



FLACSO
MÉXICO

Tesis para obtener el título de
Doctor en Investigación en Ciencias Sociales:
con Mención en Sociología

Presentada por
Miriam Rodríguez Vargas

FLACSO

.....SEDE ACADÉMICA DE MÉXICO.....

CAPÍTULO III

LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE MERCADO DE TRABAJO: UN ANÁLISIS INTERNACIONAL

Introducción

En general, las PAMT suponen que existen determinadas fallas en el funcionamiento del mercado laboral y/o que este no garantiza por sí sólo el acceso equitativo de las personas a un empleo que pueda considerarse como adecuado. Son, en este sentido, estrategias políticas globales respecto a la oferta y demanda de empleo, que involucran tanto la política económica como la política educativa a escala nacional.

Las políticas específicas de empleo se pueden clasificar en dos grandes categorías: a) Políticas pasivas y b) Políticas activas. Las “políticas pasivas”, procuran garantizar los medios de subsistencia a quienes se encuentran temporal o durablemente excluidos del mercado laboral. Las “políticas activas”, apuntan a mejorar la empleabilidad de las personas que se encuentran en situación de desventaja para incorporarse o reincorporarse en el mercado laboral.

La historia muestra que las PAMT siempre han tenido dos funciones económicas y sociales principales y superpuestas. Una ha sido un punteo temporal de las deficiencias en demanda de mano de obra que aporta ingresos a través del trabajo, en tanto que la otra es un esfuerzo más permanente por sustentar la reasignación de la mano de obra para aliviar los desequilibrios geográficos y/o laborales, y de habilidades, al tiempo que ofrecía reemplazo del ingreso a los afectados.

El presente apartado tiene como objetivo mostrar un marco teórico-conceptual a nivel internacional de las PAMT, así como las experiencias de los países de la OCDE en su aplicación, para posteriormente realizar un análisis comparativo con América Latina.

3.1 Antecedentes de las PAMT

Probablemente no exista una fecha precisa para el primer programa que podría haberse denominado de "PAMT". Sin embargo, en tanto esfuerzo por parte de las autoridades públicas de ofrecer trabajo cuando hay falta de empleos en el mercado de trabajo regular, las PAMT fueron conceptualizadas e implementadas a bastante gran escala durante la Gran depresión. Inicialmente estaban asociadas con programas de obras públicas bastante exitosos como los de *New Deal* en Estados Unidos. En Europa también existieron programas similares; por ejemplo, en los años entreguerras en Alemania. La experiencia alemana con dicho programas, iniciada por los gobiernos conservadores durante la República de Weimar pero ampliados y transformados en programas más obligatorios por el gobierno nazi, dejaron una imagen negativa perdurable sobre algunos aspectos de las PAMT.

En su forma moderna, como instrumentos para mejorar el cambio estructural garantizando una mejor (re)asignación de empleos de los sectores de baja a los de alta productividad, las PAMT adquirieron nueva relevancia a fines de la década de 1950, principalmente en Suecia, como parte del modelo sueco de cambio económico y de la sociedad. Se transformaron en un instrumento más integrado de la política económica y social, y su foco se trasladó a la oferta usando medidas para incrementar la movilidad laboral y geográfica. Sin embargo, durante las desaceleraciones cíclicas, las obras públicas para reducir el desempleo (programas de obras públicas de la comunidad) también se usaron masivamente y ayudaron a mantener a Suecia en pleno empleo durante la mayor parte de los años de posguerra, hasta alrededor de la década de 1990.

Alemania incorporó un arsenal de PAMT alrededor de la década de 1970, seguida por Francia después del primer shock del petróleo. Estados Unidos también había desarrollado, en la década de 1970, un conjunto de programas nuevos, principalmente de la oferta, que tenían como blanco a grupos vulnerables.

Con el desarrollo de la comunidad Europea y posteriormente, la Unión Europea (UE), las PAMT se convirtieron en políticas importantes para acompañar el cambio estructural. En los antecedentes de la UE, durante la época de la Comunidad Europea del Carbón y del acero, las PAMT – frecuentemente medidas de jubilación anticipada pero, también, políticas activas de capacitación- ya que se estaban usando intensamente para enfrentar las consecuencias negativas del desempleo en los sectores reestructurados. Para 1970, se habían gastado aproximadamente 150 millones de dólares para cubrir aproximadamente 400.000 trabajadores despedidos de las industrias de acero y carbón.

El aumento constante de índices de desempleo europeos como consecuencia de los *shocks* petroleros, así como varios estudios que indicaban que la recepción de largos periodos de beneficio al desempleo solo no resultaba en mejor acceso al empleo, llevó nuevamente en forma gradual las PAMT a la agenda europea. La estrategia de empleo europea (EES) de la comisión europea de 1997 convirtió a las políticas activas en una importante herramienta política. Las políticas de activación en particular (la preferencia de medidas de reemplazo de ingresos activas en lugar de pasivas) una vez más se han convertido en una importante palanca para la acción política del empleo.

Si bien las PAMT en su forma moderna eran inexistentes en las economías planificadas del exbloque de Europa Oriental, se ha usado masivamente durante la fase de transición a economías de mercado. En algunas instancias, notablemente en Alemania durante la reunificación, uno puede hablar de una transformación a través de PMT, ya que dichas políticas, tanto activas como

pasivas, cargaron con gran parte de la adaptación de la fuerza laboral. En la mayoría de los otros países en transición, se introdujeron PAMT pasivas y activas durante la década de 1990, y se las ha usado en forma intensa para amortiguar el ajuste de la fuerza de trabajo. En los países en desarrollo, aún no se ha escrito la historia de las PAMT. Han sido parte de las estrategias de desarrollo durante bastante tiempo, por ejemplo bajo la forma de obras públicas y programas de capacitación que existen en muchos países. Las PAMT han ganado terreno durante la transición de regímenes económicos fuertemente dirigidos por el Estado a otros más orientados al mercado, pero hasta la fecha no se han convertido en parte permanente de la gestión de riesgos del mercado de trabajo en parte alguna.

3.2 Definición y funciones de las PMT y PAMT

Las políticas de mercado de trabajo (LPM en inglés) se definen aquí como políticas que ofrecen un reemplazo a los ingresos, y medidas de integración al mercado de trabajo a los solicitantes de empleo, generalmente, los desempleados pero, también los subempleos y los empleados que buscan mejores empleos. Las políticas denominadas “pasivas” se preocupan de brindar ingreso de reemplazo durante periodos de desempleo o de búsqueda de empleo, en tanto que las políticas “activas” se refieren a la integración al mercado de trabajo a través de medidas de la demanda y la oferta. Por lo tanto, el impulso principal de la PAMT es el apoyo activo para la integración al mercado de trabajo. Las políticas pasivas, por el otro lado, corresponden a las transferencias sociales que no son condiciones para la integración a un programa de capacitación o trabajo, si bien generalmente incluyen disposiciones referidas a la búsqueda de empleo que se ponen en vigencia cada vez más y corresponden a un elemento activo de las políticas pasivas. Las políticas activas, contrariamente a ello, se basan explícitamente en la participación en programas que mejoran la (re) integración al mercado de trabajo.

