



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI FIRENZE

FACOLTA' DI SCIENZE POLITICHE

“CESARE ALFIERI”

Tesi di

Politica Sociale Comparata

***POLÍTICAS DE EMPLEO EN EUROPA Y
LATINOAMÉRICA: HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE
UNA ESTRATEGIA DE OCUPACIÓN EN CHILE***

MASTER EUROPEO IN SCIENZE DEL LAVORO

A.A. 2006-2007

Candidato: Mónica Riquelme Peña

Relatore: Laura Leonardi

Abstract

Active Employment Policies were born as a wide range of instruments that look forward to increase the employment rate, increase the probability that unemployed people obtain a suitable employment equal to their qualifications, improving the quality of the work and its productivity, and to make flexible the encounter of the supply and labor demand. Today these policies have a very important development in Europe and Latin America, nevertheless, similar activities generate different effects in both regions, as well as, different results from the interior of the regions at the local level .

The aim of this document is to describe the factors that impulse the process of activation of the denominated Active Employment Policies in Europe as in Latin America, and study the possible differences and the similarities of the process. Finally, to show the employment policies in Chile and analyzing it with the elements of the European Employment Strategy.

Special mention has the social dialogue, because plays a key role in the active employment policies in Europe, promoting opportunities for women and men to obtain decent and productive work in conditions of freedom, equality, security and human dignity.

The main goal of social dialogue itself is to promote consensus building and democratic involvement among the main stakeholders in the world of work. Successful social dialogue structures and processes have the potential to resolve important economic and social issues, encourage good governance, advance social and industrial peace and stability and boost economic progress.

1. Introducción

Analizar la evolución de las Políticas Públicas de Empleo en Europa es referirse a la regulación del trabajo, derechos y deberes de los trabajadores e incentivos estatales implementados en diversos sectores con el fin de estimular el desarrollo y crecimiento de cada una de las economías de los países miembros. Es por sobre todo enfrentarse a diversos modelos de desarrollo con directrices emanadas de instituciones supranacionales pero implementadas por cada uno de los países de manera absolutamente independiente determinada por la tradición institucional y las ventajas de cada uno de los países.

La principal característica que los países comparten es la constante búsqueda de nuevos equilibrios y ajustes en modelos eminentemente participativos donde una gran mayoría de actores sociales tienen la capacidad de activar una diversidad de estrategias para posicionarse como interlocutores válidos frente al gobierno.

Las intervenciones en materia de empleo en la Comunidad Europea tienen una larga historia, incluso son anteriores al desastre provocado por las Guerras Mundiales, en el Tratado de Roma de 1957 que instaura la Comunidad Económica Europea es posible identificar claros elementos que dan cuenta de principios a nivel comunitario, pero sin lugar a dudas es a partir de la Comisión Europea presidida por Jacques Delors de 1993 que se plantea el debate del empleo al interior de la Comunidad Europea como un tema relevante y eje de la política microeconómica y macroeconómica. En los años sucesivos se da impulso a una forma progresivamente integrada de Políticas Activas de Empleo que se refleja en la *“European Employment Strategy”* de la década de los noventa.

En América Latina el análisis de la evolución de las Políticas Activas de Empleo es más complejo, la implementación reciente de Políticas Activas de Empleo se ha motivado fundamentalmente por el crecimiento del desempleo de los años noventa a causa del shock externo provocado por la crisis asiática, y por los ajustes provocados por desequilibrios fiscales y las recesiones internacionales. Las distintas iniciativas, inspiradas en sociedades Europeas o Norteamericanas, tienen como eje central la necesidad de aminorar los efectos del desempleo

particularmente sobre la población que sufre ciertos niveles de exclusión social y de mejorar sus oportunidades de acceso a empleos de buena calidad.

El propósito de este documento es reflexionar respecto de los factores que impulsaron el proceso de activación de las denominadas Políticas Públicas de Empleo tanto en Europa como en América Latina, cuales son las diferencias y las similitudes posibles de rescatar dentro del proceso. Finalmente, se describen y analizan las políticas activas de ocupación en Chile con la ayuda de los elementos de la Estrategia Europea de Empleo y se proponen mejoras para su real implementación.

