- Hedborg, A. y R. Meidner (1984), *Folkhemsmodellsen*, Borås, Raben & Sjögren.
- Herrera, Javier y Nancy Hidalgo (2003), "Vulnerabilidad del empleo en Lima. Un enfoque a partir de encuestas de hogares", serie *Financiamiento del Desarrollo*, n° 130 (LC/L.1880-P), Santiago de Chile, CEPAL, publicación de las Naciones Unidas, n° de venta: S.03.II.G.49.
- Hviden, B. y H. Johannsson (eds.) (2007), *Citizenship in Scandinavian Welfare States*, Londres, Routledge.
- Husmanns, Ralf (2004), "Measuring the informal economy: from employment in the informal sector to informal employment", *Working Paper*, n° 53, OIT, diciembre.
- INE (Instituto Nacional de Estadística de Chile) (2005), Base de datos multidimensional de empleo, disponible en línea: <www.ine.cl/datamart>.
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática) (2007), *Encuesta nacional de ocupación y empleo, 2007*, México, D.F.
- (2005), *Encuesta nacional de ocupación y empleo, 2005*, México, D.F.
- IPEA (Instituto de Investigación Económica Aplicada) (2007), *Boletim de políticas sociais: acompanhamento e análise*, ed. esp., n° 13, Brasilia.
- (2006), "Desafios e perspectivas da política social", en Anna Maria Peliano (org.), *Texto para Discussão*, n° 1248, Brasilia, diciembre.
- 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*, n° 76 (LC/L.2993-P), Santiago de Chile, CEPAL.
- (2002), *Consensus, Cooperation and Conflict. The Policy Making Process in Denmark*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Jørgensen, Henning y Per Kongshøj Madsen (eds.) (2007), *Flexicurity and Beyond. Finding a New Agenda for the European Social Model*, Copenhagen, DJØF Forlaget.
- Lagos, R. (1995), "Effects of extreme de-regulation of the labour market: Chile 1974–1990", *Working Document*, n° 17, Santiago de Chile, OIT.

- Larrañaga Zeni, Nelson (1996), *El nuevo modelo de previsión social uruguayo*, Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria (FCU).
- Laulom, Sylvaine (2007), “El enfoque comunitario del concepto de flexiseguridad”, en Ricardo Escudero (ed.), *Aportaciones al debate comunitario sobre flexiseguridad*, Buenos Aires, La Ley.
- Leschke, J.; G. Schmid y D. Griga (2006), “On the marriage of flexibility and security – lessons from the Hartz-reforms in Germany”, *Discussion Paper*, n° 108, Berlín, Wissenschaftszentrum.
- Levaggi, Virgilio (2004), *Democracia y trabajo decente en América Latina*, Lima, Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe.
- Lind, J.; H. Knudsen y H. Jørgensen (eds.) (2004), *Labour and Employment Regulation in Europe*, Bruselas, Peter Lang.
- Loayza, N.; A. M. Oviedo y L. Servén (2005), “The impact of regulation on growth and the informal sector: cross-country evidence”, *Policy Research Working Paper*, n° 3623, Washington, D.C., Banco Mundial.
- López, D. (2007), “El rígido debate sobre la flexibilidad laboral en Chile”, en R. Infante (ed.), *Empleo, trabajo y protección. Retos para un mercado laboral incluyente*, Santiago de Chile, Fundación Chile 21/Fundación Friedrich Ebert/ OIT.
- Lubell, H. (1991), *The Informal Sector in the 1980's and 1990's*, París, Centro de Desarrollo de la OCDE.
- Machinea, José Luis; Kacef, Osvaldo y Jürgen Weller (2007), “América Latina en el 2007: situación económica y del mercado de trabajo”, documento presentado en el seminario “Cohesión social y reformas en América Latina”, Fundación CIDOB, Barcelona, 26 y 27 de octubre.
- Madsen, Per Kongshoj (2006a), “Flexicurity”, EEO Autumn Review, Universidad de Aalborg, disponible en línea: <www.eu-employment-observatory.net/resources/reports/Denmark-FlexicurityAR06.pdf>.
- (2006b), “Flexicurity – a new perspective on labour markets and welfare states in Europe”, documento presentado en el