Los programas típicamente pasivos son: seguros de desempleo, ayuda al desempleo y jubilación anticipada. Las medidas típicamente activas, por otra parte, son la capacitación para el mercado de trabajo, creación de empleos bajo la forma de programas de trabajo público y comunitario, programas de creación de empresas, y subsidios para contratación. Las políticas activas generalmente apuntan a grupos específicos que enfrentan dificultades particulares de integración al mercado de trabajo, tales como personas más jóvenes o de más edad, mujeres y aquellos particularmente difíciles de ubicar, como los discapacitados. En parte, las PAMT son también una respuesta a la crítica reciente de que las políticas puras de reemplazo del ingreso podrían incorporar des-incentivos al trabajo una vez que el desempleo alcanza mayor duración.

Las PMT activas y pasivas intermedian entre la oferta y la demanda en el mercado de trabajo. En realidad, la función económica primaria asignada a las PMT es el emparejamiento de demanda y oferta de mano de obra. El impacto de la intervención de la PMT sobre la oferta y la demanda de mano de obra puede variar. Dichas políticas contribuyen, ya sea directamente al emparejamiento (por ejemplo, servicios de empleo públicos y privados, ayuda para la búsqueda de empleo, prospección y registro de vacantes, generación de perfiles, aportar información sobre el mercado de trabajo) o a mejorar la oferta (por ejemplo, capacitación y re-capacitación), reducir la oferta (por ejemplo, jubilación anticipada), crear demanda (por ejemplo, obras públicas, creación de empresas y empleo por cuenta propia) o cambiar la estructura de la demanda (por ejemplo, subsidios al empleo), por ejemplo a favor de los grupos desfavorecidos.

También existen subfunciones específicas e importantes de PMT, tales como la provisión de ingreso de reemplazo durante periodos de emparejamiento a veces prolongados (el tiempo entre una etapa de desempleo y contratación para un trabajo) y, de esta forma, el alivio de la pobreza relacionado con el desempleo, el mantenimiento y mejoramiento de la empleabilidad, la creación o mantenimiento

de infraestructura, la creación de empresas, y otros. Todos estos pretenden tener efectos positivos sobre la integración social.

Las PALM pueden clasificarse según diversos criterios. En primer lugar, si se analizan según su objetivo estratégico, pueden identificarse políticas orientadas a:

- 1) moderar las fases recesivas,
- 2) reducir los desequilibrios estructurales,
- 3) mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo,
- 4) incrementar las cualidades y la productividad, y
- 5) apoyar a los trabajadores con discapacidad o en riesgo.

En segundo lugar, según el tipo de programas pueden distinguirse las siguientes políticas:

- 1) servicios públicos de empleo o vinculación laboral (bolsas de trabajo e información de vacantes, administración de subvenciones al ingreso y acceso a programas activos),
- 2) capacitación para el trabajo (desempleados y jóvenes en desventaja; adultos ocupados; programas de aprendizaje; discapacitados, mujeres, rurales y poblaciones en riesgo), y
- 3) creación de empleos (obras públicas, subsidios al empleo/ salario, apoyo al Autoempleo y microempresas).

Posteriormente, existen otras clasificaciones que utilizan los analistas en el contexto internacional como:

1. Por fuente de financiamiento: a) gobierno; b) sector privado; c) organismos internacionales;
2. Por tipo de instrumento: a) servicios en especie, b) subsidios, c) créditos.
3. Por tipo de receptor: a) participantes del programa, b) empleadores, c) proveedores de servicios.
4. Por tipo de ejecutor: a) sector público, b) empresas privadas, c) ONG, d) mixtos (Norma Samaniego: 2002).

Con frecuencia se ha sostenido que las PAMT son la segunda mejor solución, válidas sólo en ausencia de empleos fijos. Esta proposición debería ser calificada: la idea de que, un día, habrá desaparecido la necesidad de PAMT porque habrá suficientes empleos fijos parece falsa. Esto puede ser verdad para los programas de obras públicas y otras medidas orientadas a la demanda, pero siempre existirá la necesidad de elementos de la oferta, tales como capacitación para el mercado de trabajo, mejores búsquedas de empleo y todas las medidas que aportan empleabilidad. Esto se aplica, también, a los servicios de empleo o vinculación laboral públicos y privados. Es difícil imaginar un mercado de trabajo que pueda vivir sin instituciones intermediarias de las cuales las PAMT son un componente significativo.

Debería existir un esfuerzo constantemente por tornar eficientes a estas instituciones y políticas. El hecho de que los flujos de personas que transitan entre las instituciones intermediarias aumentan y disminuyen debido a los cambios estructurales y cíclicos de una economía plantea un desafío para dirigir la estructura intermediaria. Sin embargo, si bien las instituciones deben ser flexibles para responder a esto, se debe aseverar el principio de la necesidad permanente de estas estructuras intermediarias.

3.3 Las políticas de mercado de trabajo en la OCDE

Las políticas activas de mercado de trabajo aplicadas en los países de la OCDE a partir de los años sesenta, constituyen una reacción para detener el deterioro de la relación entre inflación y desempleo.

Sobre este particular, un informe del Secretariado de la OCDE en 1970 señalaba: "toda acción restrictiva de lucha contra la inflación debería ir acompañada desde un principio por una contracción selectiva. Asimismo, toda acción expansionista de conjunto mediante la regulación de la demanda global debería ir acompañada

de medidas para facilitar y estimular una redistribución conveniente de los recursos, de manera que se evite la aparición de escasez inflacionista”.

El deterioro de la relación inflación-desempleo, que había aparecido a inicios de los sesenta, se agravó en la década del setenta con la primera crisis del petróleo (1973-1974), lo que obligó a los países a aplicar una política de regulación de la demanda, con severas medidas restrictivas que dieron lugar a un aumento de la desocupación.

La segunda crisis del petróleo a finales de los setenta y la grave recesión con la que se inició la siguiente década agravó aún más el problema del desempleo, lo que llevó a los países a aplicar nuevas medidas excepcionales que, en espera de la recuperación, permitiesen a los trabajadores mantener su empleo y sus ingresos.

Como la recuperación tardó en llegar, los gobiernos debieron pasar de medidas de carácter excepcional y temporal a una política de mercado de trabajo más estructural y articulada a la orientación macroeconómica del ajuste; política en la que se incidía mucho más en las capacidades del sector privado y de las instancias locales y menos en los esfuerzos del sector público, en los que se habían basado las anteriores medidas.

La recuperación experimentada durante la segunda mitad de los ochenta redujo el nivel de desempleo y la presión sobre las políticas gubernamentales de mercado de trabajo. Sin embargo, un nuevo recrudecimiento de los niveles de desocupación en los años noventa, resultante de una contracción de la actividad económica, ha obligado otra vez a los gobiernos a aplicar políticas y programas tendientes a la generación de empleo, pero, al igual que en la década anterior, con la cautela necesaria para no afectar la política macroeconómica y para no generar tensiones inflacionarias.

Las características principales de las políticas aplicadas en los países de la OCDE. Como ya se ha señalado, de políticas más estructurales que las de la década del setenta y, por tanto, más articuladas a la política económica general.

A. Políticas y programas de mercado de trabajo

Las políticas de mercado de trabajo en los países de la OCDE se orientan tanto a modificar las regulaciones en materia laboral como a ejecutar programas de generación directa de empleo o de formación para el trabajo, así como a asegurar un ingreso a aquellas personas que no encuentran un empleo.

Las modificaciones a la normativa laboral tienen como objetivo principal flexibilizar las regulaciones existentes a los efectos de, en unos casos, facilitar una más rápida adecuación del tamaño de la plantilla de la empresa a la situación económica de la misma y, en otros, a promover la contratación de determinados grupos de trabajadores (jóvenes, personas de edad avanzada, mujeres, etc.).

