

PRESENTACIÓN

La presente publicación es producto de un Seminario PROSUR sobre el tema: *“Mercados Laborales y políticas ocupacionales en los países del MERCOSUR y Chile”*, que se realizó en Santiago de Chile, el día 13 de noviembre de 2001.

La Serie PROSUR es una publicación de las oficinas de la Fundación Friedrich Ebert en Argentina, Brasil, Uruguay y Chile, que tiene por objetivo tratar cuestiones significativas de la integración regional en el Cono Sur, con la idea de señalar las distintas dimensiones de cada problemática, sus interrelaciones y de abrir el debate en torno a las alternativas políticas correspondientes.

El objetivo de este evento regional MERCOSUR y del estudio central de este PROSUR era, proponer a los actores políticos, sociales y del Estado, las experiencias que surgen del análisis comparado del tema en cuestión, de los casos nacionales de Chile, Argentina, Uruguay y Brasil. El estudio central estuvo a cargo de la socióloga, Dra. Cecilia Montero y del sociólogo Pablo Morris. Este estudio, cuyo título es *“El impacto de la globalización en los mercados laborales y en las políticas de empleo en los países del MERCOSUR y Chile”*, será publicado en la mencionada serie PROSUR 2002.

Sin embargo, hemos considerado oportuno publicar los casos nacionales que fueron el insumo para el PROSUR 2002, puesto que en éstos encontramos un análisis más detallado sobre cada realidad. Esto da a los lectores la oportunidad de conocer las correspondientes analogías y diferencias expresadas en dichos trabajos.

Del análisis de los casos nacionales podemos desprender que, por un lado, existe un panorama general de desestabilización de las formas de trabajo asalariado, incremento de la desocupación y aumento del empleo precario. Por otro lado, nos estaríamos acercando al momento en que los gobiernos de la región deberán abandonar el *Leitmotiv* de la desregulación y comenzar a crear una institucionalidad laboral, de acuerdo a las nuevas realidades socio-políticas imperantes en estos países.

Finalmente, un factor común planteado tanto por los autores del PROSUR 2002 como de los estudios nacionales, es la todavía baja cobertura real de las redes de protección social y de los sistemas de seguro de desempleo, a pesar de los avances logrados en los años noventa.

Jaime Ensignia

Editor

Director Proyecto Socio político
Fundación Friedrich Ebert - Chile.

INDICE GENERAL

PRESENTACIÓN	1
■ CASO CHILE	
MERCADO LABORAL Y EL IMPACTO DE LA GLOBALIZACIÓN EN LA POLITICA DE EMPLEO.	3
CASO CHILE	5
1. Desempeño económico e impactos sobre el mercado de trabajo	5
2. Crecimiento económico sin creación de empleo	6
3. Participación laboral, acceso al empleo y desocupación	7
4. ¿Un modelo que se agota?	8
5. Calidad del empleo y precarización	9
6. Políticas públicas para el mercado de trabajo en la década de los 90	12
7. Conclusiones	15
■ CASO URUGUAY	
MERCADOS Y POLITICAS LABORALES EN URUGUAY EN LA DECADA DEL NOVENTA	17
Introducción y contenido	19
1. Contexto político, estrategias gubernamentales y principales resultados económicos	19
2. Mercado de trabajo, principales tendencias	21
3. Políticas de mercado de trabajo en la década del noventa	27
4. Las políticas de empleo	34
5. Principales programas de la DINAE	38
6. Financiamiento y costo de las políticas de empleo	41
7. Temas de reflexión	43
■ CASO ARGENTINO	
MERCADOS LABORALES Y POLITICAS OCUPACIONALES.	47
1. Introducción	49
2. El Programa Económico y los Problemas de Empleo en los '90	49
3. Los Temas Centrales de la Agenda Laboral del Último Decenio	60
4. Políticas de Empleo bajo la Economía de Mercado.	61
5. Reflexión Final y Recomendaciones	81
APÉNDICE I	
PROGRAMAS ACTIVOS DE EMPLEO TRANSITORIO	82
PROGRAMAS DE FOMENTO DEL EMPLEO PRIVADO	84
PROGRAMAS FOCALIZADOS DE CAPACITACION LABORAL	85
Políticas para Mejorar la Intermediación del Mercado de Trabajo	86
Bibliografía	88
■ CASO BRASIL	
AJUSTE ESTRUCTURAL E MERCADO DE TRABALHO NO BRASIL.	91
1. Introdução	93
Boa leitura	
2. Antecedentes	93
3. O Plano Real	94
4. O Desemprego no Brasil	99
5. A Informalidade no Brasil	106
6. Salários e Rendimentos	108
7. Pobreza e Distribuição de Renda	109
Bibliografía	111

CASO CHILE

MERCADO LABORAL Y EL IMPACTO DE LA GLOBALIZACIÓN EN LA POLÍTICA DE EMPLEO.

Cecilia Montero / Pablo Morris

Cecilia Montero: Socióloga Universidad Católica de Chile, Doctorado en Sociología de la Universidad de París VII, París 1979 y actual investigadora titular del Centro Nacional de Investigación Científica de Francia.

Pablo Morris: Sociólogo, estudios de Magister en Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile

Pasada la década perdida los países de América Latina entran en la globalización con formas diversas de inserción. La formación del MERCOSUR fue una respuesta regional al desafío de la globalización. En ese contexto parece importante hacer un balance de cómo se orientaron las políticas de empleo. No cabe duda que ya no se pueden aplicar las políticas tradicionales que daban respuesta a los temas del empleo observados en economías mixtas, con una fuerte intervención económica del Estado. En las economías liberalizadas se recurre mas bien a políticas activas.

El concepto de políticas proactivas o activas de mercado de trabajo se refiere a aquéllas adoptadas para contribuir a lograr el ajuste a través de la eliminación de barreras a la movilidad laboral y fortalecer la capacidad de respuesta del mercado de trabajo. Este concepto permite diferenciarse del de políticas de mercado de trabajo reactivas o pasivas, que corresponden a un conjunto de programas dirigidos a aminorar el impacto de la transición o compensaciones frente a éste por la vía de subsidios o beneficios en ayuda de los pobres, como por ejemplo, la asistencia directa al desempleado a través de la red de seguridad social.

La distinción entre políticas de mercado de trabajo proactivas y reactivas es importante también en relación con el financiamiento. Las políticas reactivas son fundamentalmente políticas sociales, financiadas por el presupuesto público, mientras que las políticas proactivas favorecen la participación del sector privado y la aplicación de criterios de recuperación de costos. Por ejemplo, los programas de capacitación laboral ya no como política social, sino para facilitar una respuesta productiva de la economía.

EL CASO DE CHILE

Desde la ortodoxia económica la relación entre crecimiento económico y empleo ha sido uno de los supuestos básicos que ha sustentado las políticas de empleo. Hasta fines de los 90, el caso de Chile parecía con-

firmar esta regla. Ya desde mediados de los 80 y como resultado de las reformas neoliberales y de la apertura externa se perfila una economía primario-exportadora, basada en la explotación de las ventajas comparativas en recursos naturales, una mano de obra abundante con niveles educacionales suficientes para las tareas extractivas y con tasas de salarios competitivas a escala internacional. Hasta que, en los últimos dos años, la situación cambia, el modelo exportador ya no genera suficiente empleo, abriendo serias interrogantes que desafían tanto a las políticas públicas de empleo como al análisis económico. Es posible ahora concebir un “crecimiento sin empleo” lo que obliga a analizar por qué los mercados del trabajo reaccionan en forma diferente según las fases del desarrollo exportador. Es necesario observar mas de cerca el comportamiento de los sectores de actividad, las tasas de aumento de la productividad y la introducción de cambios tecnológicos, variables que podrían estar incidiendo en que no se creen empleos. De confirmarse las tendencias actuales habría que introducir cambios importantes en las políticas de empleo.

1. Desempeño económico e impactos sobre el mercado de trabajo

Chile constituye un caso pionero de aplicación de políticas de ajuste, reformas estructurales y apertura comercial. A mediados de los '70, antes que el resto de los países de América Latina, un gobierno militar procedió a aplicar el ajuste, a desregular los mercados, preparando el camino para la inserción en los mercados externos. Se reduce el tamaño del Estado y se da comienzo al proceso de privatizaciones. El proceso de reestructuración económica lleva a un aumento de la tasa de crecimiento del PIB y de las exportaciones, aunque todo ello ocurre con un alto costo social.

Pero el enfoque monetarista extremo desembocó en una seria crisis del sistema financiero en 1982, que hace caer el PIB y aumentar el desempleo hasta tasas que llega-

ron a un 30%. Para enfrentar la crisis, se inició, en 1984, una re-estructuración de la política económica que pone mayor énfasis en la profundización de los procesos de privatización, apertura económica y flexibilización del mercado de trabajo. Como resultado, el crecimiento del PIB volvió a repuntar hasta alcanzar un 7,3% en 1988.

En 1989 cambia el régimen político, se recupera la democracia y se inicia un largo período de gobiernos de centro-izquierda, la Concertación de Partidos por la Democracia. El desafío de los gobiernos de la Concertación, junto con mantener las altas tasas de crecimiento era mejorar la equidad en la distribución de los resultados del modelo. En el campo laboral, ello significaba asegurar bajas tasas de desempleo, mejorar los mecanismos de protección social, mejorar el nivel de formación de la mano de obra y fortalecer el cumplimiento de los derechos laborales, colectivos e individuales.

Hasta 1998, la economía chilena mostró resultados sobresalientes a escala internacional. Se mantuvieron tasas de crecimiento promedio vecinas al 7% durante 8 años, bastante por encima del nivel de América Latina en el mismo período que fue de un 3,3%, crecieron las exportaciones en casi un 10% anual, se alcanzó una tasa de inversión de 28% promedio, y una tasa de ahorro nacional superior al 20%. Es una fase de expansión con una baja desocupación y con aumento sostenido de las remuneraciones reales.

Entre 1990 y 1999 se reduce la tasa de desempleo a un promedio de 6,3%, se elevan los salarios reales en un 41,6%, y disminuye el porcentaje de la población en situación de pobreza de un 39% (5 millones de personas) a un 22% (3,2 millones), todo ello sin alterar el modelo económico y en un escenario de estabilidad política.

Durante 1998 y 1999 el país se ve afectado por la crisis asiática, produciéndose una caída de la actividad económica poniendo en evidencia la vulnerabilidad del modelo exportador. A partir de la constatación de que las altas tasas de desempleo no logran ser reducidas pese al proceso reactivador que se inicia a mediados del 2000.

De ahí la importancia de analizar cuáles son las principales características de la estructura y funcionamiento de dicho mercado durante la década de los noventa, y cuáles han sido las principales políticas públicas de empleo. Este es un tema de alta relevancia tanto por el proceso de crisis y reactivación sin generación de empleo que ha enfrentado la economía chilena en los últimos años, como por la relevancia de establecer patrones comparativos con los mercados laborales de otros países vecinos (MERCOSUR), con miras a avanzar hacia procesos crecientes de mayor integración regional.

2. Crecimiento económico sin creación de empleo

Si entre 1989 y 1997, el crecimiento promedio de la economía chilena fue de 7,5% anual, en 1998 alcanza sólo un 3,9% y en 1999 él se contrae en un 1,1%. El año 2000 muestra un crecimiento de un 5,4% y la expectativa para el 2001 está proyectada entre un 4,0% y un 4,5%. En definitiva se alcanzó un crecimiento del 2,99. Dichas tasas son superiores al promedio de crecimiento de la economía mundial pero no dejan contentos a los chilenos. Es que ellas esconden un panorama social inquietante: existe una fuerza de trabajo desocupada de unas 600.000 mil personas con lo cual la tasa de desocupación se acerca peligrosamente a los dos dígitos. Y la pobreza extrema, si bien no ha aumentado con la crisis, afecta todavía a tres millones de personas, de una población total de 16 millones.

Situación que debe ser enfrentada por un nuevo Gobierno, con un presidente socialista. Las primeras medidas buscan aliviar una situación que se piensa es coyuntural, transitoria, propia de una caída del ciclo de actividad. Pero al segundo año de crisis comienza a admitirse la posibilidad de que se trate de un fenómeno estructural. El gobierno debe sustituir al sector privado y enfrentar la situación mediante la creación de empleos públicos y subsidios a la contratación.

Con la crisis se produce un cambio de eje. Si bien es posible retomar tasas de crecimiento razonables de acuerdo a los estándares

internacionales, y más altas que las de otros países de América Latina, un crecimiento del 7% parece una meta difícil en el corto plazo sin mediar algunos cambios en la orientación productiva y exportadora de la economía chilena. Junto con ello, hoy en día un punto de crecimiento ya no es capaz de generar la misma cantidad de empleos que antaño. La elasticidad Empleo/PIB ha ido cayendo notoriamente: si a fines de la década de los '80 se creaban 45.000 empleos por punto del PIB, entre 1995 y 1998 sólo se llegaba a los 13.000 empleos, con una tendencia decreciente. Según algunas estimaciones en enero del 2001 un punto de crecimiento generaba menos de un 0,1% de crecimiento de la población empleada, cuando en enero de 1990 lograba un 0,5%¹.

En suma, a pesar de las medidas correctivas y los programas de empleo impulsados por el gobierno, el crecimiento económico ha perdido capacidad para crear nuevos empleos con el mismo dinamismo de hace una década. Se discute si acaso se trata de un fenómeno estructural del modelo, en cuyo caso se requerirá de un cambio en las políticas económicas, o si es una tendencia pasajera propia de una transición en la estructura productiva, pero el dato objetivo de la alta desocupación se mantiene.

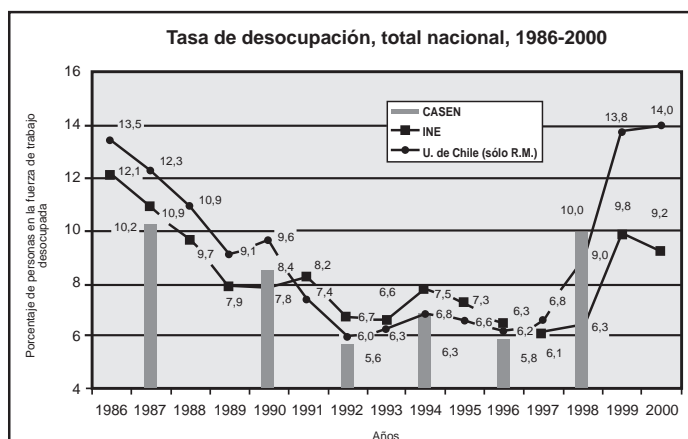
Dado que el crecimiento de la economía ha disminuido su capacidad de generación de nuevos empleos, es relevante preguntarse en qué medida ello ha alterado los patrones de integración de la población a la fuerza de trabajo y de acceso al empleo.

3. Participación laboral, acceso al empleo y desocupación

Entre 1986 y 1994 el número de personas integradas a la fuerza de trabajo pasa de 4 millones 312 mil a 5 millones 553 mil, con

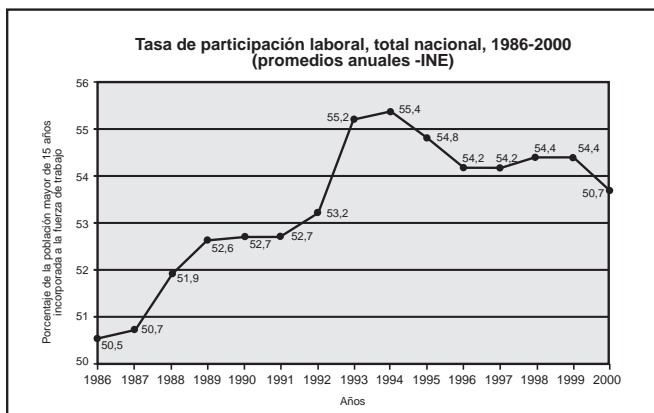
un ritmo de crecimiento superior al crecimiento vegetativo de la población, lo que se explica por la amplia incorporación de la mujer en la fuerza de trabajo. En 1994 se produce un punto de inflexión en la tasa de participación: aunque las personas integradas a la fuerza de trabajo siguen aumentando hasta llegar a 5 millones 870 mil en el 2000, su ritmo de crecimiento es menor al de población mayor de 15 años. La reducción del ritmo de integración a la fuerza de trabajo ocurre especialmente entre los hombres, en tanto las mujeres siguen aumentando o estabilizan su tasa de participación en torno al 35%, superior al 30% que se observaba a fines de los '80², cifra inferior a la de países del MERCOSUR.

Junto con ello, hasta 1997 las tasas de desempleo disminuyen notablemente, desde cifras de dos dígitos a un nivel cercano al 6%. Tras la crisis económica la desocupación se dispara, superando nuevamente los dos dígitos, y afectando con especial fuerza a los jóvenes -donde la tasa se aproximó en el año 2000 al 30% de las personas entre 15 y 19 años de edad y al 20% entre los 20 y los 29-, a las mujeres -desempleo cercano al 13%- y a las personas de menores ingresos -casi un 28% entre las personas del quintil más pobre, según la encuesta CASEN de 1998-.



¹ Ver Waissbluth, M., «Limpiemos las telarañas del crecimiento», Colección Ideas, Año 2, N° 9, Fundación Chile 21, Mayo 2001.

² Al menos durante los últimos 3 años esta tendencia puede estar escondiendo algún grado de desempleo oculto, que no se declara como tal pero que corresponde a una situación en que algunas personas han dejado de buscar trabajo por cansancio o falta de esperanzas en la posibilidad de hallarlo. Ver García-Huidobro, G., «La capacidad generadora de empleo productivo de la economía chilena», Serie Reformas Económicas 31, Julio 1999, OIT, Santiago de Chile.



El desempleo abierto no es la única manifestación del problema del empleo. El subempleo -empleos con salarios inferiores al mínimo o con jornadas laborales por debajo de las 35 horas semanales- afectaba al 14% de la fuerza de trabajo en 1987, aumentando a un 17% en 1996, lo que implica que el volumen de las personas afectadas por el problema del empleo se mantiene en torno al 22%. Aunque no hay información actualizada sobre subempleo hacia el 2000, es de suponer que éste se ha mantenido dentro de los mismos rangos, puesto que el desempleo afecta con particular fuerza a los segmentos más vulnerables de la fuerza de trabajo, aunque luego se ha extendido también a los trabajadores calificados del sector formal. Esto estaría mostrando una situación de exclusión de un segmento de la población en edad de trabajar.

4. ¿Un modelo que se agota?

Con anterioridad a la crisis ya se venía hablando de la necesidad de avanzar hacia una segunda etapa del modelo exportador, que privilegie una mayor generación de valor agregado y ocupe una mayor proporción de mano de obra calificada. Pero no se cambia la estructura de un tejido productivo en un par de años y menos en un período en que la exportación de recursos naturales continuaba arrojando buenos resultados. Al desatarse la crisis las falencias y debilidades quedan al descubierto.

Para analizar más en detalle la tendencia a la destrucción o a la más lenta generación

de nuevos puestos de trabajo, es interesante observar cuáles han sido los sectores productivos que durante los '90 muestran mayor dinamismo en la creación de empleo, y en qué medida ello está o no asociado a variaciones en la productividad laboral.

Los sectores económicos primario-exportadores fueron los que presentaron hasta 1997 las más elevadas tasas de crecimiento de sus niveles de productividad por ocupado, acompañadas sin embargo por relativamente bajas tasas de generación de empleo. Los sectores secundarios, combinaron elevadas tasas de crecimiento del empleo con bajas tasas de crecimiento de su productividad, mientras las actividades de tipo terciario exhibieron elevadas tasas de crecimiento económico, tanto del empleo como de la productividad.

Desagregando por ramas de actividad, la minería y la agricultura, sectores muy importantes desde el punto de vista de las exportaciones, presentaron contribuciones decrecientes en términos de generación de empleo, en general, y de empleo calificado en particular. Ello se explica por la incorporación de tecnologías que elevó notoriamente la productividad de estos sectores.

El sector de servicios financieros se destacó como el de mayor dinamismo en su demanda por recursos humanos calificados, al nivel de profesionales y técnicos. Le siguió en importancia el comercio donde, si bien el volumen de mano de obra calificada ocupada es modesto, se está expandiendo aceleradamente la incorporación de recursos humanos profesionales y técnicos. El sector industrial por su parte absorbió profesionales y técnicos con una elasticidad tan elevada como servicios financieros, pero a una tasa menor, debido a su menor dinamismo económico. Finalmente, el resto de los sectores: electricidad, gas y agua; servicios; construcción; transporte y comunicaciones absorben profesionales y técnicos a tasas inferiores al promedio nacional.

Los empleados de oficina lograron la tasa de crecimiento más elevada en la década, cercana al 7 por ciento anual. El crecimiento de estas ocupaciones se dio básicamente

en el sector privado y con una importante participación de los sectores industrial, comercio, servicios y finanzas.

En suma, se asiste a una terciarización del empleo. Las actividades económicas de crecimiento más dinámico en los últimos años presentan niveles de productividad tan elevados que no les hacen necesario demandar más trabajadores, mientras que muchos otros sectores rezagados o de baja productividad están generando empleos. En el medio, están las actividades secundarias, donde la demanda por personal altamente calificado se ha elevado, pero sin llegar a niveles masivos de creación de empleo. Esto abre interrogantes acerca de la inestabilidad que está enfrentando un sector poco atendido por las políticas públicas: los sectores medios. Dichos sectores experimentaron un proceso de movilidad social ascendente gracias al acceso a la educación. En época de recesión y de pérdida del empleo el costo de mantener dicho nivel de vida se hace insostenible por la ausencia de una red de protección social.

5. Calidad del empleo y precarización

Otra dimensión clave a considerar para la caracterización del mercado de trabajo es la calidad de los empleos creados por la economía chilena durante los '90. Los empleos de buena calidad se caracterizan por la estabilidad, el acceso a diferentes beneficios de seguridad social, condiciones y medio ambiente de trabajo satisfactorios, buen nivel de remuneración, reconocimiento social, posibilidades de capacitación y de progreso, acceso a la organización sindical y a la negociación colectiva, etc³.

Según la encuesta CASEN, en 1998 habían 1.916.007 trabajadores ocupados que no estaban cotizando en el sistema previsional, lo

que representa un 36,4 %, porcentaje similar al de 1992 (36,6%). Por su parte, en 1996 de un total de 3.872.000 asalariados, 844.000 (22%) no tenían contrato de trabajo escrito. Estas cifras presentan sólo leves variaciones en relación a los niveles de 1990.

Las reformas privatizadoras redujeron marcadamente la proporción de empleados públicos en el empleo total, mientras la apertura hacia el exterior hizo disminuir la proporción del empleo asalariado en el empleo total. Antiguos empleados públicos se transformaron en trabajadores por cuenta propia, en microempresarios o trabajadores asalariados desprotegidos. Algo similar ocurrió con los trabajadores cesantes del sector bajo reestructuración, que se transformaron en subcontratistas de sus antiguos empleadores, trabajadores por cuenta propia o asalariados en puestos de trabajo precarios y sin protección.

Destaca el crecimiento de los trabajadores por cuenta propia. Sin embargo, si se agrega al sector informal la franja de establecimientos de 6 a 10 trabajadores, en consideración a lo precario de sus empleos, la informalidad emerge como un fenómeno en pleno crecimiento⁴. Durante 1998 y los años siguientes -en plena crisis económica-, la economía prácticamente no creó nuevos puestos de trabajo de calidad, no obstante creció el empleo agregado.

Polarización de tipos de empleos en términos de su calidad: A través de los años se ha producido una mayor polarización de las ocupaciones concentrándose los trabajadores más calificados, de mayores ingresos, altamente imprescindibles para la empresa, mientras que los trabajadores menos calificados se han visto desprotegidos de diversas maneras, incrementando la desregulación ya existente en el sector informal tradicional⁵. A mediados de los '90 se podían apreciar profundas diferencias en cuanto al acceso a la capacitación, a la organización sin-

³ Ver Ruiz-Tagle, J. (coordinador), «Exclusión social en el mercado de trabajo en MERCOSUR y Chile», OIT-Fundación Ford, Santiago de Chile, 2000.

⁴ Ver García-Huidobro, G., op. cit.

⁵ Ver Schkolnick, M., «Medición de precariedad, sector informal y subempleo en grupos vulnerables», Santiago de Chile 1998.

CALIDAD DEL EMPLEO EN CHILE (1994)

	Número	Tasa de capacitación (%)	Tasa de sindicalización (%)	Cotiza en sistema previsional (%)	Ingreso promedio (en pesos)
Asalariados estables protegidos	2.460.394	23.9	15.3	95.6	160.007
Asalariados inestables protegidos	419.887	10.0	3.8	86.6	97.970
Asalariados no protegidos	737.497	6.3	2.0	26.7	83.819
Temporeros	123.273	2.5	0.7	37.7	58.637

Fuente: OIT/ETM con base en datos de MIDEPLAN (CASEN 1994)

dical, a la previsión social y a un nivel adecuado de remuneraciones, entre los trabajadores asalariados estables protegidos y los trabajadores de formas más inestables y de menor protección social.

Junto con la polarización, la movilidad e inestabilidad de los empleos son altas, lo que se refleja en la magnitud de la fuerza de trabajo eventual, es decir, de trabajadores que a lo largo de un año entran y salen de las empresas. La tasa de rotación es cercana al 50% de los trabajadores y cerca de la mitad de los contratos indefinidos tiene menos de 5 años de antigüedad. Estos datos son señales de alerta por las tasas crecientes de desprotección social de los trabajadores eventuales y por las bajas tasas de capacitación en los empleos más inestables.

Nuevas formas contrato y jornada laboral: Otro efecto importante es sobre las formas de empleo y contratación. Las empresas han generado formas atípicas de empleo, que se expresan especialmente en las nuevas modalidades de contratación y de organización del tiempo de trabajo. Según la ENCLA '99, los contratos indefinidos representan el 82,8% del total de contratos, en tanto que los «empleos atípicos» (contratos a plazo fijo, por obra, por faena o a honorarios) alcanzan a un 17,4%. Las ramas de actividad de la agricultura y la construcción presentan un alto porcentaje de formas atípicas (no indefinidas) de contratación (35% y 62% respectivamente). Esto significa que en Chile hay una alta tasa de salarización, sólo que los empleos atípicos se concentran en sectores donde la contratación de mano de obra tiene un carácter más temporal.

El porcentaje de empleos atípicos proyectado al universo de la fuerza de trabajo asalariada equivale a cerca de 650.000 personas. Esta cifra está referida al «personal propio» de las empresas, contratado directamente, sin considerar a los contratistas. Si se suman los «asalariados atípicos» tanto propios como suministrados por terceros, se alcanza la suma de 882.664 trabajadores, que se encuentran en una posición vulnerable en términos del respeto a sus derechos laborales, lo que representa un 16,4% de la población ocupada.

Con respecto a las jornadas de trabajo, Chile se caracteriza por sus jornadas de larga duración que, sin embargo, se traducen en una baja productividad. En 1999, la duración promedio de las jornadas es de 48,42 horas semanales, más alto que las 48,16 horas registradas en 1998. El promedio es mayor en las empresas medianas y grandes, donde está en torno a las 49 horas (Fuente: ENCLA '98 y '99). Según las encuestas CASEN, en tanto, entre 1990 y 1996 las jornadas se elevaron de cerca de 48 a alrededor de 50 horas semanales.

Con relación a la extensión diaria de trabajo, casi la totalidad de las empresas encuestadas (97%) en la ENCLA '99 trabaja 8 horas y más, lo que confirma los resultados de diversos estudios que ubican a Chile como uno de los países con mayor número de horas de trabajo. La extensión por sobre las 8 horas se explica en gran parte por el trabajo en horas extraordinarias, lo que se ha convertido en una práctica usual que se manifiesta en el gran interés por parte de los trabajadores en realizarlas (74% de los

encuestados). El interés es mayor en las empresas grandes.

Debilitamiento de derechos colectivos: Se ha reducido el porcentaje de trabajadores sindicalizados y junto a ello el número y la importancia de la negociación colectiva. Pese a que el número absoluto de sindicatos ha ido creciendo en la última década, su tamaño medio se ha ido achicando (cerca del 80% de los sindicatos activos tiene menos de 100 socios), lo que explica que la población afiliada a sindicatos haya disminuido entre 1992 y el año 2000, de 724.000 a 583.000 personas.

Junto con ello, la tasa de crecimiento anual del número de sindicatos ha tendido a ser cada vez menor (24,5% en 1990; 2,6% en 1999). Todo esto ha repercutido en que la tasa de afiliación sindical ⁶, tras elevarse de un 14,2% en 1986 a un 22,4% en 1991, haya tendido a volver a los niveles pre-democracia, llegando a un 15,8% en el 2000.

También está aumentando el número de empleadores que acuerdan convenios en vez de contratos colectivos con sus trabajadores, aunque el número total de instrumentos colectivos se ha mantenido estable en la última década. En 1989 se firmaron 2.342 instrumentos y 10 años después, en 1999, la cifra era de 2.321. Sin embargo, si en 1989, el 37,4% de los instrumentos firmados fueron convenios colectivos no sujetos al procedimiento reglado de negociación establecido por la ley para los contratos colectivos, este porcentaje aumentó en la siguiente década a un 40,8% en 1999, lo que implica un debilitamiento del mecanismo formal reglado de negociación⁷.

El porcentaje de la fuerza de trabajo ocupada que está cubierto por instrumentos colectivos, que había subido de un 6,6% en 1985 a un 10,1% en 1992, revirtió su tendencia y volvió a caer en los últimos años llegando a un 7,4% en 1998, lo que corresponde a sólo 400.000 trabajadores.

Si bien han habido distintos intentos de realizar reformas laborales que fortalezcan los derechos colectivos de los trabajadores, éstos no han logrado la aprobación en el parlamento configurando hasta la fecha un juego de “suma-cero” para las partes.

En 1991 se aprobaron diversas leyes en materia de centrales sindicales, extensión de la sindicalización, derecho de negociación colectiva y huelga. Éstas incluyeron cambios menores a la legislación vigente, que permitieron re-constituir legalmente la CUT e hicieron aumentar en el corto plazo la tasa de sindicalización de un 16% a un 22% (calculado sobre la fuerza de trabajo asalariada). Sin embargo, en el largo plazo, las tasas de sindicalización y negociación colectiva volvieron a caer a los niveles históricos, señal de la insuficiencia de las reformas realizadas.

Para realizar los cambios pendientes, el segundo gobierno de la Concertación buscó la aprobación de un nuevo proyecto de reformas laborales, el que tras 6 años de tramitación fue finalmente rechazado por el Senado. Paralelamente, en 1994 se promulga la ley que permite a los funcionarios públicos constituir asociaciones de funcionarios, de manera similar a los sindicatos del sector privado, pero sin normarse sus mecanismos de negociación. En 1996, se promulga la ley que amplía las facultades fiscalizadoras de la Dirección del Trabajo, y en 1999 se crea por ley el Fondo para la Modernización de las Relaciones Laborales, como medio de fomentar, entre otros aspectos, la capacitación y traspaso de conocimientos y capacidades de gestión a las organizaciones sindicales.

Uno de los aspectos que están considerados dentro del proyecto de reforma laboral impulsado por el actual gobierno es la ampliación de las posibilidades de sindicalización hacia trabajadores de los tipos de empleo más fragmentados (trabajo temporal, subcontratación, independientes, pymes, etc.).

⁶Tasa de Sindicalización = Población Afiliada a Sindicatos / Fuerza de Trabajo Asalariada (esta incluye la categorías de obreros, empleados y personal de servicio).

⁷Ver Montero, C. y Morris, P., “*El paso del contrato al convenio colectivo: balance y tendencias emergentes*”, Departamento de Estudios Dirección del Trabajo, Serie Cuadernos de Investigación # 13, 1999.

6. Políticas públicas para el mercado de trabajo en la década de los 90

Frente a las diversas tendencias que se han ido consolidando en el mercado de trabajo, los gobiernos implementaron en la pasada década diversas políticas, de corte más bien reactivo. Ellas se orientaron principalmente a responder a los nuevos problemas creados por la flexibilidad del mercado laboral lo que implica, por una parte, mayor movilidad entre puestos de trabajo a lo largo de la vida laboral, pero por otra, genera también mayor vulnerabilidad social de las personas frente a situaciones de mayor inestabilidad. Como el empleo es altamente sensible a los ciclos económicos, adquiere una importancia estratégica la protección de las personas que quedan en situaciones de desempleo.

En términos generales, la política laboral buscó contribuir a cuatro grandes objetivos: promover los aumentos de productividad en las empresas, fomentar la participación de los trabajadores, fortalecer la capacidad de negociación colectiva de los trabajadores, y reforzar el vínculo entre remuneraciones y productividad. En un plano más específico, las políticas consideraron tanto los componentes proactivos como reactivos que debe contemplar toda política laboral.

En Chile durante los noventa, se dio una combinación de políticas activas, especialmente en el plano de la capacitación, fortalecimiento de derechos colectivos, reconversión productiva en zonas de actividad económica declinante, programas de reinserción laboral y, recientemente, seguro de desempleo (ver cuadro resumen de programas para el mercado laboral en Chile), con políticas pasivas de protección a los grupos más vulnerables (jóvenes, mujeres, grupos pobres). Frente a la coyuntura de la crisis económica, se agregaron además planes de contingencia para la creación de nuevos empleos, inicialmente vía municipios y luego a través del apoyo a la empresa privada (repactación de deudas, subsidio a la contratación de mano de obra) y la creación de 150.000 empleos directos por parte del sector público.

Es muy importante destacar la reciente aprobación del seguro de desempleo, aprobado durante este año (2001), pero cuya discusión general fue promovida con fuerza durante la segunda mitad de los '90, sin éxito en ese momento. Éste constituye un mecanismo de protección a los trabajadores que quedan cesantes, otorgándoles un ingreso durante seis meses, que varía según su promedio de remuneraciones en su último empleo. El financiamiento del seguro proviene de un porcentaje bajo cotizado mensualmente por los propios trabajadores, y un porcentaje mayor cubierto por la empresa. Por su parte, el Estado contribuye con un Fondo especial que cubre aquellos casos donde las cotizaciones sean muy bajas.

Políticas de formación

La relevancia de la formación en el actual contexto económico/productivo es que, por una parte, ella ayuda a elevar la competitividad de las empresas, y por la otra, mejora la empleabilidad de los trabajadores y por lo tanto ayuda indirectamente a su protección social, en tanto aumenta sus probabilidades de lograr un empleo.

Desde mediados de la década de los 70 el Estado chileno optó por una reforma radical del sistema de capacitación, caracterizada por la reorientación del subsidio, el que desde entonces ha tenido por objeto financiar la demanda tanto desde la empresa, como de grupos de trabajadores en específico, en este último caso a través de los programas sociales de capacitación.

El financiamiento público se orientaría progresivamente a la demanda, de modo que los usuarios de recursos del Estado pudiesen jugar un rol orientador en la provisión de servicios. Por último, ambos conceptos debían facilitar el desarrollo de un mercado de servicios, que en el caso de la capacitación, prácticamente, relegó la oferta pública. Cabe señalar, sin embargo, que en los últimos años, la oferta de capacitación proveniente de universidades públicas y privadas de gran prestigio ha ido ganando posiciones en este mercado, situándose dos de ellas entre las 10 primeras entidades capacitadoras en el mundo de la empresa..

Es así como el sistema de capacitación laboral en Chile en las últimas dos décadas ha consolidado su descentralización a través de una muy alta participación del sector privado en la provisión de servicios. SENCE es un organismo ocupado del fomento y regulación del sistema, siendo sus responsabilidades fundamentales: la acreditación de organismos y cursos ofrecidos en el mercado de capacitación, la administración y buen uso de las franquicias tributarias reconocidas a los empleadores; la promoción y compra mediante licitación, de servicios de capacitación orientados a grupos con menor nivel de empleabilidad, y el apoyo técnico a los organismos de intermediación laboral en el nivel local o comunal.

Por último, el gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia decidió impulsar una serie de reformas al Estatuto de 1989, trámite que concluyó con la nueva Ley de Capacitación y Empleo promulgada a fines de 1997. La ley que posibilita la mayor participación de los trabajadores en las políticas de formación de las empresas, vía comités bi-partitos. Se trata de comprometer a los trabajadores en actividades que contribuyen a elevar la competitividad de las empresas y simultáneamente mejorar su propia empleabilidad. Aunque las tasas de capacitación ha aumentado, todavía el uso que las empresas hacen de la franquicia tributaria es insuficiente.

Políticas de fomento productivo

La Política del Desarrollo Productivo impulsada en los noventa, estuvo constituida por dos pilares básicos. El primero, lo forman las políticas generales de competitividad que influyen en las áreas estratégicas que generan el contexto en el cual las empresas deben competir y desarrollarse, siendo estas áreas las siguientes: macroeconomía, sistema financiero, legislación (p.e. propiedad intelectual), regulación, medio ambiente, infraestructura tradicional y nueva, energía, capacitación, educación, acuerdos interna-

cionales, descentralización y concertación social. El segundo pilar, está formado por la política de Fomento Productivo, que se orienta a catalizar el desarrollo de la competitividad de las empresas especialmente en esferas donde se presentan persistentemente fallas de mercado: la pequeña empresa, el desarrollo regional, la reconversión productiva sectorial y la producción limpia.

El equipo económico de los gobiernos de la Concertación entendió que la economía chilena requería de un esfuerzo público de fomento productivo y tecnológico, apoyando la gestación de mercados y redes institucionales que facilitarían el desarrollo de los factores productivos, sin discriminar entre actividades ni entre empresas, dirigidas a resolver las insuficiencias del mercado y promover el desarrollo de insumos críticos para enfrentar los retos de la competitividad sistémica⁸.

Dichas políticas se orientaron principalmente a la pequeña y mediana empresa. Acorde con el nuevo marco de políticas económicas el gobierno inició en 1991 un programa de apoyo a la Pyme que debía respetar las siguientes condiciones: sustentarse en la iniciativa empresarial, operar fundamentalmente en la lógica del mercado, con neutralidad y horizontalidad sectorial, procurando de esta forma no generar distorsiones en los precios relativos.

En 1994 el sistema sufrió algunos cambios orientados a lograr una masificación del acceso a los instrumentos y una descentralización de la gestión de los mismos. Se diseñaron nuevos instrumentos y se modificó el esquema institucional para la administración de los instrumentos de fomento a la Pyme distinguiendo tres niveles en la gestión del sistema: un primer nivel en el que se ubican los proveedores de servicios, un segundo nivel en el que operan los agentes que promueven los instrumentos de fomento (agentes operadores intermedios) y un nivel central, responsable del diseño, asignación de recursos y evaluación, a cargo de CORFO.

⁸ Ver Maggi, C. "Presente y futuro de las relaciones entre el sector público y el sector privado en Chile : el caso de las políticas de fomento a la Pyme", Taller FLACSO, 1999.

Lo que se ha logrado con este diseño institucional es conformar una red de gestión público-privada en la que participan la CORFO, las asociaciones gremiales y corporaciones empresariales en la función de agentes operadores intermedios, los proveedores de servicios y las empresas beneficiarias.

Entre las políticas de fomento productivo que están siendo actualmente impulsadas desde el Ministerio de Economía, se pueden identificar una política específica de apoyo a la Pequeña Empresa, una Política de Desarrollo Productivo Regional, y una Política del Desarrollo Productivo Sectorial

Tipo Programa	Programa Empresas	Descripción	Beneficios	Financiamiento
Seguro Desempleo		Beneficios: Máximo 1 año y asignaciones familiares. Financiado por el Gobierno. Requisitos: haber percibido 12 meses en los últimos 2 años y estar desempleado por causas ajenas a su voluntad.	Trabajadores	Estado
Indemnización Despido		Beneficios: Un mes por año de servicio con tope de 11 años. Requisitos: despido por causas justificadas o necesidad de la empresa.	Trabajadores	Empresas
Capacitación	Programa Aprendices	Franquicia tributaria de 1% de las remuneraciones imposables a empresas que gastan en capacitación de sus empleados. Si cursos son a trabajadores que ganan más de 10 mínimos, la empresa asume 50% del gasto de capacitación.	Trabajadores	Estado
Capacitación	Programa Nacional de Capacitación	Empresas contratan jóvenes aprendices menores de 21 años e imputan a franquicia tributaria hasta 60% de las remuneraciones, con tope de 60% del ingreso mínimo y 10% de la dotación total.	Trabajadores	Estado
Reconversión Productiva	Programas Becas	Dos Modalidades: capacitación y capacitación con fase práctica de empresas. Cobertura regional. Beneficiario: mayor 25 años, cesante o desempleado e inscrito en OMIL.	Desempleados	Estado
Becas de Capacitación	Programa Chile Joven	Organismos Técnicos de Ejecución seleccionados por licitación, imparten cursos a beneficiarios seleccionados por las OMIL. SENCE otorga becas. Beneficiario: desempleados cesantes de escasos recursos.	Desempleados	Estado
Reinserción Laboral	Formación, aprendizaje y educación para el trabajo.	Formación, aprendizaje y educación para el trabajo. Dirigido a jóvenes 15 a 24 años fuera del sistema educación, cesantes o desempleados e inscritos en OMIL. Licitación de cursos.	Jóvenes	Estado
Reinserción Laboral	Capacitación y Experiencia Laboral en Empresas (CEL)	Curso de 250 hrs. lectivas y práctica laboral de 3 meses a jornada completa. Dirigido a jóvenes para ser empleados dependientes y en oficios a nivel de semi-calificación.	Jóvenes	Estado
Apoyo a PYMES	Capacitación Trabajo Independiente (CIT)	Consta de fase lectiva y fase de terreno en la que se desarrolla proyecto financiado por institución de apoyo crediticio. La fase lectiva es de 200 hrs. capacitación en oficios y 150 hrs. capacitación en gestión.	Desempleados	Estado
Capacitación	Aprendizaje Alternado (AA)	Capacitación gratuita, con fase lectiva de 360 hrs. y entrenamiento práctico con «Contrato de Aprendizaje» en empresas por 6 a 12 meses. Programa financia 40% del ingreso mensual del alumno.	Jóvenes	Estado Empresas
Capacitación	Formación y Capacitación Laboral Jóvenes (CFJ)	Cursos lectivos de 200 a 300 hrs. para formación laboral, normalización psico-social. Una fase de práctica laboral con contrato a plazo fijo en empresas. Dirigido a jóvenes con marginalidad acentuada.	Jóvenes	
Capacitación	Programa Formación Dual	Programa administrado por SENCE que alterna aprendizaje en el puesto de trabajo y capacitación formal para jóvenes. Se financia con recursos fiscales y aportes de la cooperación alemana mediante la agencia GTZ.	Trabajadores	Estado
Subsidios a la contratación de mano de obra	Plan de contingencia creación de empleos	Política que beneficia a las empresas por la contratación de nuevos trabajadores.	Empresas y trabajadores	Estado
Profos	Proyectos de fomento a la asociatividad empresarial	Programa que apoya a grupos de pymes que desarrollen proyectos asociativos para mejoramientos de gestión, comercialización, incorporación de innovaciones, entre otros.	pymes	Estado/ Privados

7. Conclusiones

El mercado de trabajo chileno ha experimentado profundas mutaciones en las últimas décadas, asociadas a la entrada del país en la globalización con una oferta exportadora basada principalmente en recursos naturales. Estos cambios tienen como trasfondo las distintas fases de desarrollo del modelo económico, caracterizadas por un notable éxito durante casi una década, el que fue interrumpido a raíz de la crisis económica de 1998-99. La globalización aparece como un proceso que favoreció un gran crecimiento basado en las ventajas comparativas de los recursos naturales del país, pero que pone mayores dificultades cuando hay que innovar y re-orientar la economía hacia productos de mayor valor agregado.

Así como en un escenario de altas tasas de crecimiento del orden del 7% durante casi una década, se observó una disminución del desempleo, un alza de los salarios asociada a productividad y un mejoramiento de las condiciones laborales, el escenario de crisis y post-recesión genera una inversión de estas tendencias. El mercado de trabajo es altamente sensible a los ciclos económicos, lo que genera efectos muy positivos cuando hay alto crecimiento, pero no garantiza mecanismos adecuados de protección para los momentos de crisis.

Por otra parte se presentan cambios de carácter estructural. La sensibilidad del empleo ante los momentos expansivos ha disminuido. Hoy un punto de crecimiento genera menos empleo que hace una década. Todos estos cambios ocurren en un contexto de debilitamiento de los derechos colectivos y de organización sindical y negociación colectiva, fenómeno que refuerza la polarización entre los empleos de los sectores productivos más dinámicos y los más rezagados.