- seminario sobre flexiguridad de la Dirección General de Empleo, Bruselas, Comisión Europea, 18 de mayo.
- (2005a), “How can it possibly fly? The paradox of a dynamic labour market in a Scandinavian welfare state”, en J. Campbell, J. Hall y O. Pedersen (eds.), *National Identity and the Varieties of Capitalism: the Danish Experience*, Copenhague, DJØF Forlaget.
- (2005b), “The Danish road to ‘flexicurity’. Where are we? And how did we get there?”, en Thomas Bredgaard y Larsen Fleming (eds.), *Employment Policy from Different Angles*, Copenhague, DJØF Forlaget.
- Magnusson, L.; H. Jørgensen y J. E. Dølvik (2008), *The Nordic Approach to Growth and Welfare. European Lessons to be Learned?*, Bruselas, European Trade Union Institute (ETUI)-REHS.
- Marinakís, A. (2002), “Políticas activas del mercado de trabajo”, en Organización Internacional del Trabajo (OIT) (ed.), *Políticas de empleo, salarios y género en Chile*, Santiago de Chile.
- Mariucci, Luigi (2005), “Después de la flexibilidad, ¿qué? Reflexiones sobre las políticas laborales”, *Observatorio Sociolaboral*, n° 35, disponible en línea: <http://www.fundacionsindicaldeestudios.org/artavanbin/QuorumEC/cgi/NWS_ShwNe>.
- Marshall, Adriana (2006), “Afilación sindical e instituciones del trabajo”, *Estudios del Trabajo*, n° 32.
- (1994), “Consecuencias económicas de los regímenes de protección de los trabajadores en América Latina”, *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 113, n° 1, OIT.
- Martínez, Daniel y otros (2003), *La dimensión laboral en los acuerdos de integración regional y libre comercio en las Américas*, Lima, Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe.
- Martínez, Daniel y Mariluz Vega (2002), “Los principios y derechos fundamentales en el trabajo”, *Documento de Trabajo*, n° 9, Ginebra, Programa InFocus, OIT.
- Mascaro Nascimento, A. (2004), *Curso de direito do trabalho: história e teoria geral do direito do trabalho. Relações individuais e coletivas do trabalhador*, 19ª ed., San Pablo, Editora Saraiva.
- Mazza, Jacqueline (2003), “Servicios de intermediación laboral: enseñanzas para América Latina y el Caribe”, *Revista de la CEPAL*, n° 80 (LC/G.2204-P/E), Santiago de Chile, CEPAL.

- (1999), “Unemployment insurance: case studies and lessons for Latin America and the Caribbean”, *Working Paper Series*, n° 411, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- MEF (Ministerio de Economía y Finanzas, Perú) (2007), *Reporte de indicadores líderes*, n° 77, disponible en línea: <<http://www.mef.gob.pe/DGAES/btfiscal/N77BTFIndicadoresLideres.pdf>>.
- Mesa-Lago, Carmelo (2005), “Las reformas de salud en América Latina y el Caribe: su impacto en los principios de la seguridad social”, *Documentos de Proyectos*, n° 63 (LC/W.63), Santiago de Chile, CEPAL.
- Ministerio del Trabajo y Previsión Social, Chile (2007), “Convenio de asistencia técnica entre el Ministerio del Trabajo y Previsión Social y la Organización Internacional del Trabajo (OIT)”, Santiago de Chile.
- (2003), *El trabajo y la protección social en Chile, 2000-2002*, Santiago de Chile.
- Moraes Filho, E. y A. C. F. Moraes (2003), *Introdução ao direito do trabalho*, San Pablo, Editora LTR.
- Morgado, Emilo (1999), “Las reformas laborales y su impacto en el funcionamiento del mercado de trabajo en Chile”, serie *Reformas Económicas*, n° 32 (LC/L.1221), Santiago de Chile, CEPAL.
- Morrison R. A. (2005), *Políticas activas del mercado laboral: experiencias recientes en América Latina, el Caribe y los países de la OCDE*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- MPS (Ministério da Previdência Social, Brasil) (2007), *Fórum Nacional de Previdência Social. Síntese das atividades desenvolvidas*, Brasilia, octubre.
- (2004), *Informe de previdência social*, vol. 16, n° 8, agosto.
- MTA (Ministério do Trabalho e Administração, Brasil) (1992), “Programa de Seguro-Desempleado; Sistema Nacional de Valorización de Recursos Humanos”, Brasilia, Secretaría Nacional de Trabajo, septiembre, inédito.
- MTE (Ministério do Trabalho e Emprego, Brasil) (2007), *Boletim informações financeiras do FAT, exercício de 2007*, Secretaría Ejecutiva, Coordinación General de Recursos.

