

Molteni, Gabriel R.

Documento de Trabajo N° 8

Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Sociales y Económicas

Desempleo y políticas del mercado laboral. Análisis internacional de políticas públicas: algunos casos exitosos

Este documento está disponible en la Biblioteca Digital de la Universidad Católica Argentina, repositorio institucional desarrollado por la Biblioteca Central "San Benito Abad". Su objetivo es difundir y preservar la producción intelectual de la institución.

La Biblioteca posee la autorización del autor para su divulgación en línea.

Cómo citar el documento:

Molteni, G. R. (2006, julio). *Desempleo y políticas del mercado laboral. Análisis internacional de políticas públicas: algunos casos exitosos* (Documento de trabajo No. 8 del Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Sociales y Económicas de la Universidad Católica Argentina). Disponible en: <http://bibliotecadigital.uca.edu.ar/repositorio/investigacion/desempleo-y-politicas-de-mercado-laboral.pdf>

(Se recomienda indicar al finalizar la cita bibliográfica la fecha de consulta entre corchetes. Ej: [consulta: 19 de agosto, 2010]).



Pontificia Universidad Católica Argentina
"Santa María de los Buenos Aires"

*Desempleo y Políticas del
Mercado Laboral.
Análisis internacional de
políticas públicas: algunos
casos exitosos.*

Por
Gabriel Molteni

*Facultad de Ciencias Sociales y Económicas
Departamento de Economía
Documento de Trabajo N° 8*

Julio de 2006

DESEMPLEO Y POLÍTICAS DEL MERCADO LABORAL. ANÁLISIS INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS: ALGUNOS CASOS EXITOSOS.

Resumen

En los últimos quince años, mientras la mayoría de los países del mundo sufrieron un aumento o estabilidad en el nivel de desempleo, algunos países han logrado mejorar significativamente su situación. Este trabajo lleva a cabo una revisión de la literatura con respecto a las políticas de empleo y del mercado laboral de esos países con el objetivo de extraer algunas lecciones de estas 'buenas prácticas'. Cabe aclarar que el objetivo no consiste en recomendar políticas específicas para Argentina sino simplemente destacar la relevancia de algunas características comunes que presentan estos casos exitosos.

Los países exitosos, además de experimentar una buena *performance* en términos de crecimiento económico, implementaron un conjunto de políticas que van desde políticas del mercado laboral activas a un amplio sistema de seguridad social, mayor flexibilidad laboral y políticas salariales moderadas.

UNEMPLOYMENT AND LABOUR MARKET POLICIES. COMPARATIVE PUBLIC POLICY ANALYSIS: SOME SUCCESSFUL CASES.

Abstract

Over the last fifteen years, a number of countries have been able to improve significantly their employment situation while most of the world experienced an increase or stability in unemployment. This paper undertakes a literature review of the employment and labour market policies of these successful countries with the aim of drawing some lessons from 'good practices'. However, it is not the aim of this paper to recommend specific labour market policies for Argentina but to point out the importance of some common characteristics which are present in these well-off cases.

Those who had success, apart from experiencing a good economic performance, used a mixture of policies ranging from active labour market policies to austere wage policies, broad social security and greater labour flexibility.

DESEMPLEO Y POLÍTICAS DEL MERCADO LABORAL. ANÁLISIS INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS: ALGUNOS CASOS EXITOSOS.

Gabriel Molteni ¹

1. Introducción

Una buena *performance* económica suele ser una condición necesaria pero no suficiente para lograr una mejora en la situación de empleo. La experiencia destaca que son necesarias políticas que enriquezcan el contenido 'empleo' del proceso de crecimiento, aumentando la empleabilidad y por lo tanto reduciendo el desempleo general. Aún cuando a fines de los 90s varios países experimentaron una buena *performance* en términos de crecimiento económico, solo unos pocos tuvieron éxito en mejorar la situación de empleo. Este *paper* analiza las estrategias de empleo de esos países, y destaca las políticas laborales tanto activas como pasivas.

Es bueno antes de continuar, definir que se entiende por políticas activas y pasivas para el mercado laboral. A diferencia de los programas pasivos o 'tradicionales', como por ejemplo el seguro de desempleo, los programas activos tienen un mayor nivel de intervención de las instituciones con el objetivo de romper las barreras que impiden que los mercados alcancen el equilibrio. De esta manera se busca ayudar a crear los nexos de reinserción en el mercado laboral para aquellas personas que, sin una ayuda extra, no los podrían concretar.

2. Algunos casos exitosos

Algunos trabajos recientes destacan el relativo éxito de algunos países que en los últimos diez o quince años lograron una importante disminución en las tasas de desempleo. Entre esos países se destacan algunos de Europa Continental –como Holanda, Dinamarca y España, algunos de Europa del Este –como Hungría y Eslovenia, algunos del Este Asiático –como Corea del Sur y Malasia; y otros casos como los de Irlanda y Australia.

¹ Profesor Investigador – Departamento de Economía – Pontificia Universidad Católica Argentina [UCA].

Tabla 1

Tasa de Desempleo (en %) – 1976-2005

	Australia	Corea	Hungría	Eslovenia	España	Irlanda	Holanda	Dinamarca	Argentina
1976	4,8	3,9	n/a	n/a	5,0	n/a	n/a	5,3	4,5
1977	5,7	3,8	n/a	n/a	5,2	n/a	n/a	6,4	2,8
1978	6,3	3,2	n/a	n/a	7,0	n/a	n/a	7,3	2,8
1979	6,3	3,8	n/a	n/a	8,6	n/a	n/a	6,1	2,0
1980	6,1	5,2	n/a	n/a	11,4	n/a	n/a	7,0	2,3
1981	5,8	4,5	n/a	n/a	14,2	10,1	n/a	9,2	4,5
1982	7,2	4,4	n/a	n/a	16,0	12,1	n/a	9,8	4,7
1983	10,0	4,1	n/a	n/a	17,5	14,8	n/a	10,5	4,2
1984	9,0	3,8	n/a	n/a	20,3	16,4	14,1	10,1	3,8
1985	8,3	4,0	n/a	n/a	21,6	17,7	12,9	9,1	5,2
1986	8,1	3,8	n/a	n/a	21,2	18,1	12,0	7,9	4,6
1987	8,1	3,1	n/a	n/a	20,5	18,8	11,5	7,9	5,3
1988	7,2	2,5	n/a	n/a	19,5	18,4	7,7	8,7	6,0
1989	6,2	2,6	n/a	n/a	17,3	17,9	6,9	9,5	7,3
1990	6,9	2,4	n/a	n/a	16,3	17,2	5,9	9,7	7,4
1991	9,6	2,3	n/a	n/a	16,4	19,0	5,4	10,6	5,8
1992	10,8	2,4	9,8	n/a	18,4	n/a	5,3	11,3	6,7
1993	10,9	2,8	11,9	9,1	22,7	16,7	6,5	12,4	10,1
1994	9,7	2,4	10,7	n/a	24,2	15,1	7,5	12,3	12,1
1995	8,5	2,0	10,2	n/a	22,9	14,1	7,0	10,4	18,8
1996	8,5	2,0	9,9	n/a	22,2	n/a	6,6	8,9	18,4
1997	8,6	2,6	8,7	7,9	20,8	n/a	5,5	7,9	15,7
1998	8,0	6,8	7,8	7,9	18,8	7,6	4,1	6,6	14,1
1999	7,2	6,3	7,0	7,6	15,9	5,6	3,1	5,6	15,5
2000	6,6	4,4	6,4	7,0	14,1	4,3	2,6	5,3	15,4
2001	6,7	3,8	5,7	6,4	13,1	3,9	2,0	5,1	18,1
2002	6,3	3,2	5,8	6,3	11,4	4,4	2,3	5,1	20,4
2003	6,1	3,8	5,9	6,7	11,3	4,7	3,4	6,0	17,3
2004	5,5	3,8	6,1	6,3	10,8	4,5	4,2	6,3	13,6
2005	4,9	3,6			9,2			5,9	12,1

Fuente: elaboración propia en base a Labour Statistics – International Labour Organisation (www.ilo.org)

La **Tabla 1** muestra como estos países redujeron las tasas de desempleo aproximadamente a la mitad entre principios de los 90s y la actualidad. En los casos de España e Irlanda la disminución fue aún mayor, donde la tasa se redujo en un 62% y 76% respectivamente.

Las preguntas que surgen son: ¿qué tipo de políticas laborales aplicaron? ¿existen algunas características comunes en estos casos?, y ¿cuáles son las lecciones que pueden extraerse? Obviamente, el resultado general en términos de empleo depende de varios factores –como el contexto económico internacional y la *performance* macroeconómica doméstica, y no simplemente de las políticas laborales que los gobiernos puedan adoptar. La siguiente sección destaca la importancia del entorno macro.

Sin embargo, el hecho de que algunos países enfrentan el mismo contexto económico internacional y similar *performance* macroeconómica, destaca la importancia que puede tener este tipo de políticas para lograr una mejora significativa en términos de empleo.