Frente a ello, las políticas laborales durante los noventa apuntaron en diversas direcciones,

en algunas con más éxito que en otras. En el ámbito de la protección social, ante la privatización de los sistemas de salud y previsión, se mejoraron ciertos aspectos de defensa de los derechos de los usuarios o beneficiarios, pero se mantienen las inequidades propias de sistemas mercantiles y no solidarios donde el acceso al derecho depende de la capacidad individual de pago.

En el plano de las regulaciones laborales, se buscó sin éxito fortalecer los derechos colectivos, junto con aumentar las atribuciones de la autoridad administrativa para fiscalizar incumplimientos normativos por parte de las empresas. Está pendiente una normativa básica que sea respetada por las partes y evite una intervención casi-jurídica de la autoridad administrativa

Con respecto específicamente a las políticas de empleo, ellas buscan tanto dinamizar el mercado del trabajo como aumentar las protecciones hacia los trabajadores más vulnerables. Es decir, se trata de convertir la flexibilidad laboral radicalmente desreglada propia de las políticas neoliberales, en una oportunidad para la movilidad laboral, vía programas de capacitación o de inserción laboral. Así mismo, se trata de establecer mecanismos de protección frente al desempleo, aspecto en el cual recién se ha podido innovar este año, con la aprobación de la ley que establece el seguro de desempleo. En el corto plazo, también se han aplicado programas especiales de empleo para hacer frente a los momentos de crisis.

Sin embargo, el desafío principal dice relación con los cambios estructurales que ha experimentado el mercado de trabajo chileno. El tema de fondo para el futuro es cómo, por un lado se logra identificar los sectores productivos más dinámicos y cómo se logra aumentar la empleabilidad de la mano de obra de aquellos que están en declinación. Por otra parte, cómo el aumento del empleo se hace simultáneamente con aumentos de productividad.

CASO URUGUAY

MERCADOS Y POLÍTICAS LABORALES EN URUGUAY EN LA DECADA DEL NOVENTA

Juan Manuel Rodríguez

Juan Manuel Rodríguez: Economista, Profesor de Economía Laboral y Relaciones Laborales en la Universidad de la República y la Universidad Católica del Uruguay, donde dirige el Programa de Modernización de las Relaciones Laborales. Consultor en temas laborales del BID, PNUD y OIT.

Introducción y contenido

El trabajo se centrará en la década del noventa, cuando en el país se produce una transformación de las relaciones laborales y donde el mercado de trabajo recibe fuertes impactos negativos de la situación regional y mundial.

En el punto 1, como contexto del trabajo, se hará un repaso de los principales objetivos de los gobiernos desde la reinstitucionalización democrática hasta mediados de la década del ochenta. En el punto 2 se analizarán las principales tendencias del mercado de trabajo y en el 3 las políticas laborales en áreas como las relaciones laborales, la legislación laboral y la participación institucional de los actores sociales. En el punto 4 se analizan específicamente las políticas de empleo pasivas y activas, para dar lugar en el punto 5 al análisis de los programas de empleo que se implementaron en estos años. En el punto 6 se cuantifica el costo de estas políticas y las fuentes de financiamiento. En el último punto se hace algunas reflexiones sobre las políticas de empleo un tema que en Uruguay es muy nuevo, por lo cual la experiencia de estos años debería ser considerada como primeras experiencias piloto, que abrieran paso al análisis de los cambios necesarios para mejorar los resultados

1- Contexto político, estrategias gubernamentales y principales resultados económicos

El Uruguay retoma en 1985, luego de 13 años de dictadura la institucionalidad democrática. Aunque las elecciones que se realizan en 1984 no son totalmente libres, pues el gobierno militar no autorizó la postulación de todos los posibles candidatos, igualmen-

te hubo un acto eleccionario, en el que resultó electo el primer presidente posterior a la dictadura. En los meses previos a las elecciones delegados de los cuatro principales partidos y de las organizaciones sociales y empresariales, en una serie de comisiones temáticas, acordaron los lineamientos que debería adoptar el gobierno que fuera electo en ese año, en el proceso que fue denominado Concertación Nacional Programática (CONAPRO).

El gobierno que asumió en 1985 heredaba un país con varios años de recesión económica, elevada inflación y déficit fiscal y una desocupación de casi el 12 %, a lo que se sumaba que el salario real había descendido 50% en los 13 años de dictadura. Su primer objetivo fue lograr la reactivación de economía, basándose en el crecimiento de las exportaciones y mejorar los equilibrios macroeconómicos, aún en el marco de una muy elevada conflictividad laboral y una fuerte inestabilidad política, dado que si bien los militares habían entregado el poder se mantenían en sus lugares, expectantes de posibles cuestionamientos a sus actos pasados.

El movimiento sindical, que retoma libertades, reclama la recuperación de los salarios reales, objetivo que la CONAPRO había respaldado, lo que implicaba un crecimiento sobre la inflación, en promedio, de por lo menos el 100%, y aún más en algunos sectores concretos. En estos primeros cinco años de post-dictadura, el objetivo central, en las relaciones laborales fue institucionalizar los reclamos y a través de la política salarial lograr un cierto crecimiento de los salarios, particularmente en el sector privado, sin que ello implicara mayor desequilibrio macroeconómico. Para ello se restaura el modelo de negociación histórico en el Uruguay, que rigió desde la década del cuarenta hasta la ruptura democrática, tema que se analiza más adelante.

Los resultados indican que en los cinco años la economía creció al 3,85 % acumulativo anual, el déficit fiscal se redujo mientras el salario real medio subió un 22,8 % y la desocupación se redujo del 11,9 al 8 %.

En los gobiernos siguientes 1990-94, 1995-99 y 2000-01 se plantearán objetivos muy diferentes. El primer gobierno de la década del noventa tiene como objetivo central profundizar la apertura de la economía, manteniendo el proceso de apertura externa que progresivamente se venía operando en el país desde mediados de la década del setenta, a la que ahora se agrega la apertura a la región con la firma del Tratado de Asunción, que da nacimiento al MERCOSUR, en marzo de 1991.

A este objetivo básico de abrir la economía, se agregan como objetivos la reducción del papel del Estado en las regulaciones económicas y laborales, la privatización de las empresas públicas, y la implementación de un nuevo programa antiinflacionario basado en un ancla cambiaria, similar al implementado en Argentina, aunque más gradual, pues el dólar crece menos que los precios, pero no hay paridad entre las monedas.

Todos estos objetivos fueron implementados, salvo la privatización de las empresas públicas, pues un plebiscito popular derogó la ley que establecía la venta de ANTEL, empresa pública de las telecomunicaciones y detuvo, de hecho, las otras iniciativas privatizadoras.

En el quinquenio 90-94 la economía volvió a crecer al 4,56 % acumulativo anual, mientras el déficit fiscal fue eliminado y la inflación se redujo del 129 % en 1990 al 44 % en 1994, al tiempo que el desempleo se mantuvo estabilizado y el salario real, tuvo un crecimiento, en el total del período, del 3,5 % luego de absorber la importante caída que sufrió en 1990. Si bien su tendencia siguió siendo ascendente, este guarismo es muy inferior al del período anterior.

En 1995 asume el gobierno, como 10 años atrás, el Partido Colorado, pero sus objetivos fueron sustancialmente diferentes a los del período anterior. Además de buscar reducir la inflación y mantener equilibrado el presupuesto, en lo que coincidía con los gobiernos anteriores, su objetivo central fue implementar varias reformas estructurales

que consideraba esenciales, entre ellas la de la Seguridad Social, la de la Enseñanza, la del Estado y la del marco regulatorio del sector eléctrico (donde hay monopolio de una empresa pública), para ponerla en condiciones de operar en un régimen de competencia.

A pesar de la resistencia del sindicalismo y la oposición política, el gobierno logra respaldo parlamentario para estas reformas y las implementa en la realidad, aunque con diverso grado de profundidad. En particular en el Estado aplica una política de retiro gradual de funcionarios "excedentarios" (con incentivos económicos, ayudas a la formación de empresas y capacitación), que logra resultados superiores a las expectativas del propio gobierno.

En este período se producen fuertes impactos externos, la crisis mexicana (1994/5) primero y la originada en la devaluación de Brasil (enero de 1999), luego, impactan fuertemente en la economía que al ser mucho más abierta que en el pasado, está más expuesta a lo que ocurre en el exterior, como se analizará más adelante.

En estos años el crecimiento económico se enlenteció al 2,02 % acumulativo anual y los mejores resultados se obtuvieron en la reducción de la inflación que finalmente alcanzó a un dígito (4,2 % en 1999) El salario real tuvo en los cinco años un crecimiento de solo 1,3 %, mientras el desempleo tuvo un gran crecimiento al terminar el 11,3 % en 1999.

El gobierno que asume en el año 2000 ratifica la orientación del anterior (perteneció al mismo partido), pero ante el fuerte impacto negativo de la situación regional, que lleva a que la economía se contraiga un 1,3% en el año 2000 (que se suma a la caída del 2,8 % en 1999) su política salarial determina una reducción de los salarios en el año 2000. El desempleo, por su parte alcanza a mediados del año 2001 el 15,6 %, cifra que configura el record histórico desde que se elaboran estadísticas del desempleo en el país.

Cuadro N°1
Algunas variables macroeconómicas 1990 –2000
 (variaciones anuales)

Años	PBI	IPC	Res. Fiscal*	SBC/PBI.**	Salario Real
1990	0.9	128.9	-2.4	4.2	-7.2
1991	3.2	81.4	0.0	-0.3	3.8
1992	7.9	58.9	0.5	-2.9	2.2
1993	3.0	52.9	-1.6	-4.9	5.2
1994	6.3	41.1	-2.9	-5.4	0.8
1995	1.9	35.4	-1.9	-4.3	-2.8
1996	5.6	24.3	-1.6	-4.9	0.6
1997	5.0	15.2	-1.4	-4.9	0.2
1998	4.5	8.6	-0.9	-4.7	1.8
1999	-2.8	4.2	-4.0	-5.4	1.6
2000	-1.3	5.1	-4.0	-5.8	-1.3

* Como porcentaje del PBI

** Saldo de la Balanza Comercial sobre el PBI, en %

Fuente: Banco Central, Instituto Nacional de Estadísticas

2.- Mercado de trabajo, principales tendencias

En la década del noventa el funcionamiento del mercado de trabajo, el empleo y el desempleo en Uruguay sufren cambios importantes. Algunos de ellos tienen su explica-

ción en procesos antiguos y otros en los cambios en el funcionamiento de la economía y sus impactos sociales de la década del noventa. A continuación se indican algunas de las variables del mercado de trabajo, a partir de las que se deducirán las principales tendencias a nivel agregado.

Cuadro N° 2
Tasas de Actividad, Empleo y Desempleo 1990 -2001

Años	T. Actividad	T. Empleo	T. Desempleo
1990	57.0	52.1	8.5
1991	57.4	52.3	8.9
1992	57.4	52.2	9.0
1993	56.7	52.0	8.3
1994	58.2	52.8	9.2
1995	59.0	53.0	10.3
1996	58.2	51.3	11.9
1997	57.6	51.0	11.4
1998	60.4	54.1	10.1
1999	59.3	52.6	11.3
2000	59.6	51.5	13.9
2001*	61.2	51.6	16.1

* Enero - Marzo

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas

2.1.- Aumento de la oferta de trabajo.

Tal como ha ocurrido en otros países, en Uruguay, hay un aumento de la oferta de trabajo, que se percibe en el crecimiento tendencial de la tasa de actividad, tanto en Montevideo como en el interior del país. Hay años en que se producen descensos, pero con una tendencia ascendente. La principal explicación de este hecho es la integración de la mujer al mercado de trabajo, que si bien tiene una explicación económica, también se debe a cambios culturales, que explican que el hecho se verifique en realidades muy diferentes.

La tasa de actividad por sexo no presenta cambios relevantes en el caso de los hombres, mientras la de las mujeres crece más de 5 puntos porcentuales, al pasar del 43.7 al 49,3% en 1998. Una consecuencia de este hecho es la feminización de la Población Económicamente Activa, donde los hombres reducen su tasa de participación del 58.8 % en 1991 al 56.0 % en 1998, mientras las mujeres la aumentan del 43,7 al 49.3 % en los mismos años.

2.2.- Oscilaciones de la demanda de trabajo

La tasa de empleo indica que la demanda de trabajo en el Interior del país, con oscilaciones en algunos años, se mantuvo estable a lo largo de la década. En cambio tuvo un crecimiento sostenido en Montevideo hasta 1995 cuando desciende por dos años, vuelve a crecer en 1998 y a partir de ese año desciende sistemáticamente hasta el presente.

Esta evolución tiene una cierta correlación con los impactos externos que sufre la economía uruguaya y la elasticidad empleo del crecimiento del producto en los momentos de recuperación de las crisis. Sobre los impactos externos, el primero de significación es el provocado por la llamada crisis del tequila, de México, desde fines de 1994 y el año 1995. La economía desciende su nivel de actividad y se reduce la demanda de trabajo, no se generan nuevos puestos de trabajo, es decir no se mantiene el crecimiento

de los años anteriores, lo que se refleja en la evolución de la tasa de empleo.

Cuando la economía absorbe el impacto externo y retoma el crecimiento entre 1996 y 1998 recién en este último año se vuelven a crear puestos de trabajo, es decir que el mercado de trabajo reacciona con más lentitud que la actividad de las empresas.

En 1999 comienza un nuevo ciclo recesivo provocado por factores externos. En enero de ese año se pierde competitividad por la muy importante devaluación de Brasil sumada al impacto indirecto a partir de los efectos de la misma en Argentina, los dos principales compradores externos del Uruguay. La reducción del nivel de actividad económica destruye puestos de trabajo, lo que se percibe en el significativo descenso de la tasa de empleo.

Debe tenerse en cuenta que el gobierno uruguayo ante los impactos externos mantuvo sus políticas (cambiaria, monetaria, fiscal) y no adoptó ninguna medida anticíclica o protectora de la producción interna, por lo cual, la economía se hizo muy vulnerable a los cambios en los principales mercados de exportación. Debe tenerse en cuenta que las exportaciones al Mercosur alcanzan el 50% del total de las exportaciones y las ventas a los mercados europeo o norteamericano son difíciles de aumentar (imposible en el corto plazo) por las numerosas regulaciones al comercio y las políticas internas de estas áreas

2.3.- Desempleo estable hasta mediados de la década y crecimiento posterior.

La tasa de desempleo se mantuvo estable hasta mediados de la década entre el 8 y 9%. Esta es una cifra casi estructural, que creció solo en períodos recesivos profundos, mientras que ante muy fuertes crecimientos del producto, descendió muy poco de ese nivel.

En los dos años siguientes a la crisis mexicana da un gran salto y supera el 12 % en 1996, desde donde tiene un descenso hasta 1998. Pero no alcanza aquella cifra histórica del 9% sino que se estabiliza en un nivel

superior, 10.3% en 1998. Cuando se produce la devaluación brasileña de enero de 1999, la tasa de desempleo sube al 14% a fin del año 2000. A mediados de 2001 (agosto), alcanzó al 16 % y las estimaciones indican que seguirá creciendo por lo menos durante un mes más.

Esta última evolución tiene dos factores explicativos uno interno y otro externo. El interno es que el año 2000 tuvo un clima muy malo para la actividad agropecuaria y a ello se sumó que en marzo del 2001 se declaró la aftosa en el país, a partir de lo cual se cerraron los mercados no aftósicos de la carne, en particular Europa y los EEUU. Esto determinó la casi paralización de la industria frigorífica y la reducción de otras actividades conexas, con el consiguiente pasaje a seguro de paro de los asalariados de esos sectores.

El factor externo es que cuando se percibió que finalmente no se producía la inflación que muchos previeron que en Brasil seguiría a la devaluación, se concluyó que la ganancia de competitividad de ese país era definitiva, con lo cual en todos los países se desataron presiones proteccionistas, que desencadenaron la guerra comercial que actualmente se vive. Argentina modificó aranceles en forma unilateral, modificó su política cambiaria, aumentando el dólar de las exportaciones, redujo impuestos y aportes a la seguridad social. Paraguay aumentó aranceles un 10% uniforme a todos los productos intra y extra MERCOSUR.

Uruguay también modificó su política cambiaria pero más atenuadamente que Argentina y subió –aunque mínimamente– sus aranceles. Este conjunto de cambios crea inestabilidad en los mercados y las empresas anuncian que harán nuevos recortes en sus costos, por lo que mientras esta situación se mantenga solo puede esperarse más desempleo.

La estabilidad de la tasa de desempleo hasta mediados de la década debe interpretarse como el efecto conjunto del aumento de la

oferta y la demanda de trabajo, que se anulan mutuamente. Es decir aumenta la población económicamente activa, pero no aumenta el desempleo porque se generan nuevos puestos de trabajo, que la integran a la actividad económica.

Este ciclo se rompe con las crisis externas y la ausencia de medidas anticíclicas. La crisis mexicana detuvo la creación de nuevos puestos de trabajo y seguramente, cuando retomaron el nivel de actividad, impulsó a las empresas a realizar innovaciones tecnológicas, que redujeron la elasticidad empleo del crecimiento del producto y el desempleo se estabilizó en un nivel superior. Lo mismo ocurrió con la crisis brasileña, pero en niveles mucho más amplios, primero porque la relación de las economías es muy superior, pero también porque el impacto se extendió a la región y luego se encadenó con problemas internos. Y tampoco en esta oportunidad hubieron medidas anticíclicas o protectoras del nivel de actividad interna.

2.4.- Cambio en la estructura del empleo, con reducción de la industria y aumento de comercio y servicios

La estructura del empleo tuvo en estos años también cambios importantes. Las actividades primarias (minería y agricultura) mantuvieron su participación en la población ocupada, mientras la industria manufacturera lo redujo del 21.1 % en 1991 al 15.5 % en 2000 y creció la participación de las actividades de comercio y servicios en los mismos años del 53.3 % al 76.6 y 68.7 % en Montevideo y el Interior del país respectivamente.¹

La crisis de la industria se atribuye a la política antinflacionaria basada en ancla cambiaria, que redujo la competitividad externa del sector, aunque el cambio tecnológico también destruyó puestos de trabajo que se refugiaron en actividades comerciales y de servicios.

¹ Se incluyen los sectores comercio, transporte y comunicaciones, banca, finanzas y servicios a empresas y servicios gubernamentales, sociales, personales y públicos.

2.5.- Cambio en las categorías ocupacionales: reducción de los públicos y aumento de los privados y cuenta propia

En el total de la población ocupada los empleados privados eran el 52.2% en el año 1991 y pasan al 56.0% en 1991, mientras en los mismos años los empleados públicos pasan del 22.7 al 16.6%². La reducción de los funcionarios públicos tiene varias explicaciones. Existe una decisión de no reponer vacantes, que se aplican en varios organismos (aunque se ha denunciado su violación), a lo que se agrega que en el período se aplicaron varios programas de retiros incentivados en la Administración Central y las Empresas Públicas. Actualmente se viene implementando el Programa de Reforma del Estado que también tiene como uno de sus objetivos la reducción de funcionarios públicos

2.6.- Cambios en el desempleo por edades: mantención de los altos y estables índices entre los jóvenes y aumento en los mayores de 35 años.

La tasa de desempleo por edad indica que los jóvenes menores de 25 años es el grupo etario que tiene mayor tasa de desempleo específica, entre 24 y 25 % a lo largo de toda la década, con la particularidad que se mantiene estable, incluso con las diferentes tasas de desempleo general. En todos los otros tramos etarios la tasa de desempleo específico creció y casi se duplicó, en la década para los de mayores de 55 años. El gran crecimiento se da a partir de 1995, lo que parecería indicar que las empresas al ajustar las plantillas por el impacto de las crisis externas, se desprendieron relativamente de más trabajadores de edad avanzada. El siguiente grupo etario en crecimiento de tasa de desempleo específico es el de 45 a 55 años, lo que refuerza la afirmación anterior.

Aunque no hay estudios que analicen estos comportamientos empresariales, si partimos

del hecho que al retomarse el crecimiento, después de la crisis de 1995, se realizaron innovaciones tecnológicas, de acuerdo a lo estudiados en otros países, sería altamente probable que los trabajadores de edad avanzada tuvieran superiores dificultades para su reinserción laboral.

2.7.- Cambios en el desempleo por nivel educativo: crece el desempleo cuando el nivel educativo es menor

El desempleo por nivel educativo solo se reduce para aquellos trabajadores que tienen universidad completa y aumenta para todos los otros niveles educativos tanto con primaria completa e incompleta, secundaria completa e incompleta, enseñanza técnica e incluso para los que tienen universidad incompleta.

La tasa de desempleo específica para los trabajadores con primaria (completa e incompleta) crece en la década un 43.4%, siendo la de mayor crecimiento.

En Uruguay la cantidad de años de educación de la población económica activa tiene una tendencia creciente a lo largo de toda la década. Con el aumento de la tasa de desempleo los requisitos educativos de los puestos de trabajo aumentan, incluso aunque no lo requiera la función a desempeñar. Se suele requerir secundaria completa y manejo básico de computación para cargos de cadete, para dar un ejemplo. Y el criterio se trasmite a lo largo de toda la escala de cargos.

Este hecho refuerza la discriminación contra los adultos, que ingresaron al mercado laboral cuando no existían estas educativas y al perder su puesto de trabajo no tienen posibilidades de alcanzar el nivel educativo medio, dificultando su reinserción laboral. Este configura de los factores importantes en la fundamentación de las políticas de empleo basadas en formación profesional.

² Informalidad y Seguridad Social en el Uruguay, Instituto Cuesta Duarte y equipo de trabajadores en el BPS., Montevideo 2000. (mimeo)

2.8.- Trabajadores con problemas de empleo

Uno de los temas de antiguo debate en los estudios sobre el mercado de trabajo en América Latina es el relacionado a la caracterización de los ocupados en cuanto a la calidad de la ocupación. A la clásica diferenciación de los activos en ocupados y desocupados se han opuesto enfoques teóricos que buscan desagregar el primer grupo según diferentes tipologías de empleo según la calidad de los mismos y los niveles de ingresos que determinan.

Una reciente investigación³ trató de cuantificar para Uruguay las categorías definidas en los trabajos de OIT-PREALC, reprocesando los microdatos de las encuestas de hogares con el objetivo de testar la validez de esas definiciones en la realidad nacional.

Se utilizaron las siguientes definiciones operativas de trabajadores “con problemas de empleo”:

- a) Desempleo: carencia de inserción laboral
- b) Precaridad: empleados privados sin cobertura de seguridad social o con empleo inestable y trabajadores no remunerados
- c) Informalidad: trabajadores por cuenta propia, con y sin local (no profesionales, directivos o gerentes), asalariados y patrones de microempresas (menos de 5 ocupados)
- d) Subempleo: empleados públicos, privados y cooperativistas que trabajan menos de 40 hs. y desean trabajar más y trabajadores independientes o no remunerados que buscan otro empleo por razones de ingreso o porque tienen tiempo disponible.

De acuerdo a estas definiciones en Uruguay el 50,1 % de la Población Económicamente Activa (PEA) tenía problemas de empleo en 1991 y había crecido al 54,0% en 1999. La principal explicación de esta variación es el crecimiento de la desocupación.

En el tema del empleo, en 1999 los desocupados eran el 11.3%, los precarios el 19,8 % los subempleados el 3.6% y los informales el 19,2%. Sin embargo la evolución de estas categorías en la década presentaba diferentes relaciones con el ciclo económico.

Mientras las variaciones del desempleo y el subempleo presentan una clara correlación directa con el nivel de actividad y, por lo tanto, aumentaban en los períodos recesivos (años 1995 y 1999 y siguientes), la magnitud de los trabajadores precarios y los informales no tienen relación con el ciclo económico, lo que parecería indicar su carácter estructural.

Debe tenerse en cuenta que en la composición de los trabajadores precarios, el 90% son los que no tienen cobertura de seguridad social, mientras que en el total de los informales, el 80 % son los trabajadores por cuenta propia, con y sin local. Estas categorías ocupacionales, así definidas, tienen una permanencia en el conjunto de la PEA que es autónoma del nivel de actividad y, en este período, por lo tanto, de los impactos externos sobre la economía.

Al desagregar localmente, se ve que los problemas de empleo son mayores en el interior del país, donde alcanza al 57% de la PEA, que en Montevideo (donde vive casi la mitad de la población y donde está el principal puerto del país) es el 50% de la PEA. Sin embargo por desagregado por categoría de trabajador con problema de empleo no existe la misma relación: desempleados y subempleados tienen tasas mayores en Montevideo, mientras precarios e informales son una proporción mayor en el Interior.

Considerando que estas dos últimas categorías están relacionadas al ciclo económico y éste, a su vez a los impactos externos, puede deducirse que Montevideo tiene una mayor exposición a la mundialización, mientras el Interior tiene mayores aspectos estructurales en las características de su empleo.

³ Informalidad y Seguridad Social en el Uruguay, antes citado.

En cuanto a la división por género, los problemas de empleo son mayores en la mujeres que en los hombres (57 y 48% respectivamente). Por categoría de problema de empleo la situación es diferente: desempleo, subempleo y precariedad afectan más a las mujeres, mientras la informalidad afecta más a los hombres. Esto se debe a que la precariedad está fuertemente asociada al trabajo doméstico donde las mujeres tienen mayor inserción laboral y la informalidad al trabajo independiente, donde los hombres hacen mayores opciones laborales.

En cuanto a los años de educación se percibe una tendencia ya mencionada: el crecimiento de los años educativos de todas las categorías de trabajadores con problemas de empleo. Sin embargo los precarios, los informales y los desempleados tienen un número de años de estudio inferior al promedio en toda la década mientras los sin problemas de empleo y los subempleados tienen más años de estudio que el promedio. Curiosamente los subempleados tienen más años de estudio que los que no tienen problemas de empleo, lo que muestra la complejidad de esta categoría, que luego veremos también ocurrirá con sus ingresos.

En cuanto a la edad, desempleados, subempleados y precarios tienen menos edad que el promedio de los activos (que está entre 37 a 39 años). Las dos últimas categorías tienen dos a tres años menos que el promedio, y, pero los desempleados tienen entre 27 y 31 años, lo que expresa la fuerte participación de los jóvenes en el desempleo, aunque crece hacia el final de la década. La edad de los sin problemas de empleo sigue al promedio, aunque siempre por encima de él (39 años) y los precarios tienen un promedio de edad sustancialmente mayor, entre 43 y 44 años. Durante la década no hay grandes cambios en estas características.

En cuanto al nivel de ingresos, como es de esperar los que no tienen problemas de empleo tienen ingresos superiores al promedio, un 26% en la década, crecientes en los últimos años y es el único grupo ocupacional en esta situación, si consideramos los ingresos mensuales. Los subempleados tienen ingresos mensuales inferiores a la media (del

28% menos), pero sus ingresos por hora son superiores a la media y en varios años muy similares a los que no tienen problemas de empleo, lo que indica que su problema central es de limitación en el número de horas de trabajo.

Los más perjudicados, entre los ocupados, son los trabajadores precarios, con ingresos iguales al 55% del promedio y con tendencia descendente en década tanto en términos mensuales como por hora. Los informales, por su parte tienen ingresos iguales al 89% de la media pero con tendencia también descendente.

En cuanto al ingreso de los hogares de acuerdo a su categoría de problema de empleo, los desempleados son el grupo más desfavorecido: el 55% se encuentra en hogares pertenecientes a los tres deciles de menores ingresos, en forma estable en la década. En 1991 el 42% de los trabajadores precarios se encontraban en hogares de los tres primeros deciles de ingreso, y en 1999 habían pasado a ser el 50%. Sin embargo un número significativo también se encuentra en los deciles de mayores ingresos. Los subempleados y los informales tienen una distribución pareja entre los hogares con ingresos correspondientes a los diferentes deciles, mientras los "sin problemas de empleo, una clara mayoría se encuentra ubicado en hogares de los deciles superiores.

La conclusión es que si bien las categorías tradicionales de los trabajadores con problemas de empleo efectivamente reflejan dificultades derivadas de su inserción laboral, la variable nivel de ingreso y ubicación en hogares por nivel de ingreso permitiría hacer una redefinición de los grupos que se encuentran en cada categoría. De esta redefinición y hasta estudios futuros que permitan nuevos conocimientos podría afirmarse que el porcentaje de la PEA con problemas de empleo pasó del 38,2% en 1991 al 42,0% en 1999, siendo el crecimiento de los desocupados es principal factor explicativo de esta variación.

Por otra parte los trabajadores sin problemas de empleo pasaron de 52,7 al 48,2% de la PEA, lo que se explica por la reducción

de todas las categorías que lo componen⁴ (salvo los trabajadores dependientes privados) y el principal descenso ocurre en los trabajadores dependientes públicos, que se reduce cuatro puntos porcentuales. La reducción de esta categoría ocurre a lo largo de la década en forma permanente.

Finalmente hay una zona gris de entre el 9 y 10 % de la PEA, conformados por los trabajadores por cuenta propia con local, que no son directivos ni profesionales, cuya ubicación no es clara y que merece estudios posteriores para comprender con mayor precisión su situación en relación al empleo y los ingresos.

Cuadro N°3
Ubicación de los trabajadores en hogares de acuerdo a deciles de ingreso per cápita en 1991 y 1999

Categoría/	Deciles 1 a 3		Deciles 4 y 5		Deciles 6 y 7		Deciles 8 a 10	
	1991	1999	1991	1999	1991	1999	1991	1999
Desempleados	54.4	57.7	18.8	18.8	13.7	12.9	13.1	10.5
Precarios	42.7	50.2	19.7	19.4	16.2	14.1	21.4	16.3
Subempleados	31.2	29.8	23.7	21.1	20.3	19.3	24.6	29.9
Informales	32.2	37.6	20.4	22.8	21.3	19.5	26.2	20.1
Sin problemas	24.3	23.1	20.6	20	21.4	21.3	33.8	35.5

3.- Políticas de mercado de trabajo en la década del noventa

El concepto de políticas de mercado de trabajo no es totalmente preciso. Si partimos de que el mercado de trabajo, tiene reglas de funcionamiento mas o menos libres, donde el Estado tiene mayor o menor intervención, la política sobre el mismo podrían definirse como el conjunto de medidas que adopta la autoridad para asegurar su buen funcionamiento.

Frecuentemente se asimila el concepto a política de empleo, en la medida que el desempleo es una de las más claras expresiones de un mal funcionamiento. Mas allá de esta polémica teórica, en este trabajo se analizarán algunos de los aspectos vinculados al funcionamiento del mercado de trabajo, incluidas las relaciones laborales y políticas referentes a los mismos, incluidas las políticas pasivas y activas de empleo, que tienen directa relación con el nivel del empleo, así

como su calidad y/o precaridad, algunos de los cuales tuvieron en esta década que se analiza cambios de mucha significación.

3.1 La transformación del modelo de relaciones laborales

En los primeros años de la década del noventa comienza un proceso de transformación de las relaciones laborales que existieron en el país desde mediados de la década del cuarenta. Puede afirmarse que esta transformación fue explícitamente buscada por el gobierno de la época (y los siguientes). Sus efectos son muy trascendentes en cuanto a la negociación colectiva, las condiciones de trabajo e incluso la legislación laboral, dado que uno de sus consecuencias fue una modificación de las condiciones en que actuaron empresarios y sindicalistas. Para comprender la magnitud de la transformación comencemos haciendo una breve descripción del modelo tradicional de relaciones laborales.

⁴ Trabajadores dependientes públicos y privados, trabajadores por cuenta propia (profesionales y directivos), patrones, incluidos los de microempresas

A mediados de la década del cuarenta, curiosamente en los últimos años de la primera dictadura que hubo en el país desde mediados de la década del treinta, se sanciona una ley que crea los “Consejos de Salarios”, como instituciones para negociar salarios y condiciones de trabajo. Los Consejos son de integración tripartita (empresarios, trabajadores y gobierno) y su ámbito de intervención son sectores económicos que se definen en forma concreta (que en general coinciden con las ramas de actividad económica).

La ley establece los requisitos que deben tener sus integrantes y que sus resoluciones - que se adoptan por mayoría de miembros -, deben ser cumplidas por todas las empresas del sector a nivel nacional. Puede afirmarse que Uruguay tenía un modelo de negociación colectiva centralizado y que el contenido de los acuerdos se limitó casi en forma exclusiva a los salarios y las condiciones de trabajo.

Las primeras medidas de fines de la década del sesenta, precursoras de la ruptura institucional de 1973, suspenden la aplicación de esta ley, congelan precios y salarios al tiempo que, para sustituir los Consejos, crean un organismo nuevo con el cometido de autorizar aumentos de precios (a pedido de las empresas) y de salarios. Este organismo, la Comisión de Productividad Precios e Ingresos (COPRIN) también tenía integración tripartita, pero los delegados del Poder Ejecutivo eran mayoría absoluta.

Con la reinstitucionalización de la democracia, con el objetivo de canalizar las demandas salariales el gobierno decidió que los Consejos de Salarios funcionaran nuevamente, aunque adaptando su integración y requisitos de funcionamiento a las condiciones políticas y sociales de la época. Es así que funcionaron regularmente desde 1985 a 1990, y, en forma esporádica, hasta la actualidad.

En 1991 el gobierno decide dejar de tener la participación activa de la negociación colectiva que había tenido hasta ese momento y anuncia que no volverá a citar a los Consejos, salvo que exista un pedido expreso de alguna de las partes. A partir de este mo-

mento la negociación sectorial tradicional se reduce año tras año hasta casi desaparecer en la actualidad, salvo un cinco sectores en que por incidir en el presupuesto o tener precios administrados el Estado mantiene su intervención.

En forma paralela se desarrolla una negociación colectiva nivel de las empresas, cuyos convenios tienen vigencia sólo para los trabajadores de las mismas, con un contenido de características diferentes a los tradicionales. Ahora, además de salarios, se tratan temas vinculados a las diversas formas de flexibilidad salarial y horaria, de organización del trabajo, se crean comisiones bipartitas para analizar la situación del sector y adoptar iniciativas conjuntas, etc.

El 90% de los convenios firmados en el año 2000 fueron de empresas, aunque la tendencia predominante, además del cambio del ámbito de negociación, es la sustancial reducción de la misma. Es decir, se produce una disminución de la cantidad de convenios acordados.

Considerando que hay menos convenios y que cada convenio ampara a menos trabajadores (porque en una empresa hay menos trabajadores que en un sector) el resultado es una drástica reducción de la cantidad de trabajadores amparados por convenios colectivos, que pasan del 90% en 1990 a menos del 25% en el 2000. Dentro de este porcentaje, por otra parte, la mayoría corresponde a los cinco convenios de sector en los que aun interviene el Estado, en especial, la construcción y la salud privada.

¿Tiene esta transformación vinculación con la globalización? Sin duda alguna. Puede afirmarse que el cambio no fue una evolución casual, sino expresamente buscada. Como se mencionó en el primer capítulo la visión del gobierno y de la conducción económica en los años noventa fue que la apertura de la economía era un requisito imprescindible para una adecuada asignación de recursos y que si ella provocaba la quiebra de empresas ello se debía que estas habían surgido y se mantenían por la redundante protección del pasado. Pero la correcta asignación de capitales requería mercados libres, sin intervención/distorsión del Estado. La

retirada del Ministerio de Trabajo de la negociación colectiva fue parte de este proceso que también ocurrió en otras áreas.

La promoción de la negociación por empresa, quiso evitar, por otro lado que las empresas grandes, a las que pertenecen la mayoría de los delegados empresariales a los Consejos de Salarios, hicieran acuerdos de elevados salarios que no pudieran ser pagados por las empresas medianas y chicas, lo cual llevaría a una concentración de la economía. Si bien el fundamento es sostenible, era previsible que la negociación por empresa no se concretara en muchas de las empresas por ausencia de actores sociales. De acuerdo al Censo Económico de 1997 el 93.4 % de las empresas uruguayas tienen menos de 9 trabajadores, y en ellas, por un problema de tamaño, la organización sindical es prácticamente imposible⁵. El cambio de ámbito de negociación derivó, entonces, de hecho, en su casi eliminación.

En Uruguay, en la actualidad, no existe obligación de aumentar salarios privados, salvo que exista un convenio colectivo firmado (pues el gobierno solo fija el salario mínimo nacional⁶ y el rural). La no intervención estatal y la muy reducida negociación colectiva determinan una total flexibilidad salarial.

Si una empresa decide una estrategia competitiva basada en reducción de costos podría reducir los laborales simplemente no negociando con el sindicato, con lo que no estaría obligada a subir salarios nunca. Obviamente ello dependerá de la fuerza del propio sindicato, pero en principio la legislación no se lo impide. Otra debería ser la estrategia si el objetivo es lograr mejores niveles de calidad a partir del involucramiento de los trabajadores en la gestión. Pero esta es, hasta la actualidad, una estrategia que siguen un número muy limitado de empresas en donde existen sindicatos fuertes, amplia participación en las reestructuras y en los sistemas de calidad y donde se acuerdan convenios colectivos muy complejos, similares a los que existen en Europa.

El sindicalismo ha encontrado serias dificultades de inserción, dado que las bases de su acción reivindicativa tradicional, la negociación de mejoras salariales y de condiciones de trabajo casi ha desaparecido a nivel de sector. En Uruguay los sindicatos están estructurados en Federaciones Sectoriales de segundo y tercer grado y si bien existen sindicatos de empresas, éstos son relativamente muy pocos y han tenido pocas posibilidades de enfrentar una negociación en los nuevos términos. Pero sobre todo en este hecho ha influido el muy limitado interés de los empresarios de participar en este tipo de negociaciones colectivas.

3.2- La evolución de la legislación laboral

En este contexto de reducción de la incidencia del sindicalismo, la legislación laboral tiene un retroceso significativo. Uruguay es uno de los pocos países latinoamericanos en los que no existe una legislación sobre las negociaciones colectivas. Históricamente se ha promulgado un importante número de normas protectoras al trabajador individual, seguramente el más completo de América latina y uno de los mayores del mundo. Pero paralelamente existe una casi ausencia total de legislación en materia de derecho colectivo.

Las bases de la legislación son los convenios Internacionales de OIT, que fueron ratificados por la legislación nacional, N° 87 (libertad sindical), N° 98 (derecho de sindicalización y negociación colectiva) y N° 154 (fomento de la negociación colectiva), además de que en la constitución nacional son recogido los derecho a la sindicalización y la huelga.

Sin embargo una carencia es que tanto los derechos constitucionales como los Convenios de la OIT (salvo el 98) no fueron reglamentados. Ello no impidió, sin embargo, que el modelo funcionara y exista libertad de organización sindical y fluida negociación

⁵ El 52 % de los trabajadores privados trabaja en empresas de menos de 20 trabajadores.

⁶ En Uruguay el Salario Mínimo Nacional es más un índice para reajustar las pasividades que una referencia para fijar salarios, pues se estima que tienen esos ingresos menos del 3% de los ocupados.

colectiva, aunque dependiendo esta última de la voluntad de las partes. La protección contra actos antisindicales establece que en caso de sea comprobada la existencia de represión sindical, el trabajador tendrá derecho a recibir una compensación pecuniaria, pero no se obliga a la empresa a su reintegro. Esto implica que el despido de un dirigente sindical no puede ser evitado, pues en caso de comprobarse que se debe a una acción contra el sindicato, solo tendrá derecho a una compensación monetaria.

La legislación protectora del trabajador individual tiene un desarrollo permanente hasta 1989, y desde ese año en adelante, no se aprueban nuevos derechos. Pero la legislación de ese año, en sus lineamientos centrales, se mantuvo hasta la actualidad. La disposiciones legales de la década del noventa tienen dos preocupaciones centrales: en primer lugar la creación de ámbitos institucionales de participación de actores sociales, que se analizará posteriormente y en segundo lugar la adopción de medidas orientadas a reducir costos laborales.

Con este objetivo, además del de flexibilizar la legislación, se reglamentó del contrato de temporada, los horarios comerciales y la exoneración de aportes a la seguridad social sobre los salarios pagados en forma de canastas alimenticias, tickets comedor, cuotas mutuales de ciertos familiares y ropa de trabajo.

En 1996 el Poder Ejecutivo envía al Parlamento un proyecto de Ley de Promoción y Fomento de las Inversiones Nacionales y Extranjeras, que luego de un muy fuerte debate parlamentario, fue aprobado, en el que se incluyen disposiciones que limitan derechos laborales. El Art. 29 reduce el plazo de prescripción de los créditos laborales de diez a dos años. Es decir que los trabajadores solo podrían reclamar salarios no pagados por dos años atrás en lugar de diez. Al mismo tiempo redujo el plazo para efectuar la reclamación de dos a un año a partir del cese de la relación laboral.

El fundamento dado por el Poder Ejecutivo para impulsar estos cambios fue que la le-

gislación anterior tenía un efecto rigidizante sobre los contratos laborales y desestimulaba la utilización de mano de obra, aumentando la desocupación. El movimiento sindical organizó una consulta popular para derogar la ley, pero no obtuvo las firmas necesarias, por lo que la ley quedó ratificada.

En otro artículo se habilitaba a las empresas que se acogieran al sistema, a establecer jornadas laborales, descansos intermedios y licencias en forma más flexible que lo que establece la legislación actual⁷. El artículo fue retirado por presión sindical y empresarial. Estos entendían, que el artículo al limitar su aplicación a las empresas que se acogían al nuevo sistema, establecía una discriminación con respecto a las empresas ya instaladas, que no tenían derecho a introducir esas flexibilidades.

El tema fue retomado en comisiones tripartitas que el Ministerio de Trabajo convocó para acordar un marco normativo de la negociación colectiva, pero luego de un dilatado funcionamiento no hubo acuerdo, por lo que no fue aprobado y el tema sigue pendiente.

Hacia el fin de la década dos decretos determinan nuevas reducciones de los derechos de los trabajadores. En febrero del año 2000, el último mes del gobierno que asumió en 1995, pues en marzo asumió el electo el año anterior, un decreto gubernamental interpreta el carácter jurídico del salario vacacional. La legislación existente admitía dos interpretaciones dando lugar a muchos juicios laborales. El nuevo decreto decide que será interpretado de la forma que más convenía a los empresarios.

El segundo decreto del mismo mes modifica el régimen de descansos intermedios en el caso de jornadas discontinuas, que para la industria es de dos horas y de dos horas y media para el comercio. La legislación establecía que este descanso no era remunerado y el trabajador tenía libre disposición de ese tiempo y habilitaba a la negociación a reducirlo a una hora, si ello contaba con el acuerdo de las dos partes. La nueva legislación

⁷ Lo que suele denominarse flexibilidad horaria u ordenamiento flexible del tiempo de trabajo.

admite la posibilidad de acuerdos individuales y no colectivos como anteriormente.

Pero el cambio mayor se establece para el caso de que la jornada sea continua. La legislación obligaba a un descanso de media hora, que era remunerado. El nuevo decreto establece que en ese tiempo, el trabajador estará a la orden del empleador, que en caso de utilizarlo deberá compensarle las horas de trabajo. La jurisprudencia había determinado, que ese tiempo era de disposición del trabajador. El PIT-CNT inició un recurso de revocación y jerárquico contra el decreto y ya existe un fallo judicial en sentido contrario al decreto.

El gobierno que asume en marzo del año 2001, mantiene la anterior postura flexibilizadora. En junio del 2001 el Ministro de Economía anunció que el gobierno impulsará una flexibilización laboral que implicará la eliminación de la jornada de 8 horas y abrirá la posibilidad de que los máximos legales sean computadas semanal, mensual o semestralmente. La legislación actual establece que el tiempo de trabajo por encima de las 8 horas diarias deben pagarse dobles. La propuesta implica que se pagarán simples hasta 48 horas semanales, aunque se trabajen más de 8 horas alguno de los días de la semana. También admite cómputos en ciclos más largos.

En conclusión la legislación laboral sigue basándose en derechos individuales y casi no existe derecho colectivo de trabajo. Dentro de este marco legal, existe una absoluta flexibilidad salarial, dado que no hay intervención alguna de parte del Estado, por lo cual toda obligación resulta de un eventual acuerdo de trabajadores y empresarios. Existe, en cambio alguna rigidez en cuanto al ordenamiento del tiempo de trabajo, ya fuera en lo relativo a la jornada de 8 horas como en cuanto al momento y la forma en que se puede tomar la licencia anual y los descansos intermedios. Hacia este objetivo apuntan las nuevas disposiciones gubernamentales.