- (2006a), “Boletim Informe Proger: informes gerenciais dos programas de geração de emprego e renda”, *FAT - Relatório de gestão, exercício de 2006. Edição especial - dados de 2000 a 2006*, nº 1, Brasília.
 - (2006b), *Série histórica das contratações de crédito - 1995/2005*, Consejo Deliberativo del Fondo de Asistencia al Trabajador (CODEFAT), Secretaría Ejecutiva de CODEFAT.
 - (2005a), *II Congresso nacional: Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda*, San Pablo, Consejo Deliberativo del Fondo de Asistencia al Trabajador (CODEFAT), FONSET.
 - (2005b), “Reforma sindical: proposta de emenda à Constituição – PEC 369/05 – Anteprojeto de lei”, Brasília, Foro Nacional del Trabajo, Espacio de Diálogo y Negociación, Brasília.
- MTEySS (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Argentina) (2004), “Diagnóstico del empleo no registrado”, *Trabajo, ocupación y empleo. Estudios 2004*, Buenos Aires, Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales.
- MTPE (Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, Perú) (2007), “Boletín indicadores laborales. Noviembre de 2007”, Lima, disponible en línea:
<http://www.mintra.gob.pe/peel/publicaciones/indicadores/2007/triptico_nov_2007.pdf>.
- (2004), *Boletín de economía laboral*, nº 28-29, Lima.
- Nino, Carlos (1992), *Un país al margen de la ley. Estudio de la anomia como componente del subdesarrollo argentino*, Buenos Aires, Emecé.
- Novick, Marta (2008), presentación en el taller “Mercados de trabajo, la protección de los trabajadores y aprendizaje de por vida en una economía global: las experiencias y perspectivas de América Latina”, Santiago de Chile, CEPAL, 4 y 5 de agosto.
- Novick, M. y C. Tomada (2007), “Argentina 2003-2006: crecimiento económico con empleo decente. ¿Un nuevo modelo para América Latina?”, en M. Novick y otros, *Tras la crisis: el nuevo rumbo de la política económica y laboral en Argentina y su impacto*, Serie de investigación, nº 114, Ginebra, Instituto Internacional de Estudios Laborales, OIT.
- Observatorio del Derecho Social (2007), “La representación directa”, *Debate y Trabajo*, nº 2, Federación de Trabajadores de la

- Industria y Afines (FETIA)/Central de Trabajadores de la Argentina (CTA), octubre-noviembre.
- (2006), “Informe sobre la negociación salarial en 2006”, Buenos Aires, Central de Trabajadores de la Argentina (CTA).
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2007), *Employment Outlook, 2007*, París.
- (2004), *Economic Outlook*, París.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2008), “Acuerdo tripartito: Programa Nacional de Trabajo Decente – Chile”, Santiago de Chile, Oficina Subregional de la OIT para el Cono Sur de América Latina.
- (2007), *Panorama laboral, 2007. América Latina y el Caribe*, Lima, Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe.
- (2006), “Entorno empresarial, legislación laboral y micro y pequeñas empresas” (GB.297/ESP/1), Ginebra, Comisión de Empleo y Política Social, 297ª Reunión del Consejo de Administración, disponible en línea:
<<http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/gb/docs/gb297/pdf/esp-1.pdf>>.
- (2005), “La relación de trabajo. Informe V (1) de la Oficina Internacional del Trabajo para la 95ª reunión de 2006”, Ginebra, disponible en línea:
<<http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc95/pdf/rep-v-1.pdf>>.
- (2004a), *Economic Security for a Better World*, Ginebra.
- (2004b), *Informe sobre el empleo en el mundo, 2004-2005*, Ginebra.
- (2003a), “La dimensión laboral en los acuerdos de integración regional y libre comercio en las Américas”, Lima, Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe.
- (2003b), “Salario mínimo 2003: indicadores para evaluar su reajuste”, Santiago de Chile, inédito.
- (1991), “El dilema del sector informal. Informe del Director-General”, documento presentado en el 78º período de sesiones de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra.
- (1972), *Employment, Incomes and Equality: a Strategy for Increasing Productive Employment in Kenya*, Ginebra.
- Otero, Ana María (2007), “Ley de Contrato de Trabajo comentada, anotada y concordada”, en J. Rodríguez Mancini (coord.), *Ley de Contrato de Trabajo*, Buenos Aires, La Ley.