3. Entorno y política macroeconómica

Las experiencias analizadas destacan la importancia de las políticas macroeconómicas y del entorno macroeconómico. Las políticas laborales no pueden generar empleo por sí solas, y por eso es importante y condición necesaria una buena *performance* macroeconómica con una elevada tasa de crecimiento de la economía. Sin embargo la experiencia de algunos países han demostrado que el crecimiento de la economía no es condición suficiente para un aumento de la demanda laboral. Los países del Sudeste Asiático experimentaron muy altas tasas de crecimiento que fueron acompañadas por un alto crecimiento del empleo.² Sin embargo, Chile, también experimentó un alto crecimiento pero que no se tradujo en un aumento del empleo similar.

Con respecto al entorno macroeconómico, los casos analizados permiten destacar algunas políticas que tuvieron indiscutiblemente un impacto positivo. En la mayoría de los casos son países con sus economías abiertas y orientadas a la exportación, donde las políticas macroeconómicas han sido prudentes, con el déficit fiscal y la balanza comercial bajo control, y contracíclicas. En algunos casos, la estrategia de apertura incluyó tanto la promoción de industrias orientadas a la exportación como sustitutivas de importaciones –caso países del Este Asiático. Un

² Rasiah, R., (2002).

instrumento para mantener la competitividad ha sido una política salarial moderada. Además, en casi todos los casos ha habido incentivos a la inversión, a través de la reducción de impuestos, que generó un importante flujo de capitales. Finalmente, algunos países promovieron *clusters* de producción que tuvieron un impacto positivo en el crecimiento.

3.1. Europa Occidental

El entorno macroeconómico global positivo de los 90s es un factor importante para explicar el éxito logrado en el mercado laboral por parte de los países analizados. El crecimiento económico es estimulado tanto por las condiciones de demanda externa e interna, y en ambos casos se produjo un aumento importante para el período.

Un factor que distingue a los países industrializados pequeños es la importancia de la apertura económica. La dependencia de las importaciones y la necesidad de exportar requiere que las economías de estos países sean más abiertas y más especializadas que los grandes. Los países europeos, como Dinamarca, Irlanda y Holanda, o los del este asiático, como Corea del Sur o Malasia, se encuentran entre los países más abiertos al comercio del mundo, donde la participación de las exportaciones en el PBI se encuentra entre un 50 y un 80 por ciento. Por ejemplo, entre 1990 y 1996 las exportaciones de bienes y servicios aumentaron casi un 30% para Holanda y Dinamarca y más de un 70% para Irlanda.

La apertura económica parece valer la pena en el caso de estos países industrializados pequeños. La literatura destaca que no existen efectos negativos en el largo plazo de la apertura económica para esos países. Agell destaca que, justamente, la racionalidad detrás de las instituciones del mercado laboral de estos países es precisamente la apertura a la globalización.³ Agell muestra que los sistemas de seguridad social están positivamente correlacionados con la apertura económica y que protege a los trabajadores de los efectos adversos de la globalización. Un sistema de seguridad social extendido juega un rol clave en promover y estabilizar el nivel de empleo. Igual objetivo tiene una política salarial que mantiene los aumentos de salarios a la par o por debajo de los aumentos de productividad.

Otro factor que contribuyó a la buena *performance* fue el hecho de que algunos países desarrollaron *clusters* de producción específicos que resultaron ser crecimiento-intensivos. Por ejemplo, el caso de Holanda con el transporte o el de

³ Agell, J., (1999).

Irlanda con la tecnología de información –Irlanda se convirtió en el centro europeo de la industria electrónica de Estados Unidos.

Por otra parte las políticas impositivas experimentaron cambios como, por ejemplo, una reducción en las contribuciones sociales para el caso de trabajadores con más bajos salarios, así como también hubo una reducción en las tasas impositivas de los ingresos personales más altos y en los impuestos a las empresas. Éstas y otras políticas de incentivo aumentaron la inversión tanto doméstica como extranjera, y terminó impactando positivamente en el crecimiento de la economía y del empleo. Por ejemplo, Holanda e Irlanda particularmente experimentaron un importante flujo de capitales (IED). En el caso de España, es importante mencionar la reforma de política fiscal e incentivos a la inversión para incentivar a las empresas a crear empleo y promover la creación de trabajos estables.⁴ Al nivel del gobierno nacional, se adoptaron incentivos fiscales para promover la inversión en la protección del ambiente, investigación y desarrollo, y nuevas tecnologías. Entre las medidas fiscales más importantes se encuentra la reforma al régimen del impuesto sobre la renta (*income tax*) y la reducción de las contribuciones a la seguridad social por parte de los empleadores con el objetivo de promover la estabilidad del empleo. Esta reducción de impuestos y seguridad social fue equivalente a un aumento promedio de los salarios del 6% (llegando en los salarios más bajos al 11%).

Las políticas macroeconómicas tanto a nivel nacional como supranacional (para el caso de los países de la Unión Europea) también han tenido un rol importante en la buena *performance* de crecimiento de estos países. Los objetivos de estabilidad macroeconómica establecidos en el Acuerdo de Maastricht, han significado un entorno macroeconómico más estable aunque también una reducción en los grados de libertad para utilizar la política nacional para estimular la economía. Sin embargo, los países europeos han tenido un margen de acción en este caso. Auer destaca la importancia de un entorno macroeconómico estable logrado a través de política económica contracíclica.⁵ Por ejemplo, Dinamarca, Irlanda, y en menor medida Holanda aplicaron políticas fiscales expansivas de corto plazo a mediados de los 90s, que permitieron a esos países estabilizar sus economías. Por ejemplo, Holanda aplicó una política de moderación de salarios que significó una devaluación *de facto* en relación a su principal socio comercial, Alemania. Otro ejemplo es el de Dinamarca, que estimuló la demanda mediante un recorte de impuestos enfocado y de corto plazo en 1993-94, y esto contribuyó a una expansión de la economía sin generar presiones inflacionarias.

⁴ Reino de España, (2001).

⁵ Auer, P., (2000).

El gasto público, como porcentaje del PBI, es significativamente más alto en Dinamarca y levemente por encima en Holanda que el promedio europeo. Auer concluye que el gasto público puede incluirse entre los factores que explican el éxito de estos países, y que no ha ocurrido *crowding-out* con la demanda privada y la inversión.

3.2. Europa del Este

En el caso de Eslovenia, el país había estado más cerca del sistema de mercado y de los mercados globales que cualquier otra economía de planificación centralizada, y por lo tanto, los impactos de las reformas políticas y económicas no fueron tan perjudiciales para la economía como en otros países en transición –tanto en la duración como en la profundidad de la crisis.⁶ El gobierno adoptó un camino gradual de reformas económicas en combinación con una política económica muy prudente que logró mantener tanto el déficit fiscal como la balanza comercial bajo control. Como resultado de ésta política macroeconómica la inflación se redujo a un 10% anual, y creó un ambiente financiero favorable para la inversión (la inversión bruta fija excedió el 20% del PBI en 1995), contribuyendo a incrementar la demanda laboral. Por otra parte el stock de inversión extranjera directa se triplicó entre 1993 y 2001, acompañado esto por una importante creación de empleo.

En el caso de la República Checa el nivel de desempleo alcanzó el pico de 4,4% en 1992 y luego se movió alrededor del 3% hasta 1997.⁷ Varios factores estuvieron detrás de este sorprendentemente exitosa *performance* del mercado laboral. Entre ellos Nesporova y Uldrichova mencionan una fuerte devaluación de la moneda nacional, que creó un ‘margen para la transformación’ de las empresas, de modo que hubo cierto tiempo para reorientar la producción y las exportaciones a los nuevos mercados sin presionar para reducir los costos de producción y laborales rápidamente. Un factor complementario que evitó la erosión del efecto real de la devaluación fue también el acuerdo logrado con actores sociales para moderar las subas de salarios nominales, lo que resultó de una caída del salario real.

3.3. Este Asiático

⁶ Drobnic, S., (1997).

⁷ Nesporova, A., and Uldrichova, V., (1997).

El caso de Malasia también apoya el argumento de que la liberalización comercial puede tener efectos positivos importantes en el empleo, la producción y los ingresos. Rasiah destaca que Malasia implementó una estrategia con dos facetas: la sustitución de importaciones y promoción de exportaciones.⁸ A lo largo del tiempo hubo un cambio en el énfasis dado a cada faceta, pero ambas coexistieron siempre. A diferencia de los típicos casos de liberalización comercial, el empuje orientado a la exportación de Malasia no fue logrado simplemente liberando el mercado para lograr una mejor asignación de recursos. Más que liberalizar la economía, se proveyeron incentivos orientados a la exportación junto con políticas de sustitución de importaciones.

Desde mediados de los 80s, la liberalización comercial junto con una promoción activa de flujos de IED llevaron a una rápida creación de empleo, directamente en sectores orientados a la exportación, e indirectamente a través de un efecto multiplicador, en sectores orientados al mercado interno. Las tasas de desempleo cayeron más rápidamente y significativamente durante las fases donde la orientación a las exportaciones fue la faceta dominante. A medida que el mercado laboral ajustó, los salarios reales subieron para todos los trabajadores. La industrias orientadas a la exportación que surgieron generaron un rápido crecimiento de la demanda de mano de obra no calificada. Al mismo tiempo, los esfuerzos del gobierno para expandir las oportunidades de capacitación desde 1993 en adelante, a través del Fondo de Desarrollo de Recursos Humanos (*Human Resources Development Fund*) y otras medidas, contribuyeron a aumentar el nivel de calificación de la fuerza laboral.