Estos sistemas permitirían a las empresas adaptar su carga de trabajo a los ciclos productivos o la volatilidad de los mercados sin tener mayores costos laborales. La mayor

carencia de la propuesta del ministro no es tanto el contenido del cambio, que ya se aplica sin problema en toda Europa, sino que no indicó que qué forma se acordarán los cambios y, en particular, si se exigirá que exista un convenio colectivo, donde el sindicato pueda expresar sus opiniones.

Las reacciones empresariales, como era de esperar, fueron favorables a la iniciativa, y las sindicales de rechazo abierto o velado. No quedan dudas sin embargo que estas propuestas son coherentes con las modificaciones en la legislación ocurridas a lo largo de la década en el sentido de flexibilizar todos los aspectos de la contratación laboral.

3.3 La tercerización o la sustitución de contratos laborales por comerciales

A partir de 1996 se produce una proliferación de contratos unipersonales y de tercerizaciones, es decir, partes del proceso de las empresas que pasan a ser desempeñadas por empresas independientes bajo el régimen de contrato de obra. Muchas de estas tercerizaciones se realizan con sociedades de responsabilidad limitada o cooperativas que forman los propios trabajadores que las realizaban anteriormente, pero en carácter de empleados.

Las disposiciones que provocan este proceso se apoyan en unos pequeños cambios en la legislación laboral y en reglamentos operativos del Banco de Previsión Social. En 1995 se sanciona la ley que modifica el sistema de Seguridad Social, pasando de un régimen de solidaridad intergeneracional a uno mixto en el que una parte del aporte a la seguridad social mantiene la solidaridad y otra parte son cuentas de ahorro individual, al estilo del sistema chileno.

Un artículo de esta ley determina el régimen de aporte de las empresas unipersonales, indicando que aportarán por los sueldos fictos, que la propia ley determina. Las empresas no deberán realizar aportes a la seguridad social por trabajadores que estén trabajando si son empresas unipersonales. Esto implica que si en una empresa un empleado pasa a

ser una empresa unipersonal contratada, la empresa se ahorra los aportes patronales que anteriormente realizaba.

Este ahorro no se produce y la empresa deberá realizar aportes si existe una “relación de dependencia” pues en este caso el contrato personal es dependencia encubierta. Pero para que esto ocurra debe demostrarse que la relación de dependencia efectivamente existe. Hasta este momento esta legislación no introduce ningún cambio con respecto a lo que ocurría anteriormente.

Pero la reglamentación de estas disposiciones establecen otros dos aspectos que son relevantes. En primer lugar establece que la demostración de la “relación de dependencia” corresponde al Banco de Previsión Social, mientras que anteriormente correspondía a la empresa.

Este cambio que parece poco importante, en realidad, cambia totalmente la situación. Anteriormente si una inspección del BPS entendía que existía una relación de dependencia encubierta en un contrato unipersonal, la empresa debía comenzar a pagar hasta que demostrara que esa dependencia no existía. En cambio ahora la prueba le corresponde al Estado.

Y hay un segundo cambio, que también es relevante. La reglamentación anteriormente establecía que si se dictaminaba una relación de dependencia encubierta la empresa debería pagar desde el momento en que había comenzado la relación laboral, que podía ser varios años atrás, sumado a las multas e intereses por no haber pagado en fecha. La reglamentación actual establece que el pago comenzará a regir desde el momento en que la empresa es comunicada, por lo tanto no habrá deudas por períodos anteriores.

Imaginemos la situación de una empresa que quiere reducir sus costos laborales. A un grupo de trabajadores les ofrece pasar a ser empresas unipersonales y seguir desempeñando el mismo trabajo que anteriormente, es decir en clara situación de dependencia. Si esto lo hubiera hecho con anterioridad a la actual reglamentación, en caso de ser descubierta, no solo debía pagar los aportes so-

ciales para el futuro sino que se le formaría una deuda enorme (aportes sociales, multas e intereses de varios años atrás). Con la legislación actual si es descubierta, primero el BPS tendrá que demostrar que existe la relación de dependencia, lo que obviamente no es sencillo, pero si lo logra, comenzará a pagar desde ese momento en adelante, sin deudas por el pasado. Es decir el riesgo que corre es nulo, pues en el peor de los casos quedará en la misma situación que si contrata a los trabajadores con un contrato laboral. Esto implica que los contratos unipersonales son una posibilidad de reducir aportes sociales y por tanto disminuir los costos laborales sin ningún riesgo. Es comprensible, entonces, que hayan tenido tan significativo desarrollo.

Los contratos unipersonales son una vía para una gran flexibilización del contrato laboral. El trabajador pasa a ser un empresario, no se le aplican, por lo tanto, en los horarios de trabajo, las remuneraciones dependen del contrato y por lo tanto pueden ser variadas y, sobre todo, la empresa asume responsabilidad solamente sobre el resultado. Si un trabajo queda mal, simplemente exigirá que se haga de nuevo, sin nuevas erogaciones. Las tercerizaciones permitieron modificar situaciones donde el compromiso del trabajador con su trabajo se había debilitado y no existían condiciones de retomar el control. Pero también dio lugar a reducción en las condiciones de trabajo y en las remuneraciones.

3.4 La participación institucional de empresarios y trabajadores

Se entenderá por participación social institucional la presencia de delegados de empresarios, sindicalistas y otros actores sociales en ámbitos del sector público, que se deriva de una disposición legal y cuyas resoluciones tienen, por lo tanto, un cierto valor legal. Los Consejos de Salarios fueron el ámbito tradicional de participación de empresarios y trabajadores, para la discusión del salario y las condiciones de trabajo. La presencia de delegados del Poder Ejecutivo completaba su integración pero las decisiones se adoptaban por mayoría, con lo cual, un eventual acuerdo de empresarios y sindi-

calistas determinaba los niveles salariales de los sectores, independiente de cual fuera la posición del Poder Ejecutivo.

Como se mencionó, sin dejar de existir los Consejos de Salarios languidecen ante la prescindencia del Poder Ejecutivo y la mínima voluntad de los empresarios de realizar acuerdos laborales.

En los primeros años de la década del noventa se crean, sin embargo, otros tres ámbitos institucionales de integración tripartita. El origen de esta decisión, difícil de interpretar en un gobierno cuya estrategia era reducir la regulación estatal, probablemente se encuentren en una demanda sindical producida ante el ofrecimiento gubernamental de realizar un pacto social contra la inflación.

En el año 1990 el gobierno recientemente electo, cita a las direcciones máximas de los sindicatos y de la cámaras empresariales y les ofrece realizar un pacto social para desindexar los precios de la economía. En lo inmediato se comenzaría con los salarios (que se ajustarían en un porcentaje menor a la mitad del crecimiento de los precios) y posteriormente se seguiría con los otros precios relevantes en la formación de los precios al consumo: tarifas, tipo de cambio, tasa de interés, tasa de reajuste de alquileres, etc.

El movimiento sindical no aceptó el ofrecimiento y se retiró de las negociaciones. El gobierno decretó un aumento de salarios por el monto que ofrecía en el acuerdo, esperando que la inflación tuviera un sustancial descenso. Los hechos señalaron, sin embargo, que los precios subieron más que anteriormente (en 1990 la inflación fue del 128,9 %, la mayor del período) provocando una sustancial reducción de los salarios reales.

En ese momento el PIT-CNT planteó al Presidente una serie de demandas que incluían la revisión de la política salarial además de una serie de ámbitos de participación, entre los cuales estaban algunos de los que posteriormente se decidieron. Los tres ámbitos institucionales nuevos son el Directorio del Banco de Previsión Social (BPS), la Comisión Sectorial para el MERCOSUR y la Junta Nacional de Empleo.

La integración al directorio del Banco de Previsión Social de un delegado por cada uno de los sectores sociales involucrados en las pasividades, empresarios, trabajadores y pasivos, está establecida en la constitución de 1967, pero no se había concretado hasta la ley 16.241 de febrero de 1992, por falta de una reglamentación específica de ese artículo. A partir de ese año se integran los tres delegados sociales, que con los delegados del Poder Ejecutivo completan el Directorio del BPS, que administra jubilaciones y pasividades, seguro de salud y enfermedad para los trabajadores inscriptos, seguros de desempleo, etc.

La Comisión Sectorial para el MERCOSUR es un organismo dependiente formalmente de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (que depende a su vez de la Presidencia de la República), que tiene el cometido de asesorar en los temas vinculados a la integración regional. A diferencia del caso anterior en este ámbito la participación de los delegados de los actores sociales no tiene carácter resolutivo.

La Junta Nacional de Empleo tiene un carácter jurídico complejo, pues aunque la ley que la crea indica que debe “asesorar” a la Dirección Nacional de Empleo, en la elaboración de políticas de empleo, en realidad cumple una función ejecutiva, adopta decisiones y no se limita solamente a realizar asesoramientos. La razón de este hecho es explicado más adelante.

La gestión de los actores sociales en estos ámbitos tiene resultados variados. En el BPS mientras los empresarios apoyaron la transformación del sistema los sindicatos se opusieron sistemáticamente, pero no lograron su objetivo de derogar la nueva ley. También se opusieron al cambio de reglamentación que determinó la expansión de las tercerizaciones, analizado anteriormente, también sin éxito.

En el ámbito del MERCOSUR, quizá el principal logro es la elaboración de la Carta de Derechos Fundamentales del MERCOSUR, que si bien no tiene carácter vinculante, crea una Comisión Socio Laboral que podría analizar el cumplimiento de esos derechos en

los países del MERCOSUR. Si bien puede tener una consecuencia importante a mediano plazo en algunos países, la legislación uruguaya es mucho más importante que la incluida en la Carta por lo cual no tendrá efectos previsibles.

4. Las políticas de empleo

Tradicionalmente en Uruguay solo existieron políticas de empleo pasivas, entendiendo por tales aquellas que ponen su centro en conceder un subsidio al trabajador que queda desempleado, en determinadas condiciones y durante un tiempo. Entre los cambios de la década del noventa se encuentra el haberse comenzado la implementación de políticas activas, así como una legislación nueva para incentivar la capacitación en la empresa y promover la realización de pasantías para permitir a los jóvenes una primer experiencia laboral. En los puntos siguientes se analizan estas políticas.

4.1. Políticas pasivas: el seguro de desempleo

El actual régimen de seguro de desempleo proviene del Acto Institucional No. 9 y el decreto-ley 15.180 de 1981, que deroga las anteriores legislaciones en las que se basó el sistema desde su nacimiento, en el año 1958 y sus cambios en 1962.

El sistema establece una prestación económica al trabajador desocupado en forma forzosa, es decir por una decisión del empleador, tanto si esa suspensión del trabajo es temporal, como si es definitiva. No tiene derecho a la prestación quien deja el trabajo en forma voluntaria y tampoco el que lo deja por estar enfermo o por haber sufrido un accidente laboral o una empleada al tener licencia por maternidad.

En los casos de enfermedad común y maternidad existe una cobertura de seguridad so-

cial específica en el Banco de Previsión Social y el caso de accidente laboral es cubierto por el Banco de Seguros del Estado, organismo estatal que tiene el monopolio del seguro de accidentes de trabajo⁸.

Tienen derecho al seguro de paro los trabajadores dependientes de la actividad privada, siempre que la empresa en que trabajaba opere en la industria o el comercio y cumpla las normas de inscripción en el BPS. No abarca, por lo tanto, a los trabajadores rurales⁹, domésticos, bancarios (tienen una Caja de Jubilaciones y Pensiones propia) y en general a todos los que tienen una caja de jubilaciones especial (escribanos, profesionales, etc).

Las condiciones que se deben cumplir la suspensión del contrato laboral para acceder al derecho son que exista una ruptura temporal o definitiva del mismo (despido) o que haya una reducción de la jornada en un porcentaje mayor o igual al 25% (comparado con la jornada promedio de los 12 meses anteriores).

Además el contrato laboral debe tener una cierta antigüedad. Los trabajadores mensuales deberán haber computado 180 días de trabajo continuos o no, en una o más empresas; los jornaleros, 150 jornales y los trabajadores de remuneración variable haber percibido el equivalente a 6 salarios mínimos mensuales. En todos los casos, esas condiciones deben haberse cumplido en los 12 meses anteriores a la suspensión de contrato.

El monto del subsidio es del 50% del salario mensual promedio de los seis meses anteriores. Si la remuneración es diaria, será el equivalente a 12 jornales. Si el trabajador fuese casado o tuviese a cargo familiares incapacitados hasta el tercer grado de consanguinidad, ascendientes o descendientes menores de 21 años, percibirá un suplemento del 20% del subsidio que le corresponda.

La legislación permite que el empleador contribuya al subsidio (adicionando su aporte al realizado por el BPS) y por este monto no

⁸ En el mes de julio del 2001 el Ministro de Economía anunció la intención del Poder Ejecutivo de desmonopolizar el seguro de accidentes laborales, dando entrada a aseguradoras privadas. A la fecha que se escribe este trabajo no presentó un proyecto de ley sobre el tema.

⁹ El Ministerio de Trabajo anunció en el año 2000 su intención de extender el beneficio a los trabajadores rurales, aunque hasta el momento no ha presentado ningún proyecto de ley al respecto.

realizará aportes sociales al BPS, pero la suma total del subsidio (es decir la suma de lo pagado por el BPS y por el empleador) no podrá exceder la remuneración habitual. Mientras percibe el subsidio el trabajador tiene derecho a mantener la afiliación a una mutualista de asistencia médica, tal como ocurría cuando estaba trabajando¹⁰.

El seguro de paro se recibe por seis meses, en forma continua o discontinua. Por ejemplo el trabajador podría recibirla por dos meses, volver a trabajar durante tres meses y si volviera a quedar desempleado, recibir el subsidio nuevamente por los cuatro meses que le faltaban para completar los seis a que tiene derecho. Mientras cobre el subsidio no podrá trabajar, por lo cual, encontrar un nuevo trabajo suspende el cobro del subsidio.

El Poder Ejecutivo está facultado a prorrogar el período en que el trabajador recibe el subsidio por desempleo. Debe hacerse por medio de una resolución expresa. Estas decisiones se han adoptado en circunstancias especiales, como el cierre de una empresa, provisorio como definitivo, o cuando los trabajadores cesantes están analizando la posibilidad de reabrir la empresa a su cargo.

Una vez cumplido los seis meses en que percibió el subsidio, el trabajador tendrá derecho a un nuevo subsidio si entre el momento del último subsidio cobrado y el nuevo transcurrieron doce meses de los cuales por lo menos durante seis ha realizado aportes al Banco de Previsión Social.

Si transcurridos los seis meses en que el trabajador recibe el subsidio por desempleo la empresa no lo retoma deberá abonarle la indemnización por despido, que alcanza a un salario mensual por año de trabajo o fracción hasta un máximo de seis.

Esta es la disposición legal aunque frecuentemente se ha aumentado el monto del despido si ella resulta de una negociación por reestructura de la empresa o si la empresa promueve el retiro de trabajadores, para lo cual otorga subsidios superiores a los lega-

les. Pero son medidas que provienen de acuerdos colectivos o individuales no de las disposiciones legales.

4.2. Políticas activas

La principal decisión en este terreno es la creación de la DINAE y las políticas de recalificación profesional que la misma desarrolló a partir de 1995. Hay sin embargo otras dos políticas que tienen el objetivo de promover la recalificación profesional en las empresas y de facilitar las pasantías laborales.

4.2.1. Deducción de los costos de capacitación del pago del impuesto a la renta

La Ley 16736 del 5 de enero de 1996 y el decreto reglamentario 840/988 autoriza a las empresas a deducir del pago del impuesto a la renta los gastos de capacitación. Estos pueden ser computados por hasta una vez y media de su importe. Igual tratamiento fiscal tienen los gastos en programas de investigación tecnológica en proyectos de interés nacional y en este caso la deducción puede ser por hasta el doble del importe del proyecto. Estas disposiciones buscan fomentar la recalificación profesional a nivel de las empresas (y la investigación), organizadas por ellas mismas o contratando instituciones de capacitación.

4.2.2. Fomento de las pasantías laborales de trabajadores recalificados

El Decreto 257/995 de julio de 1995 exonera a las empresas de pagar aportes a la seguridad social por los trabajadores que contrae mientras éstos se encuentren amparados en el régimen de reconversión laboral que administra la DINAE. El objetivo es facilitar su reinserción laboral de los trabajadores desocupados que se están recapacitando.

Se establece que durante 90 días las empresas que empleen a estos trabajadores estarán exentas de abonar los aportes patronales correspondientes, aunque deberán aportar al Fondo de Reconversión Laboral el equivalente al 50% del aporte exonerado. Es decir que las

¹⁰ Un derecho que tiene el trabajador afiliado al BPS es poder elegir una mutualista, es decir tiene derecho a la atención sanitaria y el importe de la cuota es abonado a la mutualista por el BPS.

empresas que tomen trabajadores que estén realizando cursos de recalificación profesional en la DINAE pagarán por los mismos la mitad de los aportes sociales normales, lo que será vertido al Fondo de Reconversión Laboral, dado que el Banco de Previsión Social los exonera totalmente. De esta forma se reduce el costo laboral de la empresa y se contribuye a financiar el Fondo.

4.2.3. La creación de la Dirección Nacional de Empleo, marco jurídico y organización interna

Aunque el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social tenía como uno de sus cometidos el estudio de las políticas activas de empleo y formación profesional, un trabajo específico en la materia sólo se percibe con claridad desde la creación de la Dirección Nacional de Empleo (DINAE) en la Ley 16.320 de noviembre de 1992. Esta ley le asignó un campo de acción muy limitado pues solo podía realizar cursos de calificación con trabajadores que se encontraran en el seguro de desempleo.

La población objetivo de los programas de la DINAE fue aumentada por Ley 16.736, de 1996, que permite implementar programas de capacitación también para los trabajadores activos, en ciertas circunstancias, para los grupos poblacionales con dificultades especiales de inserción laboral y atender las problemáticas de las microempresas

Los cometidos de la DINAE, en sus aspectos centrales, son estudiar la evolución del mercado de trabajo, la demanda de calificaciones para informar y orientar a los trabajadores acerca de los cursos de formación profesional más adecuados para lograr un empleo e implementar cursos de recalificación. La DINAE también puede asesorar en la formación de microempresarios e implementar programas nacionales, departamentales o locales de desarrollo en lo relativo a los recursos humanos.

El marco jurídico crea la DINAE, como una dirección del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, es decir le otorga un rango de importancia en la estructura jerárquica del sector público. El Director de la DINAE, desde antes de ocupar este cargo debe ser funcionario del ministerio, pero es nombrado por el Ministro de Trabajo y Seguridad Social y es un cargo de confianza política.

En la primera ley que le dio nacimiento, sus actividades quedaban limitadas a financiar cursos para trabajadores que se encontraran en seguro de desempleo. Posteriormente la DINAE amplió sus cometidos y actualmente puede implementar programas de empleo dirigidos a sectores especiales como minusválidos, mujeres, jóvenes, trabajadores rurales e incluso trabajadores en actividad, cuyos empleos se encuentren amenazados.

Por otro lado crea la Junta Nacional de Empleo (JUNAE) con una función de asesoramiento de la DINAE. La Junta Nacional de Empleo (JUNAE) tiene integración tripartita, es presidida por el director de la DINAE y la integran además un representante de los trabajadores y uno de los empresarios. Los objetivos de la JUNAE son asesorar a la DINAE en el cumplimiento de sus objetivos y diseñar en conjunto con ella los programas de capacitación profesional, así como estudiar las necesidades de formación de los trabajadores de acuerdo a la evolución del mercado laboral.

Se encomienda a la JUNAE, además, administrar del Fondo de Reconversión Laboral, que financia la amplia mayoría de las políticas de empleo. Sólo puede adoptar decisiones por unanimidad. De esta forma se creó un sistema de gestión tripartita, absolutamente transparente, que fomenta la realización de acuerdos, pues si éstos no se logran, no se pueden asignar los fondos.

El Fondo de Reconversión Laboral se crea con el aporte de los trabajadores del 0,25%¹¹ de sus salarios, salvo de los funcionarios

¹¹ El porcentaje puede ser rebajado (no aumentado) por el Poder Ejecutivo, pero sólo si hubiera una recomendación adoptada por la unanimidad de miembros de la JUNAE. Esto es lo que efectivamente ocurrió. Ante el crecimiento del Fondo, por no definirse programas de empleo para gastarlo a partir del 1/1/96 se suspende el aporte. El 1/1/96 se reduce el aporte al 0.10% de los salarios para ambas partes, por seis meses, lo que es prorrogado por un período igual. Finalmente el Dec. 118/98 restablece el aporte de las dos partes al 0.25% de los salarios, lo que se mantuvo hasta la actualidad.

públicos, jubilados y pensionistas y puede recibir donaciones o préstamos de organismos internacionales. A partir de 1996 también los empresarios deben realizar un aporte igual al de los trabajadores¹². Puede financiar actividades de formación profesional a trabajadores desocupados, rurales, trabajadores en actividad (cuando hay un convenio que prevean capacitación profesional) y en general a grupos con dificultades de inserción laboral, de acuerdo a lo que decida la JUNAE y también pueden preverse partidas para los trabajadores que realicen los cursos.

El hecho que sea la JUNAE el organismo administrador de los fondos ha dado lugar a una situación jurídica muy particular. Por un lado es un organismo asesor y quien adopta las decisiones es la DINAE. Pero la DINAE no tiene fondos propios pues la mayoría de los programas son financiados por el FRL, que es administrado por la JUNAE. Esto significa que si la JUNAE no aprueba el programa, el mismo no es financiado, con lo que la decisión de DINAE sería inoperante. El legislador probablemente quiso establecer un sistema de decisiones coherente con el de financiamiento: si el Fondo se crea por el aporte de trabajadores y empresarios es razonable que sean éstos los que adopten las decisiones sobre su destino. Sin embargo la situación jurídica final generó frecuentes problemas y dificultades en la implementación de los programas y en el propio funcionamiento de la DINAE/JUNAE.

La ley también prevé que hasta un 5% del total del Fondo pueda destinarse a la realización de investigaciones y estudios y autoriza el financiamiento de herramientas en proyectos productivos, el apoyo a las entidades de capacitación, actividades para el mejoramiento de la salud laboral y el funcionamiento de la propia Junta.

Dentro de la DINAE se creó una asesoría técnica y tres divisiones: investigación, formación profesional y programas especiales, además de un área contable.

El objetivo central de la División de Investigación es elaborar políticas de empleo, y uno de sus principales instrumentos para hacerlo era consolidar el Observatorio del Mercado de Trabajo. Con éste se buscó dar transparencia a la información existente en esta área y aportar elementos para diseñar programas concretos, poder planificar la actividad de la DINAE, elaborar políticas. Tiene un área Técnica y una de apoyo a los procesos estadísticos. El área Técnica a su vez tiene varias sub áreas:

- a) Seguimiento de la evolución del mercado de trabajo. Actualiza una base de datos sobre el mercado laboral y elabora informes mensuales de coyuntura sobre el mercado laboral y sus cambios. Mantiene contactos con informantes calificados y releva la oferta y la demanda de trabajo, poniendo esta información a disposición de la dirección de la DINAE y los diversos programas.
- b) Estudio de la oferta de empleo, identificando grupos objetivo de posibles programas de empleo, intentando profundizar hacia el interior de los grupos objetivos ya definidos, como grupos de mujeres, de jóvenes, realizando sugerencias de líneas de intervención institucional, y propuestas de formulación de programas
- c) Estudio de la demanda de trabajo del sector empresarial a través del estudio de los diferentes sectores productivos, proporcionando información sobre la situación de cada sector, las modalidades de selección de personal, las innovaciones tecnológicas, las calificaciones demandadas, para orientar en la decisión de cursos a realizar e informar también a las entidades de capacitación
- d) Análisis territorial. Se hace un seguimiento del mercado laboral de cada uno de los departamentos, actualizando informes de los mismos realizados a partir de un diseño de la DINAE e identificando

¹² La ley 16.737 del 5/1/96 obliga a los empresarios a aportar un monto similar a los trabajadores. El aporte de los empresarios no se efectiviza de forma inmediata, pues en ese momento los aportes estaban suspendidos. Desde el momento en que se restablecen en adelante, los aportes son de ambos sectores y en los mismos porcentajes.

grupos de población, actividades económicas relevantes, y emprendimientos productivos.

- e) Evaluación y seguimiento, que genera herramientas para evaluar los cursos, como el seguimiento a egresados, el análisis de las entidades de capacitación, etc.

El área informática tiene como cometido ser el soporte de las distintas áreas de la DINAE desde el punto de vista informático, brindando la información que las distintas divisiones soliciten y establecer las bases para la generación de un equipo especializado en la creación y el manejo de bases de datos.

La División de Formación Profesional tiene como cometido analizar los informes sobre las tendencias del mercado laboral y definir los programas de orientación y capacitación profesional, informando a los usuarios del Programa de Reconversión laboral la oferta de capacitación y la demanda de trabajo. Este departamento es el que recibe a los desocupados y los asesora sobre los posibles cursos a realizar. Debe elaborar perfiles de ocupaciones y coordinar la oferta de capacitación, así como contribuir a evaluar la eficacia de los programas y a las entidades de capacitación.

A la División de Programas Especiales de Empleo le corresponde coordinar los recursos técnicos y económicos y las iniciativas, proyectos y programas de empleo; promover la coordinación inter-institucional del sector público y privado, promoviendo la coordinación con las Intendencias del Interior del país, donde se implementen programas locales de empleo.

5.- Principales programas de la DINAE

Considerando que los programas comienzan a discutirse en el año 1995 y se definen en los años siguientes la etapa transcurrida no

puede definirse sino como piloto o exploratoria. En algunos casos los programas son elaborados y aprobados con todas las formalidades (antecedentes, objetivos, resultados esperados, dirección, financiamiento, etc) pero en otros estas formalidades no ocurren y se decide financiar una iniciativa que propone un sindicato o una empresa. Este es el caso del programa de calificación de los delegados de obra en la construcción para reducir el nivel de siniestralidad en el sector o el pedido de un pueblo de analizar sus posibilidades de reconversión productiva y laboral dado que el cierre de una fábrica de la que vivían la amplia mayoría de los pobladores no sólo generaba una situación social crítica sino que amenazaba su existencia¹³. A continuación se detallan los principales programas y líneas de acción seguidas hasta el presente.

Los programas de empleo instrumentados por la DINAE y financiados por el Fondo de Reconversión Laboral (FRL) se clasifican de acuerdo a la población objetivo en cuatro categorías: desempleados, trabajadores con problemas, sectores sociales con mayores dificultades de inserción laboral, microempresas. Además se describe el programa de competencias laborales.

5.1 Reconversión de Trabajadores en Seguro de Desempleo (TSD)

Este es el programa de empleo principal y el que insumió y sigue insumiendo más recursos. En el período en que el trabajador se encuentra en seguro de paro, la DINAE le ofrece, realizar un curso de recalificación. Le presenta una serie de cursos, el elige uno de ellos y mientras lo realiza recibe un subsidio adicional.

Aunque fue el programa central, como puede observarse en el Cuadro N° 5 en la realidad hubo algunos problemas importantes. En primer lugar no había en el país una oferta de calificación adecuada a esta demanda, ni

¹³ Se trata de Pueblo Aznarez, en el departamento de Maldonado, a unos 90 kms de Montevideo.

del sector público ni del privado. El volumen de cursos demandados hizo que con el tiempo fuera surgiendo una oferta educativa más diversificada y con los años se percibe una calificación de la oferta educativa, tanto pública como privada.

Por otro lado, si bien se definió la creación de un observatorio de empleo y se contrataron consultorías privadas para determinar los sectores en expansión y en contracción, los resultados no fueron inmediatos y no siempre pudieron ser utilizados. Esto determinó que la calificación que se ofrecía no siempre permitía la reinserción laboral. Por otro lado la asignación de los cursos se demoraron en su iniciación y fue frecuente que cuando se hicieron el trabajador ya estaba trabajando, con lo que el objetivo central de recalificación quedaba en cierta forma desvirtuada.

5.2 Trabajadores con problemas

Se implementaron una serie de programas para trabajadores en actividad, aunque con problemas, (posibilidades de quedar desempleado o necesidades especiales de recalificación dentro de la empresa), para grupos especiales de trabajadores y para trabajadores que inician un proyecto productivo. El centro de las actividades de los programas agrupados en este apartado es la recalificación profesional, pero en algunos de ellos también hay asistencia a microemprendimientos.

a) **“Trabajadores en actividad”**. Este programa tuvo como objetivo capacitar al trabajador mientras aun permanecía en actividad. Se establecieron una serie de condiciones: la capacitación solicitada debía estar relacionada con la mantención de los puestos de trabajo o la creación de nuevos, a partir de un informe técnico; debían ser empresas de más de 20 trabajadores y estar en sectores en expansión o en zonas privilegiadas por la DINA y debía existir un “convenio de calificación firmado entre la empresa

y el sindicato”. Los subsidios a estos cursos iban del 60 al 20%, reduciéndose cuanto mayor fuera la empresa. Este programa no fue muy utilizado.

b) **PROCAPRO (Programa de Capacitación Productiva)**. Fue un programa en el que los proyectos eran presentados por ONGs y básicamente tenían impacto local. Se trataba de proyectos productivos cuya viabilidad requería un apoyo, básicamente de formación profesional o de gestión empresarial. Se aplicó fundamentalmente en el interior del país y realizó la mayoría de los cursos en agroindustrias artesanales o de dimensión muy reducida.

c) **Programas de capacitación productiva en sectores o empresas**. Son programas especiales elaborados ante situaciones concretas en sectores en los que la calificación era condición para mejorar la empleabilidad. También debían contar con el respaldo de trabajadores y empresarios. En el sector marítimo, donde la reglamentación exigía tres cursos para tener el certificado para embarcarse, se realizaron estos cursos, posibilitando nuevas opciones laborales; en la construcción se implementó un programa de seguridad laboral, en el sector turismo se dictaron cursos en la costa, etc.

5.3 Sectores de más difícil inserción laboral

En este capítulo se incluyen los programas para jóvenes que abandonaron el sistema educativo, de familias con bajo nivel educativo, trabajadores rurales, discapacitados y un programa para igualar las posibilidades de ocupación de la mujer.

a) **Programas de jóvenes**. Se implementaron, con financiamiento del Fondo de Reversión Laboral dos programas destinados a jóvenes: PROJOVEN y Retorno al Aula. **PROJOVEN** se dirigió a jóvenes de bajos ingresos, de entre 17 y 24 años, que hubieran desertado del sistema educati-

vo y no tuvieran empleo ni formal ni informal. Implementó una capacitación para el empleo adecuada a esta población específica, dando importancia a la inserción social, a la adopción de hábitos de relacionamiento y también solía incluir actividades de recreación. También apoyó microemprendimientos, acompañando al joven en el proceso. Promovió la realización de pasantías.

Retorno al Aula es un programa que nació en el marco de PROJOVEN y tuvo por objetivo crear condiciones para que el joven que había desertado del sistema educativo técnico, retornara al mismo. El diagnóstico de partida fue que el joven había abandonado los estudios por problemas económicos, por lo cual el programa, primero localizó los estudiantes que habían abandonado y luego les otorgó una prima económica, si retomaban los estudios. El programa generó rechazo de los jóvenes que realizaban los estudios normalmente y no recibían subsidios, así como de los directores de las instituciones educativas y además no logró que los jóvenes volvieran al sistema. Al no lograr sus objetivos fue abandonado.

- b) **Programa de Trabajadores Rurales.** El objetivo fue recalificar al trabajador rural para facilitar su adaptación a los requisitos de calificación en un sector que está sufriendo cambios significativos. Se implementó en el interior del país, organizado por una ONG que nació haciendo programas de vivienda y tenía una importante infraestructura y vínculos con las sociedades locales. El programa preveía la capacitación del trabajador y su familia, tanto si era dependiente como si era un empresario pequeño y en algunos casos prestó asistencia a emprendimientos productivos.
- c) **Programa de Promoción de la Igualdad de Oportunidades a la Mujer.** Se trata de un programa cuya iniciación estaba previsto para fines de 1999 y buscaba mejorar las posibilidades de empleo

de las mujeres. Partía de demanda de calificación formuladas por mujeres de Montevideo y el Interior y preveía realizar cursos de calificación y otras actividades como las orientadas a mejorar la autoestima. Luego de la suspensión de actividades del año 2000, se espera que se implemente en el 2001.

- d) **Programa de Discapitados.** Tenía por objetivo realizar una capacitación específica a este grupo poblacional, intentar reinsertarlos laboralmente y favorecer la creación de microemprendimientos

5.4 Programas de apoyo a microempresas y autoempleo

Se implementaron dos programas de apoyo a microemprendimientos: CINCO y PIP¹⁴.

- a) **CINCO** es un programa de apoyo a microempresas de entre 4 y 19 trabajadores. El programa financia un diagnóstico de la empresa, una capacitación a medida y la asistencia técnica para mejorar su competitividad y mantención de los empleos. El modelo seguido es el CIMO, de México, aunque en Uruguay tuvo una dimensión muy inferior.
- b) **El Programas de Inversión Productiva (PIP)** otorgaba pequeños préstamos para compra de herramientas y equipos en proyectos productivos con dificultades de financiamiento. Son fondos presupuestales (no del FRL) y básicamente se aplicaron en el Interior del país. El retorno de los préstamos fue muy bajo.

5.5 Programa de Competencias Laborales

El programa de Competencias Laborales buscaba realizar una contribución de impacto estratégico al elaborar un sistema de competencias laborales y un registro de entidades de capacitación. Se requería definir aspectos legales, académicos, técnicos y tam-

¹⁴ Nota: PROCAPRO, analizado anteriormente, también es en cierta forma de apoyo a microempresas

bién prácticos, como quién se ocuparía de las certificaciones, vinculados a todo el sistema educativo. No era un programa similar a los anteriores y su concreción definitiva implicaba mantener su actividad en forma permanente, cosa que no ocurrió, pues el programa concluyó en el año 2000 y desde ese entonces no fue continuado.

El sistema de competencias implica un marco teórico para encauzar diferentes actividades en el área de la elaboración de la política de empleo y formación profesional. Aporta una metodología para la definición de las categorías laborales y la formación profesional necesaria sobre bases modernas, que consideran los atributos necesarios para desarrollar cada tarea y, a partir de ello, elaborar programas y políticas de formación profesional. La elaboración del Registro de Entidades de Capacitación (RUEC) y acciones para su adaptación permite operar también en la oferta educativa, para que ésta se adapte mejor a la demanda de capacitación que requiere la actividad productiva.

El programa tuvo un Comité de consulta cuatripartito. Gobierno, empresarios, trabajadores y sistema educativo, que al final del proyecto aprobaron un documento sobre el tema.

6.- Financiamiento y costo de las políticas de empleo

En este punto se analizarán las fuentes de financiamiento de las políticas de empleo y los costos de las mismas, agrupadas en los ítems vistos anteriormente.

6.1. El financiamiento de las políticas activas

El financiamiento de las políticas activas de empleo implementadas desde 1993 con la creación de la DINA E y la JUNAE tuvo tres fuentes principales:

- Aportes de actores sociales, de un tributo correspondiente a un porcentaje igual al 0,25% de los salarios aportado por los trabajadores dependientes, que luego fue complementado por un porcentaje similar aportado por los empresarios, a partir de 1996, con los cuales se constituyó el Fondo de Reversión Laboral,
- Partidas presupuestales que en el presupuesto del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, correspondían a la DINA E, dirección encargada de elaborar e implementar las políticas de empleo,
- Aportes especiales, realizados por diversas instituciones actores como organismos del estado en la que participaron en la implementación de algunos programas descentralizados; empresas que realizaron aportes para financiar programas de capacitación a sus trabajadores; organismos internacionales que financiaron programas especiales, como es el caso de Competencias Laborales, financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo.

En el Cuadro N° 4 se indica para cada uno de los años que se estudian, es decir de 1995 a 1999 cuanto representó cada uno de estas fuentes de financiamiento¹⁵.

CUADRO N° 4
Financiamiento políticas activas
(en dólares americanos)

Años	Aportes actores	Presupuesto	Total tributarios	Otros	Total
1995-1999	29.557.029	2.793.251	32.350.280	1.029.547	33.379.827
Estructura en %	88,55	8,37	96,92	3,08	100,00
Promedio anual	5.911.406	558.650	6.470.056	205.909	6.675.965

Fuente: Juan Manuel Rodríguez "Costo y financiamiento de las políticas de empleo en Uruguay"

¹⁵ Juan Manuel Rodríguez, "Costo y financiamiento de las políticas de empleo en Uruguay 1995-1999" OIT, 2001 (mimeo)

Puede observarse con claridad que el Fondo de Reconversión Laboral, es decir los aportes realizados por trabajadores y empresarios para implementar estas políticas son la fuente principal de financiamiento, con el 88.55 % del total. Si sumamos a esta cifra la partida presupuestal para financiar la DINA E, que alcanzó al 8.37 % del total, se alcanza el 96.92% del total del financiamiento.

Los aportes extraordinarios han sido hasta el presente, una cifra poco significativa en el total (3.08 %). Sin embargo esta cifra puede ser algo engañosa, dado que se refiere a la totalidad de los ingresos de los cinco años analizados. En los tres primeros años casi no existen aportes especiales, la totalidad de los mismos se concentran en los dos últimos años, en los cuales representan una cifra superior en el financiamiento (6.47 % en 1999), aunque sigue siendo pequeña en el total.

La conclusión de este cuadro es que en los cinco años se invirtieron algo más de 33 millones de dólares en políticas activas de empleo, lo que representa un promedio anual de 6,6 millones de dólares. En este período los aportes de los actores sociales también fueron de cifras muy diferentes. En 1996 y

1997 los ingresos por este concepto son muy inferiores a los otros años, lo que se debe a la reducción de los porcentajes de aporte, en esos años.

Cuando los programas comenzaron a definirse e implementarse, el Fondo se reduce y los porcentajes de aporte iniciales se restablecen. El ingreso anual normal por este concepto, entonces, se aproxima más al de los últimos años, que al ingreso promedio del período, ubicándose entre 7 y 9 millones de dólares anuales, dependiendo del nivel de actividad productiva.

6.2 El costo de los programas de empleo por población objetivo

Los costos totales de cada programa se extrajeron del capítulo 2 de este trabajo, donde se analizaron los costos de cada uno de ellos. El costo total de los programas descentralizados, siguiendo el mismo criterio utilizado para la determinación de los costos unitarios totales, fue determinado tal como se indica en el anexo metodológico correspondiente.

Cuadro N°5
Gastos totales en Programas de empleo, por población objetivo 1985/89
(en dólares americanos)

Programas	1995/99	%
1 Desempleados (TSD)	37.628.844	85.75
2 Ocupados con problemas	1.562.785	3.56
3 Jóvenes	1.075.255	2.45
4 Trabajadores rurales	166.328	0.38
5 Discapacitados	69.799	0.16
6 Apoyo a Empresas	1.164.195	2.65
7 Otros*	2.214.774	5.05
Total	43.881.980	100

Se incluye en este rubro el 20% del Presupuesto de DINA E no asignado directamente a los programas, el Programa Competencias Laborales y las investigaciones externas contratadas por la DINA E.
Fuente: Idem Juan Manuel Rodríguez .

La parte central de la actividad fueron los programas de recalificación profesional, que insumieron el 92.31 % del total de gastos, mientras los programas de apoyo a microemprendimientos representó el 2,65 % de los gastos totales. El programa de Trabajadores en Seguro de Desempleo, unitariamente fue el que insumió más recursos, alcanzando al 85,75 % del total.

tos estructurales del país. Pero su dimensión supera los límites de este trabajo, por eso en este producto el objetivo será más limitado.

7. Temas de reflexión

Las reflexiones se limitarán a las políticas de empleo implementadas. Los otros temas tratados en el trabajo sin duda que también merecen ser objeto de estudio porque hay cambios trascendentales que afectan aspec-

7.1 La importancia del gasto en políticas de empleo

Se intentará medir la importancia relativa que se le dio a las políticas de empleo aplicadas por la DINAE. Se utilizarán tres indicadores: la participación del total del financiamiento de las políticas activas en el presupuesto nacional; gastos efectivos en programas de empleo en el presupuesto nacional y en el Producto Bruto Interno.

Cuadro N°6
Importancia del Gasto en Políticas de Empleo
(en %)

Año	Aportes al FRL Presupuesto	Gasto en pol Empleo Presupuesto	Gasto en pol. Empleo PBI
1995	0.27	0.088	0.015
1996	0.07	0.142	0.016
1997	0.09	0.248	0.050
1998	0.16	0.294	0.061
1999	0.20	0.284	0.064
Prom. Anual	0.16	0.221	0.044

Fuente: Idem Juan Manuel Rodríguez.

Los ingresos regulares de las políticas activas provienen de dos fuentes: los aportes de los trabajadores (o trabajadores y empresarios, según el año) y los gastos previstos en el Presupuesto Nacional para financiar el funcionamiento de la DINAE. El aporte presupuestal no tiene grandes variaciones y no es una cifra significativa en el total, pues nunca alcanza al 10% del total de ingresos. Las variaciones provienen entonces del aporte de los actores sociales. El financiamiento de las políticas de empleo en los cinco años

significó un promedio de 0.16% del gasto presupuestal anual total.

En cuanto a la participación del gasto en políticas en el presupuesto nacional en los años analizados hay una tendencia creciente, que se explica por la consolidación del trabajo de la DINAE/JUNAE y la implementación de más programas y el promedio anual es el 0.22%. En el PBI la participación es menor, 0.44%, lo cual es una cifra poco significativa comparada con los

países de la OCDE, que van del 0.93 % en Grecia al 4,88% en Irlanda¹⁶.

Parece claro que las políticas de empleo no han sido un objetivo prioritario del gasto presupuestal en la década de los noventa. Nada indica que esta prioridad vaya a cambiar, por lo menos durante el gobierno que asumió en el año 2000, pues además del hecho objetivo que los porcentajes de aporte de los actores y el porcentaje aportado por el gobierno central no han tenido variaciones significativas, el propio Ministro de Economía ha declarado que no cree en las políticas activas.

Las políticas de empleo aplicadas no son resultado de coordinación con otras actividades públicas en el área de la industria, el agro o los servicios. Sólo el sector educativo participa de las actividades de la DINAE y sobre todo como oferente de la capacitación.

La conclusión económica ha decidido no intervenir en la promoción de sectores productivos (sólo vitivinicultura, forestación y turismo, y quizá mínimamente algún otro), por lo cual no existen políticas activas y de capacitación profesional coordinada. La actividad de la DINAE no tiene un lugar importante en los objetivos gubernamentales.

7.2 El FRL, la eficiencia de los programas y la focalización de las políticas

El costo unitario de las políticas de recalificación profesional es muy diferente en los diversos programas. Para dar un ejemplo en el programa de desocupados el costo unitario por beneficiario es 60,9% superior al de PROJOVEN. La explicación de esta diferencia puede ser muy diversa, pero el curso elegido, la cantidad de horas, la forma

de licitación, son factores que entre otros influyen en ese resultado. Sin embargo al analizar las exigencias que tienen las entidades de capacitación en los dos programas, parecería que son superiores en PROJOVEN, donde, por ejemplo el pago de los cursos está condicionado a la realización de pasantías, exigencia que no tiene el programa de desocupados. Con esto, entonces la diferencia aumentaría. En todo caso este parece un tema relevante a ser analizado, dado que de ello depende una buena utilización del Fondo.

El tema anterior es más grave si consideramos que el monto actual de los ingresos del Fondo permiten atender solamente a una parte de los potenciales beneficiarios, por lo menos si se mantiene la legislación actual. Las cifras de las posibles poblaciones objetivos, de los programas de empleo, se indican a continuación.

Posibles poblaciones objetivos (promedio anual 1995/1999)

Desocupados ¹⁷	59.400
Desocupados con causal despido.	26.988

Si se estima que los ingresos del FRL podrían alcanzar a 9 millones de dólares anuales, de mantenerse el gasto por beneficiario actual de TSD, es decir 1.357 dólares, sólo se podrían atender anualmente 6.632 trabajadores, cifra inferior a la menor de las poblaciones objetivos posibles, pues esta cifra es el 11,16 % de los desocupados y el 24,57 % de los que cesaron su trabajo por haber sido despedidos. El porcentaje que se podría recalificar sería menor si consideramos el costo unitario correspondiente a los que aprobaron los cursos.