- Palomino, Héctor (2007), “¿Por qué la precariedad no es un fenómeno inevitable del capitalismo contemporáneo? El debate incipiente sobre la instalación de un nuevo régimen de empleo en Argentina”, documento presentado en el octavo Congreso de la Asociación Argentina de Especialistas en Estudios del Trabajo (ASET), agosto.
- (2005), “Los cambios en el mundo del trabajo y los dilemas sindicales, 1975-2003”, J. Suriano (ed.), *Nueva historia argentina*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana.
- Pastore, J. (2005), *A modernização das instituições do trabalho: encargos sociais, reformas trabalhista e sindical*, San Pablo, Editorial LTR.
- Pedersen, Jesper Harvig (2006), “Flexicurity-System and the Public Employment Service”, documento presentado en el seminario “Innovations in Labour Market Policies; Challenges in Times of Globalisation”, Viena, 16 y 17 de febrero, disponible en línea: <<http://www.amsantiago.um.dk/NR/rdonlyres/3397B3A6-354E-448E-9682-358E40FB78F5/0/InnovationsinLabourMarketPolicies.doc>>.
- Peralta, Marcel, Daniel Hernández y Fernando Sciarrotta (2005), “La promoción del empleo a través de la capacitación: los planes sectoriales de calificación”, Buenos Aires, julio, inédito.
- Pérez Pérez, Gabriel (2002), “Flexibilidad laboral y modernización de las condiciones generales de trabajo de 1996 a 2000: análisis de una revisión de los contratos colectivos de trabajo efectuada por la STPS”, *Contaduría y Administración*, n° 204, enero-marzo.
- Perry, Guillermo y otros (2007), *Informality: Exit and Exclusion*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- (2006), *Reducción de la pobreza y crecimiento: círculos virtuosos y círculos viciosos*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Piore, Michael J. y Andrew Schrank (2006), “Latin America: revolution or regulation?”, disponible en línea: <http://weblogs.elearning.ubc.ca/leftturns/Piori_pdf.pdf>.
- Portes, A.; M. Castells y L. Benton (1989), *The Informal Economy. Studies in Advanced and Less Developed Countries*, Baltimore, The John Hopkins University Press.
- Puyo Posada, Jimena (2007), *Los aspectos laborales en los tratados de libre comercio con Estados Unidos*, Bogotá, Instituto de Ciencia Política Hernán Echevarría Olózaga.

- Ramírez Fonseca, Francisco (1994), *El despido*, México, D.F., Editorial PAC.
- Reinecke, Gerhard (2004), presentación en el seminario “Economía informal, sindicalismo y trabajo decente”, Montevideo, 29 de junio.
- Reinecke, Gerhard y Christian Ferrada (2005), “Creación y destrucción de empleo en Chile: análisis de datos longitudinales de la Asociación Chilena de Seguridad (ACHS)”, Santiago de Chile, disponible en línea:
<<http://www.oitchile.cl/pdf/publicaciones/ele/elec014.pdf>>.
- Rivero Lamas, Juan (1996), “La reforma del mercado de trabajo y el modelo español de relaciones laborales”, en José Luis Monereo Pérez (coord.), *La reforma del mercado de trabajo y de la seguridad social*, Granada, Ed. Monográfica.
- Rodgers, G. (1993), “Instituciones del trabajo y desarrollo económico”, *Reestructuración y regulación institucional del mercado de trabajo en América Latina*, serie de investigación n° 98, Ginebra, Instituto Internacional de Estudios Laborales, OIT.
- Rodríguez Piñero, Miguel (2000), “Empleo y exclusión social”, *Relaciones Laborales*, n° 10.
- (1992), “La huida del derecho del trabajo”, *Relaciones Laborales*, n° 1992-1.
- Rodríguez Piñero, Miguel y Bravo Ferrer (2007), “Flexiseguridad: el debate europeo en curso”, en Ricardo Escudero (ed.), *Aportaciones al debate comunitario sobre flexiseguridad*, Buenos Aires, La Ley.
- Rodrik, D. (2007), “¿A qué se debe el éxito de las exportaciones de China?”, presentación en la Conferencia anual de la Asociación Estadounidense de Economía, Chicago, 4 a 7 de enero.
- Romaguera, P. y otros (1994), “Reformas al mercado laboral ante la liberalización de la economía: el caso de Chile”, *Informe Estudio Nacional*, Santiago de Chile, Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (CIEPLAN).
- Romero Gudiño, Alejandro (2008), “Inspección Federal del Trabajo en México”, *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, n° 6, enero-junio.