Mientras que la industrialización orientada a la exportación fue clave en sostener el crecimiento de largo plazo del PBI, los bajos niveles de inflación y desempleo, el aumento en la participación de la mujer y los trabajadores semi-calificados en la fuerza laboral y el aumento en los salarios reales (particularmente en los 90s), no fue causado enteramente por las fuerzas del mercado. La evidencia no apoya la visión *market-friendly* de los esfuerzos de liberalización. Mas allá de la naturaleza no-coordinada de la política industrial, se utilizaron subsidios, tarifas y otros instrumentos para atraer IED y estimular las exportaciones y la producción doméstica, incluyendo tanto industrias orientadas a la exportación como sustitutivas de importaciones.⁹

La orientación a la exportación de Malasia ha sido fundamental ya que proporcionó la escala, que una economía pequeña como esta no tenía, así como

⁸ Rasiah, R., (2002).

⁹ Rasiah, R. (2002).

también la disciplina para lograr crecimiento sostenido, generación de empleo, mayor participación de la fuerza laboral, transición de las habilidades/capacidades de la fuerza laboral y mejoras en los salarios reales.

Por otra parte, Rasiah menciona que las empresas nacionales fueron capaces de responder a la expansión de la demanda estimulada por el ingreso de importantes flujos de IED. De este modo, el país pudo producir domésticamente para satisfacer la demanda adicional de bienes y servicios que estimuló ese ingreso de capitales. Además, las empresas pudieron producir como subcontratistas para empresas multinacionales. De este modo se construyó capacidad doméstica para sacar ventaja de los flujos de IED y al mismo tiempo prescindir de ellos. La tasa de ahorro de Malasia es suficientemente alta para cubrir las necesidades de inversión sin necesidad de confiar en la IED. Todo esto llevó a altas tasas de crecimiento del empleo.

Algo similar al caso de Malasia fue lo ocurrido en Corea del Sur.

Una vez que se logra un entorno macroeconómico de crecimiento, las políticas públicas para el mercado laboral juegan un rol importante en lograr que vaya acompañado de un alto nivel de empleo. En particular, aumentando la empleabilidad, asegurando una oferta laboral calificada y evitando los cuellos de botella en el mercado laboral. En las próximas secciones se analizan las políticas laborales pasivas y activas aplicadas por los diferentes países.

4. 'Flexiguridad': más flexibilidad y más seguridad

Más allá de los factores de demanda, algunas políticas laborales han tenido un impacto positivo en términos de creación de empleo. Los casos examinados destacan la necesidad de combinar mayor flexibilidad en el mercado laboral con mayor seguridad, y por lo tanto mayor protección social. Esto ha sido denominado como el 'modelo de flexiguridad' (*flexicurity model*).¹⁰ Este modelo consiste en la combinación de relaciones laborales muy flexibles con una amplia cobertura del sistema de beneficios. Una protección por despido relativamente baja a nivel de las empresas (debido a un bajo nivel de regulación o *enforcement*) parece combinarse bien con un sistema de protección para los trabajadores despedidos a nivel de la sociedad. En el caso de los países europeos, como Dinamarca donde predominan empresas pequeñas y medianas, este tipo de sistema permite lograr simultáneamente flexibilidad para los empleadores y seguridad de ingreso para los trabajadores, resultando en tasas de desempleo bajas en el largo plazo.

¹⁰ Auer, P., (2000).

De hecho, Auer menciona que una mayor seguridad para los trabajadores permite a su vez una mayor flexibilidad. Algunos países europeos, como Dinamarca, son un ejemplo de la posibilidad de llevar a cabo una estrategia de flexibilidad negociada y protección individual como una alternativa a modelos más liberales y orientados al mercado del sistema de empleo.¹¹

Por un lado, en algunos casos se promovió el uso de formas más flexibles de empleo. Dinamarca ha implementado una política de rotación de empleo (*job rotation*) y licencias por capacitación (*training leaves*) que está de acuerdo con otras características institucionales –como su sistema de despidos (*lay off system*) y de capacitación de adultos. Sin embargo, en otros casos como Holanda y España, donde ya se había producido una importante expansión de trabajos *part-time* y temporarios, la política laboral consistió más en incentivar contratos permanentes con el objetivo de estabilizar el nivel de empleo. Los holandeses fueron los líderes europeos en la creación de trabajos *part-time* conjuntamente con un aumento en las actividades de las agencias de empleo temporario, pero en los últimos años han hecho más énfasis en la promoción de la estabilidad laboral.

Por su parte, España llevó a cabo una serie de reformas en sus políticas laborales en los 90s que también aumentaron la flexibilidad del mercado laboral. Sin embargo, cambios en las regulaciones laborales en 1997 y 2001 intentaron crear un marco que permitiera una mayor flexibilidad así como también una mayor estabilidad en el empleo. Estos cambios implicaron una menor indemnización (*compensation pay*) para algunos grupos de la población, así como también contribuciones a la seguridad social más bajas para los empleadores en este tipo de contratos.¹² Además, las condiciones para el uso de contratos temporarios se hicieron más restrictivas, y se introdujo un pago por indemnización en este tipo de contratos.

Los cambios en las regulaciones laborales y los acuerdos de negociación colectiva se han materializado en términos de reorganización de la organización laboral: mayor flexibilidad en la distribución del tiempo de trabajo, mayor y más frecuente conversión de contratos temporarios en permanentes, mayor atención al compromiso de mantener el nivel de empleo en las empresas, progreso hecho en materia de polivalencia funcional y en la clasificación profesional, modificación de las

¹¹ Madsen, P., (2003).

¹² El programa cubre mujeres desempleadas entre 16 y 45 años; mujeres desempleadas en sectores donde se encuentran sub-representadas; desempleados por más de 6 meses (largo-plazo); desempleados mayores de 45 años; mujeres desempleadas si son contratadas dentro de los 24 meses de dar a luz; y personas con discapacidad. La reducción en las contribuciones del empleador fue del orden del 20 al 100 por ciento.

condiciones laborales, participación de los trabajadores en la organización, la implementación de incentivos por productividad, etc. La flexibilidad en el tiempo de trabajo (*working time policies*) ha contribuido también a la modernización de los mercados laborales de Dinamarca, Irlanda y Holanda, que ahora muestran una variedad de patrones de horario en respuesta a cambios en la oferta laboral.¹³

Los sistemas de beneficios por desempleo y otros instrumentos de políticas laborales pasivas no solamente protegen a los trabajadores en circunstancias adversas, pero también facilitan a las empresas un ajuste flexible del nivel de empleo. Éstos, que pueden ser usados como sistemas de despido (*de jure* o *de facto*), proveen lo que se conoce como *flexibility buffer*, especialmente a las empresas chicas. Auer menciona que el porcentaje de los desempleados que regresan a sus empleos anteriores, luego de un período corto de desempleo, implica que el sistema de beneficios por desempleo es utilizado de esta manera —en Dinamarca aproximadamente entre 30 y 40% de los desempleados.¹⁴

Es importante destacar que mayor seguridad no necesariamente implica una mayor asignación en la asistencia. De hecho los sistemas de seguridad europeos (seguro de desempleo y asistencia) se hicieron menos 'generosos' en relación a la asistencia y a la duración. Sin embargo, estos países han aumentado significativamente el presupuesto asignado a políticas laborales activas. De este modo, la estrategia de empleo ha hecho más énfasis en políticas laborales activas y de asesoramiento y búsqueda de trabajo en línea con las recomendaciones de la Estrategia de Empleo Europea (EEE), con el objetivo de incentivar y aumentar la empleabilidad de los desocupados. En la República Checa el nivel y la duración del pago de beneficio por desempleo también fueron reducidos de modo de incentivar a los desempleados de aceptar un nuevo trabajo rápidamente o participar en uno de los programas del mercado laboral.¹⁵

El retiro anticipado también provee flexibilidad para las empresas, y permite a los trabajadores una alternativa a estar desempleados hacia el final de sus vidas laborales. Este tipo de medida conjuntamente con otras políticas innovadoras, como los esquemas de licencias y rotación de empleo en Dinamarca, son iniciativas de reducción de la oferta laboral que también han sido implementadas para resolver los problemas del mercado laboral.¹⁶ En el caso de la República Checa también se introdujeron medidas para modificar la oferta laboral. Se desincentivó a los

¹³ Bosch, G., (2001).

¹⁴ Auer, P., (2000).

¹⁵ Sirovatka, T., Pribyl, M., Prouza, Z., Rusnok, J., and Vintrova R., (1999).