Pero si el gasto unitario se ubicara en los niveles de PROJOVEN (847 dólares por beneficiario) se podrían atender a 10.625 trabajadores por año, que igualmente es una cifra inferior a cualquiera de las posibles poblaciones beneficiarias.

¹⁶ Cifras correspondientes al año 1988-89. Informes OCDE, "Políticas de mercado de trabajo en los noventa" 1991, MTSS, Madrid.

¹⁷ Esta cifra es estimada, pues no existen cifras de la cantidad de beneficiarios del seguro de desempleo sino de las prestaciones pagadas por el BPS cada mes. Como cada trabajador tiene derecho a recibir seis prestaciones –y puede ser mayor– por lo cual hay repeticiones. Para este cálculo se estimó, de acuerdo a algunos estudios, que en promedio los trabajadores recibían cuatro prestaciones.

Estos cálculos tienen algunos supuestos que difícilmente se cumplan en su totalidad. Por ejemplo suponen que todos los desocupados se acogerán al derecho que tienen a la recalificación, lo cual seguramente no ocurra, aunque sería deseable que muchos lo hicieran.

Pero debe tenerse en cuenta, por otro lado, que no se están considerando los gastos de los otros programas de empleo. En las cuentas anteriores se está suponiendo que todo el FRL se destina a los trabajadores desocupados, es decir al Programa TSD. Esto no es razonable, porque hay otras poblaciones objetivo y otros programas, que también exigen recursos. Si se mantuvieran todos o algunos de estos programas que no son TSD los recursos que quedarían disponibles se reducirían.

La conclusión es que incluso con el mayor nivel de eficiencia implementado hasta ahora para atender a la población objetivo establecida en la ley, en el sentido más estricto, es decir los desocupados, el FRL no es suficiente para cumplir las exigencias legales. Considerando que no parece previsible un aumento de Fondo, es necesario focalizar mejor la población objetivo y mejorar la eficiencia del gasto, aspectos en los cuales existen indicadores de que es posible mejorar la eficiencia, aunque no se modifique totalmente la situación antes indicada..

7.3 El impacto empleo de las políticas

Las cifras del desempleo en el período analizado no se reducen sino que incluso crecen. Esta constatación, sin embargo, no debería ser considerada como un argumento contra las políticas de empleo, dado que es reconocido que las mismas no generan puestos de trabajo, sino que facilitan la empleabilidad de los beneficiarios. Por esto mismo es de vital importancia el análisis de si efectivamente logran este resultado.

De acuerdo a la última evaluación realizada a los beneficiarios del TSD, el impacto del programa, comparado con una población testigo, no beneficiada por el mismo, no es relevante. Aunque existen factores de los que se podría inducir diferencias en las características de las poblaciones consideradas, el propio informe señala que estas diferencias pueden modificar algo los resultados pero no sus conclusiones centrales. Las evaluaciones realizadas anteriormente no tuvieron esta modalidad.

Si estos datos se ratificaran (se conoce solamente de la primera parte del informe) un análisis en profundidad sobre las políticas de empleo debería considerarse imprescindible, dado que su impacto en la empleabilidad podría estar en cuestión.

En PROJOVEN se realizó una evaluación de los resultados en cada llamado a licitación, pero utilizando una población testigo solo en los inicios del programa, al fin de la etapa piloto del mismo. Los resultados son buenos en términos de inserción laboral, pero lamentablemente las siguientes evaluaciones no mantuvieron esta modalidad.

El seguimiento realizado permite inducir que los resultados son estables, pero sería útil que las evaluaciones con población testigo tuvieran una frecuencia mayor.

Podría pensarse que en la realización del seguimiento permanente de las políticas, una evaluación profunda de las mismas tienen un costo importante que no se justifica cuando los recursos ya son escasos. Sin embargo, la experiencia de países con trayectoria más prolongada en políticas activas de empleo, indica sin lugar a dudas que identificar las políticas eficaces no es un proceso sencillo y que requiere un tiempo prolongado. Si agregamos a este hecho, que algunas evaluaciones realizadas ponen en duda la eficacia de las políticas implementadas, el gasto en investigación, en evaluación y en análisis, puede ser un requisito imprescindible para realizar definiciones que permitan alcanzar los objetivos buscados.

7.4 El funcionamiento de la DINAE/JUNAE y la eficiencia de los Programas

El fundamento de la creación de la JUNAE como organismo asesor de la DINAE recoge las ópticas de los actores involucrados (y financiados) de las políticas de empleo. La JUNAE debería captar los intereses de trabajadores y empresarios, sus dificultades y a partir de ello elaborar los programas.

Esta visión probablemente imaginará a la JUNAE como un organismo de debate creativo sobre la situación del mercado de trabajo, las dificultades para crear o mantener puestos de trabajo, sobre las experiencias de otras regiones, en fin como un organismo de fuerte y fundamental debate. Una actividad de este tipo requeriría importante dedicación horaria por lo cual se asignaron fondos para que ella fuera posible.

Los hechos parecen indicar que la realidad fue muy diferente. Es probable que al realizar el diseño institucional se partiera de supuestos poco realistas. Por ejemplo para captar los problemas educativos de la inserción laboral, las instituciones representadas (PIT-CNT y COSUPEM), deberían desarrollar una actividad, con los requisitos técnicos adecuados para ese objetivo. No es claro que esto efectivamente ocurra, aunque existan comisiones o ámbitos para tratar el tema del empleo, particularmente a nivel sindical.

Un estudio sobre el trabajo de la JUNAE, releva la opinión de sus directores, así como de funcionarios de la DINAE (en general profesionales) y otras personas vinculados a su actividad (académicos, directores de programa). Entre las críticas que se formula a su gestión incluye que fue un ámbito más administrativo que de elaboración de políticas. Se indica que ocupó una parte importante de su tiempo en problemas ejecutivos o administrativos (si un trabajador podía tener faltas, por ejemplo, situaciones de participantes concretos en un curso y problemas de este tipo), pero no fue un ámbito de debate y reflexión sobre las políticas a seguir.

De hecho el doble carácter de la JUNAE de asesor de la DINAE y de administradores

del FRL puede dar lugar a formas muy diversas de trabajo. La JUNAE aprobaba cada gasto de cada programa, lo cual no sólo entorpecía la ejecución de los mismos (y reducía sus resultados) sino que ocupaba en ello la mayor parte de su tiempo, es decir, en tareas administrativas.

Hay otras formas de ejecutar esta función (que asignada por la ley de creación de la misma), como elaborar indicadores de resultados y evaluar su obtención luego de la ejecución de cada programa. Y si los resultados de la gestión de un programa no son buenos, introducir los cambios para mejorarlos. Un trabajo de este tipo dejaría tiempos libres, que podrían dedicarse a la reflexión y estudio del mercado de trabajo, así como a la definición de las políticas más adecuadas. Durante el año 2000 el centro de las demandas sindicales fue que el Poder Ejecutivo reforzara el FRL, que estaba desfinanciado. Independientemente de que esta opinión es defendible, por los argumentos dados en el punto 7.2, también es claro que la eficacia del uso de los fondos debe ser analizada y parecen existir espacios a lograrlo.

Podría pensarse que la definición de las prioridades que cada año se realizan sobre el destino de los recursos, podría ser la conclusión de una reflexión que con una frecuencia regular, se hiciera a partir de informes sobre los resultados de cada una de los programas implementados y de la situación del mercado de trabajo, el problema del desempleo y los cambios de las demandas de calificaciones.

No abordar instancias de reflexión como esta puede derivar en la rutina de seguir implementando los programas definidos, simplemente porque son los que existen. La definición de las políticas de empleo, la prioridad que se da a cada una de ellas en la disposición de fondos, debería decidirse a partir de tres temas centrales: la situación específica del mercado de trabajo en cada año, la cuantificación de sus costos relativos y la evaluación de los resultados de cada programa. Esta modalidad operativa podría permitir, aun en el caso que no aumentaron los recursos destinados a estas políticas que mejorar la eficiencia de su gasto y los resultados; y la JUNAE/DINAE elaboraría su nivel de análisis, reflexión y calidad decisiones.

CASO ARGENTINO

MERCADOS LABORALES Y POLITICAS OCUPACIONALES *

Agustín Salvia¹

Agustín Salvia: *Doctor en Ciencias Sociales, Colegio de México (1995). Consultor del Banco Mundial en el Ministerio de Trabajo de la Argentina en temas de evaluación de políticas y programas de empleo. Profesor Titular y de Postgrado en la Universidad de Buenos Aires y en la Universidad Católica Argentina. Autor de libros y múltiples artículos sobre temas sociolaborales.*

* El estudio de A. Salvia, no contempla el período Post. De la Rúa (Diciembre 2001-Marzo 2002)

¹ La elaboración de este informe fue posible a través de reunir la colaboración de los equipos de investigación integrados al “Programa Cambio Estructural y Desigualdad Social” Proy. UBACyT AS058, con sede en el Instituto de Investigaciones Gino Germani de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Para tal efecto se contó con la coordinación y la participación de las Licenciadas Silvana Tissera y Juliana Persia.

1. Introducción

El objetivo de este trabajo es hacer una descripción de los efectos de la globalización en los mercados de trabajo urbanos de Argentina y sobre las políticas laboral y de empleo desplegadas por el Estado Nacional para hacer frente a los nuevos problemas que se generan en el mundo del trabajo.

Existe consenso para afirmar que los problemas laborales y de empleo que registra la economía argentina son de tipo estructural y que su gestación no es reciente. Sin embargo, también es cierto que la desocupación y la precariedad laboral se multiplicaron en la última década a partir de la puesta en marcha de una política de reformas estructurales y al mismo tiempo que tenía lugar una reactivación de la economía. En este marco, el fenómeno del desempleo pasó a constituirse en el principal factor de exclusión social y en un tema obligado de la agenda pública.

Frente a este panorama complejo resulta relevante considerar la problemática del empleo en el contexto económico y político-institucional más amplio que la ha convertido en una cuestión pública y a partir de la cual se procura explicar y resolver su particular persistencia y gravedad. En este sentido, el complejo panorama económico-laboral de la Argentina de los 90 parece aclararse cuando se aborda el proceso desde la perspectiva del conflicto social y de las cambiantes condiciones políticas, económicas y sociales.

Al respecto, algunos interrogantes surgen de analizar esta problemática, como por ejemplo: *¿qué ha sucedido en Argentina que expresa síntomas socio-ocupacionales de haber sufrido una profunda transformación tecnológica y productiva, cuando en realidad dichos cambios se dieron en forma selectiva y aislada? ¿Hasta dónde los problemas de empleo han sido el resultado de las medidas estructurales o de los efectos recesivos que ha atravesado la economía?*

¿Qué se hizo y hasta dónde las Políticas Públicas buscaron y lograron modificar el escenario de crisis que caracteriza al mercado laboral argentino, o, por el contrario, colaboraron a su deterioro? ¿Cuál fue el arsenal de medidas adoptado para tal fin y cuál fue el alcance, la eficacia y la eficiencia de las mismas?

En virtud de organizar la ocurrencia de estos fenómenos, se exponen aquí algunas evidencias sobre las transformaciones en el campo económico-institucional, el empleo y las relaciones laborales. Al respecto, la pregunta que orienta este análisis es: *¿qué ha cambiado en el mercado de trabajo, las relaciones laborales y las condiciones de empleo en Argentina a partir del programa de reformas y el nuevo modelo económico?*

2. El Programa Económico y los Problemas de Empleo en los '90

2.1. Reformas Estructurales y Ciclos Económicos en una Argentina Recesiva

A principio de la década del '90, al igual que otras economías latinoamericanas, Argentina experimentó un ciclo de reactivación productiva en el marco de la aplicación de un programa de férrea estabilización monetaria y reformas estructurales. Este programa comprendió, entre otros aspectos, la apertura de los mercados a la competencia internacional, la privatización de empresas públicas, el fortalecimiento de políticas impositivas y fiscales de inversión y el control de la inflación a través de una caja de convertibilidad².

² El Régimen de Convertibilidad establecido en abril de 1991 creó una moneda convertible en una relación de 1 peso = 1 dólar y prohibió cualquier emisión monetaria sin el respaldo de divisas en las reservas del Banco Central. Introducido por Ley del Congreso, el régimen eliminó la discrecionalidad gubernamental sobre las políticas monetarias y de cambio (Gerchunoff y Torre, 1996).

Se esperaba con ello crear una economía competitiva, diversificada y flexible capaz de sortear los choques externos después de un período de transición. La manera en que la economía reaccionó entre 1991 y 1993 brindó esperanzas de que esto podía ser factible. Pero el proceso de transición fue interrumpido por la crisis del Tequila a fines de 1994, y si bien el nivel de actividad se recuperó a mediados de 1996 y hasta 1998, una serie de nuevos choques externos (crisis financiera del sudeste asiático, la crisis rusa y la devaluación del real brasileño), junto a la retracción del crédito internacional para los países emergentes, abrieron paso a una prolongada recesión que dura ya más de 30 meses. (Ver Cuadro 1a y Gráfico 1.)

Esta situación de “depresión” se mantiene actualmente, a mediados de 2001 –a casi dos años del cambio de Gobierno-, habiéndose ensayado, y sin que hayan tenido efecto positivo, planes de ajuste fiscal, reformas estructurales, medidas heterodoxas de reactivación e importantes acuerdos de renegociación de la deuda pública.

Cabe destacar que la crisis del sector externo argentino se ha visto particularmente agudizada en los últimos años como efecto combinado del aumento del llamado “riesgo país” y la incapacidad de la balanza comercial. Al respecto, destaca la vigencia de un sistema de aranceles francamente favorable a las importaciones, junto al mantenimiento de un tipo de cambio fijo no sólo convertible al dólar de EEUU, sino también sobrevaluado con respecto a éste y, por lo mismo, frente a la mayoría de las monedas del mundo (a esto cabe sumar la caída del tipo de cambio real favorable que se tenía con Brasil). (Ver Cuadro 1b.)

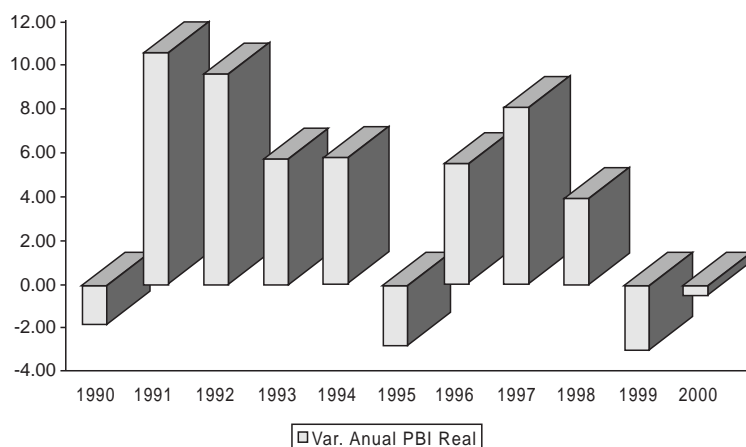
En cuanto al mercado interno, se mantiene su contracción como efecto de la pérdida de capacidad adquisitiva de los sectores medios, la elevada desocupación, la altas tasas de interés, el deterioro de las pequeñas y medianas empresas y la aplicación sistemática por parte del Estado de medidas de ajuste que afectan aún más la demanda interna y han paralizado las inversiones en infraestructura.

De esta manera, la actual falta de confianza de los inversores se ve alimentada por un contexto desalentador dominado por la inestabilidad política, el déficit fiscal, el achicamiento estructural del mercado interno y una irregular competitividad externa de la economía.

Por otra parte, cabe llamar la atención acerca de que la crisis no ha afectado a todos los sectores productivos por igual. Justamente, destaca la convivencia en este mismo escenario de un sector oligopólico, altamente dinámico y concentrado, vinculado a actividades primarias, servicios públicos privatizados o algunos bienes y servicios especializados, el cual mantiene su nivel de crecimiento y de ganancias en plena crisis, atento al comportamiento de los mercados globales y con relativa independencia del mercado interno.

Durante al menos los últimos veinticinco años la economía argentina se ha caracterizado por la volatilidad y la incertidumbre, muy vulnerable al comportamiento del sector externo. La situación actual –pos apertura y reformas estructurales- muestra una profundización de este rasgo, junto a una dualización del aparato productivo y de la estructura social, como los componentes estructurales más destacados del sistema.

Gráfico 1: Evolución del Producto Bruto Interno 1990-2000
(Variación Anual % PBI Real)



Fuente: Programa Cambio Estructural y Desigualdad Social - Instituto de Investigaciones Gino Germani, FCS-UBA, con base en datos de la Subsecretaría de Programación Económica.

Cuadro 1a: Indicadores Económicos - Argentina 1990 – 2000

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Variación del PBI real (Tasa de variación anual)	-1,8 %	10,6 %	9,6 %	5,7 %	5,8 %	-2,8 %	5,5 %	8,1 %	3,9 %	-3,0 %	-0,5 %
Variación de la Inversión Interna Bruta (Var. Anual)	-16,9%	29,9%	32,6%	15,3%	20,7%	-16,0%	8,8%	26,5%	6,5%	-12,8%	-8,3%
Variación del Consumo (Var. Anual)	-1,6 %	14,8 %	13,2 %	5,3 %	6,7 %	-5,8 %	6,1 %	7,8 %	3,6 %	-2,2 %	-0,1
Remuneraciones Reales ^{a/} (Base 1990=100)	100	95	99	100	100	106	104	105	107	108	106
Variación remuneraciones ^{a/} (Var. Anual)	-9,5 %	-5,0 %	4,1 %	1,2 %	0,1 %	5,4 %	-1,5 %	0,7 %	1,2 %	1,8 %	-1,9
Índice precios consumidor (Var. Anual)	1344 %	84,0 %	17,5 %	7,4 %	3,9 %	1,6 %	0,1 %	0,3 %	0,7 %	-1,8 %	-0,7 %
Saldo cuenta corriente (Millones de U\$S)	4.552	-647	-5.488	-8.003	-10.949	-4.938	-6.468	-12.036	-14.603	-12.444	-9.361
Exportaciones de bienes (fob) (Millones de U\$S)	12.353	11.978	12.235	13.118	15.839	20.263	23.760	26.430	26.441	23.318	26.298
Importaciones de bienes (cif) (Millones de U\$S)	4.077	8.275	14.872	16.784	21.590	20.122	23.728	30.450	31.404	25.537	25.129
Saldo de Balanza Comercial (Millones de U\$S)	6.522	1.792	-1.396	-2.369	-4.139	2.357	1.760	-2.123	-3.117	-771	2.543
Deuda Pública (Millones de U\$S)	54.672	86.912	85.196	81.761	86.828	92.091	104.805	109.201	112.357	121.877	128.018
Deuda Externa Púb. y Priv. (% del PBI)	44,0 %	47,7 %	39,6 %	38,7 %	40,1 %	45,2 %	48,9 %	49,9 %	51,4 %	55,1 %	56,7 %

a/ Salarios correspondientes al sector público y privado registrado.

Fuente: Con base en datos del BCRA y de Subsecretaría Económica y Regional-MEySP. Se tomaron elaboraciones realizadas por el CEI. A partir de 1993, el PBI está medido a precios constantes del mismo año. Valores al cierre de cada período.

Cuadro 1b: Tipo de cambio real^{a/} con EEUU y Brasil según Índice de Precio al Consumidor (IPC) - Argentina 1991 – 1999

-Base Abril 1991 = 1-

Años	EEUU	BRASIL
1991	1.008	0.967
1992	0.820	0.713
1993	0.769	0.719
1994	0.757	1.001
1995	0.754	1.393
1996	0.775	1.507
1997	0.789	1.505
1998	0.792	1.437
1999	0.819	0.985
2000	0.855	1.053

^{a/}El tipo de cambio real se calcula, por ejemplo, con respecto al dólar de EEUU, aplicando la siguiente fórmula $TCR = (TCN\$ / U\$\$ * IPC\ EEUU) / IPC\ Arg.$ Donde: TCN \$ /U\$\$ es el Tipo de Cambio nominal (\$ por U\$\$); IPC EEUU es el Índice de Precios al Consumidor de EEUU; y el IPC Arg. Es el Índice de Precios al Consumidor en Argentina.

Fuente: Elaborado por la Secretaría de Política Económica con información INDEC, Fondo Monetario Internacional y The Economist.

2.2. Reformas Económicas y Evolución del Empleo

Un balance en términos de empleo, desempleo y exclusión social

Iniciada la década del 90, las privatizaciones, la apertura económica y la adopción de un patrón de cambio fijo crearon condiciones de estabilidad y confianza necesarias para inducir a un proceso de inversión productiva. Pero también estas condiciones generaron un crecimiento vertiginoso del desempleo, asociado fundamentalmente a un cambio tanto en las estrategias de las firmas como de los hogares.

El crecimiento económico y del empleo suelen estar relacionados de manera estrecha y directa, y si bien los procesos de reformas estructurales establecen una transición a esta dinámica, la vinculación tiende en general a imponerse como necesaria. En el caso argentino, esta relación estuvo lejos de verificarse durante los años de crecimiento que

acompañaron al programa de cambios estructurales.

La naturaleza de las medidas y los choques externos e internos que experimentó la economía introdujeron una situación compleja y estructural cuya salida no parece cercana. Al respecto, cabe señalar que un rasgo particular de esta estructura es su fuerte segmentación en términos de modernidad y exclusión.

En cualquier caso, la gravedad y complejidad del escenario laboral argentino caben ser explicados a partir de las reglas y oportunidades de intercambio que impuso el modelo económico a los agentes y actores sociales.

En términos generales, el Cuadro y Gráfico 2 permiten evaluar el comportamiento seguido por las principales variables del mercado de trabajo urbano a lo largo de los ciclos económicos de la década:

- a) Los logros alcanzados en materia de estabilización y reactivación económica – entre 1991 y 1994- no redundaron en una

creación de puestos de trabajo en igual magnitud. En esta fase mientras el PBI creció un 29%, el empleo urbano sólo lo hizo un 4% (por debajo del crecimiento demográfico). La mayor pérdida de puestos de trabajo de este período tuvo lugar en el sector informal y cuenta propia no profesional, así como en el sector público (administración central y empresas privatizadas).

- b) Pasado este primer período, el impacto recesivo de la crisis del Tequila –1995– produjo una fuerte destrucción de puestos asalariados formales de baja y media calificación, lo cual ocasionó un aumento de la desocupación abierta, mayor rotación laboral y un elevado refugio en el subempleo por parte de trabajadores secundarios. Justamente, el desempleo de trabajadores primarios produjo un aumento sinérgico de la fuerza de trabajo activa de los hogares en procura de reemplazar o compensar ingresos.
- c) La reactivación pos Tequila (1996-1998) resultó la fase más activa en materia de generación de empleos. Durante este período tuvo lugar un aumento neto de 800 mil nuevos puestos de trabajo. Pero este efecto duró poco y su alcance no dejó de ser limitado en cuanto a la calidad de la mayoría de los empleos creados. En este contexto, el sector moderno mantuvo su política de reconversión, desplazando trabajadores de baja calificación y rotándolos por empleados de nivel técnico o profesional.
- d) El estancamiento económico del período 1999-2000 muestra una cristalización de condiciones estructurales de desocupación, subempleo y precariedad laboral. Al mismo tiempo que el sector formal realiza un nuevo ajuste en el nivel de personal y continúa aumentando la oferta de fuerza de trabajo desde y hacia el sector informal.

Es decir, en términos de balance, se destaca el deterioro del mercado laboral a lo largo de la década, como un rasgo característico tanto de las fases de crecimiento (1991-1994 y 1996-1998) como de crisis (1995-1996 y

1999-2000). Las principales evidencias de este proceso pueden ser sintetizadas a través de los siguiente datos:

- 1) En primer lugar, cabe observar el incremento sistemático de la oferta laboral, como un rasgo característico de todo el período. La tasa de actividad creció un 9,5% entre 1990 y 2000, estimándose actualmente en 13,9 millones de personas la población económicamente activa a nivel urbano.
- 2) En segundo lugar, nótese la caída de los puestos de más de 35 horas semanales. Este proceso dejó como saldo una disminución –entre 1990 y 2000– del 10% en la tasa de empleo pleno, lo cual señala un stock de 9,7 millones de ocupados y un déficit de al menos 1 millón de puestos de trabajo de estas características.
- 3) Dado este déficit, tuvo lugar un aumento en la misma magnitud del subempleo visible, llevando el número de subocupados horarios a 2 millones de trabajadores. A la vez que la desocupación abierta creció entre 1990 y 2000 un 200%, alcanzado actualmente a otras 2 millones de personas.
- 4) Por último, los problemas de empleo, medidos en estos términos, alcanzan en la actualidad al 30% de la población económicamente activa urbana (4 millones de personas). Si a ello se le suma el conjunto del empleo informal –incluida la subocupación horaria– (5,8 millones), el déficit de empleo pleno y formal urbano asciende a 7,8 millones de puestos (57% de la población económicamente activa).

Cuadro 2: Indicadores Laborales – Aglomerados Urbanos EPH 1990 - 2000.
Tasas % - EPH Onda Octubre

Tasas	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Actividad ^{a/}	39.0	39.5	40.2	41.0	40.8	41.4	41.9	42.3	42.0	42.8	42.7
Empleo ^{b/}	36.5	37.1	37.4	37.1	35.8	34.5	34.6	36.5	36.9	36.8	36.5
Empleo Pleno ^{c/}	33.0	34.0	34.1	33.3	31.6	29.3	28.9	31.0	31.2	30.7	30.3
Desocupación ^{d/}	6.3	6.0	7.0	9.3	12.2	16.6	17.3	13.7	12.4	13.8	14.7
Subocupación ^{e/}	8.9	7.9	8.1	9.3	10.4	12.5	13.6	13.1	13.7	14.3	14.6

Fuente: Programa Cambio Estructural y Desigualdad Social - Instituto de Investigaciones Gino Germani, FCS-UBA, con base en datos EPH-INDEC.

a/ La tasa de actividad está calculada como porcentaje entre la población económicamente activa (ocupados más desocupados) y la población total.

b/ La tasa de empleo está calculada como porcentaje entre la población ocupada y la población total.

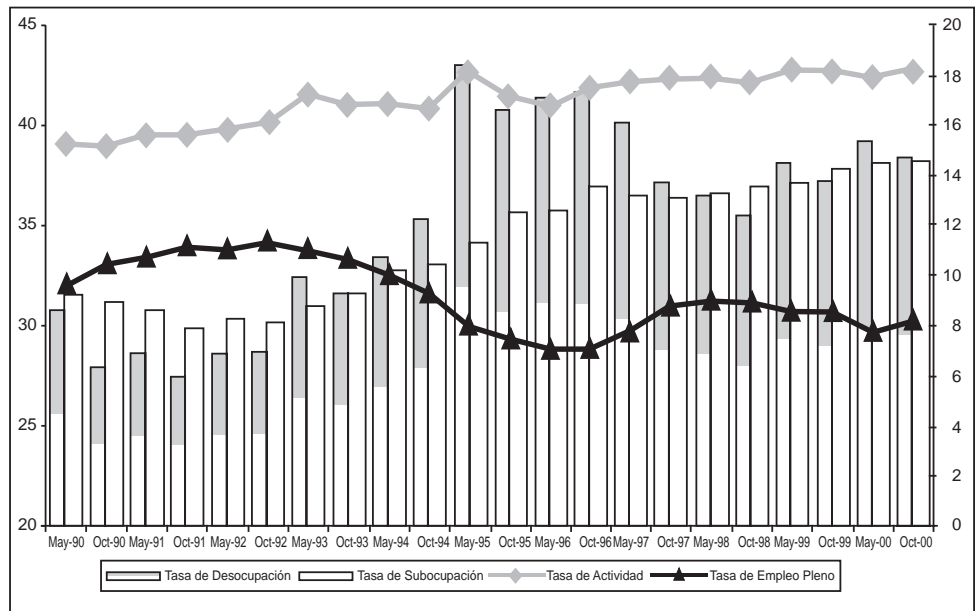
c/ La Tasa de Empleo Pleno (visible) se estima restando a la Tasa de Empleo la proporción de subempleo con base en la población total.

d/ La tasa de desocupación está calculada como porcentaje entre la población desocupada y la población económicamente activa (ocupados más desocupados).

e/ La tasa de subocupación horaria está calculada como porcentaje entre la población que trabaja menos de 35 hs. semanales y están dispuestos a trabajar más horas y la población económicamente activa.

Gráfico 2: Tasas de Actividad, Empleo Pleno, Desocupación y Subocupación
Aglomerados Urbanos EPH: 1990 - 2000.

-Tasas % - EPH Onda Octubre-



Fuente: Programa Cambio Estructural y Desigualdad Social - Instituto de Investigaciones Gino Germani, FCS-UBA, con base en datos EPH-INDEC.

Cuadro 3: Evolución del PBI, Ocupados, Desocupados Abiertos y Subocupados Horarios y Empleos Asalariados de 18 y más. Período: 1990-2000.

-Base 1990=100 / Total Urbano EPH - Onda Octubre – y PBI en Dólares-

Año	PBI	Empleos	Desocupados	Subocupados	Asalariados	Asal. Registrados	Asal. No Registrados
1990	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1991	134,2	103,8	102,1	92,0	101,2	97,4	111,8
1992	162,0	106,5	121,3	97,8	116,6	109,6	135,8
1993	167,3	107,3	156,1	115,4	122,3	115,5	141,1
1994	177,1	106,0	205,4	131,3	128,0	122,2	144,0
1995	172,0	104,1	287,7	162,8	133,6	125,4	156,2
1996	181,6	106,1	300,6	181,2	136,4	123,5	172,0
1997	196,3	114,2	253,9	181,3	151,6	132,2	205,1
1998	203,9	117,4	234,7	190,9	162,3	140,4	222,7
1999	199,4	119,5	269,2	207,4	163,6	140,7	226,7
2000	198,4	121,3	297,6	217,6	162,9	138,8	229,2

Fuente: Programa Cambio Estructural y Desigualdad Social - Instituto de Investigaciones Gino Germani, FCS-UBA, y de la Secretaría de Seguridad Social, DNPSS-MTEyFRH, con base en datos de la EPH-INDEC.

2.2.1. Cambios en la Demanda de Empleo

En primer lugar cabe destacar el efecto regresivo a lo largo de la década del 90 de un conjunto de medidas de reformas que explican buena parte del particular deterioro que experimentó el empleo.

La reforma del Estado y la apertura de inversiones a través de la reestructuración y posterior privatización de empresas públicas fueron dos piezas claves del programa de reforma. Estas medidas tendientes a reducir el déficit público, ganar la confianza de los inversores internacionales y modernizar parte importante de los servicios y algunas actividades productivas, significaron también una pérdida importante de empleos plenos en el sector público.

De acuerdo con información del INDEC (ver Cuadro 4), entre 1992 y 1999, el sector nacional se redujo en un 30%, con una pérdida neta de 185 mil puestos. El sector vinculado a las sociedades del estado fue al respecto el que mayor aporte hizo (130 mil puestos de trabajo). Si bien una parte de esta fuerza de

trabajo fue recontratada por las nuevas empresas, otra parte importante fue desplazada hacia el negocio familiar por cuenta propia o cooperativas -vía fondos indemnizatorios y de retiros voluntarios-, los cuales en su mayoría fracasaron volcando a grupos familiares completos a la desocupación.

Por otra parte, un efecto buscado por el plan de convertibilidad y la política de reformas fue forzar a las firmas a reducir costos operativos y/o aumentar su productividad, sea a través de la introducción de capital intensivo o cambios en la organización laboral.

A partir de ello se buscaba mejorar la competitividad externa de la economía y deflacionar los precios internos. En esta línea, la desregulación de los mercados, la apertura comercial y la reducción de aranceles de importación significaron una profunda reestructuración de aquellas firmas más concentradas.

Pero la respuesta del sector empresarial, aunque generalizada, estuvo lejos de ser homogénea. La imposibilidad de abrirse a la com-

petencia generó también el cierre de numerosas firmas y de pequeños negocios cuasi-informales, con un importante aumento del desempleo en este sector, así como un incremento del empleo no registrado y de la inestabilidad laboral en sectores productivos y no transables no competitivos.

La reducción de costos impositivos laborales y empresariales directos debía promover y facilitar este proceso de ajuste de cos-

tos y cambio productivo. En función de ello, la desindexación de la remuneraciones, la disminución de obligaciones patronales a la Seguridad Social y una serie de medidas escalonadas tendientes a la flexibilización de contratos y de los despidos de personal implicaron una reducción de los costos laborales de las empresas, pero también sirvieron para promover la diferenciación y rotación laboral de los trabajadores asalariados.

Cuadro 4: Empleados del Sector Público Nacional 1992 - 1999.
-Personal de Planta y Contratado-

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Administración Nacional	344.592	318.710	322.893	339.186	320.696	298.375	290.861	291.235
Administración Central	262.800	244.428	234.160	256.045	241.252	227.444	228.941	229.325
Org. Descentralizados	73.976	64.514	68.520	62.924	59.907	54.953	55.599	55.613
Instituciones d/Seg. Social	7.816	9.768	20.213	20.217	19.537	15.978	6321 (1)	6297 (1)
Universidades Nacionales	125.022	123.404	128.262	128.277	127.030	133.165	139.985	136.345
Sistema Financiero	18.004	18.139	19.146	18.821	19.500	19.232	17.392	0
Empresas del Estado	132.389	66.731	39.211	31.695	28.883	31.327	7639 (2)	7.501
Total	620.007	526.984	509.512	517.979	496.109	482.099	455.877	435.081

Fuente: Programa Cambio Estructural y Desigualdad Social - Instituto de Investigaciones Gino Germani, FCS-UBA, con base en datos proporcionados por INDEC.

(1) No incluye PAMI.

(2) Privatización de Correos y Telecomunicaciones.

Cuadro 5: Fuerza de Trabajo Asalariada - Gran Buenos Aires 1990-2000.
Tasas % - EPH Onda Octubre

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Asalariados con Plenos Beneficios Laborales ^{a/}	63,0	60,9	61,4	57,2	61,4	54,5	51,8	56,3	56,4	55,2	54,0
Asalariados con Beneficios Parciales	10,6	9,6	9,0	10,4	6,0	6,5	6,0	3,3	4,0	2,7	3,7
Asalariados Sin Ningún Beneficio Social	20,8	24,6	23,3	23,5	20,1	22,3	25,4	27,3	27,9	28,9	28,0
Desocupados de un Empleo Asalariado	5,6	4,9	6,3	8,9	12,5	16,7	16,8	13,1	11,7	13,2	14,3

^{a/}Son beneficios plenos: Beneficios de la Seguridad Social, derecho a indemnización, aguinaldo, vacaciones, seguro de trabajo y obra social. Fuentes: Programa Cambio Estructural y Desigualdad Social - Instituto de Investigaciones Gino Germani - con base en datos de la EPH-INDEC.

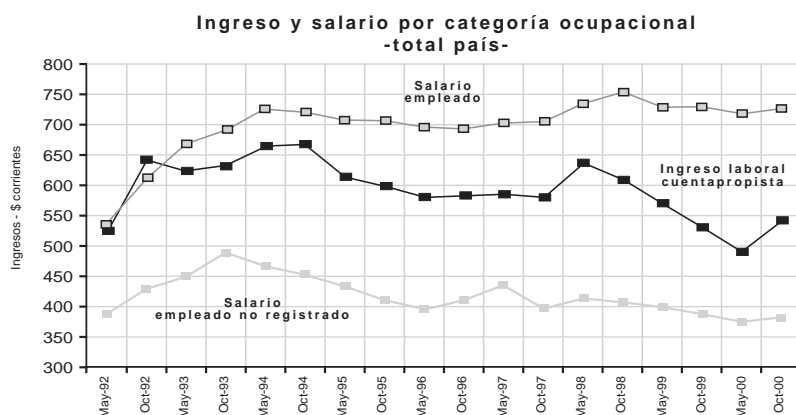
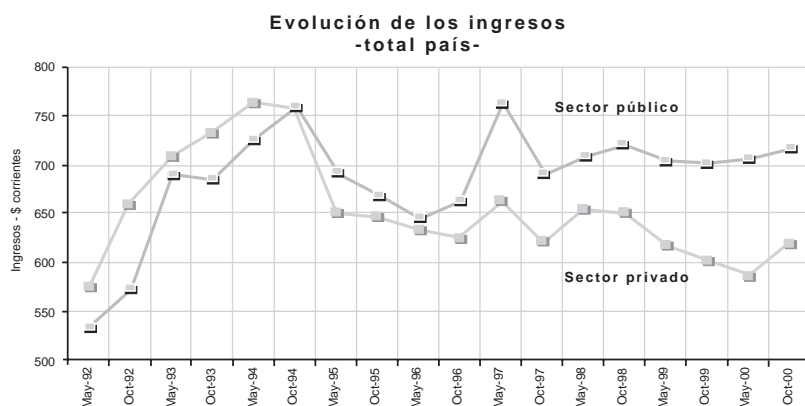
En términos de balance, cabe destacar algunas evidencias del deterioro y diferenciación que experimentó la calidad del empleo durante el período:

1. Por una parte, la subocupación horaria superó rápidamente los dos dígitos, afectando en forma directa a más del 14% de la fuerza de trabajo y casi al 20% del empleo.
2. En el mismo sentido, el trabajo asalariado experimentó una avanzada precarización en la medida que el trabajo no registrado o “en negro” se incrementó en un 130%, pasando a constituir el 38% de la fuerza de trabajo en relación de dependencia.
3. Por lo mismo, el empleo privado y formal ha pasado a abarcar sólo al 25% del empleo total, conformándose como el segmento más instruido, calificado, joven y feminizado de la fuerza de trabajo.

jo. Para este sector la estabilidad laboral y la legalidad contractual sigue siendo parte de la norma.

4. Por el contrario, la estabilidad laboral fue perdiendo fuerza legal en el sector informal o no estructurado, lo cual significó un aumento de la precariedad contractual y de la rotación laboral. En igual sentido, si bien en promedio las remuneraciones se mantuvieron estables en términos reales, tuvo lugar una fuerte diferenciación de las mismas.
5. El ingreso laboral mensual medio cayó en forma sistemática para los puestos de baja calificación y de sectores no estructurados (de casi \$550 por mes en 1993 hasta \$400 en 2000). Por el contrario, las remuneraciones reales en los sectores formales, si bien cayeron durante la actual recesión, se incrementaron en un 10% entre 1992 y 2000 (de \$660 hasta \$730 en 2000). (Ver Gráfico 3.)

Gráfico 3: Evolución del Ingreso Laboral Medio: 1992 - 2000.
-Peso Corrientes - Total Urbano EPH Ondas Mayo y Octubre-



2.2.2. Aumento de la Oferta Laboral y Efectos de Exclusión Social

El “achicamiento” del mercado laboral formal y el “ajuste” que experimentó el sector informal brindan el contexto bajo el cual cabe explicar el incremento sistemático que registró en Argentina la oferta laboral y la formación de un segmento ocupacional fuertemente precarizado y excluido.

Por una parte, el aumento de la oferta laboral respondió en primer lugar a estrategias familiares de “reemplazo” y uso de “trabajadores adicionales” –sobre todo mujeres e hijos jóvenes-. Esta movilización ocupacional tuvo lugar bajo las condiciones ya enumeradas de desempleo o subempleo que el mercado fue imponiendo a los perceptores laborales insertos en sectores en reestructuración (Altimir y Beccaria, 1999; Salvia y Tissera, 2000; Salvia y Donza, 2001).

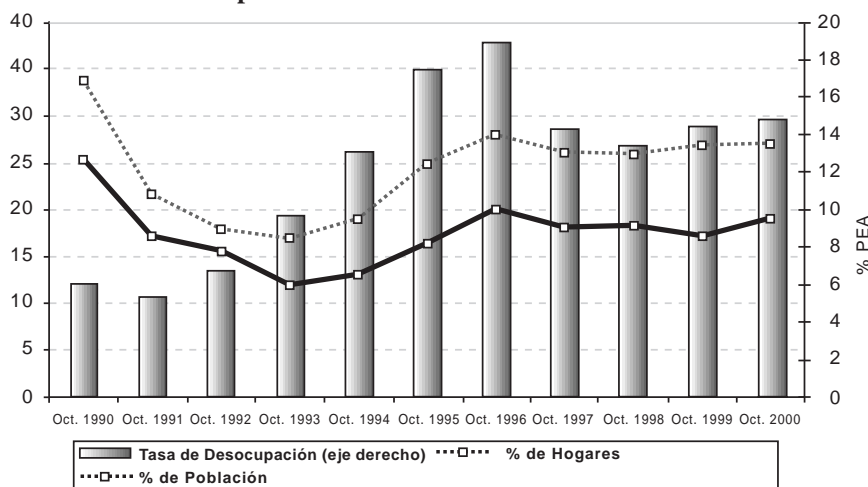
Esta dinámica se vio acompañada por la tendencia secular a un aumento de la participación femenina, la cual tuvo particular fuerza en las generaciones más jóvenes. También se sumó a esta tendencia la aparición durante la década de una cohorte demográfica más numerosa de jóvenes de 15 a 24 años (Salvia y Miranda, 1998), la cual presentó una mayor orientación hacia la escolarización recién al final del período.

Cabe finalmente agregar el efecto “estímulo” que ofreció el sector moderno estructurado –sobre todo durante la primera parte de la década-, a grupos calificados, entre ellos a la población de jóvenes profesionales y técnicos, en términos de posibilidades de movilidad socio-ocupacional y mejoras al costo de oportunidad (Montoya, 1995; Llach y Kritz, 1997).

Pero a excepción de este último componente –concentrado principalmente en los niveles medios altos de la estructura social-, el alto nivel de trabajadores cesanteados, la baja demanda del sector formal y la existencia de una oferta creciente de fuerza de trabajo volcada al mercado por la necesidad, alentaron el surgimiento de nuevas actividades informales de baja productividad y elevada inestabilidad (desde autoempleos “refugio” hasta la participación en Programas de Empleo Social).

En este sentido, cabe agregar que de todas maneras estas estrategias resultaron insuficientes en términos de ingresos para cubrir la reproducción de la fuerza de trabajo, motivo por el cual –a pesar de que se registró un aumento en el número de ocupados en los sectores más pobres- se mantuvo elevada la oferta laboral de estos grupos, a la vez que la pobreza no disminuyó (Salvia, 2000; Salvia y Donza, 2001).

Gráfico 4: Hogares y Población debajo de la Línea de Pobreza y Tasa de Desocupación en el Gran Buenos Aires. 1990-2000



Fuente: Programa Cambio Estructural y Desigualdad Social - Instituto de Investigaciones Gino Germani, FCS-UBA, y de la Secretaría de Seguridad Social, DNPSS-MTEyFRH, con base en datos de la EPH-INDEC.

De esta manera, el inicio de la primera década del 2000 muestra un mercado laboral mucho más segmentado, con un estancamiento regresivo del empleo formal; un mayor peso del trabajo asalariado no registrado y de la subocupación horaria en el nivel de empleo; una oferta laboral cada vez más asociada a actividades informales, ocupaciones refugio y/o a planes de empleo social; y, finalmente, niveles elevados de desocupación y pobreza mutuamente asociados. (Ver Cuadro 6 y Gráfico 4).

Cuadro 6: Tasa de Desocupación y Pobreza en el Gran Buenos Aires -
Tasas % - EPH-INDEC Onda Octubre

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Tasa de Desocupación Abierta (s/ la PEA)	6.0	5.3	6.7	9.6	13.1	17.4	18.8	14.3	13.3	14.4	14.7
Hogares Debajo de la Línea de Pobreza ^{a/}	25.3	17.0	15.5	11.8	13.0	16.4	19.9	18.0	18.2	17.1	19.0
Hogares Debajo de la Línea de Indigencia ^{a/}	4.6	2.2	2.5	3.2	3.0	4.4	5.5	5.0	4.5	4.8	5.6

^{a/}Estimación realizada por la Secretaría de Programación Económica Nacional, con datos de la EPH.

Fuente: Programa Cambio Estructural y Desigualdad Social - Instituto de Investigaciones Gino Germani, FCS-UBA, con base en datos EPH-INDEC.