- Ruiz Durán, Clemente (2009), "México: Las dimensiones de la flexiseguridad laboral", serie *Macroeconomía del Desarrollo*, Santiago de Chile, CEPAL, inédito.
- Ruiz Durán, C.; R. Carrasco Licea y Provencio Durazo E. (1994), *Sistemas de bienestar social en Norteamérica. Análisis comparado*, México, D.F., Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).
- Salinero, Jorge; M. Rozas y A. Tapia (2006), "Veinte años de afiliación sindical y negociación colectiva en Chile: problemas y desafíos", *Cuadernos de Investigación*, n° 29, Santiago de Chile, Dirección del Trabajo, noviembre.
- Samaniego, Norma (2004), "Las primeras experiencias de evaluación de las políticas del mercado de trabajo en América Latina: ¿qué hemos aprendido?", en Jürgen Weller (comp.), *En búsqueda de efectividad, eficiencia y equidad. Las políticas del mercado de trabajo y los instrumentos de su evaluación*, Santiago de Chile, CEPAL/LOM.
- Sanguinetti, Raymond Wilfredo (2000), "La dependencia y las nuevas realidades económicas y sociales: ¿un criterio en crisis?", *Doctrina Judicial Laboral*, n° 2, Rosario, Argentina, julio.
- Schkolnik, Mariana; Consuelo Araos y Felipe Machado (2005), "Certificación de competencias como parte del sistema de protección social: la experiencia de países desarrollados y lineamientos para América Latina", serie *Políticas Sociales*, n° 113 (LC/L.2438-P), Santiago de Chile, CEPAL, publicación de las Naciones Unidas, n° de venta: S.05.II.G.184.
- Schmitter, P. (1979), "Still the century of corporatism", en P. Schmitter y G. Lehmbruch (eds.), *Trends towards Corporatist Intermediation. Contemporary Political Sociology* vol. 1, Londres, SAGE Publications.
- Schrank, Andrew y Michael Piore (2007), "Norms, regulations and labour standards in Central America", serie *Estudios y Perspectivas*, n° 77 (LC/MEX/L.766), México, D.F., sede subregional de la CEPAL en México, publicación de las Naciones Unidas, n° de venta: E.07.II.G.44.
- SEL Consultores (2008), "Newsletter sobre la situación laboral y social de la Argentina", Buenos Aires, febrero.

- Sen, Amartya (2000), "Trabajo y derechos", *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 119, n° 2.
- (1997), "Desigualdad y desempleo en la Europa contemporánea", *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 116, n° 2.
- SENCE (Servicio Nacional de Capacitación y Empleo, Chile), *Anuario estadístico*, varios años, disponible en línea: <www.sence.cl>.
- Senén González, Cecilia y Héctor Palomino (2006), "Diseño legal y desempeño real: Argentina", en Graciela Bensusán (coord.), *Diseño legal y desempeño real: las instituciones laborales en América Latina*, México, D.F., Porrúa y Universidad Autónoma Metropolitana.
- Serrano Pascual, Amparo (ed.) (2004), *Are Activation Policies Converging in Europe?*, Bruselas, European Trade Union Institute (ETUI).
- Sorj, Bernardo y Danilo Martucelli (2008), *El desafío latinoamericano. Cohesión social y democracia*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Souza, P. R. y V. E. Tokman (1976), "Sector informal urbano en América Latina", *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 94, n° 3, Ginebra.
- Squire, Lyn (1981), *Employment Policy in Developing Countries. A Survey of Issues and Evidence*, Nueva York, Banco Mundial-Oxford University Press.
- Standing, Guy (1999), *Global Labour Flexibility. Seeking Distributive Justice*, Londres, MacMillan.
- Süssekind, A. y otros (2002), *Instituições de direito do trabalho*, San Pablo, Editora LTR.
- Svampa, M. (2007), "Profunda ruptura de lealtades. Los avatares del sindicalismo argentino", *Le Monde Diplomatique*, Buenos Aires, enero.
- The Economist* (2001), "The jobs challenge. Corporate downsizing in America", 15 de julio.
- Thomas, M. (1999), "Unemployment insurance in Brazil", Brasilia, Banco Mundial, inédito.