Las políticas y programas de generación de empleo y de formación persiguen facilitar el acceso al empleo de quienes estén desempleados (priorizando determinados grupos de trabajadores, como jóvenes, mujeres, etc.) así como ayudar a aquellos que están en riesgo de perder su puesto de trabajo.

A este conjunto de políticas activas se adicionan las políticas "pasivas" orientadas a asegurar un ingreso mínimo a los desocupados (prestaciones de desempleo) o a promover las jubilaciones anticipadas en empresas en reestructuración.

B. Programas de formación y empleo

La intervención directa en el mercado de trabajo con fines de generación de empleo ha recurrido, básicamente, a tres tipos de instrumentos: 1) los servicios

públicos de empleo; II) los programas de formación y los programas en favor de los jóvenes y de las mujeres y III) las ayudas al empleo.

I) Servicio público de empleo (SPE)

El **SPE** cumple una doble función. Por una parte la colocación de los desempleados ya sea asesorándolos en la búsqueda de un empleo, ya otorgándoles ayuda para el auto-empleo. Por otra, la canalización de la demanda de las empresas para cubrir puestos de trabajo disponibles.

La proporción del total de puestos disponibles que es cubierta por trabajadores que acuden al SPE es relativamente alta en la OCDE (de un tercio a dos tercios) debido principalmente a que el desempleado debe recurrir al SPE no sólo para buscar una colocación sino también para acceder a las prestaciones del seguro de desempleo.

En algunos países, el SPE no sólo procede a registrar al desocupado como requisito para que este perciba las prestaciones por desempleo, sino que además es el servicio el que administra directamente los recursos con los que se financia a estas prestaciones.

Adicionalmente al SPE existen oficinas privadas de colocaciones. Sin embargo, estas son sólo complementarias de la acción pública, con la excepción del Japón donde estos servicios son sólo privados.

II). Programas de formación y programas en favor de los jóvenes y de las mujeres

Los programas de formación tienen un doble objetivo. Por una parte, elevar la productividad del trabajador ya ocupado. Por otra, facilitar al desempleado la obtención de un empleo.

En el marco de este doble objetivo, los programas de formación priorizan a los desempleados, especialmente jóvenes y mujeres, y a las personas cuyo puesto

de trabajo está amenazado. Entre los desempleados se presta cada vez mayor atención a aquellas personas que están desempleadas desde un tiempo relativamente largo.

La OCDE distingue los siguientes tipos de programas:

i) Formación de desempleados adultos

Estos programas han constituido el núcleo de las políticas de mercado de trabajo en Alemania, Australia, Austria, Canadá, Finlandia, Francia, Noruega, Reino Unido y Suecia.

En la mayoría de los países, la formación se imparte en centros especiales más o menos directamente controlados por las autoridades responsables del mercado de trabajo. Habitualmente los cursos tienen una corta duración y su contenido es mucho más específico que el de los programas de formación de jóvenes. En muchos países la formación puede llevarse a cabo también en otras instituciones públicas o privadas e incluso en las empresas.

La persona desocupada que asiste a un curso de formación recibe un ingreso que equivale generalmente al monto del subsidio de desempleo.

Los informes de la OCDE referidos a la evaluación de los efectos de estos programas en Alemania, Estados Unidos, Finlandia, Suecia e Irlanda, señalan que entre un 70% y un 80% de los participantes encuentran un empleo poco después de terminar el período de formación.

ii) Formación de ocupados adultos

Se trata de las actividades de formación que se realizan dentro de las empresas, la mayor parte de las cuales no cuenta con ayudas públicas. Sin embargo, en algunos países el Estado ha regulado éstas actividades de formación. Así, en Francia la legislación obliga a los empleadores a dedicar a la formación no menos del 1.2% de los costos salariales y en Irlanda deben destinar a este fin

entre el 1.0% y el 1.2%. En Alemania se ha reglamentado el contenido de la formación en las empresas.

En muchos países, incluidos los tres mencionados anteriormente, las empresas pueden agruparse para ejecutar en conjunto las actividades formativas.

Estos programas de formación de trabajadores en sus propias empresas son particularmente importantes en el caso de los jóvenes. Las cifras proporcionadas por la OCDE muestran que a finales de la década pasada e inicios de la presente, el 25% de los trabajadores jóvenes ocupados en empresas francesas recibieron formación en las mismas; en Alemania el 72%; en los Estados Unidos el 10% y en el Japón el 67% en el caso de los recién contratados directamente de las escuelas y el 32% en el de los jóvenes que ya llevaban un año en la empresa.

La estrategia de formación de los jóvenes varía entre países. En el Japón y en Alemania, por ejemplo, los jóvenes reciben formación tan pronto son contratados. En los Estados Unidos, por el contrario, el empresario parece preferir esperar un cierto tiempo antes de invertir en la formación de los jóvenes contratados.

Esta diferente estrategia parece deberse al hecho de que en Estados Unidos hay mucha rotación de trabajadores, lo que lleva a que el empresario, antes de invertir en formación, quiera asegurarse de que el trabajador permanecerá en la empresa. En el Japón parece haber, según la apreciación de la OCDE, un acuerdo interempresarial implícito para no atraer a trabajadores formados en otras empresas. En Alemania hay un control explícito por parte de las cámaras empresariales para, en términos de la OCDE, "evitar el problema del parásito que espera a contratar a jóvenes ya formados y para impedir que, como reacción, cada empresa trate de desarrollar programas de formación aplicables sólo en esa empresa".

iii) Formación de jóvenes para su inserción en el mercado de trabajo

Se trata de los programas comúnmente conocidos como "de aprendizaje", sea a tiempo completo sea a tiempo parcial.

Estos programas se ejecutan bien en los propios centros escolares (Estados Unidos y Japón, principalmente) bien en las empresas (Alemania, Austria y Suiza principalmente), y todos ellos son gestionados por las autoridades públicas (del sector trabajo), a excepción del sistema de aprendizaje "dual" de Alemania, que empieza a ser aplicado también en otros países. Algunos de estos programas tienen cobertura nacional, mientras que otros (especialmente en los países europeos) tienen una cobertura regional o local.

III). Ayudas al empleo

En este campo se aplican cuatro diferente tipos de programas: i) de generación de empleo permanente en el sector privado, ii) de ayuda a los desempleados que crean empresas, iii) de generación de empleo en el sector público y iv) de apoyo a los minusválidos.

i) Incentivos a la contratación de trabajadores en las empresas del sector privado

Las políticas de incentivos se basan en el criterio de que la demanda de trabajo en una empresa en un período dado depende no sólo del volumen de ventas actual y futuro y de la tasa de beneficio actual y esperada, sino también del grado de movilidad interna del personal, del salario medio abonado por la empresa y de la evolución de los costos laborales respecto de la productividad. Bajo este criterio, si el estado otorga incentivos o subsidios que hagan que los costos laborales de los nuevos trabajadores (incluido el salario), relativos a la productividad, sean menores a los del resto de trabajadores, la empresa tenderá a incrementar la demanda de trabajadores considerados en estas categorías.

Las subvenciones tienen carácter temporal (entre cuatro y doce meses) y generalmente están condicionadas a que no se despida al mismo tiempo a otros trabajadores de la empresa.

Estas subvenciones, pueden consistir en un único pago al momento de la contratación ó, como en España, en determinadas exoneraciones en el pago de cargas sociales,

Existen ciertas dudas sobre la efectividad de este tipo de programas. Según la OCDE, algunas valoraciones concluyen que cerca de un 80% de los puestos de trabajo generados con los programas de subvenciones, se habrían generado de todas maneras aún en ausencia de los mismos.

ii) Ayudas a los desempleados que crean empresas

Las ayudas son consideradas como una prolongación de las prestaciones de desempleo.