¹⁶ Madsen, P., (2003).

pensionados que trabajaban a través de impuestos más altos y se estableció un esquema de retiro anticipado para aquellas personas incapaces de encontrar un nuevo trabajo y que tenían más de 25 años de servicio y estaban a 2 años o menos de retirarse.¹⁷

En el caso de Eslovenia, la persistencia de una regulación del mercado laboral bastante estricta creó una suerte de mercado laboral dual, con una gran proporción de trabajadores en posiciones protegidas pero también con una gran proporción principalmente de jóvenes trabajando con contratos temporarios o sin contratos y con gran movilidad entre empleos. Esto ha hecho un mercado laboral más flexible que ayuda a los empleadores a ajustar ante condiciones económicas cambiantes mientras los jóvenes pueden recurrir a una asistencia bien diseñada provista por los servicios de empleo públicos. El nuevo Código Laboral del 2003 ha significado una movida hacia una mayor flexibilidad para las empresas, mientras que traslada de las empresas a la sociedad la responsabilidad de la protección de empleo e ingreso para los trabajadores. Esto ayudó a aumentar la aplicación (*enforcement*) de la ley y reducir el trabajo informal.

5. Diálogo y Cohesión Social

El diálogo social ha sido utilizado por casi todos los países para superar la crisis de empleo. Este diálogo fue generalmente tripartito e involucró tanto al gobierno como a los sindicatos y empresas. El principal resultado de este diálogo ha sido la moderación del nivel de salarios. En algunos casos aumentos moderados de salarios fueron combinados con una reducción de impuestos, de modo de dejar los ingresos de los trabajadores en un nivel más aceptado.

La cohesión social –amplio diálogo y construcción de consenso entre todos los *stakeholders*, resulta indispensable para alcanzar esa combinación ideal entre flexibilidad y seguridad, mencionada en el punto anterior.

Los países europeos analizados poseen un amplio rango de instituciones económicas y políticas que tienen como objetivo facilitar el ‘diálogo social’ entre los varios participantes del crecimiento económico (incluyendo al gobierno, empresas y la fuerza laboral organizada).¹⁸ Cada uno experimentó con diferentes modelos de ‘pacto social’ que tuvieron como objetivo la administración colectiva de la macroeconomía agregada y las variables del mercado laboral en los 90s.

¹⁷ Nesporova, A., and Uldrichova, V., (1997).

¹⁸ Auer, P., (2000).

No es suficiente contar simplemente con sindicatos de trabajadores y organizaciones de empresarios representativas, y con una negociación de salarios centralizada o coordinada, para alcanzar con éxito el tipo de pacto social que estos países implementaron en los 90s. Un exitoso diálogo social también requiere un entendimiento común de que algo tiene que cambiar, y un deseo de hacerlo a través de la colaboración y el acuerdo en vez de con la confrontación.

Para los tres países europeos –Dinamarca, Holanda e Irlanda, Auer destaca el esfuerzo coordinado de apoyo al diálogo social que llevó a la firma de pactos sociales formales con una dimensión nacional.¹⁹ El primero tuvo lugar en Holanda en 1982 conocido como El Acuerdo Wassenaar (*Wassenaar Agreement*), y este fue seguido por la Declaración de Intenciones en Dinamarca en 1987 (*Declaration of Intent*) y el Programa para la Recuperación Nacional en Irlanda en 1987 (*Programme for National Recovery*).²⁰ Estos pactos expresaron y representaron el deseo de las partes de cooperar en orden a resolver los problemas que enfrentaba la economía por medio de un enfoque concertado basado en la moderación en los salarios para sostener y aumentar la competitividad, mientras se mantenía y reformaba el ‘estado de bienestar’. Las compensaciones típicas que contrarrestaron el compromiso con aumentos salariales moderados incluyeron reducción de impuestos, reducción de tiempo de trabajo, y políticas laborales adicionales (por ejemplo, medidas para amortiguar el ajuste del nivel de empleo).

Si bien los pactos sociales presentan generalmente problemas, éstos se convirtieron en el pilar fundamental de la recuperación económica y del nivel de empleo para estos países, y demostraron que las soluciones negociadas y mutuamente aceptadas por empresas y sindicatos son una alternativa efectiva al funcionamiento libre de las fuerzas de mercado. Un esfuerzo concertado entre las partes interesadas y los gobiernos para afrontar los problemas que afligían a Europa en los 80s y principios de los 90s (como por ejemplo baja competitividad y aumento del desempleo) permitió que estos países superaran la crisis con su estado de bienestar en gran parte intacto.

La política de cohesión social española ha establecido fuertes vínculos con el empleo a través de una amplia movilización de fondos estructurales.²¹ La EEE ha favorecido la sociedad entre actores institucionales y entre actores institucionales y sociales. El gobierno central y los gobiernos regionales han establecido acuerdos para

¹⁹ Auer, P., (2000) and (2001).

²⁰ Para el caso de Irlanda, ver Visser, J., (2001).

²¹ Reino de España, (2001).

promover la descentralización y la modernización de los Servicios de Empleo Público. Los procesos de diálogo social entre el gobierno central y los actores sociales llevaron a la firma de importantes acuerdos, contribuyendo decididamente a la política de estabilidad macroeconómica en los primeros años de la EEE.

En el caso de la República Checa, Nesporova y Uldrichova mencionan que otro factor importante que contribuyó a la buena *performance* del mercado laboral fue también el acuerdo logrado con actores sociales para moderar las subas de salarios nominales, lo que resultó de una caída del salario real de $\frac{1}{4}$ en 1991 que mejoró la competitividad justo en el período de transición.²²

Drobnic destaca que el Consejo Social y Económico de Eslovenia ha contribuido a la buena *performance* general del país, incluso en términos de empleo al buscar la cooperación tripartita y la estabilidad industrial entre los actores sociales.²³ El último Acuerdo Tripartito de Política de Salarios del Sector Privado, ha tenido el objetivo general de establecer una guía común para la política de salarios con la visión de mantener un balance entre las necesidades de los trabajadores de salarios reales más altos y la preocupación de las empresas y el gobierno por aumentar la competitividad de las empresas y del país.

Todos los casos analizados llevan a la conclusión de que dado que los agentes económicos generalmente necesitan garantías para aceptar un cambio, el consenso es necesario entonces para avanzar en ese sentido. Los pactos sociales y el diálogo amplio entre organizaciones sociales representativas, han provisto las garantías y hecho posible avanzar con los cambios necesarios –como por ejemplo el aumento de la flexibilidad de las relaciones laborales (modernización, contención de salarios, etc). Esto requiere organizaciones sociales con capacidades fuertes para tomar parte en un diálogo exitoso.

6. Políticas Laborales Activas

Más allá de la creciente importancia que tiene la EEE, los países de la unión conservan mucha discrecionalidad en la organización e implementación de políticas laborales. Esta libertad aplica tanto a la elección de la combinación de políticas laborales pasivas y activas, como al diseño específico de medidas individuales. Los casos de Dinamarca, Holanda e Irlanda han asignado relativamente más recursos a

²² Nesporova, A., and Uldrichova, V., (1997).

²³ Drobnic, S., (1997).

los programas del mercado laboral –más del 4% del PBI (el doble que el promedio de los países de la OECD.²⁴ Aunque la proporción más grande del gasto en políticas laborales se realiza en las llamadas políticas pasivas –como son las compensaciones por desempleo y los incentivos al retiro anticipado, la importancia de las políticas activas es creciente y representa en la actualidad entre un 30 y un 40%.

Desde que se inicio la EEE en 1997 España a aumentado significativamente su gasto en políticas laborales activas, lo que ha generado una activación exitosa de programas para el mercado laboral.²⁵ El gasto total en políticas laborales creció un 150% entre 1997 y 2001. Pasó del 1.3% del PBI en 1993 a representar el 2.1% del PBI en 2000, con más del 42% dirigido a políticas activas. Desde 1998, la introducción de planes de acción nacional centrados en promover la empleabilidad, promover la estabilidad laboral y facilitar la creación de empresas contribuyó también al éxito de España.

Los esfuerzos se han orientado a desarrollar estrategias orientadas a la empleabilidad y a la prevención, basándose en la identificación de las necesidades individuales de los que buscan empleo, formulando sus planes individuales de re-empleo e incentivándolos a regresar al mercado laboral abierto tan pronto como sea posible. Por otra parte, en la mayoría de los casos analizados la implementación de las políticas activas ha sido descentralizada –transferida a gobiernos subnacionales.

La EEE ha significado un incentivo a los procesos de descentralización y coordinación con gobiernos regionales, al mismo tiempo que al diálogo social con diferentes actores sociales.²⁶ En este sentido, España ha implementado un proceso de descentralización para la implementación de políticas activas. Durante los últimos años, la responsabilidad y autoridad administrativa ha sido gradualmente transferida a las regiones. Esto ha dado lugar a cambios en el área de educación y en la administración de políticas de empleo activas. Desde 1998, las autoridades públicas regionales y los actores sociales han recibido un fuerte apoyo para la creación y desarrollo de medidas activas a través de acuerdos de empleo regionales y locales, el establecimiento de reformas parciales en el funcionamiento del mercado laboral basado en el diálogo social entre los empresarios y los sindicatos, y un aumento en la función regulatoria en las negociaciones colectivas en las áreas de contratación y entrenamiento.

²⁴ Auer, P., (2000) and (2001).

²⁵ Ver el *Peer Review Programme* para España.

²⁶ European Commission, (2002).