- Tinbergen J. (1969), "El uso de modelos: experiencia y perspectivas", *Los premios Nobel de economía, 1969-1977*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Tokman, Víctor E. (2008a), "Flexiguridad con informalidad: opciones y restricciones", serie *Macroeconomía del Desarrollo*, n° 70 (LC/L.2973-P), Santiago de Chile, CEPAL, publicación de las Naciones Unidas, n° de venta: S.08.II.G.83.
- (2008b), "From the consensus reforms to reforms for protected and inclusive employment", *IDS Bulletin*, vol. 39, n° 2, Sussex, Instituto de Estudios para el Desarrollo, Universidad de Sussex.
- (2007a), "De las reformas del consenso a las reformas para el empleo estable y protegido", documento presentado en el seminario "Cohesión social y reformas en América Latina", Fundación CIDOB, Barcelona, 26 y 27 de octubre.
- (2007b), "Informalidad, inseguridad y cohesión social en América Latina", serie *Políticas Sociales*, n° 130 (LC/L.2694-P/E), Santiago de Chile, CEPAL, publicación de las Naciones Unidas, n° de venta: S.07.II.G.45.
- (2007c), "Informalidad, inseguridad y cohesión social en América Latina", *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 126, n° 1-2, Ginebra.
- (2006), "Inserción laboral, mercados de trabajo y protección social", serie *Financiamiento del Desarrollo*, n° 170 (LC/L.2507-P/E), Santiago de Chile, CEPAL, publicación de las Naciones Unidas, n° de venta: S.06.II.G.39.
- (2004), "Las dimensiones laborales de la transformación productiva con equidad", serie *Financiamiento del Desarrollo*, n° 150 (LC/L.2187-P/E), Santiago de Chile, CEPAL, publicación de las Naciones Unidas, n° de venta: S.04.II.G.115.
- (2001), *De la informalidad a la modernidad*, Santiago de Chile, OIT.
- (1978), "An exploration into the nature of informal-formal interrelationships", *World Development*, n° 6.
- Topet, Pablo (2008), "La inspección del trabajo en la República Argentina: un informe general y algunas reflexiones particulares", *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, n° 6, disponible en línea: <<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/revlads/cont/6/art/art8.pdf>>.
- Toyama Miyagusuku, Jorge, Victoria Rosas Chávez y Marta Tostes Vieira (2009), "Retos pendientes para implementar la

- flexiguridad en el Perú”, documentos de proyectos, Santiago de Chile, CEPAL, inédito.
- (2008), “Análisis de la implementación de la propuesta de la flexibilidad laboral en el Perú”, documentos de proyectos, Santiago de Chile, CEPAL, inédito.
- Toyama, Jorge y Jeimy Rivera (2004), “Jubilación obligatoria: los criterios del Tribunal Constitucional y la Corte Suprema”, *Revista Diálogo con la Jurisprudencia*, Lima, Ed. Gaceta Jurídica, mayo.
- Toyama, Jorge y Gustavo Yamada (2007), “Estándares laborales, TLC y competitividad internacional”, *Punto de Equilibrio*, año 16, n° 94.
- Transfer (2004), “Flexicurity: Conceptual Issues and Political Implementation in Europe”, vol. 10, n° 2, Bruselas, European Trade Union Institute (ETUI).
- Universidad Externado de Colombia (2003), “Ley 789 de 2002. Reforma laboral colombiana”, *Boletín del Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social*, n° 6, diciembre.
- Valdés Dal-Ré, Fernando (2001), “Descentralización productiva y desorganización del derecho del trabajo”, *Relaciones Laborales*, n° 20, año XVII, Madrid, octubre.
- (1994), “El contrato de prácticas”, *Reforma del mercado de trabajo*, Lex Nova.
- Vega Ruiz, María Luz (2005), *La reforma laboral en América Latina: 15 años después*, Lima, Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe.
- (2004), “Libertad de asociación, libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva en América Latina” (DECLARATION/WP/28/2004), Ginebra, OIT.
- Velásquez, Mario (2009), “Flexibilidad, protección y políticas activas en Chile”, serie *Macroeconomía del Desarrollo*, Santiago de Chile, CEPAL, inédito.
- (2006a), “Chile, superando la crisis mejorando el empleo. Políticas de mercado de trabajo 2000-2005”, Santiago de Chile, Oficina Subregional para el Cono Sur, OIT.
- (2006b), “Reformas laborales en Chile: 2000-2006”, informe de consultoría para el Departamento de Diálogo Social, OIT.