En general, se trata de otorgar al nuevo empresario recursos equivalentes al máximo de las prestaciones que podría recibir de mantenerse desempleado; recursos que en ocasiones son acompañados de préstamos y subvenciones.

En algunos países (España y Estados Unidos, por ejemplo) el hecho de recibir esta ayuda quita a la persona todo derecho de acogerse posteriormente a los beneficios del seguro de desempleo en caso de que la nueva empresa quiebre.

Las evaluaciones efectuadas en Francia y en el Reino Unido indican que aproximadamente el 60% de estas empresas sobreviven y un 25% de ellas lo logra gracias a la ayuda, de manera tal que se estima que el beneficio neto de los programas alcanza, en promedio, a un 15% del total de los participantes.

iii) Creación de empleo en el sector público

Este tipo de programas tuvo especial importancia durante la década de los 80. Se trataba de programas temporales de los que se daba por hecho que se interrumpirían cuando la actividad económica global se reactivara, y se concentraban principalmente en las actividades de servicios públicos y de mantenimiento de la infraestructura pública local.

Esta orientación general de los programas de generación de empleo público comenzó a cambiar a finales de los ochenta, por estimarse que eran programas ineficientes y, en general, muy costosos. La nueva orientación hace mucho más temporales los trabajos, combinándolos con actividades de formación y en algunos casos (Noruega) con ayudas para conseguir un empleo estable.

iv) Programas especiales de ayuda de los minusválidos

Estos programas no tienen, en general, una especificidad propia sino que más bien se orientan a promover la participación de los minusválidos en los diferentes programas antes mencionados.

C. Seguro de desempleo e incentivos a la jubilación anticipada

Existe un seguro de desempleo en la mayor parte de los países de la OCDE. En algunos de ellos las prestaciones son administradas por el mismo organismo que se encarga del sistema de colocaciones (Alemania, España, Japón entre otros). En otros países, la administración de las prestaciones está a cargo de un organismo especializado (Bélgica, Francia, Irlanda, Países Bajos). Sin embargo, en este último esquema resulta difícil articular adecuadamente el otorgamiento de la prestación con el control administrativo mediante el cual el Estado se asegura que el desempleado está efectivamente buscando un empleo.

La duración de la prestación está directamente relacionada con el tiempo trabajado. Sin embargo, la legislación de cada país establece la duración de la

misma. La mínima corresponde a Estados Unidos e Italia (seis meses) y la máxima a los Países Bajos (tres años).

Los informes de la OCDE señalan que las prestaciones por desempleo no pueden explicar por sí solas la tendencia ascendente del paro de larga duración observada en la mayoría de los países de la organización. Durante la década de 1960 los sistemas de prestaciones por desempleo eran bastante generosos en casi todos los países europeos. En cambio, en la década de 1980 se tendió a reducir su generosidad, sobre todo endureciendo los criterios por los que se regía el derecho a percibir prestaciones".

En cuanto a la política de promoción de las jubilaciones anticipadas, esta se ha aplicado para facilitar el acceso de los desempleados a los puestos de trabajo que quedan disponibles al autorizarse la jubilación de trabajadores de edad avanzada.

Existen dudas cada vez mayores sobre la utilidad de esta política tanto por su escasa incidencia en la reducción del desempleo como por el alto costo financiero que representa para los sistemas de Seguridad Social. La tendencia actual es a reservar la utilización de esta política a promover la reducción de la plantilla en las empresas de aquellos sectores en proceso de reestructuración y ajuste, como es el caso de la siderúrgica, minería y astilleros.

D. Las nuevas orientaciones de las políticas de mercado de trabajo en la OCDE.

Las políticas de mercado de trabajo aplicadas en la OCDE durante las tres últimas décadas están siendo sometidas actualmente a una profunda revisión. Varios son los motivos que se aducen para justificar esta, especialmente los tres siguientes:

a) Se considera que el retorno al pleno empleo es hoy un objetivo inalcanzable. De hecho, se señala que la estabilidad de precios está ahora asociada al mantenimiento de tasas de desempleo más elevadas que en décadas pasadas.

b) La garantía de rentas (seguro de desempleo) parecería estar desalentando el reingreso a la vida activa de los desempleados, alentando el paro de larga duración y dificultando el ajuste del mercado de trabajo.

c) La formación profesional a tiempo completo es sumamente costosa.

La revisión de las políticas de mercado de trabajo actualmente en ejecución, apunta a lograr los cambios siguientes:

i) En materia de legislación laboral

- Flexibilizar el marco regulador del mercado de trabajo, buscando que el ajuste laboral que deban realizar las empresas no sea, como ahora, de precios (salarios, principalmente) sino de cantidades, facilitando la movilidad de los trabajadores tanto al interior de la empresa como de una empresa a otra.

- Vincular la remuneración no sólo con la productividad del trabajador sino también, y muy especialmente, con la capacitación del mismo.

ii) En materia educativa

- Reforma de la educación escolarizada a los efectos de "inculcar" (en los niños y jóvenes) un conjunto diversificado de competencias transferibles, que aseguren una educación de base más acorde con la movilidad laboral exigida por las nuevas formas de organización del proceso productivo.

- Transferencia al sector privado de la responsabilidad principal en el campo de la formación profesional y de la recalificación de adultos, y creación de un mercado de formación en el que el papel del Estado sea principalmente el de asegurar la coordinación y establecer las normas.

- Buscar la polivalencia de la capacitación, a los efectos de una más fácil adaptación de los trabajadores a los cambios generados por las innovaciones tecnológicas y por las nuevas formas de gestión.

iii) En materia de focalización de las políticas de mercado de trabajo

- Diseño de políticas que respondan a las necesidades de los mercados locales de trabajo, a efectos de enfrentar mejor la actualmente desigual distribución geográfica y sectorial del desempleo.

iv) En materia de las garantías del ingreso

- Condicionar las prestaciones por desempleo a la búsqueda activa de un empleo y a la participación en actividades de formación y capacitación.

- Incrementar la fiscalización de la condición laboral del beneficiario de las prestaciones para asegurar que esté verdaderamente buscando un empleo y capacitándose para ello.

Éstas son tendencias hacia las que se orienta el actual proceso de revisión de las políticas de mercado de trabajo; tendencias que podrían modificarse en los próximos años dependiendo de la evolución económica y social de los países.

3.4 Las políticas de mercado de trabajo en América Latina.

1. Políticas activas de formación y empleo

a. Los servicios públicos de empleo (SPE)

Los SPE tienen una incidencia muy limitada en el mercado de trabajo de América Latina, con excepción de algunos países como Argentina y Chile. Las razones para ello son principalmente las dos siguientes. En primer lugar, la existencia de un extendido sector informal en el que predominan los trabajadores por cuenta propia y la utilización por parte de la mediana y gran empresa de medios propios de selección del personal, limita el campo de acción de los SPE a la colocación

de trabajadores en la pequeña empresa (generalmente contratos temporales o a tiempo parcial) y en el servicio doméstico.