En el caso de la República Checa, los programas de creación de empleo fueron completamente descentralizados, lo que permitió a las oficinas zonales establecer sus propias prioridades dentro del marco general definido por el Ministerio.²⁷

6.1. Políticas de Capacitación

Las políticas de capacitación han sido uno de los pilares fundamentales de las políticas laborales activas implementadas por los países analizados. Martín destaca que los programas de capacitación generalmente implican la mayor proporción del gasto público destinado a políticas laborales activas en países industrializados.²⁸ La capacitación tiene un doble objetivo: como programa de prevención busca intervenir de manera temprana con potenciales desempleados para prevenir su desempleo abierto, y como programa de asistencia busca facilitar el re-ingreso en el mercado laboral de los desempleados.

En el caso de la República Checa, además de programas de creación de empleo, otras políticas laborales activas consistieron en formación vocacional, re-capacitación y mejora de las habilidades, trabajos públicos y medidas de movilidad.

En el caso de España, con el objetivo de mejorar la capacitación vocacional y ocupacional se adoptó una nueva ley sobre capacitación vocacional que integró los tres subsistemas en el Sistema General de Capacitación Español.²⁹ También se reformuló la capacitación ocupacional y se crearon nuevos programas de capacitación, empleo y de compromiso de búsqueda de empleo –específicamente orientados a grupos de la población con desventajas.

Es importante destacar que hubo un aumento significativo en el nivel educativo promedio de la población española.³⁰ Si bien estos resultados tienen que ver con políticas educativas implementadas previamente, éstas últimas fueron reforzadas en años recientes por la aplicación de diferentes líneas de acción incluidas en el Plan de

²⁷ Sirovatka, T., Pribyl, M., Prouza, Z., Rusnok, J., and Vintrova R., (1999).

²⁸ Martín, J., (2000).

²⁹ Tres sistemas de capacitación laboral existían por separado, diferenciándose entre ellos por el grupo de la población que cubrían y la autoridad responsable a cargo: a) Formación vocacional inicial/regulada (bajo el control de las autoridades educativas, el sistema ha sido descentralizado y ha pasado al control de comunidades autónomas); b) Capacitación vocacional ocupacional (bajo la responsabilidad de las autoridades laborales, este sistema está regulado por la legislación nacional pero administrado por comunidades autónomas); c) Capacitación continua (bajo la responsabilidad de las autoridades laborales, es administrado conjuntamente entre el gobierno, los sindicatos y la asociación de empresarios más representativa, FORCEM).

³⁰ European Comisión, (2002).

Acción Nacional.³¹ Los resultados de la evaluación del Programa de Capacitación Profesional muestran que ha tenido un efecto neto positivo en las posibilidades de empleo. La formación vocacional ha tenido un efecto compensatorio para personas con niveles de educación más bajos, ya que logró una clara mejora en las posibilidades de empleo. Los mejores resultados fueron logrados por adultos y jóvenes desempleados por corto plazo; jóvenes en desventaja (menores de 24 con baja educación), ex - convictos y discapacitados.

En términos generales para las políticas de capacitación, las evaluaciones presentan resultados varios en términos de ingresos y empleo. Algunos estudios muestran los mejores resultados para mujeres adultas y el impacto menos exitoso en jóvenes que están fuera del sistema educativo. Los programas de capacitación son más efectivos si están altamente focalizados y se realizan en pequeña escala con un fuerte componente de capacitación en el trabajo. Estos estudios indican que: a) los programas de reentrenamiento deben proporcionar capacidades (comercializables o vendibles) basadas en condiciones locales, b) un programa de entrenamiento debe ir acompañado de un apoyo en ingresos, c) los tipos de entrenamiento o capacitación – de largo plazo o corto plazo y de clase o prácticos, deben adecuarse a las capacidades de los trabajadores desempleados y las necesidades de potenciales empleadores.³²

Por otra parte se pueden dar incentivos a empresas individuales para mejorar la productividad laboral y aumentar la competitividad de las firmas a través de la inversión en capital humano. Sociedades entre el sector privado y público han demostrado éxito en cumplir estos requerimientos. Por ejemplo, en el caso de Eslovenia una gran proporción de las personas empleadas participan de cursos de reentrenamiento o aumento de sus habilidades, usualmente financiados por sus empresas, lo que permite mejorar sus capacidades laborales y prevenir ser despedidos. En el caso de España hubo un aumento en la participación de los adultos en educación continua desde 1997 al 2001. La educación continua experimentó un gran crecimiento, con una creciente participación de los trabajadores en planes de capacitación de las empresas y licencias por capacitación.

6.2. Políticas de Autoempleo, Microempresas y para PYMES

³¹ Reino de España, (2001).

³² Evans-Klock, C.; Kelly, P.; Richards, P.; and Vargha, C., (1998).

Las políticas, instituciones y regulaciones que proveen un ambiente propicio para los micro o pequeños empresarios pueden contribuir de manera sustancial a la creación de empleo. Durante los últimos años, los gobiernos han reconocido crecientemente la contribución de un sector empresarial pequeño y floreciente a la creación de nuevos trabajos de calidad en sus economías. Muchos países han introducido políticas y leyes para promover micro empresas y PYMES.

Como sucedió en muchos países, en el caso de la República Checa la escasez de capital fue una restricción seria para el desarrollo de las PYMEs, dado que los bancos comerciales eran reacios a dar créditos a pequeños empresarios. La falta de capital inicial fue parcialmente superada por políticas laborales activas. El Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, y el Servicio de Empleo Público lanzaron programas de creación de empleo que proporcionaron subvenciones y luego créditos preferenciales o subsidios de salario para empresarios que crearan nuevos puestos de trabajo para desempleados y, por otro lado, para aquellos que buscaban empleo si iniciaban un negocio. Estos programas fueron reemplazados por otros enfocados únicamente en la promoción de PYMES, dirigidos a pequeños empresarios en general. Estos fueron lanzados por el Ministerio de Economía y el de Industria y Comercio, pero los criterios de aplicación incluían metas de empleo, además de la promoción del desarrollo regional y de ciertas industrias. Estos fueron complementados con la provisión de servicios de apoyo por parte de centros de innovación en negocios y centros regionales de asesoramiento en negocios, ambos establecidas y financiados por el Estado y/o asociaciones empresarias.

Con el objetivo de promover nuevos empleos, el gobierno de Eslovenia proveyó un amplio apoyo a la formación de nuevos negocios o empresas, que resultaron en el establecimiento de 23.000 nuevas empresas pequeñas durante los 90s. Las externalidades (actividades complementarias) que tuvo el proceso de reestructuración de grandes empresas también contribuyó a la creación de muchas nuevas pequeñas empresa, que fueron los grandes generadores de empleo –sobre todo en construcción y servicios.

En el caso de España, también se adoptaron cambios destinados a beneficiar a los empleadores, especialmente a las pequeñas y medianas empresas. En el 2000 se aprobaron medidas impositivas para estimular el ahorro doméstico y las PYMES, con incentivos en el pago de impuestos al introducir nuevas tecnologías, al aumentar el uso de *internet*, al desarrollar *e-commerce* y capacitar al personal en el uso de tecnologías de comunicación e información (TCI). Los cambios impositivos

consistieron en un descuento de hasta el 10% de la inversión y gastos relacionados con las medidas anteriores y la creación de un fondo de apoyo financiero para la capitalización de empresas tecnológicas a través de la concesión de préstamos a 7 años a tasa 0 sin la necesidad de garantías.

Los gobiernos regionales españoles han también promovido la inversión en sus respectivos territorios. Por ejemplo, los gobiernos regionales de Castilla y León y Andalucía han concedido subsidios y garantías directas a empresas grandes y medianas que tienen la capacidad de generar empleo subcontratado. El gobierno de Aragón ha lanzado el programa EXPORTA para promover las exportaciones de PYMES. El programa incluye asesoramiento técnico y comercial y ofrece una gran red comercial que ayuda a las PYMES a competir en mercados externos.

Sin embargo, es importante señalar que la evolución del autoempleo en España, aunque aumentó algo, no muestra una tendencia creciente. Esto se puede deber a la existencia de factores que disminuyen la capacidad de tomar ventaja de las políticas que promueven este tipo de empleo. El factor principal es la falta de aptitudes empresariales y el relativamente bajo nivel de capital humano de los desempleados. Por otra parte, a pesar de la importancia de las PYMES en el proceso de creación de empleo, la evolución tampoco ha sido como la esperada. Mejorar estos resultados requeriría mejorar la capacidad de las PYMES a tener acceso a herramientas de negocios que son indispensables en el nuevo contexto económico: tecnología de información, comunicaciones y la infraestructura necesaria para sacar ventaja del comercio internacional.

Es importante destacar el trabajo llevado a cabo por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) que destaca 'buenas prácticas' sobre los modos efectivos de proveer trabajo decente a través del desarrollo empresarial, sobre todo de micro y pequeños empresarios. Entre ellas se destacan las siguientes posibilidades:³³

- a) identificar e implementar políticas y marcos legales que promuevan empresas pequeñas competitivas y económicamente viables
- b) estimular prácticas gerenciales que mejoren y mantengan la calidad del empleo –particularmente dentro de empresas pequeñas, que faciliten el mantenimiento de estándares sociales, y que promueva el restructuramiento de empresas – sobre todo de las socialmente sensibles.
- c) promover oportunidades de empleo para las mujeres como empresarias, empleadas y miembros de cooperativas.