MÉTODO UTILIZADO PARA LA MEDICIÓN DE LA POBREZA

Siguiendo los cálculos utilizados por los organismos oficiales, las estimaciones de la magnitud de la pobreza presentadas en este informe fueron realizadas por medio del “método del ingreso”, basado en el cálculo de la “línea de pobreza” (LP). Ésta representa el monto de ingreso que permite a cada hogar satisfacer las necesidades esenciales de sus miembros, es decir, un conjunto de necesidades alimentarias y no alimentarias consideradas esenciales.

Para calcular la línea de pobreza se considera el valor de la Canasta Básica Total (CBT) y se amplía con la inclusión de bienes y servicios no alimentarios (vestimenta, transporte, educación, salud, etc.) con el fin de obtener el valor de la Canasta Básica Total (CBT). Para expandir el valor de la CBT se utiliza el “coeficiente de Engel” (CdE), definido como la relación entre los gastos alimentarios y los gastos totales observados en la población de referencia.

La línea de indigencia corresponde al costo de la canasta alimentaria y se define como indigentes a los hogares que no cuentan con ingresos suficientes como para cubrir una canasta de alimentos capaz de satisfacer un umbral mínimo de necesidades energéticas

y proteicas. El procedimiento parte de utilizar una Canasta Básica de Alimentos de costo mínimo (CBA) determinada en función de los hábitos de consumo de la población definida como población de referencia en base a los resultados de la Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares. Una vez establecidos los componentes de la CBA se los valoriza con los precios relevados por el Índice de Precios al Consumidor (IPC) para cada período de medición.

Dado que los requerimientos nutricionales son diferentes según la edad, el sexo y la actividad de las personas, es necesario hacer una adecuación que refleje las características de cada individuo en relación a esas variables, para lo cual se toma como unidad de referencia al varón adulto, de 30 a 59 años, con actividad moderada. A esta unidad de referencia se la denomina “adulto equivalente” y se le asigna un valor igual a uno.

La información acerca de la estructura del consumo de los hogares, tanto de alimentos como de otros bienes y servicios, fue obtenida de las encuestas sobre presupuestos familiares que se lleva a cabo en la Ciudad de Buenos Aires y Partidos del Conurbano Bonaerense. Como no se relevan estos mismos datos a nivel regional, se presentan las líneas de pobreza e indigencia para la zona de referencia.

3. Los Temas Centrales de la Agenda Laboral del Último Decenio

Hasta aquí los indicadores han mostrado la relación unívoca –aunque compleja y multidimensional-, que se estableció en el caso de Argentina entre las exigencias del modelo económico y los nuevos problemas de desocupación, subempleo y exclusión surgidos durante la última década.

Ahora bien, más allá de que el propio modelo económico haya contribuido en forma estructural al deterioro de las condiciones ocupacionales, los diferentes programas de Gobierno no quedaron al margen del proceso de definición del problema.

En este sentido, cabe entender los cambios institucionales operados en el mercado de trabajo y en las relaciones laborales en el caso argentino no sólo como resultado de una finalidad política específica, sino como la consecuencia del particular accionar de los agentes económicos, políticos y sociales.

La intervención del Gobierno Justicialista en materia de política laboral procuró en todo momento mantener –no sin resistencias internas y algunas dudas iniciales- un diagnóstico coherente con la estrategia seguida por el programa económico, acompañando de esta manera la corriente “liberal” dominante en los ámbitos empresarios, políticos y profesionales ligados a los mercados de capitales.

La forma que asumió la definición del problema en la agenda se fue modelando presionada por los cambios en la coyuntura económica y política, pero también a la par que crecía la necesidad de financiamiento externo por parte del Estado nacional y, por lo tanto, también la fuerza gravitacional de los organismos internacionales de crédito sobre las reformas estructurales.

Estos factores, condicionaron la resolución de las pugnas de poder entre organizaciones empresarias, organizaciones sindicales, y las

distintas orientaciones dentro de la propia instancia gubernamental. De manera que la política de reforma laboral quedó básicamente subordinada, por una parte, a los resultados objetivos que ésta podía ofrecer a los intereses del Gobierno, a la luz de la opinión pública; y por otra parte, a los límites, demandas y estrategias –económicas o políticas- del programa económico y sus defensores.

En tal sentido resulta coherente que el discurso del “establishment” sobre la problemática del empleo fuera cambiando en los años noventa. Tales problemas dejaron de ser males “transitorios” propios de todo proceso de modernización; para convertirse en el resultado “lógico” de un mercado “hiper-regulado” afectado por la inflexibilidad de los salarios a la baja, los altos costos laborales y la presión sindical. En este marco, la flexibilización de los contratos y los despidos, la descentralización de los convenios colectivos y la neutralización de las resistencias de los trabajadores se constituyeron –desde el argumento liberal- en medidas “necesarias” para el éxito del programa económico.

Acompañando ese enfoque, el programa oficial sostenía que las reformas estructurales en materia laboral debían apuntar a una mayor “flexibilización” del mercado de trabajo en función de favorecer el aumento de la productividad general de la economía y lograr efectos positivos en materia de empleo en el largo plazo (Caro Figueroa, 1998). El éxito inicial del plan de estabilización permitió instalar este argumento con relativo consenso en la opinión pública.

De esta manera, cabe destacar la continuidad a lo largo de la década de un diagnóstico oficial en cuanto a los problemas laborales que se fueron presentando durante este período. El mismo puede resumirse en los siguientes argumentos:

- *Los problemas de empleo en Argentina no surgieron con las reformas sino que las reformas los hicieron evidentes: Durante las décadas previas a los noventa, las regulaciones y controles institucionales generaron altos costos laborales y fuertes ineficiencias en el fun-*

cionamiento del mercado laboral. Tales condiciones participaron del estancamiento económico y obligaron a un crecimiento del empleo público y del sector informal urbano. Al producirse las reformas estructurales y modificarse la forma de inserción del país en el mercado mundial, estas situaciones quedaron al descubierto agravando las condiciones y niveles de desempleo y subempleo que antes estaban presentes en forma oculta.

- *El crecimiento económico per se no alcanza para conseguir el aumento del nivel de empleo:* Los cambios en el sistema productivo implicaron un desajuste con el sistema legal de las relaciones laborales –fuertemente intervencionista y poco flexible-. El retraso y/o la parcialidad en la adecuación habría tenido impacto negativo sobre las expectativas de inversión por parte del capital. Este mismo desajuste generó un aumento significativo del empleo en negro y la informalidad salarial. A pesar de que crecía la economía, el empleo no crecía debido a la imposibilidad de las firmas de acceder sin regulaciones a empleos flexibles competitivos.
- *El desempleo tiene como principales causas el déficit de calificación de los desocupados y la rigidez de los salarios:* La apertura económica impulsó la incorporación de nuevas tecnologías, cambios organizacionales y la modificación del proceso de trabajo, todo lo cual afectó en forma directa la cantidad de empleo que podía generar el mercado. Este proceso generó una demanda de mano de obra calificada, a la vez que una destrucción sustantiva de empleos informales y de economías rurales de baja productividad. La imposibilidad de estos sectores de volver a ocuparse en forma productiva se debería tanto el déficit de calificación como a la persistente rigidez de los salarios a pesar del desempleo.

Con base en estos argumentos la desocupación se instaló en forma falaz como un pro-

blema “transicional”, cuya solución -sin embargo- estaba “condicionada” a que se lograran las reformas laborales que demandaba el programa económico y que resultaban necesarias para el crecimiento del país.

Desde esta posición, el Gobierno procuró en primer lugar crear un conjunto de resortes institucionales necesarios para enfrentar el problema y atender las demandas sectoriales (normas de regulación de conflictos derivados del cierre o la reestructuración de empresas, seguro de desempleo para el sector estructurado, formas contractuales promovidas, programas de empleo especiales, etc.).

El desempleo, en tanto efecto “natural” del proceso de modernización, fue atendido a través de acciones de reconversión laboral y, de manera más focalizada, por medio de programas sociales de empleo transitorio. En ambos casos, procurando evitar toda medida que aumentara costos productivos o afectara a los mercados.³

Ahora bien, mientras estos temas marginales eran abordados desde la cartera laboral, mucho más importante para el programa económico fue encarar un conjunto de medidas de “flexibilización” dirigidas a controlar los salarios del sector formal, acelerar la desregulación del mercado de trabajo, descentralizar las negociaciones colectivas en el ámbito de las empresas, flexibilizar los contratos y privatizar los fondos sociales de la Seguridad Social, la Seguridad Laboral y la Salud.

4. Políticas de Empleo bajo la Economía de Mercado.

Sin duda, la gravedad de la situación de desempleo y la inestabilidad laboral brindaron condiciones sociales para la introducción de cambios importantes en el terreno de las re-

³ Para ello, el Gobierno, a través del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social encaró un conjunto de acciones con la asistencia técnica y financiera de las principales agencias internacionales (FMI; Banco Mundial; BID).

laciones laborales; más allá de los ajustes normativos y de las reformas efectuadas en materia laboral.

Justamente, más allá de los resultados y alcances logrados por las reformas, se hizo presente durante todo este período un proceso de flexibilización “de hecho”, logrado a través de negociaciones individuales o informales en el ámbito de la empresa; aunque también –en algunos casos- a través de la firma de Convenios Colectivos negociados a nivel de empresa.

Al efecto disciplinador del desempleo cabe también sumar –sobre todo en el caso de las pequeñas y medianas empresas- las dificultades financieras y de competitividad generadas por la apertura y el tipo de cambio, las cuales llevaron a que en no pocos casos los objetivos de empresarios y trabajadores coincidieran en términos de evitar el cierre y mantener los puestos de trabajo a cambio de ajustes en la remuneración y/o acuerdos de no registración laboral.

De esta manera, las medidas de reducción de personal y de precarización laboral –en tanto recursos que permitían reducir costos y ganar competitividad - tendieron a generalizarse como una práctica normal en sectores tanto formales como informales. Fue bajo estas condiciones que el Gobierno emprendió un conjunto de medidas orientadas a modificar la institucionalidad de las relaciones laborales y a atenuar la conflictividad social.

Es así como la política laboral y de empleo del período 1989-2000 se centró, por una parte, en abordar el problema de las reformas estructurales y, por otra parte, en atender la reconversión de los desocupados y atenuar el impacto negativo –política y socialmente conflictivos- que generaban los procesos macroeconómicos. La revisión sistemática del proceso económico y político asociado a los cambios institucionales en materia laboral durante la década permite reconocer este múltiple sentido en las estrategias del Gobierno.

Para entender mejor este proceso, se analizan por separado con mayor detalle tres tipos de intervenciones en materia de política laboral y empleo: 1) Las Reformas

Institucionales; 2) Las Políticas de Asistencia al Desempleo; y 3) Las Políticas de Capital Humano.

4.1. Las Regulaciones Laborales

Las reformas institucionales más significativas en materia de empleo y relaciones laborales tuvieron como primer antecedente la Ley de Empleo 20.013 de 1991, la cual tuvo como principal función instalar el tema de la necesidad de acompañar medidas de cambio estructural con una política activa de Estado en el campo del empleo. A partir de esta norma, un conjunto heterogéneo de leyes y decretos tuvieron la función de introducir nuevas formas contractuales y marcos más flexibles de regulación laboral a favor de las empresas.

Al respecto, las medidas más importantes se centraron en la reducción de las contribuciones patronales, la flexibilización de los contratos laborales y la introducción de capital privado en el ámbito de la seguridad social y la atención de la salud. En el mismo sentido, se tomaron decisiones tendientes a desregular y descentralizar la intervención sindical sobre las relaciones laborales.

En síntesis, cabe destacar el desarrollo de tres líneas de acción fundamentales a lo largo de la década:

- 1) Flexibilización de las relaciones laborales, reducción de costos laborales y remuneraciones (flexibilidad interna y externa; nuevas modalidades contractuales; disminución de impuestos y contribuciones laborales; reducción de costos laborales directos e indirectos; etc.);
- 2) Descentralización de las negociaciones colectivas a nivel de las empresas y debilitamiento del poder sindical (reglamentación del derecho de huelga, descentralización de la negociación colectiva; desregulación de las Obras Sociales);
- 3) Introducción dominante del sector privado en el manejo y regulación del siste-

ma de Seguridad Social (privatización de los fondos previsionales -AFJP-, implementación de las aseguradoras de riesgos del trabajo -ART-, y desregulación de las Obras Sociales).

1) Flexibilización de las relaciones laborales, reducción de costos laborales y remuneraciones salariales

A grandes rasgos puede señalarse que durante los primeros años del Gobierno justicialista la “modernización” del mercado laboral estuvo indirectamente asociada al proceso de transformaciones macroeconómicas introducidas por las leyes de Emergencia del Estado y de Reforma del Estado (1989). Pero en estas normas apenas se introdujeron unos pocos elementos que afectaban al empleo estatal, sobre todo procurando controlar la conflictividad laboral que abría la Reforma del Estado (Etchemendy - Palermo, 1998).

Fue recién con la Ley Nacional de Empleo N° 20.013 - sancionada a fines de 1991 e identificada como la primera ley “flexibilizadora”- que lograron introducir importantes cambios en materia de política de empleo. A través de esta norma el Gobierno asumió al desempleo como un problema de Estado otorgándole una entidad específica.

En el contenido de la Ley de Empleo se introdujeron al menos tres líneas fundamentales: por un lado, se crearon modalidades promovidas y flexibles de contratación, junto a una serie de medidas destinadas a fiscalizar y regularizar el trabajo no registrado; en segundo lugar, se establecieron mecanismos de intervención y de regulación tripartita para las situaciones de crisis y reestructuración productiva; y en tercer lugar, se creó un Fondo Nacional de Empleo –a partir de las contribuciones patronales-, destinado a financiar un sistema de protección al trabajador desocupado (Sistema Integral de Prestaciones por Desempleo) y programas de emergencia ocupacional.

Pero muchos aspectos de esta norma resultaron insuficientes o, incluso, contraproducentes a los objetivos “deflacionarios” y “flexibilizadores” del programa económico. En ese sentido, al tiempo que el Régimen de Convertibilidad se legitimaba, fue cobrando cada vez mayor preeminencia el debate sobre el papel de las regulaciones y el costo laboral como frenos a la productividad y al proceso de modernización.

En un sentido coherente con la defensa del modelo de convertibilidad, y a partir de una “economía de oferta”, la política económica en esta materia procuró, a partir de 1992, retomar y ampliar las iniciativas más flexibles de la Ley de Empleo: reducción de los costos laborales, ampliación de las modalidades contractuales promovidas, creación de la figura de período de prueba, reducción de los costos salariales directos, por accidentes laborales y por despido y control sobre los aumentos en las remuneraciones.^{4z}

Pero a partir de 1996-1998, en el marco de una recomposición de poder al interior del bloque de Gobierno –incluido un cambio en la conducción económica (salida del Gobierno del Ministro D. Cavallo)-, la política económica se vio obligada a negociar medidas estructurales en el campo socio-laboral. En ese contexto, se logró la sanción - en septiembre de 1998 - de la Ley de Reforma Laboral 25.013. Esta iniciativa contó con el apoyo del sector político y sindical oficial, a la vez que recibió un franco rechazo –aunque por motivos diferentes- del “establishment” y de los sectores políticos y gremiales de oposición.

Por un lado, el contenido de la nueva ley pareció imprimir una aparente “vuelta atrás” al reducir el período de prueba y anular los llamados “contratos promovidos” introducidos por la Ley de Fomento al Empleo. Pero, por otro lado, la drástica reducción de las indemnizaciones por despido constituyó un avance fundamental en lo referente a la desregulación de los contratos, favorecien-

⁴ Esto se implementó a través de la Ley de Accidentes 24.028 de 1991, la Ley de Fomento del Empleo 24.465, la Ley PyMES Ley 24.467 de 1995 y la Ley de ART 24.557 de 1996, y un conjunto de Decretos firmados antes de 1991 y entre 1992 y 1997.

do una mayor rotación laboral. Al mismo tiempo, resultó ostensible la imposibilidad del “establishment” de lograr materializar sus expectativas respecto a la eliminación de la ultractividad⁵ de los Convenios Colectivos, la descentralización de la negociación colectiva y la desregulación de las obras sociales sindicales.

Finalmente, en 2000, bajo el Gobierno del Dr. De la Rúa (Alianza), en un contexto económico problemático, se aprobó una nueva reforma laboral (Ley 25.250), la cual planteó una mayor reducción de contribución

patronales, una nueva extensión para el período de prueba y otras medidas de flexibilización contractual. Esta norma también logró introducir aspectos relegados por las iniciativas anteriores (descentralización de la negociación paritaria y ultractividad de los Convenios Colectivos).

Sobre este punto, cabe mostrar el alcance que tuvieron dos aspectos centrales de las medidas introducidas por las reformas: la reducción de contribuciones patronales y la aplicación formal de modalidades contractuales promovidas (ver Cuadro 7).

Cuadro 7: Impacto fiscal por rebajas de contribuciones patronales y modalidades contractuales promovidas según Ley N° 23.013 y Ley N° 24.465-

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Impacto fiscal por reducción de contribuciones patronales ^{a/} (En millones de pesos)	1.377	1.639	3.439	3.606	3.762	5.075	5.793
Puestos de trabajo ocupados por modalidades contractuales promovidas ^{b/} (Promedios mensuales)	47.194	58.035	127.571	199.002	228.747	83.284	-

Fuente: Programa Cambio Estructural y Desigualdad Social - Instituto de Investigaciones Gino Germani - con base en datos de SIJP-AFIP elaborados por la DNPSS, Ministerio de Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos.

^{a/} Elaborado por la DNPSS de la Secretaría de Seguridad Social-MTSS sobre la base de datos SIJP-AFIP. Esta rebaja se refiere exclusivamente a la quita por zonas de los contratos por tiempo indeterminado. No incluye rebajas en obras sociales ni por contratos promovidos o por período de prueba. Se aplicaron las alícuotas vigentes según decretos 1520/98 y 96/99.

^{b/} Modalidades contractuales promovidas según Ley Nacional de Empleo N° 23.013 de 1991 y Ley de Fomento al Empleo N° 24465 de 1995. No incluye período de prueba.

Por otra parte, cabe destacar que más allá de estas medidas – fundamentalmente legitimadas en términos de solución a la crisis del empleo a partir de su reconversión y crecimiento- las firmas del sector formal lejos estuvieron de responder con una ampliación de la plantilla de personal. Por el

contrario, en la medida que la convertibilidad atrasaba el tipo de cambio y aumentaba el costo del dinero, las empresas tendieron a deshacerse de puestos de baja calificación, reemplazando a los trabajadores antiguos o viejos por otros más jóvenes y calificados.

⁵ La ultractividad refiere al beneficio de la inalterada vigencia que mantienen los Convenios Colectivos hasta tanto las partes no estén de acuerdo en abrir una nueva negociación. Esta norma permite al sindicalismo no negociar en condiciones que suponen ser perjudiciales en relación a los derechos adquiridos por los trabajadores. Por otra parte, la preeminencia de las instituciones de tercer grado impide la negociación dentro de la fábrica a menos que el sindicato titular del Convenio la autorice y participe en ella a través de sus delegados. Para poner fin a estas prerrogativas, la Ley 25.250 estableció la obligación a la negociación de todos los convenios en un plazo menor a dos años.

En el marco normativo vigente, las ventajas de emprender esta rotación tendría efectos múltiples: aumentar la productividad del trabajo, reducir los costos futuros de despido y por último mantener o, incluso, reducir las remuneraciones –aunque por debajo de las “necesidades” planteadas por el modelo económico-. Sin embargo, para el caso de los trabajadores que mantuvieron o ingresaron al sector formal, el beneficio económico real fue indirecto. Cualquiera fuese el ingreso de entrada, la deflación creciente revirtió en el aumento nominal de la remuneración con el correr de los meses.

Esto último fue incluso más evidente con el Salario Mínimo Vital a preciso reales, el cual después de una caída -como continuidad del proceso inflacionario-, registró entre 1991 y 1993 un aumento significativo. Por otra parte, a este aumento “natural” generado por la deflación, se sumó en 1993-1994, un aumento nominal. A partir de lo cual se ha mantenido en términos reales, incluso con leves mejoras dependiendo de la coyuntura económica. (Ver Cuadro 8.)

A pesar de los esfuerzos de la política económica y más allá de las medidas de flexibilización o del nivel de desempleo acumulado, las remuneraciones formales continuaron inelásticas a la baja. Esto se habría producido en parte por el peso que tuvo en las negociaciones entre las firmas y los trabajadores la fijación del un “salario como marco para emprender aumentos de productividad, en el contexto de reestructuración de las firmas”. Por otra parte, las empresas lograban compensar por demás este mayor costo relativo a través de los desgravámenes contributivos y fiscales.

Cuadro 8: Remuneraciones reales del sector formal y transferencia fiscal por rebajas de contribuciones patronales al sector privado

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Salario Mínimo Vital y Móvil (Mensual Nominal \$) ^{a/}	253.333	928.333	97,0	148,5	200	200	200	200	200	200	200
Salario Mínimo Vital y Móvil (Índice Real Base 1990=100) ^{b/}	100	135	113	156	196	195	195	195	196	196	195
Remuneraciones reales del sector formal ^{c/} (Índice Real Base 1990=100)	100	95	99	100	100	106	104	105	107	108	106
Variación de remuneraciones ^{a/} (Tasa de variación anual)	-9,5	-5,0	4,1	1,2	0,1	5,4	-1,5	0,7	1,2	1,8	-1,8

Fuente: Secretaría de Seguridad Social de Ministerio de Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos con base a datos del SIJP-AFIP-MEyOSP y ANSES,.

^{a/} Salario mínimo vital mensual con base a la normativa legal vigente. 1990 y 1991 en Australes y desde 1992 hasta 2000 en Pesos bajo la Convertibilidad.

^{b/} Salario mínimo vital mensual con base a la normativa legal vigente deflacionado por el índice de precios al consumidor del período al que corresponde el salario.

^{c/} Salario correspondiente al sector formal registrado según Declaraciones Juradas SIJP-AFIP deflacionado por el índice de precios al consumidor del período al que corresponde el salario.

Reseña temática de normas legales generadas durante la década

Contratos Laborales Promovidos

1991. Ley Nacional de Empleo 24.013. Introduce los *Contratos Promovidos* por tiempo determinado no justificados por la actividad sino por características de la empresa o el trabajador (lanzamiento de actividad, práctica laboral para jóvenes, trabajo formación).

1995. Ley de Fomento del Empleo 24.465. Mantiene los promovidos ya existentes e incorpora el *período de prueba*; el contrato a *tiempo parcial*; el contrato de *aprendizaje*; el contrato de *fomento del empleo* para mayores de 40 años, mujeres, excombatientes y discapacitados.

1998. Ley de Reforma Laboral 25.013. Deroga las modalidades promovidas *lanzamiento de nueva actividad* y *fomento del empleo*.

2000. Decreto 1173/2000 Reforma Laboral. Se establece que el Ministerio de Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos otorgará un subsidio a aquellos empleadores comprendidos en los términos de la Ley N° 24.467, que contraten por tiempo indeterminado y efectivicen a desocupados varones de 45 años o más, y a mujeres jefas de hogar de cualquier edad.

Régimen de Pasantías

1991. Ley Nacional de Empleo 24.013. Contratos promovido de *práctica laboral para jóvenes* y *trabajo formación*: hasta 24 años, sin indemnización.

1992. Decreto 340/92. Pasantías para estudiantes y docentes de más de 16 años. Duración hasta 4 años. Jornada de 2 a 8 h. No se considera vínculo laboral y el pasante no recibe sueldo sino viáticos.

1995. Ley de Fomento de Empleo 24.465. Contratos de aprendizaje para personas en

tre 14 y 25 años, con una duración mínima de 3 meses y máxima de 24 y con un tope diario de 6 horas y un máximo de 36 horas semanales. No se considera que haya contrato de trabajo por lo que no hay aportes.

1998. Ley de Reforma Laboral 25.013. Las pasantías se reducen a 6 meses aunque renovables. El contrato de aprendizaje queda limitado a jóvenes sin empleo de 15 a 28 años, tiene una duración mínima de tres meses y un máximo de un año, y no es renovable.

2000. Decreto 487/00. Las pasantías se extienden durante un mínimo de 2 meses y un máximo de 4 años, con una actividad semanal no mayor de 5 días, y con una jornada de trabajo de 6 horas diarias.

Indemnización por Despido

1989. Ley de Emergencia Económica. Eleva el tope de las indemnizaciones a un mes de sueldo por cada año de servicio o fracción mayor de 3 meses tomando como base la mejor remuneración percibida durante el último año o durante el plazo de prestación de servicio, y no podrá ser inferior a 2 meses de sueldo.

1991. Ley Nacional de Empleo 24.013. Restablece los topes fijados por la Ley N° 20.744 (texto ordenado en 1976) en 3 veces el sueldo promedio. Los Contratos Promovidos (excepto práctica para jóvenes y trabajo formación) prevén una indemnización de medio salario mensual.

1995. Ley de Fomento del Empleo 24.465. Elimina el preaviso en el período de prueba. Ley PyMES 24.467: se eliminan para las PyMES las indemnizaciones de los contratos promovidos y en los contratos permanentes se pueden modificar por Convenios Colectivos los montos indemnizatorios.

1998. Ley de Reforma Laboral 25.013. Se reduce la indemnización ajustando las mis-

mas a la antigüedad y eliminando el mínimo de 2 meses.

2000. Ley 25.323 Las indemnizaciones laborales previstas por la Ley N° 20.744 o las que en el futuro las reemplacen, serán incrementadas al doble cuando se trate de relaciones laborales no registradas o que lo estén de modo deficientes.

Contribuciones Patronales

1989. Decretos 1477/89 y 1478/89. Se autoriza el pago en tickets de comida hasta el 20% del salario, proporción no sujeta a aportes.

1991. Ley Nacional de Empleo 24.013. Reducciones de entre 50 y 100 % para las modalidades promovidas aunque se mantiene el aporte a las Obras Sociales.

1993. Decreto 2609/93. Disminución de aportes de entre 30 y 80 % para producción primaria, industria, construcción, turismo e investigación científica/tecnológica.

1995. Decreto 272/95. Se disminuye la rebaja del Decreto 2609/93 (ahora entre 0 y 50 %) pero se generaliza a todos los sectores incluyendo los servicios privatizados.

1995. Decreto 292/95. Se restablecen los porcentajes de la disminución del decreto 2609/93 (entre un 30 y un 80%) y se quita a la ANSSAL el manejo de los fondos de las Obras Sociales.

1996. Ley de Fomento al Empleo 24.465: Para el período de prueba sólo se pagan aportes para Obras Sociales y el fondo de subsidios familiares.

1998. Decreto 1520/98. Disminución de contribuciones sobre los salarios fijados en alícuotas con montos específicos para cada región.

1999. Decreto 96/99. A partir de febrero comienza a regir el Decreto N° 1520/98, que establece una reducción progresiva de las contribuciones en tres etapas: febrero (sólo actividades de producción primaria e industria), abril y agosto (todas las actividades) con montos específicos para cada región en particular.

2000. Ley 25.250 de Reforma Laboral. Se disminuyen las contribuciones patronales de los nuevos trabajadores una vez efectivizados en un 33%, para los grupos considerados con mayores dificultades para conseguir trabajo (mayores de 45 años, mujeres jefas de hogar, y menores de 25) se reduce el 50%.

Remuneraciones al Trabajo Asalariado

1989. Decretos 1477/89 y 1478/89. Se autoriza el pago en tickets de comida hasta el 20% del salario, proporción no sujeta a aportes.

1991. Decreto 1334/91. Condiciona los aumentos salariales a la acreditación previa de un incremento en la productividad.

1993. Decreto 333/93. Permite pagar parte del salario con servicios (servicios médicos, comedor, guardería, seguros, etc.) no sujetos a aportes.

1995. Ley PyME 24.467. Fraccionamiento en tres del Sueldo Anual Complementario para este tipo de empresas.

2000. Decreto 430/00. Reduce el salario de gran parte del personal del sector público nacional, en un 10% para los que ganan más de 1000 pesos y en un 15 % para los que ganan más de \$6500.

2000. Se veta el artículo 18 de la ley de presupuesto 2001 que establecía que la reducción salarial fijada por el decreto 430/00 podía suspenderse si se producía ahorro en los organismos estatales a través de la reforma administrativa.

Accidentes de Trabajo

1991. Ley de Accidentes 24028. Pone límites en los montos indemnizatorios por accidente aunque sigue permitiendo la demanda por vía judicial. Establece la responsabilidad del empleador por los daños psicofísicos y la obligación de otorgar asistencia médica gratuita.

1994. Res. 1040 MTSS. Permite conciliar con autoridad de «cosa juzgada» (inrevisable

judicialmente), los acuerdos en los cuales se indemniza al trabajador que haya sufrido algún accidente laboral.

1996. Ley de ART 24.557. Crea un sistema de Aseguradoras de Riesgos de Trabajo que manejan los fondos aportados en concepto de un seguro obligatorio. Instauro así un sistema de seguro obligatorio. Limita la vía judicial a los casos en que hay «dolo» del empleador, reduce el listado de enfermedades laborales, establece pagos en cuotas mensuales.

2000. Decreto 1278/00. Se amplía el monto de las indemnizaciones por accidente así como los aportes de los empresarios a las ART. No se rehabilitó la posibilidad de demanda judicial.

2) Descentralización de las negociaciones colectivas a nivel de las empresas y debilitamiento del poder sindical

En particular, las necesidades de cambio al interior de las firmas y la presión del desempleo produjeron la oportunidad de abrir negociaciones descentralizadas por empresa e introducir una mayor flexibilidad a través de la utilización de nuevas modalidades contractuales.

En este contexto, la estrategia política del programa económico del Gobierno –tanto en la etapa Justicialista como en la de la Alianza- incluyó la necesidad de producir cambios institucionales sobre las negociaciones colectivas y el control y administración de las Obras Sociales (principal fuente de financiamiento de los más importantes sindicatos).

Ahora bien, este proceso fue irregular desde el punto de vista político, y sin duda el sindicalismo corporativo tradicional logró mantener cierta “oficialidad”, sobre todo durante el Gobierno Justicialista, y dependiendo de las coyunturas políticas y electorales. Este

poder relativo del sindicalismo oficial se expresó en varios aspectos de la Ley Nacional de Empleo 24.013 (1991) y de la Ley de Reforma Laboral 25.013 (1998), así como en la Ley 24.070 (1992) a través de la cual se estatizó el pasivo de las Obras Sociales sindicales, entre otras normas.

Sin duda, ayudó a este proceso la temprana división que sufrió la estructura político-gremial y la relativa inclusión del sindicalismo corporativo en el Gobierno. Frente ante este panorama, el sindicalismo más tradicional (CGT) asumió una estrategia defensiva, apuntando prioritariamente a una negociación cuyo principal objetivo era mantener el esquema tripartito de resolución de conflictos y ciertas atribuciones legales y financieras, antes que a la defensa de derechos laborales.

Por otra parte, la mayor resistencia a la política económica provenía fundamentalmente de los sectores disidentes del sindicalismo: la Central de Trabajadores Argentinos (CTA)⁶ y el Movimiento de Trabajadores Argentinos (MTA)⁷. Estas dos nuevas organizaciones coincidían en objetar tanto el rumbo que seguía la política gubernamental como la posición negociadora de la cúpula de la CGT.

Cabe tener en cuenta que en muchos aspectos, las reformas estructurales en el campo económico y del Estado hacían necesario mantener cierto grado de consenso o adhesión de al menos una parte del gremialismo. Así, la presión del sindicalismo oficial se concentró en la oposición a las medidas claramente dirigidas a su debilitamiento -a través de la descentralización de la negociación y la desregulación de las Obras Sociales-, a la vez que se cedían posiciones políticas en otros campos (flexibilidad interna, contribuciones patronales, etc.).

Esta situación se expresó sobre todo en los términos bajo los cuales se firmó, con la participación del Gobierno, el sector empresa-

⁶ Creada en diciembre de 1991 y conformada por ATE, CTERA, y UOM Villa Constitución.

⁷ El movimiento de Trabajadores Argentinos constituye una fracción disidente de la CGT que surgió en Febrero de 1994 en franca oposición a la política socioeconómica y a la CGT oficial. En el año 2000 el MTA conformó junto a otros gremios disidentes la actualmente denominada CGT “rebelde”.

⁹ En el Apéndice I se pueden consultar los diferentes Programas y sus características principales.

rio y la CGT, el Acuerdo Marco para el Empleo, la Productividad y la Equidad Social en 1994. Este acuerdo permitió justamente aprobar la Ley de Fomento de Empleo 24.465 (1996), entre otras medidas de flexibilización de las relaciones laborales. A cambio de ello, el Gobierno limitó su accionar sobre la desregulación de la medicina social (Fernández, 1997; Etchemendy y Palermo, 1998).

Igual situación se reiteró años después, bajo el Gobierno de la Alianza, con la negociación y aprobación de la nueva Ley de Reforma Laboral 25.250 de 2000, a partir de la cual se suprimió la ultraactividad de los Convenios Colectivos (principal fuente de poder de veto para los sindicatos hasta ese momento), se amplió la descentralización de las negociaciones colectivas (el convenio colectivo de empresa pasó a prevalecer por sobre el de rama o actividad), se redujeron una vez más las contribuciones patronales y se extendió el período de prueba.

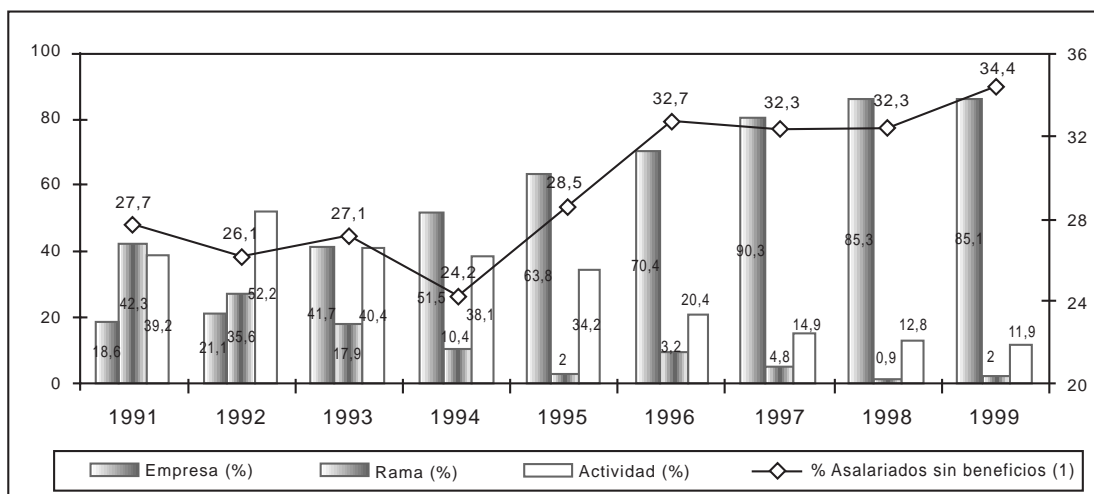
Ahora bien, cabe destacar que independientemente del marco legal y político, el Gráfico 5 muestra que a lo largo de la década – pero sobre todo a partir de 1994- fue haciéndose efectivo un proceso de descentralización de hecho de la negociación colectiva

por empresa en detrimento de los convenios por actividad o rama a nivel nacional.

Otro aspecto importante de la estrategia reformista del actual Gobierno, se puso de manifiesto a través del reflote del proyecto de desregulación de las Obras Sociales gremiales. Para tal efecto, intentó introducir esta reforma a través de varios decretos, pero – igual que cuando el Gobierno Justicialista lo intentó-, su aplicación quedó suspendida por la justicia, en un contexto de oposición y negociación gremial, incluso, sin mucho interés por parte del sector privado de la salud.

Finalmente, cabe señalar la particular correlación temporal que registra este proceso con el aumento de la precarización del empleo. Ambas situaciones, parecen encontrar explicación plausible a partir, justamente, del proceso de deterioro de las relaciones de fuerza y de la capacidad de negociación de los trabajadores en sus lugares de trabajo. Frente a lo cual, la reestructuración de las empresas –con o sin acuerdos negociados- operó multiplicando los despidos y/o ampliando las brechas de remuneración y las condiciones de trabajo por empresa, sector y región (Salvia, Tissera, y otros, 2000; Altimir y Beccaria, 2000).

Gráfico 5: Descentralización de la negociación colectiva y precarización del empleo asalariado. Convenios Colectivos negociados según ámbito de aplicación



Fuente: Programa Cambio Estructural y Desigualdad Social - Instituto de Investigaciones Gino Germani - con base en datos de la EPH-INDEC y la Dirección Nacional de Relaciones del Trabajo con base en datos de la Dirección Nacional de Negociación Colectiva.

(1) Porcentaje de asalariados ocupados que no perciben ningún beneficio social.

Negociación Colectiva

1991. Ley Nacional de Empleo 24.013. Los contratos promovidos sólo se habilitan por Convenios Colectivos.

Decreto: 2284/91: Las partes de una Negociación Colectiva pueden elegir el nivel de negociación.

1992. Ley 24.185. Sobre Convenciones colectivas de trabajo para trabajadores del Estado.

1993. Decreto 470/93. Reglamenta Ley 24.185. Flexibiliza las negociaciones en materia salarial y condiciones de trabajo, reduciendo el nivel de negociación a petición de cualquiera de las partes.

1995. Ley PyMES 24.467. Fin de la ultraactividad para las PyMES: los Convenios Colectivos caducan a los 3 meses de ser denunciados. Las PyMES no requieren modificar los convenios para utilizar los contratos promovidos; y si la empresa inicia una reconversión puede proponer la modificación del convenio.

1996. Decretos 1553/96 disponía eliminar la ultraactividad de los Convenios Colectivos. Fue declarado inconstitucional e invalidado por la justicia. Decreto 1554/96 autorizaba al Ministro de Trabajo a descentralizar la negociación colectiva fijando el ámbito de la misma, buscando eludir a los sindicatos. Fue declarado inconstitucional. Decreto 1555/96 autoriza a las empresas de hasta 40 personas a negociar salarios y condiciones laborales con sus comisiones internas.

1999. Decreto 146/99. La negociación colectiva de ámbito superior al de la empresa podrá establecer que el plantel de la pequeña empresa, para cada una de las ramas o sectores de la actividad, supere los 40 trabajadores a condición de no exceder, en ningún caso, la cantidad de 80.

2000. Ley 25.250 de Reforma Laboral. Caída de la ultraactividad de los Convenios Colectivos a los de 2 años de su denuncia (para los posteriores al 88) o a la convocatoria del Ministerio de Trabajo para su sustitución (para los anteriores a 1988).

2000. Decreto 1172/00. Reglamenta la ley 25.250. Define que características deben tener empleadores y sindicatos para tener representatividad en una negociación. Determina el ámbito funcional y territorial de los Convenios Colectivos.

Poder Sindical/Conflictos

1988. Ley 23.551. Libre constitución de asociaciones sindicales, sin autorización previa; libre afiliación y desafiliación; reafirma el derecho de huelga y la negociación colectiva.

1990. Decreto 2184/90. Fija procedimientos para prevenir o encauzar los conflictos de trabajo. Elimina el derecho de huelga en los «servicios esenciales».

1991. Ley Nacional de Empleo 24.013. Creación de mecanismos de intervención tripartitos bajo la administración gubernamental para atender en forma rápida conflictos laborales y situaciones de crisis y reestructuración productiva.

1997. Ley de Procedimiento Laboral (24.635). Crea el Servicio de Conciliación Obligatoria del Ministerio de Trabajo como instancia obligatoria previa a la vía judicial para resolver conflictos laborales.

2000. Ley 25.250 de Reforma Laboral. Se elimina el arbitraje obligatorio.

Obras Sociales

1992. Ley 24.070. El Estado Nacional se hace cargo de los pasivos de las Obras Sociales de julio de 1989 a abril de 1991.

1993. Decreto 9/93. Permite la libre elección de la Obra Social, la fusión de éstas y la libre contratación de prestadores médico-asistenciales (recién se hará efectivo en 1997).

1994. Decreto 1829/94. da facilidades a las Obras Sociales y los sindicatos para abonar sus deudas previsionales (120 cuotas en lugar de 60).

1995. Decreto 492/95: se eleva nuevamente el aporte patronal de Obras Sociales. Res. 247 del MS: Programa Médico Obligatorio con la cobertura mínima que deben prestar las Obras Sociales.

1996. Decreto 1141/96. Fija la fecha de 30 de junio de 1997 a partir de la cual se efectiviza la posibilidad de optar entre Obras Sociales.

2000. Decreto 446/2000: Abre la competencia entre Obras Sociales y la medicina prepaga. Los beneficiarios del Sistema Nacional del Seguro de Salud podrán, a partir del 1° de enero de 2001, ejercer el derecho de opción entre las diversas entidades, cualquiera de las Obras Sociales indicadas en el artículo 1° de la Ley N° 23.660, las que se hubieran adherido al sistema de la Ley N° 23.661 y su modificatoria y las entidades que tengan por objeto específico la prestación de servicios de salud y se ajusten a la normativa que determinará la Superintendencia de Servicios de Salud.

2000. Decreto 1140/2000: Complementa y modifica el Decreto 446/2000.

2000. Decreto 1305/2000: Se aprueba la reglamentación de determinados artículos del Decreto N° 446/2000 y su modificatorio N° 1140/2000, con el fin de sistematizar mecanismos para la incorporación de nuevas entidades como agentes adheridos al Sistema Nacional de Seguro de Salud y garantizar que la decisión de los beneficiarios se establezca mediante un acto de voluntad libremente expresada. El empleado puede elegir su prestador desde el primer día de trabajo. Cada entidad deberá ofrecer un Programa Médico Obligatorio de 20 pesos por beneficiario.

Subsidios Gremiales

1992. Ley 24.070. El Estado Nacional se hace cargo de los pasivos de las Obras Sociales de julio de 1989 a abril de 1991.

1998. Res. Jefatura de Gabinete. Subsidio a la Unión Obrera Metalúrgica en compensación por las intervenciones desde 1976.

1999. Res. PEN. Concesión de Ferrocarril Belgrano a la Unión Ferroviaria incluyendo subsidios por 225 millones de pesos en 5 años.

3) Transformación del Sistema Previsional, Privatización de la Seguridad Laboral y Desfinanciamiento del Fondo Nacional de Empleo

Durante la década fueron particularmente importantes las reformas estructurales orientadas a privatizar el Sistema Previsional y el sistema de prevención de riesgos y reparación de daños derivados del trabajo (Seguro Laboral), así como a abrir al mercado privado la atención de la salud de los trabajadores (desregulación de las Obras Sociales). En los tres casos, la política asumida fue la introducción en forma parcial o total del sector privado en estas áreas, con transferencia a las empresas prestatarias de los fondos sociales correspondientes.

Estas acciones se desarrollaron bajo los mismos objetivos explícitos que las demás reformas: reducir gasto fiscal futuro, rebajar los costos empresariales, ampliar el mercado de capitales privados y garantizar eficiencia y un buen servicio en los sistemas de prestaciones sociales.

Ahora bien, en el marco del mismo plan de acción, fue descuidado y desfinanciado el Sistema Nacional de la Seguridad Social y sus respectivos componentes (Régimen Previsional, Asignaciones Familiares, Fondo Nacional de Empleo y el Instituto Nacional de Seguridad Social para Jubilados y Pensionados. En particular, este proceso tuvo lugar debido a las rebajas que experimentaron las contribuciones patronales a dicho fondo y a la creciente evasión a la Seguridad Social por parte de las empresas a través de la no registración de trabajadores bajo relación de dependencia (trabajo “en negro”).

Sin menoscabo de la relevancia que revisten cada uno de los subsistemas de la Seguridad Social afectados por la política desregulatoria, cabe en particular analizar aquí la Reforma Previsional debido a su impacto tanto fiscal como social.

Al respecto, cabe señalar que si bien la crisis del sistema resultaba evidente y la opinión pública era favorable a su reforma, el proyecto oficial generó un fuerte debate político y social. Finalmente, la reforma previsional fue aprobada por Ley 24.240, en 1994, después de prolongadas y dificultosas negociaciones, en las que el Gobierno debió aceptar importantes modificaciones exigidas por el sector sindical (Isuani y San Martino, 1995; Alonso, 1998). Entre los cambios se incluyó la creación de fondos de pensión sindicales y el mantenimiento de un componente estatal de reparto condenado a desaparecer en el largo plazo por problemas financieros.