En segundo lugar, la inexistencia en la mayoría de los países de prestaciones de desempleo que, como en la OCDE, están en algún modo asociadas a la búsqueda de un empleo a través de las instituciones públicas de empleo, hace que América Latina los SPE no ejerzan la función de condicionar la prestación (que no existe) a la búsqueda activa de un puesto de trabajo.

b. La formación para el trabajo y la capacitación

i) La formación profesional

La evolución conceptual y estratégica de las instituciones de formación profesional (IFP) puede sintetizarse en tres etapas. La primera de éstas se identificó con la preparación de mano de obra para ocupar puestos disponibles o previsibles en el mercado de trabajo en los niveles ocupacionales calificados y semicalificados. La segunda etapa tuvo un marcado acento social, desplazando la atención desde el puesto de trabajo hacia el hombre en un sentido más integral, orientando la formación al desarrollo de las "aptitudes humanas" y no sólo profesionales. La actual tercera etapa equilibra las dos anteriores y centra las tareas de las instituciones de formación profesional en el "trabajo productivo", cualquiera sean las condiciones de ese trabajo en relación con las exigencias tecnológicas, la productividad y los vínculos laborales.

En esta nueva etapa, tres tendencias caracterizan el nuevo perfil institucional de la formación profesional.

Primera tendencia: la transferencia de la formación profesional a las empresas

La potencialidad formadora de la empresa es la que en los últimos años se ha intentado desarrollar a través de diversas medidas que en algunos países llegan

a constituir un reordenamiento global de las responsabilidades públicas y privadas en materia de formación. Entre esas medidas destacan las siguientes:

- Los estímulos legales

En algunos países de la región la transferencia de la responsabilidad de formación a las empresas ha tomado cuerpo en medidas legales externas a las propias instituciones de formación. Para ello se ha instaurado, desde hace aproximadamente una década, sistemas de incentivos fiscales a la formación por parte de las empresas.

- La delegación a las empresas de responsabilidades de formación

Algunas instituciones de formación profesional de la región cuentan con mecanismos sistematizados de delegación hacia las empresas. Para las demás instituciones la transferencia opera por vías bastante informales, a través de acuerdos y convenios transitorios que no responden a una pauta común y que se establecen de manera variable con cada una de las empresas o grupos de ellas interesados.

Segunda tendencia: el enfoque sectorial

El reordenamiento del aparato productivo y la creciente especificidad y diversificación de los sectores, ramas y rubros de la actividad económica han conducido a que la formación profesional se encare cada vez más bajo un enfoque sectorial. Este abordaje adquiere diversas expresiones que van desde una reorganización institucional en función de los distintos sectores económicos, hasta una creciente segmentación interna de las instituciones para actuar en las distintas ramas de actividad, pasando por la incorporación, cada vez más sistemática, de componentes de capacitación a proyectos de desarrollo de variados grados de especificidad, pero que ponen el acento en un sector o rama de actividad económica determinada.

De acuerdo con el perfil que van tomando las instituciones de formación profesional, es sumamente probable que la especialización sectorial gane cada vez mayor terreno. El propio desarrollo tecnológico constituye una fuerza irreversible en este sentido. Además, la relación cada vez más directa y estrecha con sectores empresariales cuyo interés común está centrado en un determinado rubro de actividad, irá forzando a las políticas a proyectar sus respuestas cada vez más con una perspectiva sectorial. Desde luego, la amplitud de lo sectorial varía, desde luego, enormemente en cada caso. Por ello, la intensidad, volumen o importancia de cada rubro de actividad y la presión que ejerzan las respectivas organizaciones de empleadores y trabajadores de cada una, serán probablemente determinantes para el grado de especificidad con que se aborden.

Tercera tendencia: la apertura a la microempresa

Las instituciones de formación profesional al abocarse a un trabajo decidido con la pequeña empresa, tomaron contacto con la voluminosa franja de la microempresa que presenta grados muy variables de organización, productividad y estabilidad.

Un factor clave en la eficacia y eficiencia de los sistemas oficiales de formación profesional es el mecanismo de su financiamiento. En este aspecto, los países de América Latina muestran varias fórmulas para la obtención y aplicación de los recursos presupuestarios destinados a los programas oficiales de formación profesional.

ii) Los programas de capacitación y empleo para jóvenes desempleados

En general, todos estos programas parten del supuesto de que si el joven o la joven ha recibido un nivel de formación profesional adecuado y de que si la profesión en la que se ha formado corresponde al tipo de oficios o profesiones demandadas por la actividad económica, entonces ese joven tendrá mayores posibilidades de conseguir un empleo. Es decir, estos programas ponen el

énfasis tanto en la calidad de la formación profesional como en la adecuación entre la oferta y la demanda educativa.

Este tipo de programas se ejecuta en muchos países de América Latina, tanto por parte de los institutos públicos de formación profesional como de los institutos privados.

Si bien son programas eminentemente urbanos, hay bastantes países en los que es posible encontrar programas para jóvenes campesinos e incluso, y más recientemente, para jóvenes que trabajan en el sector informal.

Estos programas corresponden a uno u otro de los tres sistemas siguientes: dual, de alternancia o de escuela productiva.

Al sistema dual corresponden aquellos programas en los que se combinan simultáneamente las actividades puramente formativas con la práctica en centros formativos.

Al sistema de alternancia corresponden en cierta manera aquellos programas en los que el joven una vez culminado su ciclo formativo se incorpora a una empresa, pero pudiendo "regresar" periódicamente a participar en programas de perfeccionamiento profesional.

Finalmente, al sistema de escuelas productivas corresponden aquellos programas en los que la educación se lleva a cabo durante el proceso de producción que, con fines formativos, se realiza en una institución educativa. Es el caso de muchos centros rurales de capacitación productiva (granjas, etc.) y de los talleres de educación que impulsan organizaciones privadas, especialmente las ONG.

Sin embargo, en la presente década han comenzado a ejecutarse programas que no responden, en sentido estricto, a ninguno de estos tres sistemas en particular, sino que combinan elementos propios del sistema dual y del sistema

de alternancia. Entre ellos destacan los de Argentina, Brasil, Chile, México, Perú y Uruguay.

En Argentina, el Programa más reciente es el de Capacitación para el Empleo, creado en agosto de 1996 y se orienta a ejecutar acciones de capacitación en beneficio de personas desocupadas de ambos sexos o en situación de inminente pérdida del empleo. Las ofertas que presenten los postores deben incluir el compromiso de inserción laboral de las personas capacitadas, el precio de la oferta y el diseño del curso.

Otra actividad importante es la que se realiza a través del Proyecto Joven (en marcha desde 1993). Está estructurado con base en cursos de seis meses de duración, tres en el aula y tres de pasantía en una empresa, tiempo durante el cual reciben una subvención financiada por el Proyecto. Para la ejecución de los cursos se recurre a licitar públicamente la convocatoria de entidades de capacitación y la selección de los cursos a impartir.

Las evaluaciones realizadas por las autoridades argentinas muestran que una parte importante de los beneficiarios logran un empleo (60% de los que realizan la pasantía en las empresas, según cifras oficiales); empleo que, de acuerdo con dichas evaluaciones, conservan al menos seis meses después de concluida su participación en el programa. De igual modo, un 90% de los mismos proviene de familias pobres y generalmente se encontraban desocupados al ingresar al programa.

En el Brasil se creó el programa denominado *PROEMPREGO*. El programa se orienta a otorgar créditos blandos para financiar proyectos de empleo así como a otorgar ayudas a fondo perdido para financiar programas estatales de entrenamiento y recalificación que se estima beneficiarán a 1.5 millones de trabajadores que debido a la reestructuración de la economía deben cambiar de empleo o de función dentro de las propias empresas.