³³ Para más detalles, ver www.ilo.org.

- d) mejorar las oportunidades de mercado para microempresas y empresas pequeñas.
- e) diseñar, desarrollar e implementar estrategias para aumentar la competitividad y productividad de las empresas micro, pequeñas y cooperativas.
- f) mejorar el acceso a servicios de capacitación y desarrollo de negocios para micro y pequeñas empresas y cooperativas.
- g) fortalecer la construcción de asociaciones, cooperativas de trabajadores, organizaciones de comunidades indígenas y de autoayuda para generar empleo de calidad particularmente dentro de la economía informal.
- h) promover empleo decente a través de programas de desarrollo económico local.

6.3. Políticas de Creación Directa de Empleo

Los esquemas tradicionales de creación de empleo tienen lugar en actividades 'socialmente útiles' y 'no de mercado'. Estas pueden ser parte de programas basados en la comunidad en el mercado laboral inmediato que son establecidos para proveer de un trabajo a desempleados. La ventaja de esquemas de obra pública o servicio público es que proveen de un ingreso a trabajadores desempleados mientras contribuyen al desarrollo de infraestructura, protección ambiental y servicios comunitarios (como recreación, escuelas y servicios que pueden atraer inversión futura y empleo adicional). Los beneficios de estos esquemas pueden extenderse más allá del proceso de construcción a través del efecto multiplicador de pagos directos; de los eslabonamientos hacia atrás (*backward linkages*) por compras de insumos; y de los aumentos de productividad a través del desarrollo de infraestructura. Las críticas a estos esquemas incluyen el hecho de que en la práctica éstos no tienen éxito en crear activos y empleo productivos, y por otro lado, tienden a ser caros e intensivos en capital.³⁴

El gobierno de Eslovenia también hace un fuerte énfasis en una mayor activación de políticas laborales. En orden a reducir el desempleo de largo plazo, el gobierno provee de empleos públicos a aquellos que llevan más tiempo buscando empleo, al mismo tiempo que los obliga a inscribirse en un programa de capacitación y a realizar una búsqueda laboral activa.³⁵

³⁴ Evans-Klock, C.; Kelly, P.; Richards, P.; and Vargha, C., (1998).

³⁵ Drobnic, S., (1997).

Hungría ha implementado varios tipos de esquemas de empleo público desde comienzos de los 90s. Desde 1996, estos programas son los más grandes entre los programas laborales en términos de número de participantes. El primer tipo, el esquema de Empleo de Beneficio Público tiene como objetivo las personas desempleadas de manera permanente o de largo plazo. Este programa está organizado por los gobiernos locales en las áreas de interés de la comunidad – limpieza de áreas públicas y establecimientos comunales, mantenimiento o mejora de la infraestructura local, asistencia social y actividades similares. La duración de la participación en estos esquemas puede variar de unos pocos días a varios meses y el objetivo es restablecer la capacidad de trabajo y prevenir su caída en la extrema pobreza al proveerles de un ingreso. Este programa es cubierto por el Fondo del Mercado Laboral, el cual ha sido creado por contribuciones de empleadores y empleados y que además de políticas laborales activas cubre los beneficios por desempleo y el retiro anticipado.

En 1996 se lanzó otro programa enfocado en proyectos de importancia nacional, regional o local en el campo de la protección y recuperación ambiental, construcción y mantenimiento de infraestructura física o edificios públicos, establecimiento de zonas industriales en áreas deprimidas y otras actividades similares. En 1996 el Consejo Nacional de Obra Pública se estableció con el objetivo de evaluar proyectos y asignar fondos del presupuesto público a aquellos seleccionados. En 1999 el Consejo Nacional se disolvió y la toma de decisiones fue descentralizada a nivel regional, a los consejos de obra pública regionales. Este programa también tiene como objetivo a las personas desempleadas por largo tiempo y sobre todo a las personas con múltiples desventajas. En orden a aumentar sus chances de empleabilidad al cumplirse la finalización de los proyectos, desde 1999 la participación en este esquema es complementado con capacitación en el lugar de trabajo (*on-the-job*), financiada por el Fondo del Mercado Laboral. Desde Mayo 2000, la asistencia social a personas desempleadas con necesidades (inicialmente aquellos que agotaron los beneficios por desempleo) está condicionada a la obligación de trabajar por al menos 30 días al año de acuerdo al principio de “trabajo en lugar de ayuda”.

6.4. Políticas de Intermediación

Este tipo de políticas han tenido como principal objetivo facilitar y agilizar el proceso de búsqueda laboral y el *job matching*. Mediante la creación de instituciones

orientadas principalmente a funcionar como nexos entre la oferta y la demanda laboral, se busca realizar un proceso de intermediación y comunicación entre las partes, que por distintas causas, las fuerzas de mercado no producen.

En el caso de España, se hicieron cambios a la práctica de intermediación en el mercado laboral: una estructura administrativa más compleja, descentralización, un enfoque más amigable y un aumento en el número de instituciones involucradas. La intermediación es llevada a cabo por los servicios de empleo público regionales, las instituciones colaboradoras y, cada vez más, por las agencias de empleo temporario. Ejemplos de medidas son: establecimiento del sistema de información SISPE, fortalecimiento de medidas individualizadas para la orientación y la búsqueda laboral activa.

6.5. Relevancia de la Información del Mercado Laboral

Para poder formular programas y políticas del mercado laboral efectivas es esencial tener un sistema de información del mercado laboral efectivo. Los *policy makers* requieren información correcta, confiable y a tiempo sobre las tendencias de empleo, desempleo y subempleo. Necesitan información para analizar la oferta y demanda laboral, así como también para implementar políticas laborales activas que ubican a los ingresantes al mercado laboral y a los trabajadores desempleados en empleo productivo. Los servicios de empleo requieren información para poder relacionar a los aplicantes a trabajos con las vacantes notificadas. También usan información sobre negocios, capacitación y crédito para generar oportunidades en el autoempleo. Una mejor información es también generalmente necesaria para evaluar los beneficios y costos para el gobierno y la sociedad de fortalecer los sistemas de protección social para los trabajadores. Los inversores potenciales requieren información sobre las habilidades y capacidades de la fuerza laboral, salarios y legislación laboral. Los formadores vocacionales requieren información del mercado laboral sobre los requerimientos de capacidades y de la demanda laboral. Una mejor información del mercado laboral es requerida para analizar las tendencias en la cantidad y calidad de trabajos y evaluar la *performance* de la economía. Esta información es también esencial para evaluar los programas actuales y planeados para la creación de empleo, desarrollo empresario, servicios de empleo, desarrollo de habilidades y protección social, y para promover el dialogo social.

6.6. Políticas de Empleo de la Mujer

En términos generales, la provisión de facilidades para el cuidado de los niños (*child-care facilities*) o las licencias por nacimiento (*parental leaves*) han contribuido a una expansión del empleo de la mujer.

En España, el Plan de Acción Nacional de Empleo es un ejemplo de los esfuerzos que se dieron por aumentar el empleo de la mujer tanto por el lado de la demanda como de la oferta.³⁶ En el primer caso a través de reducciones en los costos de los empleadores en las contribuciones a la seguridad social. En el segundo caso, se logró al promover una más alta calificación de la mujer y un mayor tiempo disponible para el trabajo. También se promovió el autoempleo para la mujer. La disminución del impuesto a la renta significó un incentivo a la entrada de la mujer al mercado laboral.

Se le ha dado prioridad a la capacitación y empleabilidad de la mujer a través de incentivos económicos adicionales. Las mujeres son mayoría como estudiantes universitarios, y representan el 62% de los desempleados que toman cursos de capacitación. Por otro lado, el Instituto de la Mujer, las regiones autónomas y empresas locales promueven una forma innovadora de entrenamiento vocacional especialmente diseñado para las mujeres.

La negociaciones colectivas han tenido en cuenta de manera creciente la no-discriminación o la promoción de la igualdad entre el hombre y la mujer. Además, el “Plan de Apoyo Familiar Integrado 2001-2004” fue aprobado con el objetivo de mejorar la calidad de vida de las familias. El plan incluye beneficios impositivos para guarderías y para contratar trabajadores que cuiden de los hijos, así como también reducciones en las contribuciones a la seguridad social de las mujeres que estuvieron fuera del mercado laboral para cuidar a sus hijos.

6.7. Políticas para los Jóvenes

Si bien la literatura general muestra que las medidas especiales para el empleo de jóvenes son usualmente inefectivas, la evidencia indica que los mayores beneficios resultan de intervenciones que son tempranas y sostenidas en el tiempo. Las políticas deben asegurar que los que salen de la escuela o colegio estén equipados con las

³⁶ Reino de España, (2001).

habilidades fundamentales y competencias básicas que son reconocidas y valoradas por los empleadores.