Esta reforma se basó en tres instrumentos fundamentales: la reducción de las contribuciones patronales, la absorción de las cajas jubilatarias provinciales por parte del sistema nacional, y la creación de un sistema de cuentas de capitalización privadas, corporizado en las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP), coexistente con el sistema de reparto de carácter público. Al respecto, cabe observar que, más allá de otras derivaciones, esta reforma introdujo un fuerte impacto de desfinanciación del Estado nacional (ver Cuadro 9).

En primer lugar hay que tomar en cuenta que la disminución de las contribuciones patronales pasó del 33% promedio nacional en 1991 al 17,8% en 1998 y entre el 8% y 11% en 2000. Esta reducción en la alícuota significó, a partir de 1996, una reducción de contribuciones patronales a la Seguridad Social de más de 3.000 millones de pesos por año, hasta incluso superar los 5.000 millones de pesos anuales a partir de 1999.

Por otra parte, la incorporación de once jurisdicciones provinciales al régimen nacional implicó la aceptación de un conjunto de regímenes especiales deficitarios, sumando un déficit de más de 1.100 millones de pesos anuales al sistema previsional fiscal.

Finalmente, el redireccionamiento de los fondos a las AFJP, incluyendo el cobro de altas comisiones, constituye el factor más controvertido desde el punto de vista político y económico, en la medida que implica transferencias al sector privado de más de 5.000 millones de pesos anuales.

Cabe agregar aquí, que en el marco de esta misma línea de reformas se creó en 1996, a través de la Ley 24.557, un sistema de Aseguradoras de Riesgos de Trabajo (ART) a cargo de manejar los fondos aportados en concepto de un seguro obligatorio. Dichos

Cuadro 9: Impacto de Transferencias y Composición del Déficit Previsional.

- En millones de \$ corrientes -

	Déficit ex Cajas Provinciales	Rebaja de Contr. Patronales	Aportes Previsionales a AFJP	Total
1993	0	430	0	430
1994	30	600	807	1.437
1995	122	1.275	2.358	3.755
1996	1.146	3.349	3.083	7.578
1997	1.285	3.492	3.720	8.497
1998	1.210	3.415	4.190	8.815
1999	1.260	4.420	4.380	10.060
2000	1.200	5.170	4.440	10.710

Fuente: Programa Cambio Estructural y Desigualdad Social - Instituto de Investigaciones Gino Germani - con base en datos de SIJP-AFIP elaborados por la DNPSS, Ministerio de Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos, y de Osvaldo Cortesi, El Cronista (8/06/01).

fondos, al igual que los de las AFJP, constituyen un mercado de capitales y una actividad de alta rentabilidad a la que muy pocos actores económicos pueden acceder.

De la misma manera, tal como se ha mencionado en otro apartado, los intentos de reformar el régimen de Obras Sociales y de abrir libremente el sistema al mercado privado de salud, hasta ahora han fracasado, debido sobre todo a la oposición sindical – principal afectado- y a las garantías que exige el sector privado.

Por último, cabe en este apartado evaluar el impacto directo que ha tenido la política de rebajas de contribuciones patronales sobre el financiamiento y déficit –a partir de 1994-

del Fondo Nacional de Empleo (creado por la Ley Nacional de Empleo 24.013 en 1991).

Por medio de este Fondo se creaba un instrumento fundamental para el financiamiento tanto del Seguro del Desempleo como de los programas de empleo directo y de capacitación para hacer frente a las emergencias ocupacionales. Para ello, la Ley destinó una contribución del 1,5 % de la nómina salarial que se abona en el ámbito privado.

El análisis de la evolución de los ingresos y egresos del Fondo Nacional de Empleo, entre 1992 y 2000, muestra el deterioro fiscal que experimentaron estos recursos a partir de la reducción de contribuciones patronales al Sistema de la Seguridad Social (ver Cuadro 10).

Cuadro 10: Fondo Nacional de Empleo. Evolución de los Ingresos y Egresos y gastos en Subsidios al Desempleo entre 1992 y 2000.

- En millones de \$ corrientes -

Años	Fondo Nacional de Empleo				Gastos por Programas			
	% Cont. Patronal	Ingresos	Egresos	Saldo	Seguro Desempleo	%	Empleos Sociales	%
1992	1,5	391,1	31,1	359,9	25,8	83,0	5,3	17,0
1993	1,5	502,1	420,4	81,8	325,9	77,5	94,4	22,5
1994	0,9	453,1	497,1	-43,9	378,8	76,2	118,2	23,8
1995	1,1-1,4	395,2	500,1	-104,9	374,9	75,0	125,1	25,0
1996	0,9	249,8	532,8	-282,9	398,5	74,8	134,3	25,2
1997	0,9	262,1	612,5	-350,4	313,8	51,2	298,7	48,8
1998	0,9	263,8	551,3	-287,6	292,3	53,0	259,0	47,0
1999	0,9	264,4	601,8	-337,4	361,2	60,0	240,6	40,0
2000	0,9	271,2	548,8	-277,6	386,7	70,5	162,1	29,5

Fuente: En Chébez (1999) y DNPSS- Secretaría de Seguridad Social con base en información de ANSES. La actualización 1999 y 2000 es de elaboración propia.

Reseña temática de normas legales generadas durante la década

Sistema Previsional

1993. Ley 24.240. Instituye el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP) y un régimen mixto constituido por las Administradoras de Fondos de Jubilación y Pensión (AFJP) privadas y el Sistema de Reparto estatal. Aumenta la edad de jubilación. El trabajador paga en concepto de comisión a la AFJP un tercio de su aporte, que se convierten directamente y sin riesgo en activo de las instituciones financieras que manejan las AFJP.

1994. Ley 24.347. El empleador puede obligar al empleado a jubilarse si ya tiene la edad mínima. Incorpora las amas de casa al sistema previsional.

1995. Ley 24.463 de Solidaridad Previsional. Se aplica al sistema de reparto nacional. Fija reducciones en los montos jubilatorios superiores a 3100 pesos. Sostiene que se debe tender a mejorar los haberes mínimos para alcanzar los 450 pesos, para eso deben utilizarse los excedentes del sistema o los futuros aumentos presupuestarios.

1995. Decreto 525/95. Fija en \$ 150 la jubilación mínima del régimen público.

1997. Ley 24.828. Las amas de casa pueden optar por ingresar al SIJP con una cuota especial.

2000. Ley 25.321 Los trabajadores que completen los años de servicios y los aportes requeridos para acceder al beneficio jubilatorio de acuerdo a las leyes correspondientes, podrán renunciar a los meses trabajados en calidad de autónomo, que excedieren o hubieren sido simultáneos a dicho período, caducando a tal efecto la deuda exigible por esos lapsos.

2000. Decreto 438/00 de Solidaridad Previsional: establece una quita con carácter de contribución al Sistema Público de Reparto en los haberes de los jubilados que

hayan obtenido el beneficio con edades inferiores a las exigidas por las leyes generales y con haberes que superan los vigentes, de acuerdo a esas leyes generales.

2000. Decreto 1306/00. Reforma el sistema jubilatorio sancionado por Ley en 1993. Se mantiene el sistema de reparto. Se amplía la edad de jubilación de la mujer a los 65 años, éstas podrán optar por una jubilación anticipada, pero con menor haber. La jubilación mínima se fija en 300 pesos. Se reemplaza la garantía estatal (prestación básica universal) de 200 pesos por una prestación suplementaria, que será inferior, que alcanza a los sueldos de hasta 1950 pesos. Se garantiza una prestación universal de 100 pesos para aquellos que no accedieron al sistema jubilatorio; se otorgará una prestación proporcional de entre 150 y 300 pesos a aquellos que aportaron entre 10 y 30 años. Se establece que ninguna AFJP podrá acaparar más del 27,5% del mercado.

2001. Decreto 108/2001 Modifica el artículo 8 del decreto 438/2000, así las quitas dispuestas no afectarán los haberes mensuales de los jubilados que se encuentren percibiendo por todo concepto un importe bruto inferior a quinientos pesos.

4.2. Asistencia al Desempleo y Programas Activos de Empleo y Capacitación

El temprano deterioro que experimentó el mercado de trabajo urbano fue explicado -a principios de la década del '90- en el marco de los efectos esperables de un proceso de "saneamiento" económico y de incremento de la productividad global.

El programa económico auguraba una pronta recuperación del nivel de empleo en la medida que avanzara el proceso de reformas.

Por lo tanto, se instaló en la agenda de Gobierno la demanda política de contar con un cuerpo normativo actualizado y con medidas directas –y flexibles– de fomento a la creación de empleo. En este orden, la Ley Nacional de Empleo N° 24.013 sancionada a fines de 1991 introdujo importantes cambios en esta materia.

Esta norma tuvo como función manifiesta ser una herramienta de prevención y regulación de conflictos frente a los desequilibrios sociales que generaban los primeros cambios estructurales. Al respecto, la norma introdujo nuevas instituciones:

- Creación –a partir de contribuciones patronales– de un Fondo Nacional de Empleo destinado a financiar al régimen de seguro de desempleo y a los programas de emergencia ocupacional.
- Una política de empleo pasiva a través de un régimen de seguro de empleo para los trabajadores desocupados de sectores formales (Sistema Integral de Prestaciones por Desempleo).
- Una política activa y mecanismos de intervención como los programas de empleo transitorios y de capacitación para atender emergencias ocupacionales.
- Establecimiento de nuevas modalidades de contratación y de promoción del empleo para jóvenes y sectores afectados por crisis o cierre de empresas, junto a una serie de medidas destinadas a combatir el trabajo no registrado.
- Creación de mecanismos de intervención por parte del Estado para atender en forma rápida conflictos laborales y situaciones de crisis y reestructuración productiva.

Frente a la temprana generalización del desempleo, el Gobierno debió poner especial énfasis en el aprovechamiento de los diferentes mecanismos previsto por la Ley de Empleo para atender en forma directa a la desocupación y sus efectos de conflictividad social. En este sentido, destacan por su mayor cobertura relativa e impacto social, tanto el Sistema Integrado de Prestaciones por

Desempleo (Seguro de Desempleo) y los Programas de Empleo Directo (Programa de Empleo Transitorios o de Empleo Social).

1) El Seguro de Desempleo en Argentina

La Ley Nacional de Empleo (Título IV, Ley N° 24.013) estableció el derecho de los trabajadores asalariados desocupados a recibir un Seguro de Desempleo, tendiente a contrarrestar la caída abrupta de ingresos generada por una pérdida involuntaria del empleo, reducir el riesgo al desaliento y la desocupación de larga duración, y, por tanto, ayudar a la búsqueda y selección de un nuevo trabajo.

De esta manera, se creó el Sistema Integrado de Prestaciones por Desempleo (SIPD) para todos aquellos trabajadores registrados ante la Seguridad Social incluidos en la Ley de Contrato de Trabajo N° 20.744, y más recientemente a los trabajadores comprendidos por el Régimen Nacional de Trabajo Agrario (Ley 22.248), con expresa exclusión de los desocupados rurales, de la construcción, el servicio doméstico y el sector público, dada su vinculación con marcos regulatorios diferentes y/o donde el período de desocupación temporaria está contemplado.

Tienen derecho al beneficio los trabajadores de las actividades habilitadas que hayan sido despedidos “sin justa causa” o por “fuerza mayor”, con una acumulación de aportes y contribuciones a la Seguridad Social de al menos 12 meses de los 36 previos a la cesantía. La duración de la prestación está en relación con el tiempo efectivamente trabajado y contribuido al Sistema de Seguridad Social (Fondo Nacional de Empleo), en los últimos 3 años posteriores al cese o despido.

Meses	Cuotas mensuales
12 a 23	4
24 a 35	8
36 o más	12

Las prestaciones brindadas: a) prestación dineraria, b) pago de asignaciones familiares, c) cobertura médica asistencial, d) reconocimiento de la antigüedad a efectos previsionales, y posibilidad de contar con orientación laboral o apoyo en la búsqueda de empleo por parte de oficinas públicas.

El sistema transfiere anualmente más de 300 millones de pesos en concepto de Seguro de Desempleo y Asignaciones Familiares, cubriendo un promedio de 120 mil trabajadores desocupados por mes, con una prestación media superior a los \$250 mensuales.

Un dato importante a tener en cuenta es que en 1999 –según estudios de Salvia y otros, 2000; Chébez y Salvia, 2001- el 83% de los desocupados urbanos proviene de sectores no estructurados o de trabajos no asalariados o asalariados precarios –no registrados-. Por lo tanto, sólo el 17% del desempleo se encontraba potencialmente habilitado para acceder a los beneficios del sistema, y sólo menos del 10% pudo contar efectivamente con el seguro.

Pero a pesar de esta cobertura limitada –dada la normativa vigente y el peso de la no -registración laboral-, el sistema cubrió al 6% del total del desempleo, al 15% de los trabajadores asalariados que perdieron su empleo en forma involuntaria y al 22% de los hogares afectados en forma absoluta por situaciones de desempleo.

Por otra parte, cabe señalar que el Seguro de Desempleo concentra sus prestaciones –dado el tipo de asalariados que cubre- en la población desocupada de hogares ubicados principalmente entre el 2° y el 3° quintil de ingresos per cápita.

De acuerdo con los registros de liquidación, se observa que el promedio de prestaciones mensuales del Seguro de Desempleo creció en forma acelerada desde 1992 –año de inicio del programa-, en directa relación con la evolución de la demanda de empleo. El Cuadro 11 muestra esta evolución, a la vez que pone de manifiesto el comportamiento cíclico de la prestación: a) el stock mensual de prestaciones aumenta cuando crece el desempleo, y b) el stock baja cuando aumenta el nivel de empleo.

Cuadro 11: Prestaciones del Seguro de Desempleo: 1992-1999

	Cantidad de Prestaciones	Cantidad de Prest. (95=Base 100)	Montos Asociados (en miles \$)	Prestación (en \$ + asig. famil.)	Tasa de Empleo (total urbano)	Tasa de Desempleo (total urbano)
Año 1992	128.062		25.834			
Por Mes	12.806	10,4	2.583	202	37,3	7,0
Año 1993	880.479		325.193			
Por Mes	73.373	56,0	27.099	369	37,3	9,6
Año 1994	1.182.154		378.839			
Por Mes	98.513	80,5	31.570	320	36,3	11,5
Año 1995	1.468.160		374.992			
Por Mes	122.347	100	31.249	255	34,7	17,5
Año 1996	1.544.067		398.476			
Por Mes	128.672	105,2	33.206	258	34,3	17,2
Año 1997	1.144.549		313.777			
Por Mes	95.379	78,0	26.114	274	35,9	14,9
Año 1998	1.088.533		292.299			
Por Mes	90.711	74,1	24.358	269	36,9	12,8
Año 1999	1.370.116		361.207			
Por Mes	114.176	93,3	30.101	264	36,7	14,2
Año 2000	1.494.416		386.673			
Por Mes	124.535	101,7	32.223	259	36,5	14,7

Fuente: Elaboración propia con datos de ANSES-MTEyFRH y EPH-INDEC.

2) **Programas de Empleo, Orientación y Capacitación Focalizada**

También en el marco de la Ley Nacional de Empleo, se ejecutaron durante la década del 90 un conjunto de Políticas Activas orientadas a la creación de empleos sociales focalizados y de fomento al empleo privado. Incluso, más recientemente –bajo la nueva administración–, se han iniciado acciones dirigidas al fomento de actividades productivas locales, de carácter tanto formal como informal.

La mayoría de estas acciones se plantearon originalmente bajo el supuesto de “transitoriedad” del fenómeno, así como también a partir del argumento de la existencia de un déficit de calificaciones que desde la oferta afectaba la rápida contratación de los desocupados.

En esta línea de intervención es posible reconocer a lo largo de la década la aplicación de distintos tipos de Programas Activos de Empleo⁹, muchos de los cuales no tuvieron continuidad en el tiempo, a la vez que otros lograron un grado mayor de estabilidad. Los Cuadros 12, 13 y 14 destallan las prestaciones y los montos ejecutados en este marco durante el período 1993-1999.

Las acciones emprendidas pueden clasificarse en cuatro principales líneas de intervención:

- “ Los Programas de Empleo Transitorio: aplicados sobre zonas de emergencia ocupacional y dirigidos a trabajadores desocupados de baja calificación en situación de extrema pobreza. Estas acciones brindan una ayuda económica a cambio de una contraprestación laboral orientada a la realización de obras de infraestructura social o servicios comunitarios (PIT, PROAS/PRENO, SERVICIOS COMUNITARIOS, TRABAJAR).
- “ Los Programas de Fomento al Empleo Privado: se ejecutan a través de incentivos a las firmas para la contratación privada de trabajadores desocupados de baja calificación. Se trató en general de programas focalizados por tipo de empresa y perfil laboral, de duración temporal y con alguna obligación –dependiendo del incentivo– de formalización y estabilidad por parte del empleador (FORESTAR, PEP, PEP-PyMES, PROEMPLEO, PROEMPRI).
- “ Los Programas Focalizados de Capacitación Laboral: se aplican a través de el financiamiento y el otorgamiento de becas para la formación de calificaciones profesionales vinculadas a pasantías o demandas de empleo, siempre bajo la administración de instituciones privadas de capacitación. Las acciones se focalizaron principalmente en jóvenes, mujeres y desempleados de sectores afectados por crisis o reconversión, los cuales reciben una beca de estímulo para realizar dicha formación (PROGRAMAS DE CAPACITACION ESPECIAL, PROYECTO JOVEN, PROYECTO IMAGEN).
- “ Los Programas de Orientación e Intermediación Laboral: están destinados a apoyar a nivel local acciones de Intermediación Institucional y de Orientación Laboral destinadas a desocupados y empresas. Los destinatarios directos son los desocupados y las propias oficinas de empleo o bolsas de trabajo locales. Se apunta además a desarrollar una Red Nacional de Oficinas de Empleo tendiente al fortalecimiento de un conjunto creciente de oficinas en las diferentes jurisdicciones del país (PROGRAMAS DE ORIENTACIÓN LABORAL, MOVILIDAD GEOGRÁFICA; FORTALECIMIENTO DE OFICINAS DE EMPLEO)

**Cuadro 12: Prestaciones ejecutadas por Programas de Empleo
del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social ^{1/}
1993 – 1999**

Programa	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999 ^{2/}
PIT	299.552	310.553	0	0	0	0	0
PAGO UNICO	1.832	7.088	2.232	641	7.488	296	1.744
PEP / PEP-PYME	0	130.336	67.452	200.007	12.023	0	0
PROAS / PRENO	0	0	385.020	22.909	343	0	0
FORESTAR	0	0	40.577	25.386	13.071	13.349	11.632
TRABAJAR	0	0	0	427.711	1.041.365	1.143.210	753.754
SERVICIOS COMUNITARIOS	0	0	0	65.736	198.959	167.576	147.856
PROLANA	0	0	0	0	972	383	0
ESPECIALES DE EMPLEO	0	0	0	0	41.146	99.363	33.545
PROEMPLEO	0	0	0	0	0	2.181	4.867
PROEMPRI	0	0	0	0	0	0	6.984
OTROS s PROGRAMAS	185	59.370	165.652	2.869	33	26.914	0
Total	301.569	507.347	660.933	745.259	1.315.400	1.453.272	960.382

Notas:

^{1/} Cantidad de ayudas económicas liquidadas a beneficiarios de programas de empleo.

^{2/} Corresponde al período enero-septiembre de 1999.

Fuente: Dirección Nacional de Políticas de Empleo y Capacitación, MTSS.

**Cuadro 13: Montos ejecutados por Programas de Empleo
del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social - En miles de pesos
1993 – 1999**

Programa	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999 ^{1/}
PIT	96.135,0	104.447,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
PAGO UNICO	706,9	2.642,4	777,3	213,3	2.560,2	69,4	508,9
PEP / PEP-PYME	0,0	4.129,5	14.269,9	32.253,5	1.984,6	0,0	0,0
PROAS / PRENO	0,0	0,0	83.926,8	5.460,7	116,0	0,0	0,0
FORESTAR	0,0	0,0	7.194,6	5.352,1	2.645,7	2.705,8	2.060,7
TRABAJAR	0,0	0,0	0,0	81.789,9	209.942,4	226.730,5	150.388,7
SERVICIOS COMUNITARIOS	0,0	0,0	0,0	11.075,0	37.141,5	28.095,0	24.151,6
PROLANA	0,0	0,0	0,0	0,0	97,2	38,3	0,0
ESPECIALES DE EMPLEO	0,0	0,0	0,0	0,0	8.074,4	17.868,8	6.538,5
PROEMPLEO	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	323,8	682,3
PROEMPRI	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	591,2
OTROS PROGRAMAS	89,2	10.276,0	30.289,1	1.008,3	7,2	0,0	0,0
Total	96.931,0	121.495,0	136.457,7	137.152,8	262.569,0	275.832,1	184.921,8

Nota:

^{1/} Corresponde al período enero-septiembre de 1999.

Fuente: Dirección Nacional de Políticas de Empleo y Capacitación.

Montos, cursos y beneficiarios aprobados por Programas de Capacitación

Cuadro 14: Montos, cursos y beneficiarios aprobados por Programa de Capacitación
1997 – 1999 ^{1/}

Programa	1997			1998 ^{2/}			1999		
	Montos (miles de pesos)	Cursos	Becas	Montos (miles de pesos)	Cursos	Becas	Montos (miles de pesos)	Cursos	Becas
PROGRAMAS DE CAPACITACION (FNE)	19,445	1,070	19,086	22,473	1,095	23,552	8,616	353	8,613
Proyecto JOVEN	15,700	642	11,147	-	-	-	21,918	900	17,436
Proyecto MICROEMPRESAS ^{2/}	5,466	227	4,083	-	-	-	-	-	-
Proyecto IMAGEN ^{2/}	1,167	1,381	1,381	-	-	-	-	-	-
Totales	41,779	3,320	35,697	22,473	1,095	23,552	30,535	1,253	26,049

Notas:

1/ Programas de Capacitación del Fondo Nacional de Empleo, los datos corresponden a los cursos aprobados para inicio en el año.

2/ Los proyectos MicroEmpresas e Imagen fueron ejecutados en su totalidad entre 1995 y 1998.

3/ Durante el año 1998 no se realizaron adjudicaciones, si bien se ejecutaron acciones contratadas el año anterior.

Fuente: Dirección Nacional de Políticas de Empleo y Capacitación.

A lo largo de la década las acciones en esta materia experimentaron un crecimiento importante en cuanto a la cobertura y montos comprometidos. En particular, desde 1996-97, a partir de contar estas políticas con financiamiento por parte de agencias financieras internacionales (BID, Banco Mundial, FMI).

Sin embargo, cabe destacar que si bien los Programas Activos de Empleo tendieron un problema real cada vez más grave y conflictivo, el nivel de cobertura representó en los años de mayor intensidad sólo entre el 8% y el 12% del total del desempleo abierto, brindando ayuda económica en forma parcial y transitoria a una población afectada por un desempleo estructural. Al mismo tiempo que estas acciones no pudieron evitar estar afectadas por la introducción de formas clientelares, poco transparentes, cuando no ilegales, de distribución de los recursos y de asignación de beneficios.

De esta manera, los Programas Activos de Empleo se constituyeron en un componente complementario de las reformas estructurales, en cuanto mecanismo de contención de los desbordes sociales y de negociación política a nivel provincial y municipal, pero

absolutamente insuficiente para resolver la problemática del desempleo y el subempleo en los mercados urbanos.

4.3. Políticas Activas de Desarrollo de Capital Humano

Las Políticas Activas de Desarrollo de Capital Humano tuvieron muy poca masividad en Argentina. Tal como se mencionó, los Programas de Capacitación, además de tener cobertura limitada, estuvieron asociados a becas de formación y pasantías centradas en los grupos más vulnerables de desocupados (jóvenes, mujeres, discapacitados, etc.), en función casi siempre de demandas directas de empleos.

Por lo tanto, las acciones más importantes en el campo del Capital Humano estuvieron dirigidas al fortalecimiento institucional de programas existentes y masivos de educación y formación profesional a nivel local y/o regional. Este elemento se planteó en una perspectiva de acción que suponía un previo diagnóstico de oportunidades y el posterior desarrollo de acciones integrales de diseño de programas, transferencia de recursos y fortalecimiento institucional.

El diseño se vinculó fundamentalmente al diagnóstico de que las transformaciones estructurales experimentadas en los sistemas productivos y en el mercado de trabajo, produjeron una situación de desarticulación del sistema de Formación Profesional, sin que se hubiese planificado su rediseño y adaptación. De esta manera, primero el Ministerio de Educación y luego el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, se centraron en este desafío atendiendo las siguientes prioridades:

- a) Apoyar la capacitación y formación profesional a nivel sectorial considerando los procesos de reestructuración y modernización productiva introducidos por la apertura, las nuevas inversiones y las iniciativas de desarrollo local.
- b) La construcción de un *Sistema de Formación Profesional*, articulado con el sistema formal, que permita el desarrollo de itinerarios profesionales pertinentes a los diferentes sectores y regiones.
- b) La creación de un *Sistema Normalizado de Competencias Laborales* sobre la base de la definición de competencias según perfiles y figuras profesionales, formas de transición para la certificación de competencias y criterios para la acreditación de instituciones de capacitación y instituciones de certificación.

En definitiva, la Política Activa para el Desarrollo de Capital Humano a lo largo del período se efectivizó a través de los siguientes programas y acciones:

- Capacitación Laboral para un Sector o Rama de Actividad: su objetivo ha sido incrementar las competencias y la productividad de la mano de obra, dentro de un específico sector o rama de actividad a nivel regional, provincial o local. Se dirige a personas ocupadas o desocupadas indistintamente sin requerimientos socio demográficos específicos.
- Régimen de Crédito Fiscal: su objetivo fue incentivar la formación de recursos humanos a través del financiamiento por

parte del Estado de inversiones en bienes de capital por parte de las empresas. La población potencialmente beneficiaria fue muy amplia, alcanzando a los sectores económicamente activos en relación con las empresas patrocinantes y, además, a grupos de beneficiarios directos involucrados por las instituciones de capacitación relacionadas con las empresas.

- Programa de Talleres Ocupacionales: apuntan a la creación de instituciones de formación que emergen de la iniciativa conjunta de actores sociales locales, cuyas acciones están destinadas a la capacitación y/o reconversión de los recursos humanos en una determinada región. Los beneficiarios directos de este programa son personas desocupadas o subocupadas, desempleados por falta de capacitación y trabajadores con necesidades de reconversión laboral.
- Consejos de Formación Profesional: se apoya la creación de instituciones privadas sin fines de lucro, autosustentables en el mediano plazo, conformadas por representantes de empresarios, trabajadores y otros actores sociales y destinadas a la intermediación entre la oferta y demanda de capacitación laboral en determinada región o localidad.

Aunque desde una perspectiva diferente a la laboral, cabe también mencionar en este campo la Reforma Educativa de 1993 –Ley Federal de Educación–, en tanto iniciativa de amplio alcance, a partir de la cual se ampliaron los años de escolaridad obligatoria en los niveles básicos y secundarios, se vincularon los contenidos programáticos a las características y demandas regionales, se reformuló la currícula en función de los nuevos imperativos tecnológicos y demandas laborales, etc. (Llach, Montoya y Roldán, 1999; Decibe, 2000).

Al respecto, cabe agregar que si bien la Reforma ha sido criticada por el sector docente (Puigrós, 2000), a la vez que todavía no ha sido adoptada por todas las jurisdicciones, la misma se ha extendido en forma significativa en los Estados provinciales más importantes del país.

5. Reflexión Final y Recomendaciones

El desempleo en el mundo está esencialmente ligado al movimiento global de la economía y, en períodos de fuertes transformaciones, refleja los efectos de los cambios tecnológicos y de organización productiva. Superada esta fase, el crecimiento económico vuelve a generar un mayor número de puestos de trabajo.

En Argentina, el desempeño negativo del empleo durante la última década ha estado asociado primordialmente a los efectos de la reforma económica. Sin embargo, su persistencia y generalidad alcanzan en nuestro país niveles extraordinarios que sólo se explican por la naturaleza misma del cambio estructural y de las nuevas pautas de funcionamiento del modelo económico resultante.

Por lo mismo, el proceso de creación de empleo depende aquí de un conjunto de factores mucho más cruciales que la legislación laboral: el estado de la estructura productiva, los costos de financiamiento, el estado del mercado interno e internacional, el tipo y nivel de inversión, la innovación tecnológica y el crecimiento de la productividad, son algunos de los más relevantes.

En este contexto, el problema del desempleo asume en el caso argentino un carácter estructural y una particular gravedad y heterogeneidad.

La crisis socio-ocupacional se encuentra hoy en niveles inéditos, compromete el presente y el futuro de amplios sectores de la población y corta transversalmente a toda la sociedad. El qué hacer surge entonces como una pregunta ineludible. Sin embargo, dicha pregunta no puede hacerse al margen del contexto en que se viene desarrollando el problema.

La desocupación persistente tiene consecuencias en distintos ámbitos de la vida económica, social e incluso política de nuestro país, afectando las bases mismas del sistema democrático. Si bien el significado de ciudadanía no se reduce a ser un miembro

ocupado, estar desocupado o sin un empleo regular, es el principal factor de enajenación de una ciudadanía activa e inclusiva.

Por lo mismo, la sociedad actual se vive y se reproduce fragmentada y conflictiva. *Ante esta situación, cuando hoy en Argentina el empleo estable es un bien escaso y se extiende la precariedad y la flexibilización laboral, ¿cuál es el mejor papel que puede y debe asumir una política de empleo? La opción parece en principio evidente:*

¿Atender la emergencia social bajo el supuesto de la transitoriedad del problema, o, por el contrario, poner en marcha nuevas estrategias en función de fortalecer los mecanismos de inclusión social, comprendiendo que no se trata de un problema focalizable y menos aún coyuntural?

La realidad económica y social asociada a los problemas de empleo y desocupación en nuestro país, impone que las expectativas de solución al problema no puedan ser depositadas en los ciclos del mercado, ni que sostenga la hipótesis de transitoriedad del fenómeno. Así como tampoco en una modalidad de intervención que establezca una política o acción única y general.

En la Argentina de hoy se multiplican las demandas sociales al tiempo que merman los recursos fiscales disponibles. El actual estancamiento productivo y la situación fiscal no sólo perjudican a los hogares y a la población en términos de falta de oportunidades laborales, pérdida real de puestos de trabajo, crisis moral y caída de los ingresos, sino que también disminuye la capacidad de intervención e inversión social del Estado.

Sin embargo, la experiencia demuestra que acertar en el diagnóstico no brinda facultades para la acción.

Hoy la emergencia social exige atención rápida y efectiva a poblaciones que no cuentan con ningún medio de subsistencia. Al mismo tiempo, para muchas poblaciones empobrecidas resulta fundamental acceder a cierto Capital Técnico y Productivo como medio de desarrollo sostenible.

Frente a ambos ejes estratégicos, resulta fundamental forjar una nueva institucionalidad social capaz de descentralizar y hacer transparente y participativa toda decisión pública de intervención.

Por otra parte, ambos criterios de intervención exigen un repertorio variado de estrategias, programas y acciones que, orientados a contextos y sectores específicos y con objetivos particulares constituyen una nueva Política de Empleo.

Esta política se encuadra plenamente con aspectos destacados de la Agenda laboral que propone la Memoria de la OIT para América Latina y el Caribe para esta década. Estas acciones pueden ser clasificadas en cinco líneas estratégicas:

- a) Asistir a la población desocupada en situación de extrema pobreza a través de una red de contención social contra la exclusión basada en el desarrollo de planes de empleo que garantizan ingresos laborales transitorios, convocan a la acumulación de capital social y generan un servicio o inversión comunitaria o en infraestructura productiva local.
- b) Apoyar y asistir en forma directa la formación y/o desarrollo de autoempleos, emprendimientos y empresas informales como alternativas de reinserción laboral productiva y fomento al desarrollo económico local, con impacto sobre economías regionales y tendientes a su modernización e inserción en mercados competitivos, focalizando transferencias de recursos y asistencia técnica hacia aquellos sectores desocupados de bajos ingresos.
- c) Brindar contención contra la precarización del empleo y la caída en la pobreza de sectores asalariados formales despedidos, con cotización en la Seguridad Social, a partir de lo cual apoyar la búsqueda de empleo, la capacitación laboral y la reinserción laboral en condiciones más favorables: *Sistema Integrado de Prestaciones por Desempleo*.
- d) Promover y asistir al desarrollo y fortalecimiento institucional a nivel local con

el objeto de movilizar, potenciar y comprometer a los equipos técnicos y actores sociales y económicos regionales en la tarea de definir, planificar y asignar estrategias productivas y sociales, con el mejor uso posible de los recursos disponibles.

- e) Formación y acumulación de capital social y humano en sectores desocupados excluidos o vulnerables, a partir de crear mejores condiciones y oportunidades de acceso a un empleo asalariado y/o a la formación de micro empresas, empresas familiares, cooperativas e, incluso, sostener y reconvertir unidades minifundistas de baja productividad.

APÉNDICE I

PROGRAMAS ACTIVOS DE EMPLEO TRANSITORIO

PIT – Programa Intensivo de Trabajo: Estuvo destinado a la inserción laboral de trabajadores desocupados de larga duración, preferentemente jefes de hogar, con calificaciones obsoletas e inscriptos en la Red de Servicios de Empleo, para la realización de obras y tareas de utilidad pública y social. A partir de la declaración de la emergencia ocupacional, que habilitaba a los gobiernos provinciales a utilizar las modalidades promovidas de la Ley Nacional de Empleo se firmaban convenios marco con el gobierno provincial donde se determinaba la ejecución del PIT y la asignación presupuestaria por provincia. El Fondo Nacional de Empleo se hacía cargo de los sueldos y cargas sociales de los trabajadores contratados por Organizaciones No Gubernamentales.

PROAS – Programa de Asistencia Solidaria. (1994-1995) Este programa, de ejecución conjunta entre el MTSS y la Secretaría de Desarrollo Social de la Presidencia de la Nación, se destinó a brindar entrenamiento

ocupacional por un período de tiempo determinado para la ejecución de obras o prestación de servicios de utilidad pública o social. El beneficiario recibía una ayuda económica no remunerativa individual y mensual por un período no inferior a tres meses ni superior a doce. Eran beneficiarios del programa aquellos trabajadores desocupados con baja calificación profesional, preferentemente jefes de familia, con permanencia de larga duración en el desempleo e inscriptos en la Red de Servicios de Empleo. Se firmaban convenios entre el gobierno provincial y el MTSS, en los cuales se determinaba la ejecución del PROAS, la asignación presupuestaria y la cantidad de beneficiarios por provincia. Fuente de financiamiento: Fondo Nacional de Empleo

PRENO – Programa de Entrenamiento Ocupacional: (1994-1995) El programa contaba con características similares a las del PROAS, si bien sólo se llevaba a cabo en aquellas provincias que coparticipaban en su financiamiento. La ayuda que recibía el beneficiario se financiaba, a prorrata, por el Fondo Nacional de Empleo y la provincia interviniente.

PROEDIS – Programa de Empleo de Interés Social: Consistió en la ejecución de obras de interés social o comunitario por ONGs sin fines de lucro, mediante un convenio suscripto con el MTSS. La entidad no gubernamental tomaba trabajadores inscriptos en la Red de Servicios de Empleo por un período de hasta seis meses, con financiamiento para el pago de ayudas económicas por trabajador, por mes. Los beneficiarios eran trabajadores desocupados que cumplían con alguna de las siguientes condiciones: que su calificación fuera en ocupaciones obsoletas o en vías de extinción, que fueran mayores de 45 años, o bien desempleados de larga duración.

ASISTIR: Su objetivo fue estimular la ocupación transitoria de jóvenes de hasta veinticinco años sin ocupación para la prestación de servicios civiles a la comunidad. Los Organismos Ejecutores podían ser organismos públicos nacionales y provinciales, ONG y unidades de las Fuerzas Armadas. Los beneficiarios recibían una ayuda económica

mensual a cargo del MTSS, quien también cubría el seguro de responsabilidad civil. La cobertura de salud estaba a cargo del Organismo Responsable. Fuente de financiamiento: Fondo Nacional de Empleo

PROCOPA – Programa de Empleo Coparticipado: Se basó en la realización de obras de utilidad pública y social, intensivas de mano de obra y ejecutadas por los gobiernos provinciales en toda su jurisdicción, con financiamiento conjunto del Fondo Nacional de Empleo y de las provincias.

APOYO A LA RECONVERSIÓN DE LA ESQUILA: Su objetivo fue impulsar el mejoramiento tecnológico del sector, tanto desde la perspectiva técnica como organizacional, insertándose el Programa dentro del Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Lana (PROLANA), de carácter regional. Los ejecutores recibían un subsidio mensual por cada trabajador capacitado, mientras que los beneficiarios eran capacitados en una nueva técnica de esquila, lo cual permitía mejorar su ingreso salarial. Fuente de Financiamiento: Fondo Nacional de Empleo.

PROGRAMAS TRABAJAR I, II Y III: El objetivo del programa ha sido y es –todavía continúa vigente- brindar ocupación transitoria a trabajadores desocupados en condiciones de pobreza o situaciones de vulnerabilidad social, a fin de reducir el impacto de la caída del nivel de ingreso de sus hogares, mejorar su empleabilidad y atender situaciones de emergencia ocupacional provocadas por desajustes en los mercados de trabajo, como efecto de las transformaciones productivas en curso. Al mismo tiempo, el Programa se propone satisfacer necesidades socialmente relevantes a través de la concreción de pequeños proyectos de inversión social: construcción de obras de infraestructura social comunitarias. Son beneficiarios de este Programa: trabajadores desocupados que no se encuentren percibiendo prestaciones por Seguro de Desempleo, ni participen en algún Programa de Empleo o Capacitación del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Fuente de Financiamiento: Banco Mundial.

TRABAJAR MATERIALES: Con el objeto de generar un mecanismo ágil de financiamiento de materiales y mano de obra, y además impulsar proyectos de infraestructura social y de agua potable en localidades de alto porcentaje de NBI, se implementa este programa que mantiene el sistema operativo y características de beneficiarios del Programa Trabajar. Fuente de Financiamiento: la ayuda económica y el seguro de responsabilidad civil son financiados por el Fondo Nacional de Empleo y Banco Mundial.

PROGRAMA SERVICIOS COMUNITARIOS: El objetivo del programa fue y es – actualmente con el nombre PEL-Comunitario- brindar ocupación transitoria a trabajadores desocupados a través de la realización de proyectos que proporcionen servicios de utilidad pública y social a la comunidad. Asimismo el Programa implementa, en carácter de experiencia piloto, una línea especial destinada a promover la presentación de proyectos encuadrados en una tipología específica, con fuertes componentes de capacitación laboral en oficios. Son beneficiarios de este Programa: trabajadores desocupados con baja calificación laboral pertenecientes a hogares de escasos recursos económicos, que no se encuentren percibiendo prestaciones previsionales o por Seguro de Desempleo, ni estén participando en ningún otro Programa de Empleo o de Capacitación Laboral del MTSS. Deben aprobarse proyectos con un cupo mínimo de 90% de beneficiarias mujeres. En la versión III del Programa se ha incorporado la implementación de acciones de capacitación laboral en oficios, con el objeto de mejorar la empleabilidad de los beneficiarios directos del Programa. Fuente de financiamiento: Fondo Nacional de Empleo.

PROGRAMAS ESPECIALES DE EMPLEO: El objetivo del programa ha sido fomentar acciones de empleo no encuadrables en otros Programas de Empleo que lleva adelante el MTSS. Las acciones deben tener por objeto la realización de obras, la prestación de servicios o la realización de actividades de utilidad pública y/o socio-económica, mediante la ocupación transitoria de trabajadores desocupados o en riesgo inmi-

nente de pérdida de empleo, afectados por una situación local de emergencia ocupacional o de crisis. Fuente de financiamiento: Fondo Nacional de Empleo

DESARROLLO DE EMPLEO LOCAL I Y II:

El objetivo del programa fue crear un marco jurídico para la realización de programas de empleo transitorio, a través de la celebración de convenios individuales con los organismos responsables. Los proyectos han estado destinados a la realización de obras de infraestructura económica y social, o a prestar servicios que contribuyan al desarrollo de las comunidades y mejoren la empleabilidad de los trabajadores. El MTSS proporciona el marco legal para que los organismos ejecutores puedan pagar ayudas económicas no remunerativas, debiéndose hacer cargo asimismo del seguro de responsabilidad civil y la cobertura de salud. Los beneficiarios de este programa deben ser trabajadores desocupados de baja calificación, que no perciban prestaciones previsionales o por Seguro de Desempleo, ni estén participando en ningún otro Programa de Empleo o de Capacitación Laboral del MTSS.

PROGRAMAS DE FOMENTO DEL EMPLEO PRIVADO

PEP – Programa de Empleo Privado: 1994/95. Consistió en la inserción ocupacional de trabajadores desocupados con o sin formación previa, sin distinción de sexo y edad, inscriptos en la Red Nacional de Servicios de Empleo, mediante la contratación de los mismos por empresas privadas pequeñas y medianas de cualquier sector de la economía. Los contratados bajo este programa recibían una ayuda económica que formaba parte de su salario durante diferentes períodos según la duración de los contratos de trabajo, que debían encuadrarse a través de cualquier modalidad de contratación laboral vigente. Fuente de financiamiento: Fondo Nacional de Empleo.

PRONAPAS – Programa Nacional de Pasantías: 1994/1995. Este programa tuvo por finalidad brindar al trabajador la posibi-

lidad de realizar una pasantía laboral en una empresa con el objetivo de actualizar, adecuar y/o complementar sus conocimientos laborales para encontrar un empleo productivo. Los beneficiarios podían ser trabajadores desocupados de 16 a 24 años de edad, cesantes de más de 45 años de edad y mujeres sin distinción de edad, inscriptos en la Red de Servicios de Empleo. La pasantía se extendía por un período de entre uno a tres meses en PyMES de cualquier sector de la economía y los beneficiarios accedían a una beca o ayuda económica y seguro de responsabilidad civil, a cargo del Fondo Nacional de Empleo, y obra social a cargo de la empresa.

PROGRAMA FORESTAR: El objetivo del programa fue la promoción del empleo privado a través de la ocupación transitoria de trabajadores desocupados radicados en áreas rurales, para la realización de tareas vinculadas a la actividad forestal. El Programa financiaba hasta el 80% de los trabajadores necesarios para realizar las tareas previstas en los Planes presentados, haciéndose cargo el empleador de por lo menos el 20% restante de trabajadores, que debe contratar bajo alguna de las modalidades previstas por el Régimen Nacional del Trabajo Agrario o por la Ley N° 22.248. Sus ejecutores eran productores y empresas forestales o productores agropecuarios; asociaciones de pequeños productores agropecuarios; organismos gubernamentales o no gubernamentales sin fines de lucro con incumbencia en materia forestal, y Universidades Nacionales en las que se realizaran tareas de investigación y desarrollo en la materia. Eran sus beneficiarios trabajadores desocupados radicados en áreas rurales, que no estén cobrando seguro por desempleo y que no sean beneficiarios de otros programas del MTSS. Fuente de financiamiento: Fondo Nacional de Empleo.

PROEMPLO: Su finalidad fue la de fomentar la creación de empleo privado en sectores productivos o regiones en reconversión, incentivando a la contratación de trabajadores desocupados o subocupados con dificultades de inserción laboral, que fueran mayores de 38 años y con carga familiar. Las empresas privadas debían contratar por tiempo indeterminado y jornada

completa a los trabajadores en cuestión y que serían contratados por tiempo indeterminado y jornada completa una vez superado el período de prueba. Fuente de financiamiento: Fondo Nacional de Empleo.