En Colombia existe desde 1992 el **Servicio de Adaptación Laboral (SAL)** y el **Programa de Adaptación Laboral (PAL)**. El SAL está orientado a la atención sociolaboral de los empleados públicos desplazados como consecuencia de la reforma del Estado, y el PAL a la de los trabajadores del sector privado afectados por los procesos de reestructuración empresarial. Para ello, se llevan a cabo actividades de capacitación y de fomento a la creación de nuevas empresas por parte de los trabajadores beneficiarios del servicio y del programa; actividades que son ejecutadas por el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA).

En Chile, la estrategia del programa denominado Chile Joven se basa en la convocatoria a través de licitaciones públicas internacionales a todas aquellas entidades de capacitación que pudieran ofrecer cursos, incluyendo componentes de pasantía en las empresas, razón por la cual resulta imprescindible el compromiso previo de dichas empresas de recibir a los capacitados. Es por esta última razón que los cursos deben estar estrechamente ligados a las necesidades del aparato productivo. El Estado se compromete a pagar los cursos sólo si estos cumplen con el requisito de asegurar las pasantías en las empresas así como un porcentaje razonable de inserción laboral efectiva de los jóvenes beneficiarios del programa.

En México contó con dos programas de capacitación laboral. El primero, denominado Programa de becas de capacitación para trabajadores desempleados (*PROBECAT*) consiste en el otorgamiento de becas de capacitación y capacitación, así como la participación en Iniciativas Locales de Empleo. Entre septiembre de 1995 y agosto de 1996 se otorgaron 486,000 becas. El segundo programa, denominado Calidad Integral y Modernización (*CIMO*), se orienta a la capacitación de los trabajadores de la pequeña y microempresa, especialmente en aspectos vinculados a la productividad y a la calidad de los bienes y servicios producidos. Entre septiembre de 1995 y agosto de 1996, el programa capacitó a 446,000 trabajadores pertenecientes a 131,000 empresas, el 20% de las cuales fueron agropecuarias, el 35% industriales y el 44% de servicios. Del total de empresas beneficiadas, el 76% fueron microempresas, el

16% pequeñas empresas y sólo el 8% medianas. El costo aproximado del programa durante los últimos doce meses ascendió a 170 millones de pesos; 97 aportados por el Programa y 73 por las empresas.

En el Perú se ha creado también el **Programa de capacitación laboral de jóvenes**, similar al ejecutado en Chile y con el objetivo de capacitar y reinsertar en el mercado de trabajo a aproximadamente 150,000 jóvenes de entre 16 y 25 años de edad, en un plazo de cinco años a partir de 1996.

En la República Oriental del Uruguay existe un programa de capacitación laboral de jóvenes similar al argentino, si bien se está ejecutando desde hace poco tiempo. Básicamente consta de dos componentes centrales: a) capacitación laboral con pasantías en las empresas y b) desarrollo de microempresas juveniles.

II. Programas de generación de empleo temporal

Son tres los principales instrumentos que se utilizan en América Latina para la generación directa de nuevos empleos o para mejorar la calidad de los empleos de muy baja productividad: i) incentivos para la contratación por las empresas de determinados grupos de trabajadores (jóvenes, mujeres, etc.); ii) programas especiales de empleo y iii) fondos de inversión social.

i) Incentivos para la contratación de nuevos trabajadores en las empresas del sector privado

Estos incentivos no son ajenos, al igual que en la OCDE, al enfoque sobre el mayor costo relativo de emplear a jóvenes sin experiencia o a adultos que superan los 50-55 años de edad, lo que hace necesario otorgar subvenciones que permitan equilibrar los costos laborales relativos de estos trabajadores con los de aquellos que ya están empleados en la empresa.

El subsidio se suele expresar o bien en la absorción por parte del Estado de todo o parte del salario durante un cierto tiempo o bien en una exoneración temporal al empleador del pago de determinadas cargas sociales o de cierto tipo de impuestos a la actividad empresarial. Actualmente se aplica una política de este tipo en Argentina, Brasil, Colombia, Chile y Perú, entre otros países.

Otra modalidad de promoción del empleo en las empresas privadas es la que no recurre a las subvenciones sino más bien a la fijación de límites salariales (incluidas las cargas sociales) en la contratación de jóvenes aprendices. Así, la legislación de algunos países (Panamá y Perú son los ejemplos más recientes) establece o bien el pago del salario mínimo, o bien el no pago a la Seguridad Social (en cuyo caso el trabajador no goza de este beneficio) o bien el derecho a no reservar fondos para el pago de la indemnización por despido, ya que en este caso se trata de contratos temporales. La finalidad última de esta modalidad es, al igual que en la anterior, abaratar el costo laboral del aprendiz, relativo al costo laboral de los trabajadores con experiencia, para por esta vía incentivar un aumento de la demanda de mano de obra en las empresas.

Las PAMT contribuyen a aliviar la pobreza a través de medidas que ofrecen trabajo, capacitación e ingreso. En ausencia de empleos fijos, como apoyo a la creación de empleos, las PAMT pueden contribuir al alivio de la pobreza. Por ejemplo, el ingreso derivado de trabajo activo de programas de capacitación es importante para individuos de otra manera desempleados, no menos debido al efecto socialmente integrador del trabajo. Para el mundo desarrollado y los países de transición, se ha demostrado que dichas transferencias relacionadas con trabajo y capacitación frecuentemente son una mejor alternativa, en términos de los costos de oportunidad del gasto público, que los beneficios por desempleo sólo. Para los países en desarrollo, el grupo blanco de las PAMT podría no ser los desempleados abiertos sino los pobres que trabajan en la economía informal.

Por lo tanto, existen, en principio, múltiples razones para usar las PAMT con miras a lograr los objetivos de creación de empleo, seguridad en el cambio, equidad y reducción de la pobreza, y las PAMT se han usado, en realidad, para estos propósitos en todas partes del mundo. Sin embargo, su uso ha variado considerablemente entre países.

Tabla 3.1 PANORAMA DE LA IMPORTANCIA Y CARACTERÍSTICAS DE LAS POLÍTICAS ACTIVAS DEL MERCADO LABORAL ESPECÍFICAS EN DIFERENTES REGIONES DEL MUNDO

	OCDE	Economías de Transición	Asia	América Latina
PES	<p>+++ (Muy importante en la región)</p> <p>Función: job matching (correspondencia entre oferta y demanda de trabajo) avanzado; administración de beneficios; derivación a programas activos.</p> <p>Tendencias: Descentralización; terciarización de ciertos servicios; favorecer medidas activas sobre pasivas; obtención de perfiles, one-stop shops (centros de servicios único); privatización, empresas de empleo.</p> <p>Problemas: reformas confusas, ausencia de modelos de mejores prácticas; en algunos casos, exceso de personal.</p>	<p>++</p> <p>Creación en el período de transición económica con la ayuda de los países OCDE y modelado según sus servicios.</p> <p>Función: mediación de empleos; implementación de medidas activas; administración de beneficios.</p> <p>Problemas: financiación insuficiente; en algunos países, limitada sólo a funciones básicas.</p>	<p>+</p> <p>Debido a la falta de beneficios por desempleo en la mayoría de los países del este de Asia, no resulta aplicable la función de administración de beneficios.</p> <p>Progreso en la mayoría de los países del este de Asia después de la crisis.</p> <p>Progreso en la mayoría de los países del este de Asia después de la crisis.</p> <p>Tendencias: creciente impacto de los servicios privados de empleo (recientemente, reglamentación más estricta de los mismos debido a ejemplos de mala práctica).</p>	<p>+</p> <p>(No importante)</p> <p>Operación mínima antes de la década de los noventa. Esfuerzos por modernizar los servicios en la década de 1990; se logro cierto progreso.</p> <p>Problemas: PES suelen tener poco personal y el existente carece frecuentemente, de las habilidades adecuadas.</p>
Capacitación	<p>+++ (Muy importante)</p> <p>Función: aportar empleabilidad a trabajadores desempleados; también capacitación en el mercado laboral para los empleados. A pesar de una evaluación sombría, es la PAMT prevaleciente en la UE.</p>	<p>++</p> <p>Generalmente, no es la medida más importante en términos de gastos ni participación. Más exitosa que en los países desarrollados.</p> <p>Típicamente, sin cargo para</p>	<p>++</p> <p>Creciente popularidad de medidas de capacitación: necesidad de ayudar a la gente a adaptarse a las nuevas demandas de habilidades; en algunos países del este asiático, gran aumento de las medidas de capacitación tras la crisis. Con frecuencia, debe resolver</p>	<p>++ (Importancia Intermedia)</p> <p>Antes de la década de 1990, generalmente la organización era central. Actualmente, mayor participación de los actores sociales, crecientes ofertas de capacitación privada,</p>