Martín señala que la mejora de la actitudes puede ser el resultado de programas de *mentoring* o tutorías.³⁷ Los estudios muestran que la efectividad de los programas de jóvenes se incrementa con el involucramiento de los actores sociales en el diseño e implementación de los programas.³⁸ Las acciones de los empleadores incluye promover la participación en formación vocacional, la creación de oportunidades de empleo y la participación en *policy making*. Los planes para los jóvenes incluyen capacitación contra-cíclica y cursos para los ingresantes, asesoramiento, *referral systems* (sistemas de derivación), programas de reclutamiento y subsidios salariales. Además, los jóvenes son incentivados a participar en los sindicatos y en la negociación colectiva. La OIT destaca que las ONGs también juegan un rol clave en la promoción de empleo para los jóvenes.

7. Esquemas Integradores

Por lo que se ha mencionado hasta el momento es posible concluir que el éxito sostenido en materia de desempleo, más que el resultado de políticas aisladas, depende de la combinación eficiente de varios factores. Además de políticas macroeconómicas que estimulen el crecimiento de la economía y la demanda laboral, una combinación de políticas que logran una mayor flexibilidad para las empresas y mayor seguridad para los trabajadores, ha resultado ser crucial en los casos analizados.

Por este motivo es que el modelo danés ha sido descrito por Masden como un “triángulo dorado”, ver **Gráfico 1**, donde su éxito puede ser atribuido a una combinación única de tres factores: un mercado laboral flexible (alta creación y movilidad de empleos), un sistema de seguridad social y económica de los trabajadores (con un sistema de beneficios por desempleo generoso), y un sistema de políticas laborales activas (que, entre otras cosas, aumenta las calificaciones y capacidades de los desempleados acompañando la transformación de la economía).³⁹ Por otro lado, si las políticas laborales son congruentes y se dirigen en la misma dirección, la *performance* en términos de empleo que se logra es muy superior.

El sistema de empleo danés es un ejemplo claro donde los distintos componentes del sistema están relacionados y son coherentes con el objetivo del

³⁷ Martin, J., (2000).

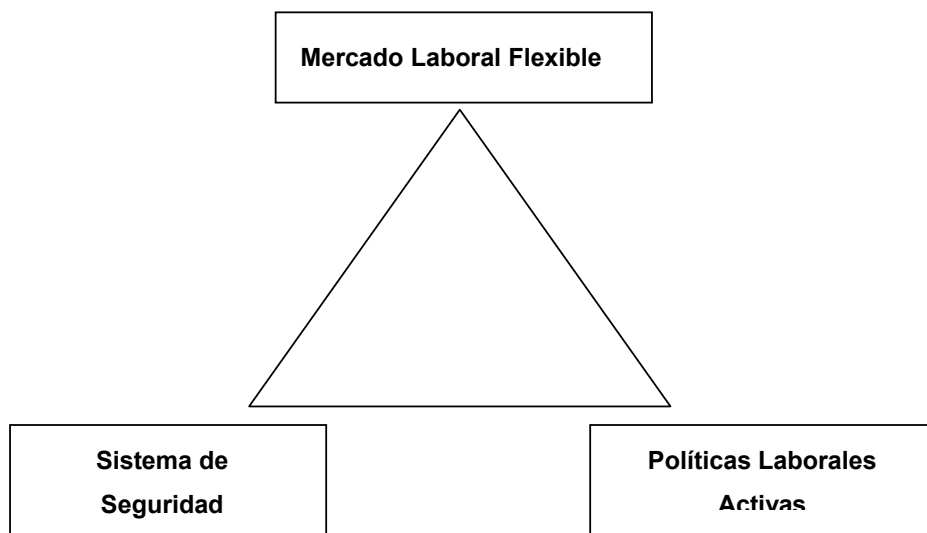
³⁸ ILO, (1998a).

³⁹ Masden, P., (2003).

mismo. Una alta rotación de empleo es apoyada no solamente por un sistema de despidos, sino también por programas de capacitación y también por un esquema de licencias. Dinamarca también provee esquemas de licencia por nacimiento y facilidades para el cuidado de niños que resultan en mayores posibilidades para la participación de la mujer en el mercado laboral. En contraste con el caso de Estados Unidos donde la flexibilidad está dada por el mercado, en el caso de Dinamarca la flexibilidad viene dada por sus instituciones. Los trabajadores daneses alternan frecuentemente entre el empleo y otro estado (desempleo, capacitación o licencia).

Gráfico 1

El Triángulo Dorado Danés



El Servicio de Empleo Público de Eslovenia es el más desarrollado entre las economías en transición, dada la experiencia acumulada al haber funcionado bajo el régimen socialista. Provee un amplio rango de programas desde la intermediación laboral, formación vocacional para desempleados y jóvenes, capacitación para el mercado laboral, subsidios de empleo, empleo público, programas de promoción de pequeñas empresas, pasantías, medidas de movilidad, iniciativas de empleo local, programas para personas discapacitadas, hasta beneficios y asistencia por desempleo, y retiro anticipado.

Hasta 1998 el Servicio de Empleo del *Commonwealth*, dentro de la órbita del Ministerio de Trabajo, proporcionaba en Australia los servicios de empleo público. A comienzos de 1998 éste fue reemplazado por la *Job Network* o Red de Empleo,

integrada por organizaciones, principalmente del sector privado y de la comunidad.⁴⁰ El costo de provisión de los servicios lo continúa cubriendo el gobierno australiano. Los empleadores (empresas) y los buscadores de empleo utilizan estos servicios totalmente gratis, y el gobierno le paga al *Job Network* por los servicios prestados a sus clientes. El gobierno continúa teniendo un rol clave ya que regula el *Job Network*, determina los objetivos de la provisión de servicios, está a cargo de la administración financiera, selecciona a los proveedores y monitorea el mercado laboral. El *Job Network* ha permitido el desarrollo de un mercado competitivo para la provisión de servicios de empleo, a través de un proceso de licitación nacional. Los proveedores que tienen éxito incluyen organizaciones del gobierno, del sector privado y de la comunidad.

Las reformas en Australia vinculan la asistencia con un apoyo monetario bajo el *Centrelink*, establecido en 1997 para evaluar las condiciones para la concesión de un beneficio monetario, registrar las personas que están buscando trabajo, determinar el nivel de desventaja y recomendar la asistencia para la reinserción en el mercado laboral.

El *Job Network* es una red nacional de aproximadamente 200 organizaciones (públicas, privadas y de la comunidad) dedicadas a proporcionar oportunidades de trabajo a las personas desempleadas –particularmente las permanentes. Esta red provee cinco servicios principales. Ver **Gráfico 2**.

⁴⁰ Ver Morris, E., (2002).