PROEMPRI Sector Construcción: El programa tuvo como objetivo alentar –en coyunturas de crisis recesiva- el mantenimiento y/o la creación de nuevos empleos en un sector clave en términos de empleo, a través de un incentivo de carácter económico a los empleadores (reducción del costo laboral por reembolso de contribuciones patronales). El programa ofrecía la devolución indirecta de contribuciones y cargas sociales a las empresas de la construcción (a partir de mayo de 1999) que hayan iniciado después de octubre de 1998 una obra de vivienda superior a los 2500 metros cuadrados y estén registradas en el IERIC (Instituto de Estadísticas y Registro de la Industria de la Construcción). Su ejecución se realiza en forma descentralizada a través del IERIC, la CAC y la UOCRA. Fuente de financiamiento: Fondo Nacional de Empleo

PROGRAMAS FOCALIZADOS DE CAPACITACION LABORAL

PROYECTO JOVEN: El objetivo del programa fue brindar capacitación para ocupaciones semi-calificadas en el mercado de trabajo. Se focalizó en personas pobres de ambos sexos, de entre 16 y 35 años de edad, con un nivel educativo máximo de secundario completo, sin experiencia laboral relevante, y que se encuentren desocupados, subocupados o inactivos. El programa ofrecía a los beneficiarios la posibilidad de alcanzar la capacitación laboral al nivel de semicalificación mediante cursos de capacitación y pasantías de acuerdo con los requerimientos del mercado de trabajo formal. El proyecto solventaba el costo de la capacitación, accidentes de trabajo, revisiones médicas, becas y subsidios que reciben los beneficiarios. Fuente de financiamiento: B.I.D. y Tesoro Nacional (Préstamos BID N° 186/OC- AR y N°925/SF-AR).

TALLERES PROTEGIDOS DE PRODUCCIÓN: El programa se propone –todavía se mantiene– la creación de talleres protegidos y el apoyo a los ya existentes, en tanto constituyen ámbitos destinados a posibilitar la adaptación laboral de personas con discapacidad. Busca promover en cada uno de estos espacios un plan de desarrollo empresarial y se focaliza en personas en edad laboral que padezcan alguna alteración funcional que implique desventajas considerables para su integración en el mercado de trabajo. Fuente de financiamiento: Fondos que recaude el Banco Central en virtud de multas previstas en la Ley N° 24.452, Ley de Cheques, destinados al financiamiento de Programas de atención integral para personas con discapacidad.

ACCIONES ESPECIALES DE CAPACITACIÓN: El objetivo del programa fue el de recalificar a la fuerza de trabajo perteneciente a sectores y/o regiones que hayan sido declarados en crisis o en proceso de reestructuración por la SeyCL - según los estudios efectuados- en crisis o en proceso de reestructuración; beneficiarios del Programa PROEMPLEO; y beneficiarios de otros programas de empleo, mejorando las oportunidades de empleo genuino de los trabajadores. Los beneficiarios podrán acceder al curso gratuitamente, recibiendo una beca y quedando cubiertos por un seguro. Fuente de financiamiento: Fondo Nacional de Empleo

PROGRAMA REGIONAL PARA EL FORTALECIMIENTO DEL ENTRENAMIENTO TÉCNICO Y PROFESIONAL DE MUJERES DE BAJOS INGRESOS - PROGRAMA ARGENTINA: Se trata de un programa regional del que participan Argentina, Bolivia, Costa Rica y Ecuador cuyo objetivo general es aumentar la productividad y oportunidades de empleo de las mujeres de bajos ingresos, favoreciendo específicamente su participación igualitaria en la formación técnico-profesional elevando el nivel técnico y la gama de opciones de capacitación y ajustándola a la demanda del mercado de trabajo. El programa brinda a las participantes - junto a subsidios por transporte y niños menores a cargo- servicios de orientación, capacitación y acompañamiento,

trayectos formativos y de pasantía laboral, seguro y asistencia médica. Fuente de financiamiento: B.I.D. y Fondo Nacional de Empleo.

PROGRAMA REGIONAL DE INSERCIÓN LABORAL PARA LA POBLACIÓN CIEGA: el objetivo de este programa es mejorar la empleabilidad de población con discapacidad visual, a través de acciones de formación dirigidas a este colectivo, el fortalecimiento de las instituciones que éstos conforman y la concientización de la comunidad. El Programa se enmarca en una acción regional emprendida por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Fundación ONCE para América latina (FOAL), y su dirección en la república Argentina está a cargo de la Federación Argentina de Instituciones de Ciegos y Amblíopes (FAICA) y la Unidad para Personas con Discapacidad.

Políticas para Mejorar la Intermediación del Mercado de Trabajo

PROGRAMA DE MOVILIDAD GEOGRÁFICA: favorece el encuentro entre la oferta y la demanda de trabajo en aquellas regiones del Territorio nacional en que se observa una demanda insatisfecha de mano de obra. El sistema reintegra el gasto de traslado hacia otras regiones en búsqueda de mejores oportunidades laborales de trabajadores desocupados y sin recursos para afrontar el costo del traslado. Las solicitudes de adhesión al Programa las podrán realizar Organismos Públicos Nacionales, Provinciales o Municipales, entes autárquicos u organizaciones sin fines de lucro.

FUNCIONAMIENTO DE AGENCIAS DE EMPLEO PRIVADAS: permiten el funcionamiento de las Agencias de Empleo Privadas y brindan protección a los trabajadores que utilicen sus servicios. Han sido consultadas sobre el tema y se han pronunciado sobre su ratificación la Unión Industrial Argentina y la Confederación General del Trabajo.

RED DE OFICINAS DE EMPLEO SIN FINES DE LUCRO: Dentro de la política de impulso a la conformación de una Red Oficial de Empleo y en el marco del Programa de Asistencia Técnica a las mismas, se estableció un cronograma de plazos para que la totalidad de los beneficiarios de los Programas de Empleo y capacitación sean seleccionados de las oficinas de Empleo habilitadas en las localidades donde se llevarán a cabo los Proyectos

FORTALECIMIENTO DE OFICINAS DE EMPLEO: Se encuentra en plena etapa de ejecución el fortalecimiento de Oficinas de Empleo en cuanto a mobiliario, equipamiento informático, capacitación en utilitarios informáticos y en Gestión.

FOROS PARA LA COMPETITIVIDAD Y EL EMPLEO: Esta iniciativa se enmarca en la decisión de avanzar en procesos de descentralización y mayor protagonismo de los actores locales en el diseño e implementación de sus políticas. En este sentido, los Foros se constituirán en coordinación con estrategias que en igual sentido vienen implementando otras áreas del Gobierno Nacional, Provincial o Municipal. Entre sus funciones específicas, se encuentran la definición de prioridades, necesidades y el relevamiento de los sectores críticos en relación con la demanda de empleo, el suministro de información con el objeto de garantizar la transparencia en la gestión de los Programas de Empleo y Capacitación, y la identificación de oportunidades generadoras de empleo.

COORDINACIÓN PARA EJECUTAR ACCIONES DE EMPLEO Y CAPACITACIÓN: convenios con Gobiernos Provinciales, Municipales e Instituciones Sociales para la coordinar la ejecución de acciones de Empleo y capacitación en el marco de los Programas “Especial de capacitación” y Desarrollo del empleo local”.

CONSEJOS DE FORMACIÓN PROFESIONAL: los Consejos de Formación Profesional son entidades multisectoriales de empresarios y trabajadores que tienen por objetivo mejorar la calidad de la formación profesional de una localidad. La creación de estas entidades se basan en experiencias desarrolladas en Canadá, Estados Unidos, Italia y otros países. Actualmente se encuentran operando los Consejos de Formación Profesional de Rosario, Comodoro Rivadavia y Mendoza.

CONSEJO DEL EMPLEO LA PRODUCTIVIDAD Y EL SALARIO MÍNIMO VITAL Y MOVIL: consensuar las políticas de Empleo y Capacitación con los sectores sociales representados en el mismo.

PROGRAMA INTEGRÁNDONOS PARA INTEGRAR: constituye un Foro de reflexión conformado por el Ministerio de Educación, la Unidad para Personas con Discapacidad y Grupos Vulnerables y organizaciones del tercer Sector, cuyo fin es promover acciones destinadas a fortalecer las relaciones con el sector empresarial y superar las barreras psico-socio-culturales para alcanzar la plena inserción laboral de las personas con discapacidad en el mercado de trabajo.

Bibliografía

- Altimir, O y Beccaria, L. (2000); “La Distribución del Ingreso y el Nuevo Orden Económico” en Socialis Revista Latinoamericana de Política Social, N° 2, Buenos Aires, Mayo.
- Altimir, O. y Beccaria, L. (1999): “El Mercado de Trabajo bajo el Nuevo Régimen Económico en Argentina”, en Serie Reformas Económicas N° 28, Naciones Unidas/CEALS, Santiago de Chile.
- Battistini, O. (1995): “Convenios Colectivos y Flexibilidad Laboral: La Negociación por el Poder”, en el II Congreso Nacional de Ciencia Política, (mimeo), Mendoza, Noviembre.
- Beccaria, L. (1993): “Estancamiento y Distribución del Ingreso”, en Minujín (edit.), Desigualdad y Exclusión, UNICEF/ Ed. Lozada, Buenos Aires, 1993.
- Beccaria, L. (1991): “Los cambios en la estructura distributiva 1975-1990”, en Minujín (comp.), Cuesta Abajo, UNICEF/ Ed. Lozada, Buenos Aires.
- Bour, J. (1995): “Los Cambios en la Oferta de Trabajo” en: El Libro Blanco Sobre el Empleo en la Argentina, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Buenos Aires.
- **Bresser Pereira, L. C. (1991): “La Crisis de América Latina. ¿Consenso de Washington o Crisis Fiscal?”, Pensamiento Iberoamericano, Madrid, Enero-Junio, N°19.**
- Canitrot, A. (1995): “Presentación general”, en Libro Blanco Sobre el Empleo en la Argentina, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Buenos Aires.
- CEI (2000): “Argentina: Principales Indicadores Económicos”, Centro de Economía Internacional, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, Buenos Aires, Junio.
- Cortés, R. y Marshall, A. (1991): “Estrategias Económicas, Intervención del Estado y Regulación de la Fuerza de Trabajo. Argentina 1890-1990”, en Estudios de Trabajo, N° 1, Bs.As., ASET, Primer Semestre.
- Cortés, R. y Marshall, A. (1999): “Estrategia Económica, Instituciones y Negociación Política en la Reforma Social de los Noventa”, en Desarrollo Económico, N° 154, Vol.39, Julio-Septiembre, IDES, Buenos Aires.
- Decibe, S. (2000): “Una reforma estructural y sistémica de la Educación”, Asociación de Administradores Gubernamentales, Rev. Aportes Año 7, No. 15, Otoño, 2000, Bs.As.
- Esquivel, V. (1996): “La Flexibilización Laboral en los Tiempos de Reestructuración Económica. Un Estudio sobre las Estrategias de Flexibilización Laboral en Firms Grandes del Sector Industrial”, Bs.As., Mimeo, 3° Congreso ASET.
- Etchemendy, S. y Palermo, V. (1998): “Conflicto y Concertación. Gobierno, Congreso y Organizaciones de Interés en la Reforma Laboral del Primer Gobierno de Menem”, en Desarrollo Económico, N° 148, Vol. 37, Enero-Marzo, IDES, Buenos Aires.
- Falcón, R. (1993): “Políticas Neoliberales y Respuestas Sindicales”, en O. Moreno (comp.): Desafíos para el Sindicalismo en la Argentina, Fundación Friederich Ebert, Buenos Aires.
- Fernández, A. (1997): Flexibilización Laboral y Crisis del Sindicalismo, Ed. Espacio, Buenos Aires.
- FIEL (1996): Revista de la Fundación de Investigación Económica Latinoamericana, Marzo, Buenos Aires.
- Gasparini, L. (1999): “Desigualdad en la Distribución del Ingreso y Bienestar. Estimaciones para Argentina”, en La Distribución del Ingreso en la Argentina, Reunión 1999 de la Asociación de Bancos de la Argentina, Buenos Aires, Junio.

- Gerchunoff, P. y Machinea, J. L. (1995): “Un Ensayo Sobre la Política Económica Después de la Estabilización” en P. Bustos (comp.): Más Allá de la Estabilidad, Fundación Friederich Ebert, Buenos Aires.
- Gerchunoff, P. y Torre, J. C. (1996): “La Política de Liberalización Económica en la Edministración de Menem”, en Desarrollo Económico, Nro. 143, Vol. 36, Octubre-Diciembre, IDES, Buenos Aires.
- Grandes, M. y Gerchunoff, P. (1998): “Distribución del Ingreso y Mercado de Trabajo en GBA: 1987 – 1997”, en 4to. Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, ASET, Buenos Aires, Noviembre.
- Guasch, L. J. (1996): “Labor Reform and Job Creation: The Unfinished Agenda in Latin America and Caribbean Countries”, en Poverty & Inequality, Annual World Bank Conference on Development in Latin America and The Caribbean. Bogotá, Colombia.
- Llach, J. y Kritz, E. (1997): Un Trabajo para Todos. Empleo y Desempleo en la Argentina, Consejo Empresario Argentino.
- Llach, J. y Montoya, E. y Roldán, F. (1999): Educación para Todos, IERAL, Buenos Aires.
- Marshall, A. (1999): “Exposición”, en J. Lindenboim (comp.): El Desafío del Empleo a Finales del Siglo XX, Cuadernos del CEPED N° 2.
- Minujín, A. y P. Vinocur (1989): “¿Quiénes son los pobres?”, INDEC, Documentos de Trabajo, N° 10, Buenos Aires.
- Montoya, S. Y Mitnik, O. (1995): “Evolución de la pobreza y la distribución del ingreso en Argentina” en Novedades Económicas/ Abril-mayo 1995, Buenos Aires.
- Monza, A. (1993): “La Situación Ocupacional en Argentina. Diagnóstico y Perspectivas” en A. Minujín (comp.): Desigualdad y exclusión, UNICEF - Losada, Buenos Aires.
- Monza, A. (1995): “Situación Actual y Perspectivas del Mercado de Trabajo en la Argentina,” en El Libro Blanco sobre el empleo en la Argentina, MTSS, Bs.As., Argentina.
- Monza, A. (2000): “El Sector Informal en la Argentina de los ‘90”, en Informalidad y Exclusión Social (Siempre), Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- Ministerio de Economía (2000): Informe Económico (varios números). Subsecretaría de Programación Económica y Regional. Buenos Aires.
- MTySS (1998): Boletín de Estadísticas Laborales (varios números). Secretaría de Empleo. Buenos Aires.
- MTySS (2000): Revista de Trabajo, Año 5, No. 13, Noviembre 2000, Buenos Aires.
- OIT: Informe sobre el Trabajo en el Mundo 2000. La Seguridad de los Ingresos y la Protección Social en un Mundo en Plena Transformación. Oficina Internacional del Trabajo. Ginebra, 2000.
- Pessino, C. (1996): “La Anatomía del Desempleo”, Desarrollo Económico, Volumen Especial, Verano.
- Puigrós, A. (2000): “La Educación Básica y Media en la Argentina de comienzos del siglo XXI”, Asociación de Administradores Gubernamentales, Rev. Aportes Año 7, No. 15, Otoño, 2000, Bs.As.
- Salvia A. y Miranda, A.(1998): “La exclusión de los jóvenes en la década del 90”. En Papeles de Población, Año 4, No. 16, abril-junio 1998. Centro de Investigación y Estudios Avanzados de la Población de la UAEM. Toluca , México.
- Salvia, A., Persia, J., Zelarayán, J., Austral, R., Tissera, S., Chávez Molina, E. y Herrera Gallo, G. (2000): “Trayectorias Laborales Asistidas. Una Evaluación del Impacto Socio-ocupacional del Seguro de Desempleo (1996-1999)”, en Primeras Jornadas de Políticas Sociales en el Mercosur, Consejo de Profesionales de

Sociología, Museo Roca, Bs. As., Junio de 2000.

- Salvia, A. y Tissera, S. (2000): “Heterogeneidad y Precarización de los Hogares Asalariados en la Argentina Durante la Década del 90”, en Lindenboim, J. (comp.): Crisis y Metamorfosis del Mercado de Trabajo. Parte 1. Reflexiones y Diagnóstico, Cuadernos del CEPED 4, CEPED, Facultad de Ciencias Económicas, UBA.
- Salvia, A. (2000): “Condiciones de Vida y Estrategias económicas de los hogares bajo los cambios estructurales. GBA 1990-1999” en Lindenboim, J. (comp.): Crisis y Metamorfosis del Mercado de Trabajo. Parte 1. Reflexiones y Diagnóstico, Cuadernos del CEPED 4, CEPED, Facultad de Ciencias Económicas, UBA.
- Salvia, A.; Philipp, E.; Con, M; Makon A. (2001): “La Dinámica del Mercado de Trabajo en los Noventa. Ejercicios de Desagregación y Agregación”. En Lindenboim, J. (comp.): Crisis y Metamorfosis del Mercado de Trabajo. Parte 2. Aportes Metodológicos y otras Evidencias, Cuadernos del CEPED 5, CEPED, Facultad de Ciencias Económicas, UBA.
- Salvia, A.; Donza E. (2001) “ Cambio Estructural y Desigualdad Social. Ejercicios de Simulación sobre la Distribución de los Ingresos 1990-2000.” En Lindenboim, J. (comp.): Crisis y Metamorfosis del Mercado de Trabajo. Parte 2. Aportes Metodológicos y otras Evidencias, Cuadernos del CEPED 5, CEPED, Facultad de Ciencias Económicas, UBA.
- World Bank (1996): Poverty & Inequality, Annual World Bank Conference on Development in Latin America and The Caribbean, Bogotá, Colombia.
- World Bank (1995): Workers in an Integrating World, World Development Report, World Bank, Oxford University Press.

CASO BRASIL

AJUSTE ESTRUTURAL E MERCADO DE TRABALHO NO BRASIL.

Carlos Augusto Goncalves Jr./ Fernando Ribeiro
André Gambier Campos/Alexander Barbosa
Cleber de Melo Simoes

Carlos Augusto Gonçalves Jr., Fernando Ribeiro, André Gambier Campos, Alexandre Barbosa e Cleber de Melo Simões: *Assesores e pesquisadores do Departamento de Estudos Sócio-Econômicos e Políticos (DESEP) da CUT Nacional.*

1. Introdução

O presente estudo tem por objetivo fornecer um diagnóstico sobre os efeitos do chamado ajuste estrutural (contas públicas, estabilização monetária, política cambial, contas externas e reestruturação produtiva) sobre algumas variáveis do mercado de trabalho e sobre alguns indicadores sociais. Dessa forma, o texto está estruturado em 7 temas, a contar dessa introdução. Primeiramente faz-se um apanhado geral da evolução macroeconômica dos anos 80 e início dos anos 90. Segue essa descrição, uma abordagem das políticas adotadas pelo Plano Real para a consecução da estabilização monetária, dando-se ênfase às contas públicas e à evolução de alguns indicadores macroeconômicos principais.

Posteriormente, procede-se a uma caracterização do desemprego, atentando-se para sua evolução e sua composição. A informalidade e sua evolução são objeto da quinta parte desse estudo. No tema subsequente verifica-se a evolução e caracterização dos rendimentos do trabalho. Por fim, trata-se da distribuição de renda e dos graus de pobreza que assolam a sociedade brasileira.

Boa leitura.

2. Antecedentes

A partir de meados da década de 70, a economia mundial, em especial as economias industrializadas, começam a vivenciar os sinais de esgotamento do modelo de gestão econômica de inspiração keynesiana, centrado na intervenção estatal. Tais sinais traduzem-se na ocorrência simultânea de aceleração inflacionária e menores taxas de crescimento do produto,

definida como *staginflation*, bem como na crise fiscal.

Os diagnósticos conservadores acerca da natureza da *staginflation* centravam seus argumentos no crescimento da atividade governamental, o que vinha acontecendo desde meados dos anos 60. A ampliação dos canais de representação política de uma série de demandas sociais teria acarretado um inchaço na capacidade de governar. Tal desproporção estaria na raiz das crises fiscais. Dessa forma, as medidas a serem tomadas para restabelecer a governabilidade e o equilíbrio fiscal passariam pela redefinição das atribuições estatais no que diz respeito ao atendimento de tais demandas sociais. Nesse contexto ganha sentido as discussões em torno da reformulação dos estados de bem estar social. Portanto, a partir de meados dos anos 80, verifica-se uma retomada dos preceitos neoclássicos acerca da atividade pública na matriz produtiva.

A introdução das economias latino americanas nesse processo cristaliza-se no que foi definido como Consenso de Washington. Em termos de medidas econômicas tal Consenso preconizava, em linhas gerais, o equilíbrio fiscal; a desregulamentação e liberalização do comércio exterior e da recepção os fluxos de capitais externos; e a privatização.

O Plano Brasil Novo encampado pelo Presidente Collor em março de 1990 constitui uma aplicação dos preceitos de medida econômica acima descritos. Dessa forma, observa-se, além das medidas de combate a inflação, a queda das tarifas de importação¹, eliminação de incentivos às exportações e modificações institucionais na regulação do comércio exterior (desburocratização). Do ponto de vista da política fiscal tem-se a ocorrência de superávits primários em montantes suficientes para garantirem a consecução de resultados operacionais virtualmente equilibrados. As privatizações são retomadas em 1990 por meio do Programa Nacional de Desestatização². O Programa Nacional de Desestatização alienou 33 em-

¹ A média ponderada das tarifas de importação cai de 34,7% em julho de 1989 para 25,4% entre outubro e dezembro de 1994 (BAUMANN & MUSSI, 1999).

² As privatizações iniciam-se formalmente em 1981 por meio da Comissão Especial de Privatização. Ao longo da década de 80 foram privatizadas 38 empresas originando uma receita de US\$ 723 milhões (BAUMANN & MUSSI, 1999).

presas entre 1991 e 1994 obtendo uma receita total de US\$ 8,6 bilhões. Foram privatizadas empresas dos ramos siderúrgico, petroquímico, fertilizantes, dentre outros.

As medidas de combate a inflação (redução da liquidez da dívida pública interna, prefixação salarial e congelamento de preços) não lograram resultado duradouro. Em março de 1990, a inflação mensal medida pelo IPC-FIPE era de 79,11%. Em abril caiu para 8,53%. Porém em novembro do mesmo ano a taxa já havia se acelerado e estava na casa dos 18,56%. O ano de 1990 termina com uma inflação média 2.900% (IPC-FIPE). Em 1992 o mesmo índice chegou a 1.920%.

A política fiscal restritiva (superávites primários) juntamente com a redução da liquidez da economia resultaram em taxas negativas do crescimento do PIB em 1990 e 1992. A atividade econômica deprimida simultânea a uma taxa de câmbio alta corroboraram para a obtenção de vultosos superávites comerciais, suficientes para a ocorrência de superávit em transações correntes do Balanço de Pagamentos em 1992.

Nesse contexto de inflação crônica, nível de atividade deprimido e incertezas econômicas e política (Collor se viu impedido de exercer o cargo de Presidente da República em fins de 1992 após uma série de denúncias de seu envolvimento em uma ampla rede de corrupção) a taxa de investimento fica abaixo de 14% do PIB (FBCF a preços constantes de 1980), em 1981 era de 21% do PIB.

3. O Plano Real

O processo de estabilização monetária promovido pelo Plano Real começa antes da reforma monetária de julho de 1994. Principia, na verdade, com o esforço de ajuste do orçamento de 1993 por meio do Plano de Ação Imediata (PAI), de julho do mesmo ano. Segundo a visão oficial, haveria um vínculo perverso entre as contas públicas e o processo inflacionário. Assim,

“(...) a desordem financeira e administrativa do Estado é a principal causa da inflação crônica que impede a sustentação do crescimento, perpetua as desigualdades e mina a confiança nas instituições.” (CARDOSO, 1994: 114).

A natureza da crise fiscal brasileira, em que pese sua origem no episódio da Crise de 1982, estaria centrada, em termos gerais, no Federalismo Fiscal e na expansão dos gastos sociais, fruto da expressão de demandas sociais na Carta de 1988. Em termos operacionais, a crise fiscal expressar-se-ia na forte rigidez das receitas fiscais da União tanto em relação à determinação dos gastos quanto às transferências de recursos tributários aos estados e municípios. Juntamente com a rigidez orçamentária das receitas, haveria mecanismos semi-automáticos de cobertura de eventuais déficits orçamentários dos estados e das empresas estatais por parte do Tesouro Nacional. Nessas circunstâncias de “fragmentação fiscal” a União valer-se-ia da repressão fiscal, ou seja, o adiamento da efetivação do gasto com as despesas de tal sorte que o valor da despesa, fixado em termos nominais, seria corroído pela inflação e dessa forma, dada a indexação dos tributos, seria estabelecido um precário equilíbrio orçamentário.

A causa primária da inflação, portanto, seria o desequilíbrio orçamentário. A definição do nível de gastos em moeda corrente permitiria que, entre a aprovação do orçamento e a efetivação da despesa planejada, os valores nominais dos gastos planejados fossem corroídos pela inflação. Tal tese, definida a partir da constatação de que verificar-se-ia um efeito Oliveira-Tanzi ao contrário – as receitas são em média mais indexadas do que as despesas promovendo o equilíbrio orçamentário – postulava que: “A inflação presta um duplo serviço ao Tesouro Nacional: a geração do imposto inflacionário e a redução do gasto real”.

Em que pese a importância do equilíbrio orçamentário de acordo com o conceito operacional – que inclui os gastos com juros reais, e portanto, é definido em termos reais – o conceito nominal, ao incorporar os pagamentos relativos aos juros nominais,

forçaria, continuamente a expansão da oferta monetária (onde inclui-se a dívida pública interna), realimentando a taxa de inflação.

Portanto emerge como fundamental para a consolidação da estabilidade monetária o prévio ajuste das contas públicas. Tal ajuste, além de promover resultados macroeconômicos relevantes para a estabilidade monetária – não necessidade de monetização do déficit público nominal – influenciaria as expectativas dos agentes na medida em que se demonstrasse “a capacidade do governo federal de executar as despesas orçadas sem precisar da receita gerada pela inflação”. Logo, o equilíbrio orçamentário implicaria a extinção da repressão fiscal. Mas, para tanto, necessário se fazia a reprogramação do orçamento para 1994 e a efetivação de reformas constitucionais que assegurassem a manutenção duradoura do equilíbrio fiscal e, portanto, da estabilidade monetária.

A precedência do ajuste fiscal sobre a utilização da âncora cambial repousa justamente na possibilidade de vir a emergir do orçamento resultados primários deficitários logo após a queda da taxa de inflação. O financiamento monetário do déficit provoca um aquecimento na economia bem como uma retomada do crescimento da taxa de inflação. A falta de credibilidade da estabilização monetária força a regra de definição da taxa de câmbio nominal levando-a ao colapso.

As propostas de reforma constitucional relativas a área econômica envolviam a tentativa de formulação de “mecanismos realistas de financiamento dos gastos sociais” e a consolidação do equilíbrio fiscal. Assim, as medidas propostas atuariam nos seguintes pontos:

- **Federalismo Fiscal:** resolução do conflito entre as transferências de recursos da União para os estados e municípios e a manutenção de gastos em encargos sociais pela União. Tais encargos disputam os recursos transferidos para os estados e municípios.
- **Realismo Orçamentário:** diminuição do grau de vinculação das receitas fiscais da União.

- **Reforma Tributária:** simplificação da estrutura tributária via diminuição dos número de tributos. Aumento da base de arrecadação e da progressividade do sistema tributário.
- **Reforma Administrativa:** redefinição das formas de gestão do funcionalismo público.
- **Modernização da Economia:** retomada dos processos de privatização e promoção da igualdade jurídica entre capital nacional e capital estrangeiro.
- **Previdência:** substituição do sistema calcado nas aposentadorias por tempo de serviço e na concessão de aposentadorias especiais por um sistema de aposentadorias definidas por tempo de serviço e idade e fim das aposentadorias especiais.

Outro ponto de reformulação necessário para dar cabo das relações entre a crise fiscal e o processo inflacionário passava pela redefinição da proposta orçamentária para 1994. O propósito era a consecução de equilíbrio operacional para aquele ano. Dessa forma foram propostas mudanças na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) além da redefinição do processo de elaboração do orçamento. A nova proposta orçamentária para 1994 previa o corte de US\$ 6 bilhões nos gastos com pessoal e com concessão de benefícios previdenciários e nas despesas com custeios e capital. Entretanto, ainda assim prevalecia um déficit operacional da ordem de US\$ 9,3 bilhões. Para a cobertura dessas despesas (em especial de benefícios previdenciários), sem se valer da repressão fiscal, foi apresentada a Emenda Constitucional que criava o Fundo Social de Emergência (FSE). O FSE desvinculava 20% das receitas fiscais federais para os anos de 1994 e 1995.

Todas essas proposições estavam calcadas na idéia de se buscar o equilíbrio fiscal no conceito operacional das Necessidades de Financiamento do Setor Público (NFSP) uma vez que o resultado nominal representava um problema monetário e não fiscal. Para se obter o conceito de NFSP operacional soma-se os gastos com juros reais ao resultado primário das NFSP. O resultado primário, por sua vez, é a diferença entre

as receitas e as despesas excluídos os pagamentos de juros sobre a dívida pública. O resultado nominal é o resultado operacional não corrigido pela inflação, ou seja, agrega os gastos com juros nominais ao resultado primário.

A partir de 1995 outras medidas fiscais foram adotadas. Estabeleceu-se os critérios para a retomada dos fluxos de pagamentos das dívidas estaduais e municipais com a União, além dos próprios mecanismos de aquisição dessas dívidas. Também foram feitas intervenções nos bancos públicos estaduais.

Entretanto, toda essa disposição em reformular a gestão fiscal não redundou na manutenção dos resultados operacionais favoráveis herdados do início dos anos 90. Observa-se que, à medida em que a taxa de inflação declina significativamente, há uma profunda deterioração dos resultados operacionais devido à ocorrência de déficits primários nas NFSP a partir de fins de 1994 de tal sorte que o resultado operacional, de dezembro de 1995, é deficitário em 5% do PIB (Gráfico 1). Argumenta-se que as medidas tomadas não foram suficientes dado seu caráter tópico e emergencial que, por fim, não formaram “um todo articulado e homogêneo” (CARVALHO, 2000: 203). Prova disso é a manutenção do Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira, de caráter cumulativo e, portanto, contrário as intenções elencadas nas propostas de Reforma Tributária.

Além disso, algumas das propostas de reformas constitucionais aludidas acima, até o início de 2001, não foram efetivadas (Reforma Tributária e Previdenciária). Somente foram aprovadas as propostas relativas a Modernização da Economia.

O desequilíbrio fiscal verificado a partir de fins de 1994 tem sua razão de ser, para além da insuficiência das medidas adotadas, no aumento dos salários pagos ao funcionalismo público em 1995 de acordo com a inflação acumulada, o que representou um aumento real 16% nas despesas federais e 20% nos gastos estaduais e municipais. Também o

aumento real de 42% do salário mínimo em maio de 1995 implicou fortes pressões sobre as despesas federais, em especial sobre os gastos previdenciários.

Enumera-se também a utilização de altas taxas reais de juros, os socorros prestados com recursos públicos a alguns segmentos da atividade econômica atingidos de forma desfavorável pela estabilidade monetária e a inclusão de alguns passivos na contabilidade pública como elementos explicativos da ocorrência dos déficits operacional e primário nas NFSP.

A eliminação da inflação independente da ocorrência de um forte ajuste fiscal remete ao estudo aprofundado das discussões acerca da natureza da crise fiscal brasileira e é questão que não cabe ser discutida nos limites desse trabalho³.

O andamento do processo de estabilização, feito o “ajuste fiscal”, seria atacar o elemento inercial da inflação. Ou seja, proceder ao esforço de desindexação da economia. Tal medida foi levada a cabo pela adoção de uma moeda indexada, a Unidade Real de Valor (URV), em março de 1994.

A precedência do estabelecimento do equilíbrio fiscal e orçamentário sobre o processo de plena indexação dos valores nominais, residia na maior sensibilidade da economia à propagação de pressões inflacionárias. De acordo com o diagnóstico oficial, a maior fonte de pressões inflacionárias era o próprio setor público. Logo, a introdução da URV só poderia se dar quando houvesse, por parte dos agentes formadores de preço, a “convicção de que o processo de reorganização fiscal está suficientemente avançado para ser percebido como irreversível” (CARDOSO, 1994: 128, item 119).

A constituição da URV, como uma unidade de conta superior, repousaria na consecução de dois objetivos complementares. Em primeiro lugar, reduzir a memória da indexação. Para tanto, a URV seria corrigida diariamente – tratava-se de um indexador

³ Para maiores detalhes sobre as contas públicas no Plano Real ver CARVALHO (2000), e para a hipótese explicativa acerca da queda da taxa de inflação na ausência do ajuste fiscal ver ANDREI (2000).

“contemporâneo” corrigido com uma defasagem de dez dias. A correção diária permitiria aos agentes transferir seus contratos para essa nova medida de valor de tal sorte a desvincular os contratos da inflação passada.

Em segundo lugar, em decorrência das características acima expostas, a URV deveria se tornar um padrão para a formação e fixação dos preços de tal sorte a reduzir ao máximo a heterogeneidade dos indexadores dos diversos valores nominais da economia (ANDREI, 2000). A URV estava vinculada à taxa de câmbio nominal. Dessa forma, o processo de transição dos preços para a URV traduz uma “dolarização” dos valores nominais da economia. Nesse sentido, a credibilidade da URV estava centrada no nível de reservas internacionais em poder do Banco Central.

Os salários foram compulsoriamente transferidos para a URV de acordo com a média do salário real do quadrimestre anterior. Além disso, um acordo na base de sustentação parlamentar do executivo federal (PMDB, PFL e PSDB) possibilitou a desindexação dos salários por um ano. A adesão do setor privado produtivo à URV, dada em parte pela fixação dos seus custos (salários e tarifas públicas) também em URV, acabou por tornar irrelevante a inflação no antigo padrão monetário quando efetuou-se a conversão da URV para o Real de acordo com a taxa de câmbio nominal vigente. A taxa de inflação em URV seria a taxa de

inflação da nova moeda.

Dessa forma a criação da moeda indexada possibilitou, em que pese os sensíveis riscos embutidos nessa medida, entre os quais a maior sensibilidade da economia para propagar quaisquer choques de oferta, um processo harmonioso de realinhamento dos preços, simultâneo ao desmonte do arcabouço de práticas que permitiam a continuidade do caráter inercial da inflação.

Por fim, houve a reforma monetária propriamente dita. Procedeu-se a um esforço de troca de todo o meio circulante em 1º de julho de 1994 substituindo-se o Cruzeiro Real pelo Real.

Os resultados macroeconômicos gerais da estabilização monetária foram a apreciação da taxa de câmbio real, dada pela divergência entre a redução da taxa de desvalorização do câmbio nominal e da taxa de inflação (em especial dos preços ao consumidor) e pela própria valorização da taxa de câmbio nominal. A apreciação da taxa de câmbio real, somada a existência de uma forte demanda reprimida por bens importados, detonou um processo de déficits comerciais a partir de novembro de 1994 e que duraria até meados de 2001. Os déficits comerciais, acrescidos dos déficits estruturais na conta de serviços e rendas define a captação de poupança externa, ou seja, a ocorrência de déficits em transações correntes do Balanço de Pagamentos (Tabela 1).

Tabela 1 – Indicadores da Economia Brasileira

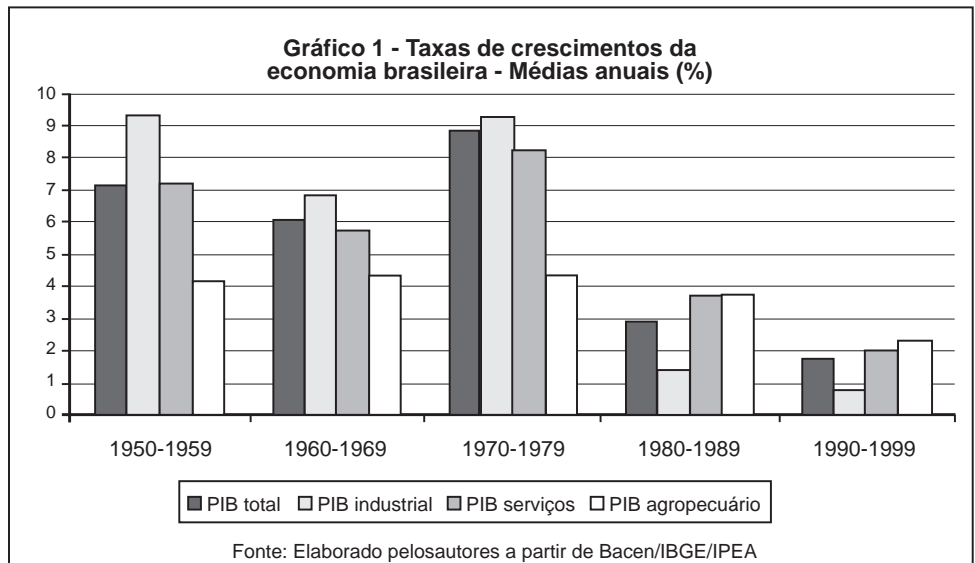
	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Inflação INPC/IBGE (acum. em 12 meses %)	929,3	21,9	9,1	4,3	2,5	8,4	5,3	6,3 (mar.)
Dívida Externa (estoque em US\$ bilhões)	119,7	129,3	142,1	163,3	215,2	214,1	206,2	208,1 (fev.)
Déficit Externo/PIB (em %)	-0,3	-2,6	-3,1	-4,2	-4,3	-4,8	-4,2	-4,6 (abr.)
Exportações (acum. no ano em US\$ bilhões)	43,6	46,5	47,7	53,0	51,0	48,0	55,1	28,9 (jun.)
Importações (acum. no ano em US\$ bilhões)	33,2	49,7	53,3	61,4	57,6	49,2	55,7	28,9 (jun.)
Dívida Pública/PIB (acum. em 12 meses em US\$ bilhões)	20,3	31,5	32,5	34,5	42,4	47,0	49,5	50,2 (abr.)
Déficit Nominal do Setor Público/PIB (acum. em 12 meses em %)	26,9	7,28	5,90	5,03	8,03	9,52	4,57	4,98 (abr.)
Gastos Públicos com Juros/PIB (acum. em 12 meses em %)	32,2	7,55	5,81	4,03	8,04	12,60	8,11	8,87 (abr.)
Investimento Externo (acum. em 12 meses em US\$ bilhões)	2,6	5,5	10,5	18,7	28,5	31,4	30,8	31,2 (abr.)
Taxa de Investimento (em % do PIB)	15,3	16,7	16,5	17,9	17,4	15,6	-	-

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de IBGE, Bacen e IPEA.

A variável de ajuste dos fluxos de divisas computados no Balanço de Pagamentos foi o nível de atividades, e por extensão, a taxa de desemprego. As flutuações impostas ao nível de atividades deram-se por meio do manejo da taxa de juros. Evidentemente, as operações com a taxa de juros pressionaram a evolução a dívida pública interna, uma vez que o Sistema Financeiro Internacional não mostrou-se disposto a financiar qualquer nível déficit de transações correntes dos países do terceiro mundo. Assim, a estabilização monetária implicou uma contínua elevação da razão entre dívida pública e PIB a partir de março de 1995, implicou a ocorrência de déficits em transações correntes do Balanço de Pagamentos, cuja contrapartida para a manutenção da taxa de câmbio nominal den-

tro dos limites definidos pelas bandas era o acúmulo de vultoso estoque de reservas internacionais denominadas em moeda conversível (Tabela 1).

O crescimento médio da economia brasileira nos anos noventa foi de 1,8%, mais de três vezes inferior à taxa verificada entre 1945 e 1980. O produto industrial foi especialmente afetado, crescendo a uma média de 0,8% ao ano entre 1990 e 1999 (Gráfico 1). Esta evolução contradiz, ao menos no caso do Brasil, com os argumentos de que os países em desenvolvimento se beneficiaram com a globalização impulsionada pelos chamados ajustes estruturais, pela abertura unilateral e indiscriminada às importações e desregulamentação e privatizações.



A abertura sem critérios da economia brasileira trouxe justamente o oposto: encolhimento da matriz produtiva, baixa taxa de investimento, desnacionalização e perda de empregos. De 1994 a fevereiro de 2001, a economia brasileira aumentou de forma brutal a sua dívida externa líquida de US\$ 220 bilhões para US\$ 208 bilhões, enquanto que a dívida pública interna subiu de 20% para 50,2% do PIB até abril de 2001, em grande medida devido ao aumento dos juros para atrair capital especulativo. O governo reduziu os gastos sociais e privatizou as estatais - foram vendidos entre 1991 e 1999

mais de US\$ 70 bilhões de ativos destas empresas. Entretanto, mesmo assim, a dívida interna explodiu, sendo que no ano de 1999 os gastos com juros totalizaram 13,7% do PIB em boa medida devido a desastrosa desvalorização cambial de janeiro. Em 2000 os gastos com juros somaram 8,11% do PIB e em abril de 2001 chegaram a 8,87% (Tabela 1).

Durante o período, a economia apresentou um déficit externo em conta corrente crescente, o qual saltou de 0,3% para 4,6% do PIB entre 1994 e abril de 2001 (Tabela

1), tornando o país vulnerável aos humores dos investidores internacionais. Entre 1994 e 2000, as importações cresceram quase 70% em valor, enquanto as exportações apenas 26% (Tabela 1), tanto em virtude do protecionismo dos países desenvolvidos como da ausência de políticas de competitividade setoriais e de mecanismos de proteção ao mercado interno. O Brasil também se abriu ao capital externo das multinacionais, cuja entrada passou de US\$ 2,6 bilhões para US\$ 31,2 bilhões entre 1994 e abril de 2001. Ao mesmo tempo a taxa de investimento caía no período (Tabela 1). Ou seja, as multinacionais compraram empresas estatais e nacionais de capital privado, as quais, endividadas pela política de juros altos, venderam os seus ativos a preços baixos. Esse quadro, configura que o propalado ingresso de investimentos externos direto não correspondeu a uma ampliação do parque produtivo nacional. Fato que acentua a vulnerabilidade externa da economia brasileira, desde sempre um entrave estrutural ao crescimento e ao desenvolvimento econômico.

O governo FHC fez, portanto, tudo que as políticas do Consenso de Washington sugeriam e agora o país amarga índices de desemprego e de endividamento público e privado altíssimos, aumento da concentração da renda e da informalidade e redução dos gastos com políticas sociais e de emprego ativas, ao passo que a nossa pauta de exportações se manteve estagnada, já que não foram desenvolvidas políticas para capacitar a indústria e agricultura nacionais para competir nos setores mais dinâmicos do comércio internacional.

Vejamos agora a evolução do desemprego, do emprego formal, da informalidade, dos salários, da pobreza e concentração da renda durante os anos noventa.

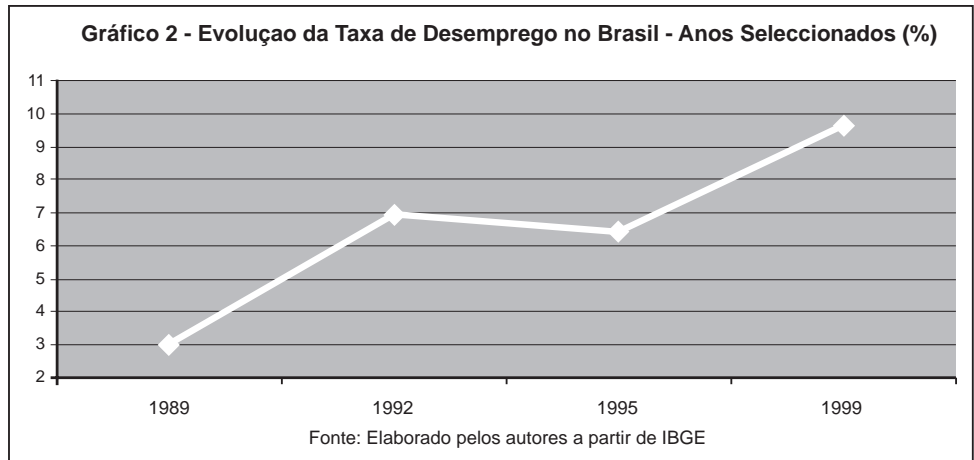
4. O Desemprego no Brasil

4.1. Evolução da taxa de desemprego.

O desemprego é um fenômeno recente no Brasil. Durante o período de industrialização da economia brasileira, entre 1930 e 1980, o país possuía vários problemas, tais como baixos salários, ausência de políticas sociais universais e extrema concentração da renda e da riqueza. Mas o desemprego não era uma realidade visível. Mesmo com um crescimento rápido da população economicamente ativa, o número de empregos criados era suficiente para manter o desemprego em níveis quase insignificantes.