Problemas: resultados inciertos; alta selectividad, sobre todo para capacitación ulterior hacia los segmentos más privilegiados del mercado de trabajo.
Tendencias: aprendizaje permanente.

las personas registradas en PES; el estipendio, generalmente, es un poco más elevado que el beneficio por desempleo pasivo.

deficiencias de la educación básica más que alentar la capacitación.
Problemas: insuficiente adaptación de la capacitación al cambio de demanda de mano de obra; carencia de coordinación entre las instituciones.
Tendencias: foco en las mujeres por la ONG; cambio de programas hacia actividades de ingreso no agrícola.

modernización de la entrega; la evaluación encuentra mejores resultados para mujeres.
Problemas: la pluralidad de actores puede llevar a desventajas para segmentos débiles del mercado de trabajo.
Tendencias: mayor aplicación de evaluación; expansión de capacitación en empresas; más recursos privados; derivación de capacitación laboral a órganos locales.

	OCDE	Economías de Transición	Asia	América Latina
Empleos públicos/ creación directa de empleos	<p>+</p> <p>(No importante)</p> <p>Ampliamente usado hasta la década de 1980; en la década de 1990, menos usado debido a resultados negativos de la evaluación. Casi exclusivamente dirigido a los desempleados difíciles de ubicar y de larga data, o jóvenes.</p> <p>Problemas: riesgo de encerrar a personas en el mercado de trabajo secundario</p> <p>Tendencias: uso como prueba de trabajo; combinado con capacitación</p>	<p>++</p> <p>En algunos países, uso amplio, especialmente aquellos con alto índice de desempleo de larga data (para evitar la desconexión del mercado de trabajo).</p> <p>Importante para el desarrollo de infraestructura y comunidad.</p> <p>Problemas: malos resultados en cuanto a integración y ganancias para los participantes.</p> <p>Tendencias: ampliación de</p>	<p>+++</p> <p>Importantes medios para desarrollar infraestructura y promover las habilidades; efectos multiplicadores por facilitar el trabajo agrícola y la comercialización a través de mejor infraestructura.</p> <p>El uso de esta medida en el este asiático aumentó sustancialmente con posterioridad a la crisis como medida de alivio social en ausencia de beneficios por desempleo.</p> <p>Problemas: errores de diseño; falta de coordinación; monitoreo insuficiente.</p>	<p>++</p> <p>(Importancia intermedia)</p> <p>Programas para aliviar la pobreza que apuntan al desempleo con contenido laboral incierto.</p> <p>Problemas: con frecuencia, programas a corto plazo; problemas de financiación, trabajo difícil de organizar.</p> <p>Tendencias: programas dirigidos a los jefes de familia desempleados.</p>

		los programas para incluir trabajos con mayores habilidades; integrar la capacitación.		
Subsidios de empleo	+++ (Muy importante)	++	+	+
	Representan una porción significativa del gasto de PAMT, uso más frecuente de subsidios a corto plazo en lugar de a largo plazo; estos últimos fijan incentivos para tomar empleos de bajos salarios. Problemas: subsidios a corto plazo; sustitución y efectos de inercia; baja captación por empresas especialmente más pequeñas debido a barreras administrativas. Subsidios a largo plazo: manifestación de empleos de bajo salario, desalienta el desarrollo de habilidades.	Importancia variada: en términos de gasto, los programas más importantes en los países en transición que también son miembros de la OCDE; en algunos países, discontinuados por falta de medios financieros; en otros nunca implementados. Deberían facilitar el cambio estructural de sectores declinantes a sectores en crecimiento, acelerar la redistribución de trabajadores desplazados, pero los resultados de la evaluación muestran generalmente resultados negativos. Tendencias: usados crecientemente para facilitar la transición de los jóvenes de la escuela al trabajo.	No usado comúnmente o recientemente introducido. Programa de compensación (por ejemplo, para las personas mayores en ausencia de derechos de jubilación regulares o preferidos a los beneficios del desempleo pasivo). Problemas: resultados inciertos; distorsión de los mercados de trabajo debido a bajos salarios; no existe información sobre programas; reglas de administración demasiado complejas.	(No importante) importancia menor; sólo muy pocos recursos y pequeñas fracciones de la fuerza de trabajo están involucradas. Tendencias: disminución de los impuestos indirectos prevalece sobre los subsidios directos a empleadores.

	OCDE	Economías en transición	Asia	América Latina
Empleo por cuenta propia	<p>+</p> <p>(No importante)</p> <p>Adecuado para una categoría específica de desempleados. Con frecuencia también sirve de apoyo a la creación de empleos adicionales mediante el empleo por cuenta propia.</p> <p>Problemas: elevadas pérdidas por inercia; demanda de pequeños préstamos frecuentemente no cubierta por falta de garantía, difícil acceso a crédito y apoyo al comercio.</p> <p>Tendencias: facilitar los procedimientos administrativos, costos de generación de una empresa.</p>	<p>+</p> <p>Aún muy modesta en su alcance, si bien se ha asignado ayuda financiera y técnica para la creación de empresas por la UE (a los países de adhesión), y los resultados de la evaluación son, en general, favorables, para subgrupos específicos de desempleados.</p> <p>Problemas: falta general de habilidades gerenciales; insuficiente acceso a financiación; comparativamente, un entorno empresarial hostil.</p> <p>Tendencias: ayudar a las empresas que operan en la economía informal a transformarse en legales.</p>	<p>+++</p> <p>Herramienta significativa de política, los programas empresariales han existido durante mucho tiempo como parte del marco general de política industrial.</p> <p>Problemas: acceso a crédito, anteriormente, también discriminación contra las mujeres – hoy, con frecuencia los programas están dirigidos a mujeres y jóvenes.</p>	<p>++</p> <p>(Importancia intermedia)</p> <p>Elevada importancia de la micro y pequeña empresa, pero las medidas en apoyo de la creación de pequeñas empresas no han alcanzado su potencial pleno- el microcrédito está subdesarrollado.</p> <p>Problemas: si bien existe una multiplicidad de programas, con frecuencia pequeña incorporación por parte de las PYMES debido al elevado costo del servicio</p>

Fuente: Peter Auer, Umit Efendioglu and Janine Leschke. 2005

+++ Muy importante en la región

++ Importancia intermedia

+ No importante

3.5 Importancia de las PAMT en diferentes regiones del mundo

En los países de la OCDE, las PAMT han permanecido como una característica permanente de la política económica y social. El gasto en las PAMT es fluctuante, debido a que tiene la función de ser anti cíclica y generalmente se incrementa más el gasto en políticas pasivas para amortiguar los problemas del desempleo generados por cambios en la economía.