Gráfico 2

El *Job Network* de Australia

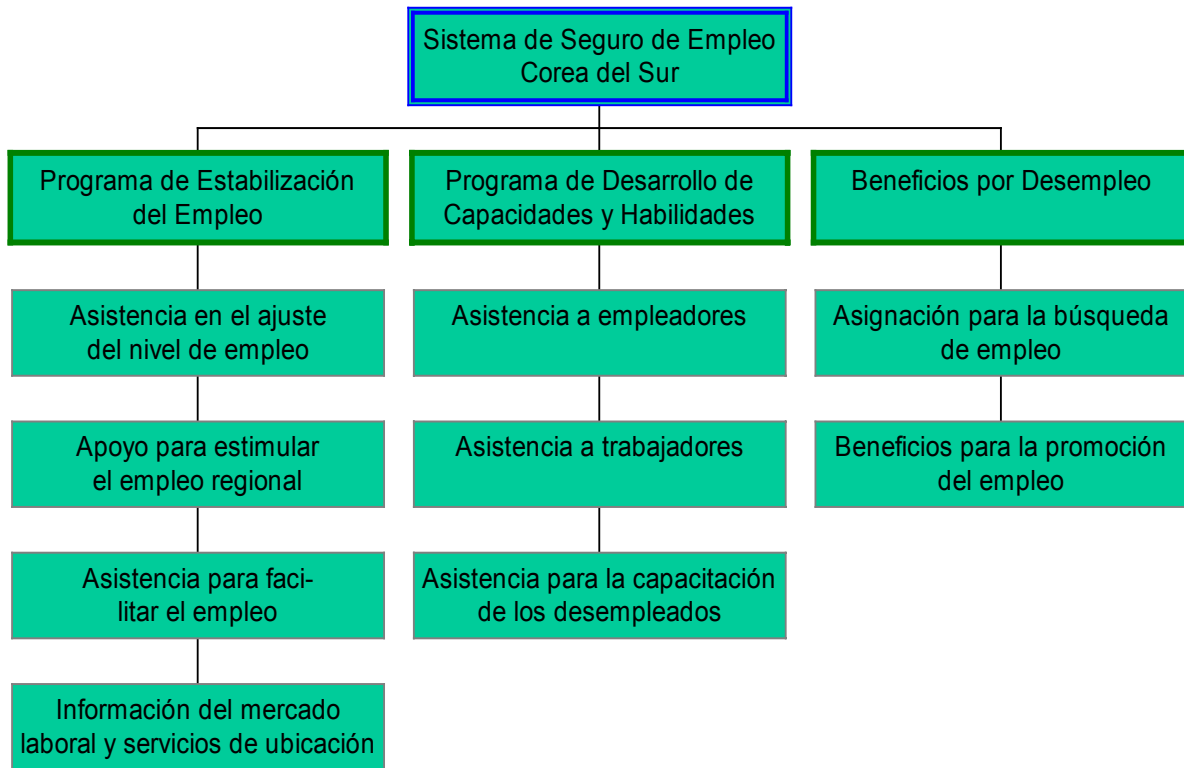


El Sistema de Seguro de Empleo en la República de Corea del Sur establecido en 1995 es un sistema de seguridad social obligatorio.⁴¹ Todos los empleados y empresas incluidos en el sistema deben pagar una contribución (*insurance premium*) que les permite recibir apoyo y beneficios del Fondo de Seguro de Empleo. Mientras que los sistemas de seguro de desempleo tradicionales incluyen medidas paliativas con beneficios en efectivo para los trabajadores desempleados, el sistema de Corea incluye medidas de prevención para estabilizar empleo y medidas activas para promover el empleo. Este sistema tiene 3 programas principales: el Programa de Estabilización del Empleo, el Programa de Desarrollo de Capacidades para el Trabajo, y los Beneficios por Desempleo. El sistema incluye medidas estrictas y severas para prevenir el abuso en el uso de los beneficios por desempleo. Al mismo tiempo, estimula la búsqueda activa de trabajo y la capacitación para conseguir empleo nuevamente. Desde 1998, todos los trabajadores, incluyendo los temporarios, pertenecen al Sistema de Seguro de Empleo. En 2002, aproximadamente 4/5 de los trabajadores estaban cubiertos. El **Gráfico 3** resume las principales características del sistema coreano.

⁴¹ Ver Yoo, Kil-Sang, (1999).

Gráfico 3

El Sistema de Seguro de Empleo de Corea del Sur



8. Conclusiones

La conclusión general más importante de estas 'buenas prácticas' es que la clave para un resultado exitoso en términos de empleo es una buena combinación de flexibilidad en la relación laboral –que resulta en nuevos puestos de trabajo (*job openings*) o en una rotación más alta (*job turnover*), y seguridad para los trabajadores –lograda con un sistema de compensación extendido. Esto significa que la protección social tiene un rol central en toda política de empleo.

Por otra parte, una buena *performance* del mercado laboral depende cada vez más de las llamadas políticas activas –tanto por su importancia en los sistemas de empleo como por los recursos que se destinan a las mismas. Políticas de capacitación, políticas de intermediación más eficientes –sobre todo en términos de *job matching* y *job search*, políticas de asistencia y promoción de micro y pequeñas empresas, son algunas de las posibilidades que han aplicado los casos exitosos revisados en este *paper*.

Finalmente, el énfasis en el enfoque preventivo a través de la intensificación de acciones para aumentar la empleabilidad de los desempleados transitorios se ha visto reflejada en la disminución en el número de los desempleados permanentes, y en términos de flujos, en un aumento de los flujos de desempleo a empleo y la reducción de los flujos de desempleo de corto plazo a largo plazo.⁴²

⁴² European Commission, (2002).

BIBLIOGRAFÍA

- Agell, J., (1999), "On the Benefits from Rigid Labour Markets: Norms, Market Failures and Social Insurance", *Economic Journal*, 109.
- Auer, P., (2000), "Employment Revival in Europe: Labour Market Success in Austria, Denmark, Ireland and the Netherlands", Geneva, ILO.
- Auer, P., ed, (2001), "Changing Labour Markets in Europe: The Role of Institutions and Policies", Geneva, ILO.
- Betcherman, G.; Dar, A.; Luinstra A., and Ogawa, M., (2000), "Active Labour Market Programs: Policy Issues for East Asia", *Social Protection Discussion Paper Series No 5*, World Bank.
- Betcherman, G.; Olivas, K., and Dar, A., (2004), "Impacts of Active Labour Market Programs: New Evidence from Evaluations with Particular Attention to Developing and Transition Countries", *Social Protection Discussion Paper Series No 402*, World Bank.
- Bosch, G., (2001), "Working Time: From Redistribution to Modernisation", in P. Auer (ed.), *Changing Labour Markets in Europe: The Role of Institutions and Policies*, Geneva, ILO.
- Drobnic, S., (1997), "Employment Policies and Programmes in Slovenia", in M. Godfrey and P. Richards (eds), *Employment Policies and Programmes in Central and Eastern Europe*, Geneva, ILO.
- European Commission, (2002), "Assessment of the European Employment Strategy – Spain: Final Report",
www.europa.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/eval/eval_es.pdf
- Evans-Klock, C.; Kelly, P.; Richards, P.; and Vargha, C., (1998), "Worker Displacement: Public Policy and Labour Management Initiatives in Selected OECD Countries", *Employment and Training Papers 24*, Geneva, ILO.
- Federal Department of Employment and Workplace Relations (Australia), (2002), "Youth Employment Policies of the Australian Government Relevant to ILO Member Countries in the Asia and Pacific", paper prepared for the ILO. See also www.workplace.gov.au
- Fretwell, D.; Benus, J., and O'Leary, C., (1999), "Evaluating the Impact of Active Labour Market Programs Results of Cross Country Studies in Europe and Asia", *Social Protection Discussion Paper Series No 9915*, World Bank.
- ILO, (1998a), "Youth and Employment", World Conference of Ministers Responsible for Youth, Lisbon, Portugal.
- ILO, (1998b), "Skills in Asia and the Pacific: Why Training Matters", Tripartite Asian and Pacific Consultative Meeting on Human Resources Development and Training, Singapore.

- ILO, (1999), "Towards Gender Equality in the World of Work in Asia and the Pacific", Fourth World Conference on Women, Manila.
- Instituto Nacional de Empleo (INEM), www.inem.es
- Kantor, P., (2001), "Promoting Women's Entrepreneurship Development based on Good Practice Programmes: Some Experiences from the North and South", *SEED Working Paper N 9*, Geneva, ILO.
- Madsen, P.K., (2003), "Flexicurity through Labour Market Policies and Institutions in Denmark", in P. Auer and S. Cazes (eds), *Employment Stability in an Age of Flexibility: Evidence from Industrialised Countries*, Geneva, ILO.
- Majeres, J., (2003), "Employment-Intensive Investment and Poverty Reduction: The Wider policy Framework", *ASIST*, Bulletin No 15.
- Martin, J., (2000), "What Works among Active Labour Market Policies: Evidence from OECD Countries' Experiences", *OECD Economic Studies*, No 30.
- Morris, E., (2002), "Policies and Measures of Foreign Countries: Practices from Asia and the Pacific", Bangkok, ILO.
- Nesporova, A., and Uldrichova, V., (1997), "Employment Policies and Programmes in the Czech Republic", in M. Godfrey and P. Richards (eds), *Employment Policies and Programmes in Central and Eastern Europe*, Geneva, ILO.
- Peer Review Programme of the European Employment Strategy, www.peerreview-employment.org
- Rasiah, R., (2002), "Manufactured exports, employment, skills and wages in Malaysia", *Employment Paper 2002/35*, Geneva, ILO.
- Reino de España, (2001), "Plan de Acción para el Empleo", www.europa.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/nap_2001/nap2001es_es.pdf
- Sirovatka, T., Pribyl, M., Pruza, Z., Rusnok, J., and Vintrova, R., (1999), "Employment and Labour Market Policies in the Czech Republic", ILO country report.
- Visser, J., (2001), "Industrial Relations and Social Dialogue", in P. Auer (ed.), *Changing Labour Markets in Europe: The Role of Institutions and Policies*, Geneva, ILO.
- Yoo, Kil-Sang, (1999), "The Employment Insurance System in Korea", Seoul, Korea Labour Institute.

INDICE

1. Introducción.....	3
2. Algunos Casos Exitosos.....	3
3. Entorno y Política Macroeconómica.....	5
4. “Flexiguridad”: mayor flexibilidad y mayor seguridad.....	10
5. Diálogo y Cohesión Social.....	13
6. Políticas Laborales Activas.....	15
7. Algunos Esquemas Integrados.....	25
8. Conclusiones.....	31



Pontificia Universidad Católica Argentina

“Santa María de los Buenos Aires”

Facultad de Ciencias Sociales y Económicas Departamento de Economía

Ediciones Documentos de Trabajo:

- Nº 1: Millán Smitmans, Patricio, *“Panorama del Sector de Transportes en América Latina y Caribe”*, Noviembre de 2005.
- Nº 2: Dagnino Pastore, José María; Servente, Ángeles y Casares Bledel, Soledad, *“La Tendencia y las Fluctuaciones de la Economía Argentina”*, Diciembre de 2005.
- Nº 3: González Fraga, Javier A., *“La Visión del Hombre y del Mundo en John M. Keynes y en Raúl Prebisch”*, Marzo de 2006.
- Nº 4: Saporiti de Baldrich, Patricia A., *“Turismo y Desarrollo Económico”*, Abril de 2006
- Nº 5: Kyska, Helga, y Marengo, Fernando, *“Efectos de la Devaluación sobre los Patrimonios Sectoriales de la Economía Argentina”*, Mayo de 2006
- Nº 6: Ciocchini, Francisco, *“Search Theory and Unemployment”*, Junio de 2006
- Nº 7: Ciocchini, Francisco, *“Dynamic Panel Data. A Brief Survey of Estimation Methods”*, Junio de 2006.