Isto mudou nos anos oitenta, quando da crise da dívida externa de 1982, o que elevou o desemprego, pela primeira vez, para níveis alarmantes. Ao final dos anos oitenta, a taxa de desemprego voltaria a se reduzir, situando-se contudo em níveis mais elevados do que os verificados no final dos anos setenta. Este processo de mudança de patamar do desemprego confirmou-se de forma definitiva durante os anos noventa quando da execução das políticas de abertura, privatização e desmonte do Estado, as quais se mostraram incapazes de propiciar um crescimento sustentado da economia. Entre 1989 e 1999, a taxa de desemprego para o país mais do que triplicou, saltando de 3% para 9,63% (Gráfico 2).

Apesar da queda da taxa de desemprego no início do Plano Real, entre 1994 e 1995, a partir de então a economia foi desaquecida, sofrendo abalos intermitentes, em 1997 quando da crise asiática, e em 1998 por conta da crise russa - que arrastou a economia brasileira altamente vulnerável aos capitais de curto prazo consigo - funcionando o desemprego como a variável de ajuste interno. Em 1999, o país possuía cerca de 7,64 milhões de pessoas desempregadas, contra menos de dois milhões no início da década. Segundo estudo recente⁴, o Brasil apresentava ao final da década o terceiro



maior contingente de desempregados do mundo, ao passo que em 1990 estava em oitavo lugar.

Entretanto, mesmo esta elevação do desemprego não capta na sua totalidade a dimensão dos problemas do mercado de trabalho brasileiro. De um lado, porque os dados apresentados se referem tão-somente ao desemprego aberto, ou seja, aquelas pessoas que procuram emprego e não exercem nenhuma atividade remunerada. No Brasil, em virtude das limitações de alcance do seguro-desemprego e da ausência de uma rede de proteção social extensa, muitos trabalhadores ocultam a sua situação de desemprego realizando atividades de caráter irregular ou descontínuo - os chamados desempregados ocultos.

A segunda metade dos anos 80 foi marcada, do ponto de vista macroeconômico, por sucessivas tentativas de dar cabo ao processo de inflação crônica que vinha assolando a economia brasileira desde meados de 1982. Embora esses Planos de Estabilização tenham redundado, entre outras coisas, em fortes oscilações da taxa de crescimento do PIB, em especial do PIB industrial, verifica-se que a taxa média de desemprego aberto para as regiões metropolitanas brasileiras, calculada pela Pesquisa Mensal de Emprego (PME) feita pelo IBGE, reduziu-se em 38% entre 1985 e 1989, chegando, nesse ano a marca de 3,3% da PEA (Tabela 2).

Essa redução da taxa de desemprego é verificada em todas as regiões metropolitanas e

é captada também pela Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED) elaborada pelo convênio SEADE/DIEESE, referente a Região Metropolitana de São Paulo (RMSP). Nesse caso, a taxa de desemprego total mostra recuo de 29,6% entre 1985 e 1989 (Tabela 2).

Pode-se creditar, ao menos parte dessa evolução favorável da taxa de desemprego, à manutenção dos padrões de proteção aos setores produtivos nacionais, que dispensavam inovações tecnológicas que redundassem em redução da demanda por mão de obra por parte das firmas. Essa situação se reverte após 1990, quando instaura-se o processo de abertura comercial, processo esse tornado prioritário após 1994.

A ampliação do grau de concorrência dentro do mercado interno nacional, ampliação fundamental para a consecução da estabilização monetária, pressionou as empresas a introduzirem e disseminarem em suas plantas produtivas inovações tecnológicas e em suas forma de gestão novos parâmetros de organização da mão de obra empregada. Todo esse processo redundou em contínua queda do nível de ocupação após 1994 no setor industrial. Embora, tenha ocorrido significativa elevação da ocupação no setor de serviços, dada em parte pelo momentâneo realinhamento dos preços relativos em favor da oferta de bens não comercializáveis, o Plano Real implicava tornar o nível de atividade econômica a variável de ajuste em relação aos

desequilíbrios dos fluxos de divisas computados pelo Balanço de Pagamentos.

Assim, o esforço de estabilização monetária promovido pela Plano Real, implicou, graças a falsa suposição de contínua oferta de poupança externa para a economia brasileira, em momentos elevada contração da atividade econômica que implicaram uma tendência de forte crescimento da taxa de desemprego após 1997. Essa tendência de elevação da taxa de desemprego só viria a ser minimizada ou mesmo revertida ao longo de 2000 e 2001.

São esses fatores, portanto, que explicam a elevação da taxa de desemprego aberto média calculada pela PME entre 1994 e 1999. Tal elevação foi de nada menos do que 50% para a média das regiões metropolitanas, e a semelhança do que foi observado

para o período 1985-1989, é comum a todas as regiões pesquisadas. Inclui-se, portanto, também a RMSP, objeto da PED, onde a taxa de desemprego total eleva-se em 35% no período (Tabela 2).

Como saldo para a década de 1990, caracterizada de forma geral pela ampliação da abertura econômica (em especial da participação das importações no PIB), pela promoção de uma precária estabilização monetária, tem-se também a elevação da taxa média de desemprego aberto para praticamente todas as regiões metropolitanas (exceção do Rio de Janeiro). Assim, observa-se que, entre 1985 e 2001 (dados para 2001 relativos a média para janeiro/maio), a taxa média de desemprego aberto elevou-se 19%, sendo que em Salvador, esse aumento foi de 60%. Na RMSP, a taxa de desemprego total elevou-se em 35,2% no período (Tabela 2).

Tabela 2 - Evolução da taxa de desemprego segundo as regiões metropolitanas e o Brasil. 1985, 1989, 1994, 1999 e 2001. (% PEA).

Ano	Regiões Metropolitanas						Brasil	RMSP ²		
	RJ	SP ¹	BH	PA	RE	SV		Total	Aberto	Oculto
1985	4,9	5,0	5,7	5,4	7,2	6,0	5,3	12,5	7,8	4,7
1989	2,8	3,4	3,4	2,6	5,3	4,4	3,3	8,8	6,6	2,2
1994	4,1	5,4	4,3	4,1	6,8	7,1	5,1	14,3	8,9	5,4
1999	5,4	8,3	7,7	7,2	8,2	9,9	7,6	19,3	12,1	7,2
2001 ³	4,3	6,3	7,7	5,7	7,5	9,6	6,3	16,9	10,9	6,0
Var. %										
1989/85	-42,9	-32,0	-40,4	-51,9	-26,4	-26,7	-37,7	-29,6	-15,4	-53,2
1999/94	31,7	53,7	79,1	75,6	20,6	39,4	49,0	35,0	36,0	33,3
2001/85	-12,2	26,0	35,1	5,6	4,2	60,0	18,9	35,2	39,7	27,7

Fonte: Elaborado a partir de IBGE e SEADE. 1 - Refere-se a taxa calculada pela PME-IBGE. 2 - Refere-se a taxa calculada pela PED-SEADE/DIEESE. 3 - Refere-se a período Jan-Mai.

Como reflexo da contínua elevação da taxa de desemprego após 1997, uma vez que essa taxa tornou-se a âncora da estabilização monetária segundo Delfim Netto (1999), tem-se uma sensível elevação do tempo médio de procura por emprego entre 1994 e 1999 (não há dados disponíveis pela PME até 1990). Para a média das regiões metropolitanas o desempregado gastava cerca de 23 semanas procurando emprego em 1999

ante 17 semanas em 1994, perfazendo uma elevação de 33,7% nesse indicador. A exceção do Recife, esse mesmo movimento é observado em todas as regiões metropolitanas e é captado também pela PED para a RMSP (Tabela 3).

Em relação a década de 1990 verifica-se que entre 1991 e 2001 a dificuldade em se conseguir um novo emprego é ainda maior. Para

a média das regiões metropolitanas tem-se uma elevação de 43% no número de semanas despendidas na procura de um novo emprego, fenômeno comum a todas as

regiões metropolitanas, exceto Salvador. Para a RMSP essa elevação é ainda mais significativa de acordo com a PED, chegando a 152% (Tabela 3).

Tabela 3 - Tempo médio de procura por emprego segundo as regiões metropolitanas e o Brasil. 1985, 1989, 1991, 1994, 1999 e 2001. (em semanas).

Ano	RJ	SP	BH	PA	RE	SV	Brasil	RMSP ¹
1985	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	25,0
1989	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	15,0
1991	13,4	13,2	9,5	11,7	13,8	18,1	13,3	18,0
1994	18,8	17,3	10,0	14,2	18,5	20,9	17,2	25,0
1999	23,5	26,0	13,5	22,3	18,1	23,0	23,0	44,0
2001 ²	24,4	19,1	12,0	19,9	21,5	16,7	19,0	45,4
				Var. %				
1989/85	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	-40,0
1999/94	25,0	50,3	35,0	57,0	-2,2	10,0	33,7	76,0
2001/91	82,1	44,7	26,3	70,1	55,8	-7,7	42,9	152,2

Fonte: Elaborado a partir de IBGE e SEADE. 1 - Refere-se a taxa calculada pela PED-SEADE/DIEESE. 2 - Refere-se a período Jan-Mai.

4.2. Perfil da taxa de desemprego e dos desempregados.

A evolução da taxa média de desemprego aberto segundo a atividade econômica mostra que, entre 1985 e 1989, a semelhança do que foi verificado para a taxa média de desemprego geral, houve decréscimo nas três atividades selecionadas. Assim, uma vez mais pode-se levantar a hipótese de que, durante o período de proteção tarifária e não tarifária à atividade produtiva durante os anos de 1980, a sensibilidade do emprego, em especial do emprego industrial, às flutuações dos nível de atividades era maior. Assim, entre 1985 e 1989, a taxa de desemprego aberto na Indústria de Transformação acusou queda de 25%. Nos Serviços e no Comércio essa redução foi ainda maior, de 31,6% e de 32,1% respectivamente (Tabela 4).

Entretanto, após a abertura da economia, concomitante a articulada com a estabilização monetária após 1994, tem-se

sensível piora das taxas de desemprego em todas as três atividades econômicas. Em primeiro lugar, cumpre assinalar que a Indústria de Transformação mostrava, em 1999, a maior taxa de desemprego, de 8,2%, seguida de perto pelo Comércio, 8,1%. Esse indicador permite identificar na elevação da produtividade do trabalho, ocorrida no setor secundário, uma causa adequada para a compreensão da rigidez ao aumento dos níveis de ocupação na indústria em períodos de expansão da atividade produtiva. Em segundo lugar, embora a taxa de desemprego nos serviços seja a mais reduzida, 6,1% em 1999, é essa atividade que amarga a maior variação da taxa de desemprego entre 1994 e 1999, cerca de 60% (Tabela 4).

Concluí-se, então, que a taxa de desemprego segundo a atividade econômica é maior na Indústria de Transformação. Observa-se uma aproximação entre essa taxa e a taxa de desemprego no Comércio. Embora os Serviços exibam a menor taxa de desemprego em 1999, essa atividade foi a que mais elevou o índice de desocupação entre as três atividades analisadas.

**Tabela 4 - Taxa de desemprego segundo a atividade econômica.
Brasil. 1985, 1989, 1994, 1999 e 2001. (% PEA).**

Ano	Indústria de Transformação	Serviços	Comércio
1985	5,2	3,8	5,6
1989	3,9	2,6	3,8
1994	6,2	3,8	5,4
1999	8,2	6,1	8,1
2001 ¹	6,6	4,9	6,6
	Var. %		
1989/85	-25,0	-31,5	-32,1
1999/94	32,3	60,5	50,0
2001/85	26,9	28,9	17,9

Fonte: Elaborado a partir de IBGE. 1 - Refere-se a taxa calculada pela PED-SEADE/DIEESE. 2 - Refere-se a período Jan-Mai.

Mudando o foco para a RMSP e para a distribuição dos desempregados segundo a atividade econômica, ao invés de se atentar para a taxa de desemprego em cada atividade econômica, como feito acima, tem-se, segundo a Tabela 4, que ao longo da segunda metade da década de 1980 o número de desempregados na indústria de transformação paulista aumentou em 16%, contrastando, dessa forma com a evolução da taxa de desemprego na Indústria de Transformação para o Brasil. Ao longo da década de 1990, contudo, a participação dos desempregados na Indústria de Transformação no total dos desempregados diminuiu. Entre 1994 e 1999, essa participação reduz-se em 21%, aproximadamente. Isso deve-se, provavelmente, a maior

dificuldade em se conseguir trabalho nessa atividade econômica dada pelos processos de reestruturação em curso nesse setor após a abertura comercial.

No Comércio e nos Serviços tem-se, na RMSP, uma certa manutenção da participação dos desempregados dessas atividades no total ao longo da segunda metade da década de 1980. Após a instauração do Plano Real, contudo, cerca de 1/3 dos desempregados são atrelados ao atividade de Serviços em 1994 e pouco mais de 1/4 em 1999 (Tabela 5). Pode-se creditar essa predominância a própria circunstância de que é o setor de serviços, somado o comércio, que agrega cerca de 70% da PEA paulista.

**Tabela 5 - Distribuição dos desempregados segundo a atividade econômica.
RMSP. 1985, 1989, 1994, 1999. (% PEA).**

Ano	Indústria de Transformação	Comércio	Serviços
1985	28,2	13,9	27,0
1989	32,7	14,5	26,6
1994	26,7	15,5	33,6
1999	21,2	14,7	27,6
	Var. %		
1989/85	16,0	4,3	-1,5
1999/94	-20,6	-5,2	-17,9
1999/85	-24,8	5,8	2,2

Fonte: Elaborado a partir de IBGE. 1 - Refere-se a taxa calculada pela PED-SEADE/DIEESE. 2 - Refere-se a período Jan-Mai.

De acordo com o gênero observa-se, em primeiro lugar, que a taxa de desemprego aberto média para a regiões metropolitanas calculada pela PME para as mulheres, é superior a taxa relativa aos homens em todo o período de 1991 a 2001 (não há essa abertura da taxa de desemprego disponibilizada pela PME até 1990). Para as regiões metropolitanas em geral, verifica-se o mesmo fenômeno (Tabela 6). Esse resultado já era esperado, por tratar-se de uma característica do mercado de trabalho brasileiro.

Em segundo lugar, a taxa de desemprego mostra aumento ao longo da década de 1990 para ambos os gêneros e em todas as regiões metropolitanas. Verifica-se, ademais, que a

taxa de desemprego para as mulheres aumenta muito mais do que a taxa relativa aos homens entre 1991 e 2001 para todas as regiões metropolitanas, fortalecendo ainda mais o característico desequilíbrio de gênero no desemprego (Tabela 6).

Se detalharmos um pouco mais essa característica do mercado de trabalho brasileiro, tomando os dados da PED para a RMSP verificaremos que, as mulheres, embora mostrem uma maior taxa de desemprego, apresentam uma participação menor no total de desempregados em relação aos homens, embora essa participação tenha-se ampliado em 4,2% entre 1994 e 1999 (Tabela 7).

Tabela 6 - Taxa de desemprego segundo o gênero, a região metropolitana e Brasil. 1991, 1994, 1999 e 2001. (% PEA).

Ano	RJ		SP		BH		PA		RE		SV		Brasil	
	Fem	Masc	Fem	Masc	Fem	Masc	Fem	Masc	Fem	Masc	Fem	Masc	Fem	Masc
1991	3,9	3,4	5,5	5,5	4,3	4,0	4,2	4,4	5,8	6,0	5,5	6,2	4,9	4,8
1994	4,8	3,7	5,8	5,2	4,8	4,0	4,7	3,8	6,6	6,9	6,5	7,5	5,4	4,8
1999	6,6	4,5	8,8	7,6	8,4	7,2	7,9	6,7	8,3	8,1	10,3	9,7	8,3	7,3
2001 ¹	4,8	4,0	6,8	5,9	8,2	7,2	6,7	5,2	8,0	7,1	10,5	9,0	6,8	5,8
	Var. %													
1999/ 94	37,5	21,6	51,7	46,2	75,0	80,0	68,1	76,3	5,8	17,4	58,5	29,3	52,0	52,1
2001/ 91	23,1	17,6	23,6	7,3	90,7	80,0	59,5	18,2	37,9	18,3	90,9	45,2	39,8	21,8

Fonte: Elaborado a partir de IBGE. 1 - Refere-se a período Jan-Mai.

Tabela 7 - Taxa de desemprego e distribuição dos desempregados segundo o gênero. RMSP. 1985, 1989, 1994, 1999 e 2001. (% PEA).

Ano	Taxa de desemprego		Distribuição	
	Feminino	Masculino	Feminino	Masculino
1985	15,5	10,1	48,8	51,2
1989	10,6	7,5	47,7	52,3
1994	16,4	12,7	47,6	52,4
1999	21,7	17,3	49,6	50,4
2001 ¹	20,0	14,8		
Var. %				
1989/85	-31,6	-25,7	-2,3	2,1
1999/94	32,3	36,2	4,2	-3,8
1999/85	-	-	1,6	-1,6
2001/85	29,0	46,5	n.d.	n.d.

Fonte: Elaborado a partir de SEADE. 1 - Refere-se ao período jan-abr.

Segundo a posição no domicílio, tem-se, especificamente para a RMSP, um aumento na taxa de desemprego dos chefes de domicílio entre 1989 e 1999, fato que evidencia uma elevação do grau de comprometimento da renda familiar. Embora verifique-se uma redução nessa taxa de desemprego em 2001, nesse ano, a taxa de desemprego relativa aos chefes de domicílio é cerca de 89% superior a de 1985 (Tabela 8).

Tendo-se em vista a participação dos chefes de família no total de desempregados para

as seis regiões metropolitanas do Brasil (Tabela 8), observa-se que, após a estabilização monetária, essa participação não mostra maior crescimento (1,8% entre 1994 e 1999) do que o visto entre 1985 e 1989 (15,6%). Mas de toda forma, tem-se uma elevação da participação dos chefes de domicílio no total de desempregados ao longo do período selecionado. Esse movimento, trona ainda mais frágil o mercado de trabalho, ao diminuir o poder de barganha dos desempregados, dado o grau de comprometimento da renda familiar.

Tabela 8 - Taxa de desemprego e distribuição dos desempregados segundo a posição no domicílio. Média para as regiões metropolitanas e RMSP. 1985, 1989, 1994, 1999 e 2001. (% PEA).

Ano	Taxa de desemprego ¹		Participação ²
	Chefe	Demais	Participação
1985	5,4	17,9	21,5
1989	4,1	12,4	24,9
1994	7,7	19,3	27,8
1999	11,8	24,9	28,3
2001 ³	10,2	22,2	25,9
	Var. %		
1989/85	-24,1	-30,7	15,6
1999/94	53,2	29,0	1,8
2001/85	88,9	24,0	20,1

Fonte: Elaborado a partir de SEADE. 1 - Refere-se a RMSP. 2 - Refere-se a média para as seis regiões metropolitanas brasileira. 3 - Período jan-abr.

Análise da distribuição dos desempregados segundo a faixa etária para a RMSP nos anos selecionados mostra que há uma significativa reversão da estrutura do desemprego. Os desempregados mais jovens, na faixa que vai de 10 a 17 anos tem expressiva queda na participação do contingente total de desempregados. Acompanha essa redução o aumento da participação de desempregados mais velhos, na faixa acima de 40 anos (Tabela 9). Esse fenômeno pode, provavelmente ser creditado a rigidez da taxa de desemprego e ao aumento do tempo médio de procura de emprego, fatores que podem ter implicado uma redução da participação da população mais jovem na População Economicamente Ativa (PEA). Ademais, o aumento da participação da faixa etária acima de 40 anos no total dos desempregados vai ao encontro da elevação

da participação dos chefes de domicílio no total dos desempregados, pessoas que tem maiores dificuldades de abandonar a PEA, ou seja, de deixar de procurar emprego.

Essas considerações dizem respeito a participação desses estratificações no total de desempregados. Por outro lado, caso observemos as taxas de desemprego de cada um desses estratos selecionados para a RMSP, teremos que, nas faixas etárias mais jovens (entre 10 e 17 anos), a taxa de desemprego mostrou-se crescente entre 1985 e 2001. Entretanto, embora sejam nessas faixas etárias que se encontrem as maiores taxas de desocupação, foi nessas faixas etárias que a taxa de desemprego cresceu menos ao longo do período em contraste com as faixas etárias mais velhas (18 a 40 anos ou mais) que mostram taxas expressivas de crescimento da desocupação (Tabela 9).

**Tabela 9 - Taxa de desemprego e distribuição dos desempregados segundo a faixa etária.
RMSP. 1985, 1989, 1994, 1999 e 2001. (% PEA).**

Ano	Taxa de Desemprego					Participação				
	10-14 anos	15-17 anos	18-24 anos	25-39 anos	40 anos ou mais	10-14 anos	15-17 anos	18-24 anos	25-39 anos	40 anos ou mais
1985	40,6	29,6	16,0	8,5	5,8	10,0	17,6	31,9	29,4	11,0
1989	32,1	21,9	11,9	6,2	3,5	10,9	18,2	30,9	29,6	10,3
1994	42,9	38,0	20,1	11,0	6,9	6,6	16,9	30,4	32,3	13,8
1999	49,7	48,7	27,5	15,4	12,2	3,2	13,7	31,1	32,1	19,9
2001 ¹	48,8	44,9	24,4	12,8	11,6	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
					Var. %					
1989/85	-20,9	-26,0	-25,6	-27,1	-39,7	9,0	3,4	-3,1	0,7	-6,4
1999/94	15,9	28,2	36,8	40,0	76,8	-51,5	-18,9	2,3	-0,6	44,2
2001/85	20,2	51,7	52,5	50,6	100,0	-	-	-	-	-

Fonte: Elaborado a partir de SEADE. 1 - Período jan-abr.

A análise da taxa de desemprego segundo o grau de instrução refere-se ao município de São Paulo e os dados são relativos a anos distintos dos que foram objeto de estudo até agora. Observa-se que, entre 1988 e 1998 a taxa de desemprego elevou-se em todas as classes de grau de instrução especialmente

para os analfabetos, para os que não concluíram o primeiro grau e para os que tem o segundo grau concluído (Tabela 10). Ou seja, a taxa de desemprego avançou em todas as faixas de instrução ao longo do década de 1990.

**Tabela 10 - Taxa de desemprego segundo o grau de instrução.
RMSP. 1985, 1989, 1994, 1999 e 2001. (% PEA).**

Ano	Analfabeto	1º Grau Incomp.	1º Grau Comp.	2º Grau Comp.	3º Grau Comp.
1988	6,9	11,0	9,0	8,0	3,9
1995	12,3	15,4	13,3	12,1	5,8
1998	18,0	20,2	20,4	17,9	7,5
Var. %					
1998/95	46,3	31,2	53,4	47,9	29,3
1998/88	160,9	83,6	126,7	123,8	92,3

Fonte: Elaborado a partir de SEADE.

5. A Informalidade no Brasil

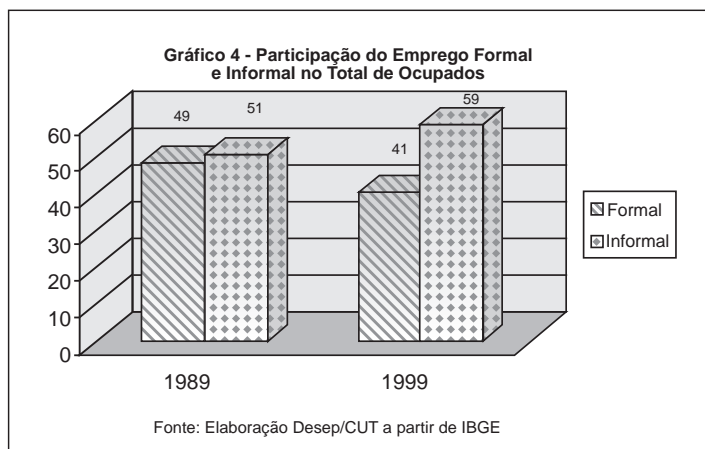
Além do acirramento do desemprego, os trabalhadores brasileiros passaram a conviver nos anos noventa com relações de trabalho cada vez mais precárias. Assim, a participação dos trabalhadores formais e dos empregadores no total ocupados em 1989, que era 49% cai para 41% em 1999 (gráfico

4). Isto acontece porque, de um lado, observa-se uma grande eliminação de empregos formais em virtude da quebra das empresas ou então do seu «encolhimento», ao passo que aquelas empresas que contratam o fazem através de trabalhadores sem carteira em virtude do cenário de incerteza e dos juros altos.

Os trabalhadores informais - dentre os quais estão incluídos os trabalhadores sem carteira, a maioria sem acesso aos direitos sociais e

trabalhistas, os autônomos e os não remunerados, estes últimos geralmente trabalhando em empreendimentos familiares nas áreas rurais e nos setores de comércio e serviços urbanos - ao final da década de noventa representavam 59% dos trabalhadores brasileiros (gráfico 4), estando mais de 37 milhões de pessoas sob esta condição.

A partir da tabela 4 abaixo, podemos acompanhar a situação no emprego nos vários setores de atividade para o ano de 1999. A indústria de transformação continua sendo o setor com relações de trabalho mais formalizadas. Cerca de 67% dos empregos são de empregados com carteira e empregadores (tabela 4), ainda que este percentual seja bem inferior ao verificado no início da década, 75%. E a extensão da informalidade na indústria de transformação trata-se da continuidade desse processo na estruturação do mercado de trabalho. Nos demais setores, a informalidade impera: na agricultura, 18,5% dos trabalhadores não possuem carteira assinada e 26,6% são não-remunerados, estando muitos destes vincu-



lados a pequenas propriedades sob regime de agricultura familiar, que sofrem pela falta de crédito e pela lentidão do processo de reforma agrária; na construção civil e no comércio, somente 25,6% e 41,5% dos empregos são de assalariados com carteira e empregadores (tabela 4); já no setor serviços, pouco mais da metade (52,2%) dos empregos estão distribuídos entre trabalhadores sem carteira, autônomos e empregados domésticos. (tabela 11).

Tabela 11 - Estrutura do Ocupação por Setores de Atividade de acordo com a Situação no Emprego - Brasil - 1999 (%)

	C/ Carteira	Empregador	S/ Carteira	Conta- própria	Trabalhador doméstico	Não remunerado	Trabalhador próprio consumo/ próprio uso	Total
Agricultura	7,3	2,8	18,5	25,2	-	26,6	19,5	100,0
Ind. Transformação	62,3	4,7	19,2	10,7	-	3,2	-	100,0
Constr. Civil	21,2	4,4	30,9	39,6	-	1,2	2,7	100,0
Comércio	33,3	8,2	17,1	33,2	-	8,2	-	100,0
Serviços	42,0	3,3	14,8	19,3	18,1	2,5	-	100,0
Total	34,6	4,1	17,6	23,0	7,8	8,5	4,4	100,0

Fonte: Elaboração Desep/CUT a partir de IBGE

A exacerbação da informalidade acaba repercutindo num baixo grau de cobertura da previdência social: 60% dos trabalhadores do setor privado (Ministério da Previdência e Assistência Social - MPAS) - quase 40

milhões de pessoas - não têm direito a aposentadoria ou auxílio-doença - a maior parte dos quais se encontram na informalidade ou recebem baixos rendimentos.

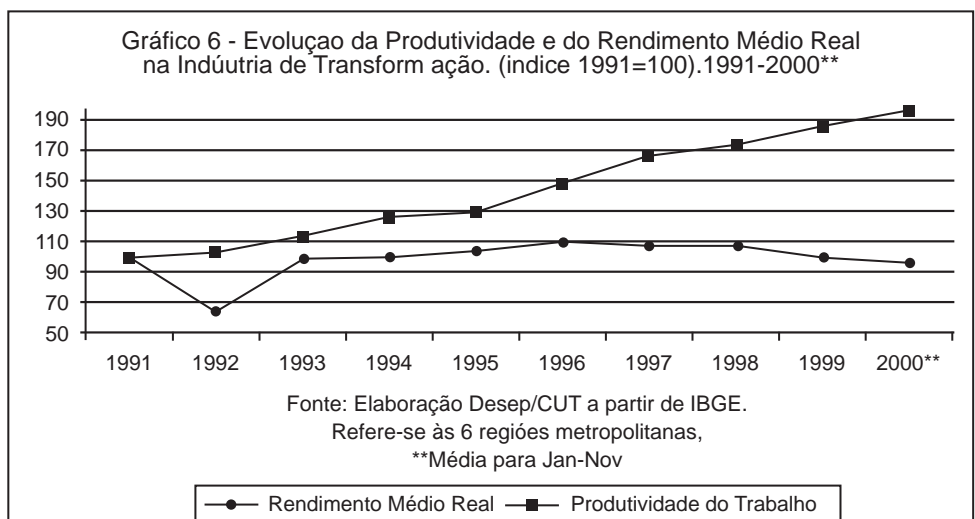
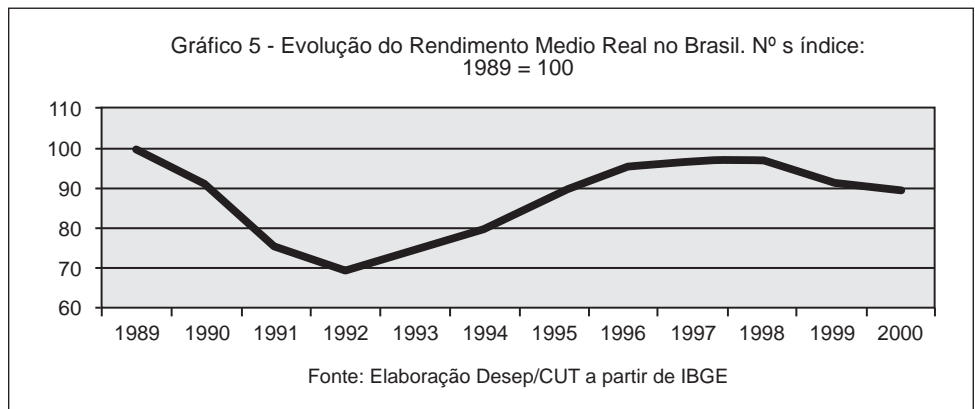
6. Salários e Rendimentos

Durante os anos noventa, o Brasil apresentou uma redução do rendimento médio real dos trabalhadores de 10%, se considerarmos apenas as regiões metropolitanas do país (dados IBGE). Ou seja, a recuperação do período pós-Plano Real não foi suficiente para situar o Brasil no mesmo nível de renda média de 1990 (gráfico 5). Entretanto, mesmo esta recuperação deve ser matizada. Em primeiro lugar, o aumento do rendimento médio real esconde a outra face do processo: o aumento do desemprego e a demissão dos trabalhadores de menores salários.

Em segundo lugar, se compararmos o crescimento anual da renda média real do

setor industrial com a expansão anual da produtividade, verifica-se que os ganhos de eficiência não foram repassados aos trabalhadores durante a década de noventa. Enquanto os salários dos trabalhadores industriais que conseguiram se manter nos seus empregos tiveram uma redução 1% no conjunto do período, a produtividade por hora paga subiu 95% entre 1991 e 2000 (gráfico 6).

Além disso, o salário médio da indústria de transformação por hora trabalhada situava-se em torno de US\$ 3,5 em 1999, cerca de metade do valor pago pelos tigres asiáticos - Coreia, Taiwan, Cingapura e Hong Kong. Tal fato aponta para o perigo de uma inserção externa que não prima pela melhoria das condições de vida dos trabalhadores, o que por sua vez pode acabar impedindo um incremento continuado da produtividade.



7. Pobreza e Distribuição de Renda

Quanto ao salário mínimo, percebe-se que a despeito de uma recuperação do seu valor real de cerca de 8% entre 1994 e 2000, o mesmo se encontra a um nível 7% menor se comparado ao início da década (gráfico 7). Ou seja, apesar de um razoável mais insuficiente aumento do seu valor nominal de R\$ 65,00 para R\$ 100,00 em maio de 1995, o governo federal depois desta data privilegiou a mera manutenção do seu valor de compra. Em 2000, o seu valor médio equivalia a US\$ 75,00 - 50% do salário mínimo médio do Mercosul - e 81,5% da cesta básica do município de São Paulo (dados DIEESE), sendo portanto insuficiente para os gastos essenciais de saúde, educação, vestuário, moradia e lazer. A elevação de 19% em abril de 2001, que aumentou o valor nominal do salário mínimo de R\$ 151 para R\$ 180 apenas minimiza o descompasso entre o valor real desse salário no início da década e o atual e a distância entre a média salarial brasileira e a dos países do Mercosul.

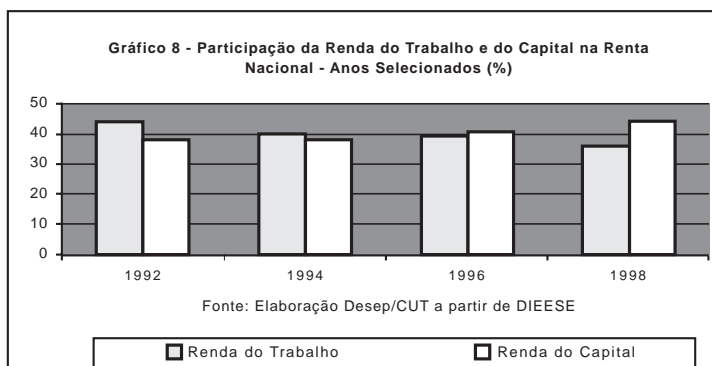
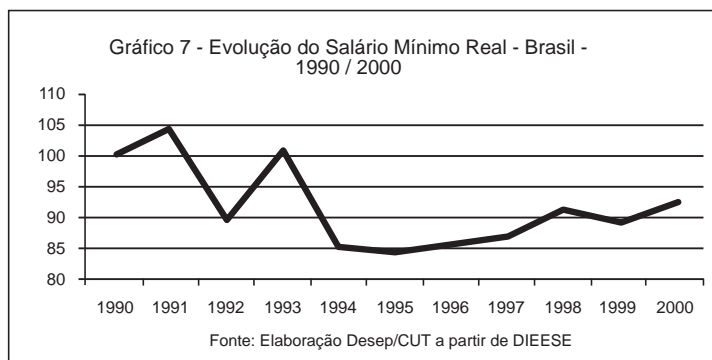
Uma valorização do poder de compra do salário mínimo seria fundamental para a redução da pobreza e a melhoria na distribuição da renda no Brasil. Ao contrário do que afirma o governo, o salário mínimo continua sendo referência para uma parcela significativa dos trabalhadores brasileiros. Em 1999, cerca de 14,4 milhões de pessoas (20,1% dos ocupados com rendimentos) recebiam um valor igual ou inferior ao mínimo (tabela 8). Além disso, outros 15,5 milhões de trabalhadores são diretamente afetados pela política de salário mínimo, na medida em que recebem de 1 a 2 salários mínimos (tabela 8).

Tabela 8 - Distribuição dos Ocupados com Rendimentos - por Faixa Salarial - Brasil - 1999

	Nº	%
Total	71.676.219	100,0
Até 1 s.m.	14.406.920	20,1
Mais de 1 a 2 s.m.	15.553.740	21,7
Mais de 2 a 3 s.m.	10.966.462	15,3
Mais de 3 a 5 s.m.	8.027.737	11,2
Mais de 5 a 10 s.m.	6.952.593	9,7
Mais de 10 a 20 s.m.	3.082.077	4,3
Mais de 20 s.m.	1.576.877	2,2

Fonte - Elaboração Desep/CUT a partir de IBGE

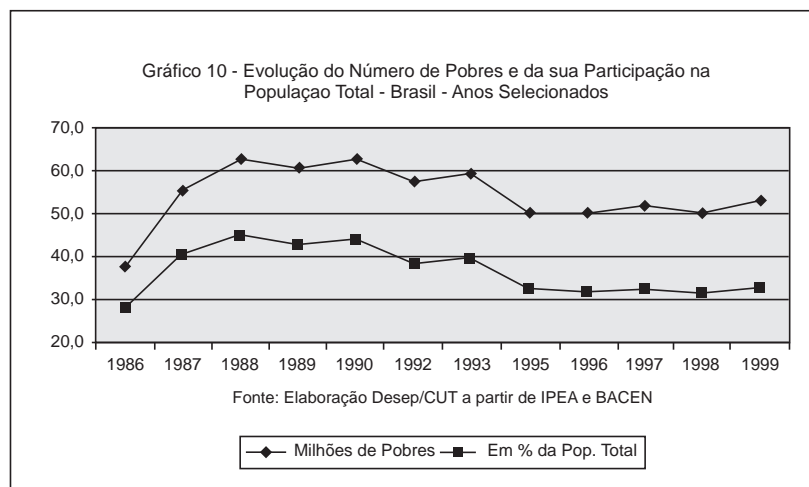
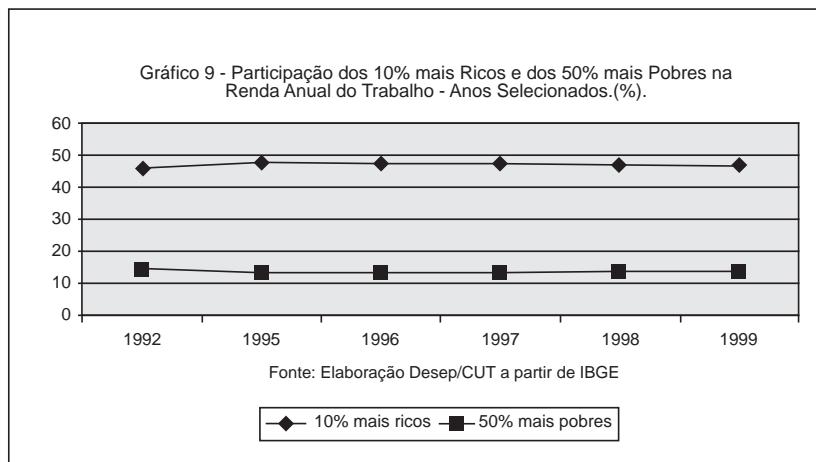
A combinação entre o aumento do desemprego, a expansão da informalidade e a existência de um contingente expressivo de trabalhadores de baixos salários refletem em grande medida a redução da participação da renda do trabalho na renda nacional, comprimindo assim o potencial de consumo do mercado interno brasileiro. Na última década, a renda do trabalho passou a representar um percentual cada vez menor da renda total - caindo de 44% para 36% em 1998 (gráfico 8). Este aumento da participação dos lucros na renda nacional deve-se, de um lado, ao não repasse dos ganhos de produtividade do trabalho acima apontado e, de outro lado, à importância crescente dos lucros financeiros, os quais acabam por deprimir a capacidade de expansão produtiva.



Ao mesmo tempo, percebe-se uma pequena melhora na concentração dos rendimentos do trabalho. De acordo com o gráfico 9, depreende-se que, em 1999, os 10% mais ricos recebiam 46,8% do total da renda do trabalho, enquanto os 50% mais pobres participavam com apenas 13,9% do «bolo», o que caracteriza o país como o «campeão mundial» da desigualdade. A renda média dos 10% mais ricos era, neste ano, 40 vezes maior que a renda média dos 50% mais pobres.

Este quadro de extrema concentração da renda, complementado por uma riqueza ainda mais desigualmente distribuída, explica em

grande medida a resistência à queda do número de pobres no Brasil. A partir do gráfico 10, percebe-se que o número de pobres caiu de 59,4 milhões de pessoas em 1993 para 53,1 milhões em 1999, reduzindo-se a sua participação na população total de 39% para 32%. Esta queda da pobreza pode ser explicada pela redução da inflação. Deve-se ressaltar, contudo, que esta queda se deu entre 1993 e 1995, permanecendo estável desde então. Além disso, o número de pobres continua alto em relação ao ano de 1986, quando chegou a atingir o nível de 37,6 milhões por conta da redução da inflação, em virtude da implementação do Plano Cruzado.



Cabe ressaltar que uma queda mais consistente da pobreza somente pode ser viabilizada com políticas de geração de empregos, melhoria do poder de compra dos salários, especialmente do salário mínimo, expansão das políticas sociais, execução de políticas industriais e agrícolas, reforma agrária e redefinição das prioridades do gasto e do crédito públicos. Ou seja, as prioridades de política econômica do governo FHC devem ser alteradas de forma substancial.

Além disso, faz-se necessário indicar a limitação dos indicadores de linha de pobreza como os apresentados acima. Eles resumem-se a um critério de avaliação de renda e não consideram os efeitos negativos do processo de sucateamento dos serviços públicos de saúde, educação, moradia e saneamento básico que caracterizou a sociedade brasileira durante os anos noventa.

Bibliografia

- ANDREI, C. (2000). O Plano Real e o desempenho da inflação nos primeiros quatro anos. In: *Gestão estatal no Brasil. Armadilhas da estabilização, 1995-1998*. São Paulo: Edições FUNDAP. (Pp. 70-116).
- BACHA, E. L. (1995). Plano Real: uma avaliação preliminar. In: *Revista do BNDES*, v. 2(3), jun., (Pp. 3-26).
- BAUMANN, R. & MUSSI, C. (1999). Algumas características de la economia brasileña desde la adopción del Plan Real. *Temas de coyuntura*. Nº 5. CEPAL. Disponível em: www.eclac.org.cl [capturado em 12 de janeiro de 2001].
- BELUZZO, Luiz Gonzaga Mello & COUTINHO, Luciano. (1996). *Desenvolvimento e inserção externa nos anos 90: uma crítica à visão de Gustavo Franco*. São Paulo: mimeo, 16 Pp.
- CARDOSO, F. H. (1994). Exposição de motivos nº 395 In: *Revista de Economia Política*, v. 14, 2(54), abr./jun., (Pp. 114-31).
- CARNEIRO, R. (2000). Políticas liberais, estabilização e crescimento (uma avaliação do Plano Real). In: *Gestão estatal no Brasil. Armadilhas da estabilização, 1995-1998*. São Paulo: Edições FUNDAP. (Pp. 7-18).
- CARVALHO, C. E. (2000). As finanças públicas no Plano Real. In: *Gestão estatal no Brasil. Armadilhas da estabilização, 1995-1998*. São Paulo: Edições FUNDAP. (Pp. 196-236).
- DELFIN NETTO, A. (1999). Opções de política econômica. In: *Economia Aplicada*. V. 3, Nº. especial, mar. (Pp. 5-13). São Paulo: FEA-USP.
- FRANCO, G. H. B. (1993). Alternativas de estabilização: gradualismo, dolarização e populismo. In: *Revista de Economia Política*, v. 13, n. 2(71), abr./jun., (Pp. 28-45).
- MORAES de, A C. (1999). Plano Brasil Novo. In: *Planejamento no Brasil II*. Anita Kon (org.). São Paulo: Editora Perspectiva. (Pp. 167-94).
- NOVAIS, L. F. & PORTUGAL Jr., J. G. (2000). O Plano Real - Estabilização e mercado de trabalho. In: *Gestão estatal no Brasil. Armadilhas da estabilização, 1995-1998*. São Paulo: Edições FUNDAP. (Pp. 165-95).

Lista de abreviaturas más importantes

PIB	=	Producto Interno Bruto
CASEN	=	Caracterización Socioeconómica Nacional
ENCLA	=	Encuesta Laboral
CUT	=	Central Unitaria de Trabajadores de Chile
SENCE	=	Servicio Nacional de Capacitación y Empleo
PYMES	=	Pequeña y medianas empresas
CORFO	=	Corporación de Fomento de la Producción
CONAPRO	=	Concertación Nacional Programática
PEA	=	Población Económicamente Activa
OIT-PREALC	=	Oficina Internacional del Trabajo Programa Regional para el Empleo en América Latina y el Caribe
COPRIN	=	Comisión de Productividad, Precios e Ingresos
PIT-CNT	=	Plenario Intersindical de trabajadores – Convención Nacional de Trabajadores
BPS	=	Banco Previsión Social
DINAE	=	Dirección Nacional del Empleo
JUNAE	=	Junta Nacional de Empleo
OCDE	=	Organización para la cooperación y el Desarrollo Económico
FRL	=	Fondo de Reversión Laboral
TSD	=	Trabajadores Desempleados
INDEC	=	Instituto Nacional de Estadísticas
LP	=	Línea de Pobreza
CBA	=	Canasta Básica de Alimentos
CBT	=	Canasta Básica Total
IPC	=	Índice de Precios al Consumidor
AFJP	=	Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones
CGT	=	Central General de Trabajadores (Argentina)
CTA	=	Central de Trabajadores Argentina
MTA	=	Movimiento de Trabajadores Argentino
MTSS	=	Ministerio del Trabajo y Seguridad Social

DIAGRAMACION E IMPRESION

CAUPOLICAN Servicios Gráficos

Dieciocho 786

Fono 671 6467 - Fax 671 6330

E-mail: ventas@caupolican.cl