La experiencia en América Latina con las PAMT ha sido muy diferente de los países de la OCDE, debido principalmente a características del mercado laboral. Debido a que América Latina no solo sufre de desempleo estructural, sino es también caracterizado por el alto índice de desempleo juvenil y rural, tanto como por lo cambios postulados en la economía informal. Esta situación es típica de muchos países en desarrollo.

De acuerdo con un estudio realizado por Peter (2005), muestra que las PAMT son menos importantes en los países en desarrollo y en transición, lo cual ha conllevado a tener mayores problemas para enfrentar el desempleo, y la pobreza. Y las cuales se caracterizan por una difícil organización administrativa para la aplicación de los programas. En los casos en donde sí llegan a ser ordenadas las instituciones que implementan dichos programas manifiestan un nivel de eficiencia mucho mayor. Todo ello se encuentra muy relacionado con el presupuesto que los gobiernos gastan en dichas políticas (véase la tabla 3.2)

Tabla 3.2 Gasto en Programas de Políticas de Mercado de Trabajo en diferentes países del mundo (1993-2000). % del PIB

	1993	2000
Canadá	2.6	1.46
México	0.01	0.04
EE UU	0.79	0.38
Norte América	1.7	0.92
Japón	0.38	0.86
Korea	0.06	0.55
Asia	0.22	0.7
Dinamarca	7.08	4.51
Finlandia	6.57	3.3
Suecia	5.67	2.72
Países Nórdicos	5.49	2.92
Grecia	0.71	0.83
Italia	2.51	n.d.
Portugal	1.73	1.66
España	3.8	2.22
Europa del Sur	2.08	1.57
Polonia	0.3	0.52
República Checa	2.45	2.25
Otros Países	1.84	1.21
Austria	1.73	1.56
Bélgica	4.24	3.67
Francia	3.32	3.2
Alemania	4.1	3.13
Irlanda	4.24	3.22
Luxemburgo	0.83	0.89
Países Bajos	4.3	3.65
Suiza	1.99	1.05
Reino Unido	2.18	0.81
Europa Central y Occidental	2.85	2.25
Europa OECD	3.45	2.35
Australia	2.51	1.4
Nueva Zelanda	2.45	2
Oceania	2.48	1.7
UE	3.57	2.48
OECD	2.99	2.03

Fuente: OECD database on Labour Market Programmes

Los países que tienen un mayor gasto en los programas como porcentaje del PIB, son ejemplos exitosos del modelo Flexi-security¹⁰; tal es el caso de Dinamarca y Suecia, países caracterizados por una gran flexibilidad numérica, acompañada del apoyo institucional y financiero de las PAMT, con el fin de impulsar cuanto antes al desempleado a integrarse al mercado laboral. Es importante mencionar que estos países gastan la mitad de ese dinero en políticas pasivas; sin embargo, la tendencia actual es ir sustituyendo las políticas pasivas por activas.

La experiencia danesa, que cuenta con un grado de flexibilidad comparable a la de Canadá, Irlanda, Reino Unido y Estados Unidos, en los últimos años apunta a la viabilidad macroeconómica de un sistema de empleo “híbrido” que combina, por una parte, las virtudes tradicionales de un mercado de trabajo liberal con pocas restricciones en el contrato de empleo y, por otra parte, un nivel razonable de protección económica para el asalariado individual. El modelo danés llamado “el triángulo dorado” se encuadra, por consiguiente, en el marco de un posible intercambio entre una relación de empleo muy flexible y un sistema de protección social que protege a los individuos de los costes potenciales de un nivel reducido de seguridad laboral.

Conclusión

Las PAMT pueden tener múltiples funciones, dependiendo de los objetivos para los que las use. Juegan un importante papel en la creación del empleo directo o indirecto en el mercado de trabajo. Como la participación en las PAMT está habitualmente asociada con alguna transferencia de ingresos, también son una medida significativa de prevención de la pobreza. En contraste con la compensación pasiva del desempleo, no sólo compensa a las personas desde la perspectiva financiera sino que frecuentemente también contribuyen a mejorar la

¹⁰ El modelo de flexi-security danés se refiere en el sentido que la incertidumbre que causa la flexibilidad en la relación de empleo individual se compensa con una red de seguridad que ofrecen las prestaciones por desempleo (y la seguridad social), y que se financia, principalmente, a través del presupuesto público y, por consiguiente, mediante los impuestos generales.

empleabilidad de los participantes y, por lo tanto, incrementar sus perspectivas de re-empleo. También se pueden usar las PAMT para lograr mayor equidad, favoreciendo a los grupos más desfavorecidos del mercado de trabajo. Además de estas funciones, también son una de las medidas imperativas que ayudan a crear más seguridad del ingreso y empleabilidad en tiempos de múltiples cambios del mercado de trabajo.

Las PAMT apoyan la creación de empleo de dos maneras básicas: directamente mediante medidas de creación de empleo (por ejemplo, obras públicas y creación de empresas, así como subsidios a la contratación); e indirectamente mejorando la empleabilidad a través de entrenamiento y garantizando eficientes intercambios de mano de obra que aportan mejor información del mercado de trabajo y mejor emparejamiento del empleo. También existen efectos macroeconómicos positivos indirectos, a través de la atenuación del consumo durante las desaceleraciones económicas y efectos positivos de difusión de creación de infraestructura; por ejemplo, mediante programas de obras públicas.

Las PAMT tienen la finalidad cubrir a las personas desempleadas con problemas de empleabilidad, por la carencia de habilidades relevantes (tanto formales como informales) o otras causas de baja productividad podrían dar como resultado que algunos desempleados se viesen atrapados en el desempleo a largo plazo en vez de reincorporarse rápidamente al trabajo. En esta situación, la función de la política activa del mercado de trabajo es doble. Por una parte, la perspectiva de la activación puede motivar al desempleado a que se haga más activo en su búsqueda y a que acepte un puesto vacante. Los programas de activación complementan, así, las pruebas de disponibilidad para trabajar, que forman parte de los procedimientos de las oficinas de empleo en su contacto con desempleados. Por otra parte, los desempleados que participan en la formación en el mercado de trabajo o en otros programas de activación mejorarán sus conocimientos/cualificaciones y aumentarán, por lo tanto, sus posibilidades de conseguir empleo.

Las políticas activas contribuyen a la reasignación de trabajadores que han sido afectados por la reducción de personal, mientras se les ofrecen ingresos sustitutivos durante la transición. De tal manera, las PAMT no sólo contribuyen a la seguridad en el cambio sino, también, al crecimiento del empleo, por lo menos en el largo plazo. Presentándose como principal diferencia que en los países de la OCDE, las PAMT han permanecido como una característica permanente de la política económica y social, mientras la experiencia en América Latina con las PAMT ha sido muy diferente de los países de la OCDE, debido al bajo presupuesto destinado a estos programas, razón que puede explicar de alguna forma la expansión del empleo informal en los países de América Latina. Las personas al no contar con el apoyo institucional y el apoyo al desempleo, ya sea de políticas activas o pasivas, se refugian en la economía informal, aceptando empleos más precarios, y por ende, sus efectos representativos en el desempleo a largo plazo y niveles de productividad. Por ello, se reconoce la importancia de las PAMT a nivel internacional y su actual importancia para acompañar los cambios del mercado laboral provocados por la globalización.