- (2005), “La protección frente al desempleo en América Latina”, serie *Financiamiento del Desarrollo*, n° 166 (LC/L.2470-P/E), Santiago de Chile, CEPAL, publicación de las Naciones Unidas, n° de venta: S.05.II.G.217.
 - (2004), “Seguro de cesantía en Chile: itinerario de una reforma”, informe final de consultoría para la Oficina Subregional para el Cono Sur, Organización Internacional del Trabajo, Santiago de Chile.
 - (1993), “(Des)regulación del mercado de trabajo en Chile”, *Reestructuración y regulación institucional del mercado de trabajo en América Latina*, serie investigación, n° 98, Ginebra, Instituto Internacional de Estudios Laborales, OIT.
- Weller, Jürgen (2007), “La flexibilidad del mercado de trabajo en América Latina y el Caribe. Aspectos del debate, alguna evidencia y políticas”, serie *Macroeconomía del Desarrollo*, n° 61 (LC/L.2848-P/E), Santiago de Chile, CEPAL, publicación de las Naciones Unidas, n° de venta: S.07.II.G.171.
- (comp.) (2004), *En búsqueda de efectividad, eficiencia y equidad. Las políticas del mercado de trabajo y los instrumentos de su evaluación*, Santiago de Chile, CEPAL/LOM.
 - (2000a), *Reformas económicas, crecimiento y empleo: los mercados de trabajo en América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL/Fondo de Cultura Económica.
 - (2000b), “Tendencias del empleo en los años noventa en América Latina y el Caribe”, *Revista de la CEPAL*, n° 72 (LC/G.2120-P/E), Santiago de Chile, CEPAL, diciembre.
 - (1998), “Transformaciones de la institucionalidad laboral”, *Reformas económicas, crecimiento y empleo: los mercados de trabajo en América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL/Fondo de Cultura Económica.
- Weller, Jürgen y Michael van Gelderen (2006), “Flexibilidad de los mercados de trabajo: las variables laborales frente al crecimiento económico”, en Graciela Bensusán (coord.), *Diseño legal y desempeño real: instituciones laborales en América Latina*, México, D.F., UAM-Porrúa.
- Williamson, John (1990), “What Washington means by policy reform”, en John Williamson (ed.), *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, Washington, D.C., Instituto de Economía Internacional.

- Wilthagen, T. (2008), "Flexicurity pathways. The Expert Group on Flexicurity", *Tilburg Law Review: International and European Reflections on Labour Law and Globalisation*, vol. 14, n° 1-2.
- Wilthagen, T. y F. Tros (2004), "The concept of 'flexicurity': A new approach to regulating employment and labour markets", *Transfer*, vol. 10, n° 2, Bruselas, European Trade Union Institute (ETUI).
- Yamada, Gustavo (2005), "Horas de trabajo: determinantes y dinámica en el Perú urbano", Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, disponible en línea:
<<http://www.consortio.org/CIES/html/pdfs/pm0307.pdf>>.

Los autores

José Paulo Zeetano Chahad: Profesor de economía de la Universidad de San Pablo (USP). También ha sido presidente del Comité Directivo y del Comité Ejecutivo de la Fundación Instituto de Investigación Económica Aplicada. Ha colaborado en diferentes ocasiones con el Ministerio del Trabajo y Empleo del Brasil, entre otros, como asesor especial del ministro (1995-1998). Tiene un doctorado en teoría económica de la USP y ha realizado estudios posdoctorales en el Center for Latin American Development Studies, de la Universidad de Boston. Ha publicado extensamente sobre temas del mercado de trabajo brasileño.

Contacto: jpchahad@usp.br

Adrián O. Goldin: Profesor plenario de alta dedicación en la Universidad de San Andrés y profesor titular con dedicación simple de derecho del trabajo y de la seguridad social en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, de cuyo Departamento de Posgrado fue director. Fue también profesor titular en la Universidad Nacional de La Plata y director-fundador de su Secretaría de Investigación Científica. Se desempeñó como profesor invitado en las universidades de París II y Nantes. Desde el año 2007 es codirector de la *Revista Internacional del Trabajo* de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Integra el Editorial Advisory Board del *Comparative Labor Law & Policy Journal* de la Escuela de Derecho de la Universidad de Illinois. Ha publicado extensamente sobre temas del derecho del trabajo.

Contacto: agoldin@udesa.edu.ar

Henning Jørgensen: Profesor de ciencias políticas y administración pública de la Universidad de Aalborg (Dinamarca), ex director del Instituto Sindical Europeo (ETUI) de Bruselas y director del Center for Labour Market Research at Aalborg University (CARMA). Ha escrito numerosos libros y artículos sobre flexibilidad del mercado laboral, políticas públicas de bienestar, corporativismo, empleo y políticas sociales y laborales de Europa.

Contacto: henningj@epa.aau.dk

Victoria Rosas Chávez: Profesora de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Ha cursado estudios en la Maestría de Relaciones Laborales de esa universidad. De sus nueve años de experiencia en el sector público, tres corresponden a su trabajo en el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. Árbitro de la Superintendencia de Entidades Prestadoras de Salud del Perú.

Contacto: vrosas@hotmail.com

Clemente Ruiz Durán: Investigador nacional nivel III, actualmente coordina el Programa de Posgrado en Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México. Realizó sus estudios en economía en la Universidad Anáhuac, y posteriormente emprendió sus estudios de doctorado en la Universidad de Pittsburgh y de especialización en instituciones del bienestar en la Universidad de Uppsala (Suecia). En 2004 recibió el doctorado honoris causa de la Universidad Autónoma de Baja California. Es autor de más de cien artículos en publicaciones especializadas y de dieciocho libros. Su obra más reciente es *Integración de los mercados laborales en América del Norte* (2007).

Contacto: ruizdc@servidor.unam.mx

Víctor E. Tokman: Doctor en economía de la Universidad de Oxford, actualmente consultor de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y otros organismos internacionales y gobiernos de América Latina. Profesor en las maestrías de políticas públicas de la Escuela de Economía de la Universidad de Chile y de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Fue asesor del ex presidente de Chile Ricardo Lagos E., entre 2001 y 2006. Fue designado por la presidenta de Chile, Michelle Bachelet, como integrante del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma de Políticas para la Infancia en 2006 y del Consejo Asesor Presidencial, Trabajo y Equidad, 2007-2008. En la Organización Internacional del Trabajo (OIT) se desempeñó como director regional para las Américas y subdirector general, director del Departamento de Empleo y Desarrollo y director del Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC). Es autor de numerosos libros y artículos sobre empleo, equidad e informalidad.

Contacto: victok@mi.cl

Marta Tostes Vieira: Doctora en ciencias económicas y empresariales en el Departamento de Economía Aplicada I de la Universidad de Sevilla; magíster y titulada en ciencias económicas en la Universidad Federal de Río de Janeiro. Jefa del Departamento Académico de Ciencias de la Gestión y profesora del curso de políticas económicas de la Facultad de Gestión y Alta Dirección de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Especialista en planeamiento y seguimiento del programa financiado por el Banco Interamericano

de Desarrollo para la modernización de la Contraloría General de la República del Perú y desconcentración del Sistema Nacional de Control. Consultora internacional y nacional en los temas vinculados a planeamiento estratégico, proyectos de desarrollo, economía laboral y gestión de la tecnología.

Contacto: mtostes@pucp.edu.pe

Jorge Toyama Miyagusuku: Magíster en derecho constitucional. Profesor asociado de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Profesor en la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas (UPC) y en la Escuela Superior de Administración de Empresas (ESAN). Codirector de la revista *Soluciones laborales*. Miembro de la Comisión Consultiva del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. Ha sido consultor en temas laborales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Instituto Libertad y Democracia (ILD) y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Autor de los libros *Control de legalidad de convenios colectivos*, *Guía laboral* (con Luis Vinatea) e *Instituciones del derecho laboral*. Miembro de los consejos directivos de la Asociación Peruana de Recursos Humanos y del Comité de Recursos Humanos de la Cámara Americana de Comercio (Amcham). Socio del área laboral de Miranda & Amado, abogados.

Contacto: jtoyama@mafirma.com.pe

Mario Daniel Velásquez Pinto: Licenciado en ciencias económicas e ingeniero comercial con mención en economía de la Universidad de Chile. Se ha desempeñado como consultor de diversos organismos internacionales de las Naciones Unidas en análisis económico, economía del trabajo y protección social. Ha participado en el diseño e implementación de políticas públicas en varios países de América Latina y el Caribe y es autor de diversas publicaciones especializadas. Entre 1993 y 2000 asesoró a los ministros de Trabajo y Previsión Social de Chile, en un conjunto de reformas a la institucionalidad laboral; representó a Chile en el Foro de Cooperación Económica del Asia-Pacífico (APEC) y fue el responsable técnico del diseño del seguro de cesantía. Desde 2004 se desempeña como asesor de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda de Chile, en el diseño de la reciente reforma al sistema de pensiones, y también apoya a la Subsecretaría de Previsión Social en su implementación.

Contacto: mvelasquez@manquehue.net

Jürgen Weller: Magíster en ciencias políticas y doctor en economía de la Universidad Libre de Berlín. Oficial de Asuntos Económicos de la División de Desarrollo Económico de la Comisión Económica para América Latina y el

Caribe (CEPAL). Ha trabajado como investigador de la Universidad Libre de Berlín y como experto asociado y experto junior de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Su principal área de trabajo son los mercados laborales en América Latina y el Caribe. Ha publicado estudios sobre los mercados de trabajo de la región y las reformas económicas, las políticas del mercado de trabajo y la integración laboral de los jóvenes, entre otros temas.

Contacto: jurgen.weller@cepal.org