2. Políticas Activas de Empleo

Las Políticas Activas de Empleo nacen como una amplia gama de instrumentos que buscan incrementar el número de empleos, aumentar la probabilidad de que los desempleados consigan un empleo adecuado a sus calificaciones, mejorar la calidad del trabajo y su productividad, y agilizar el encuentro de la oferta y demanda laboral. Los programas implementados más habitualmente consisten en la asistencia a la búsqueda de trabajo y a la colocación, la capacitación y reconversión de trabajadores, el apoyo a pequeños emprendimientos, la creación de empleo público y el subsidio a la creación de empleo privado.

En los Estados miembros de la Unión Europea las propuestas de Políticas Activas se motivan fundamentalmente por el objetivo de reducir el desempleo estructural y aumentar la competitividad. Por otra parte, estas iniciativas suelen ser analizadas en relación a las políticas pasivas, las cuales se traducen principalmente en programas de subsidios a desocupados, estos programas en algunos países fueron tan generosos que desincentivaban los esfuerzos en la búsqueda de empleo, tendiendo así a reducir la oferta laboral. Por ello, en la actualidad se propicia la creación de una articulación entre políticas activas y pasivas, como los programas de entrenamiento laboral y asistencia en la búsqueda de trabajo con diseño de seguro de cesantía.

Los países estructuran las intervenciones dependiendo de la tradición institucional, esto es, del modo en que han determinado históricamente sus políticas públicas de intervención, por lo tanto las directrices que emanan de la Comisión o el Consejo Europeo tiene una interpretación en cada país.

Las políticas activas de empleo se proponen, también, actuar en un sentido estratégico e integrador. No constituyen como tales medidas unilaterales de un solo y específico ámbito institucional, y siempre involucran un grado de complejidad en cuanto activan un abanico de acciones orientadas por los mismos objetivos. Constituyen conjuntos de medidas que reconocen una gran variedad en sus formas de diseño y aplicación. Su principal característica reside en que buscan incidir en aquellos factores que influyen en la reducción o falta de crecimiento en la oferta de empleo, así como en los que tienden a provocar rigidez, falta de adaptación o incomunicación entre oferta y demanda de empleo. Esto no implica la desaparición de los mecanismos clásicos como los seguros por desempleo, sino, más bien buscar una complementación a los sistemas que comenzaron a verse desbordados por la magnitud, extensión y gravedad de los problemas existentes en el mercado de trabajo. En pocas palabras, se trataría de políticas que buscan apuntar más a las causas que a las consecuencias últimas.

De forma paralela al desarrollo de dichas políticas, se encuentra abierto el debate en torno a la articulación de las mismas con otros planos, como el económico, el tecnológico o el de educación. “Esto es así porque cada vez se reconoce más la influencia determinante que sobre el comportamiento del empleo poseen medidas como las tasas de cambio, las tasas de interés, el apoyo a la innovación y desarrollo científico y tecnológico, o las inversiones en educación con efecto en el largo plazo, a través de su impacto en la competitividad y la productividad” (CINTERFOR/OIT, 2006).

Las políticas activas de mercado de trabajo comprenden diversos instrumentos y programas con los que se busca alternativa o complementariamente disminuir el desempleo, aumentar el empleo y los ingresos del trabajo, mitigar las consecuencias negativas del desempleo y apoyar a los ocupados en riesgo de desocupación. Las distintas políticas ofrecen diversas vías de lograr estos objetivos, las cuales se basan en un diagnóstico de la raíz del

problema que motiva la intervención. Así por ejemplo, un programa de apoyo a la búsqueda de empleo es adecuado al objetivo específico de atemperar las ineficiencias provenientes de problemas de información; en cambio, un esquema de subsidios a la capacitación es más adecuado cuando se busca responder a imperfecciones del mercado de capitales que limitan el acceso de los trabajadores a la formación. De todas maneras, los programas suelen tener múltiples objetivos que comprenden no solamente resultados relacionados estrictamente con el mercado de trabajo sino además, aspectos de equidad o moderamiento de los efectos de las fases recesivas.

De una revisión en la literatura mundial podemos afirmar que las políticas activas de empleo que se vienen implementando poseen, con diferente grado de desarrollo, los siguientes rasgos:

- (i) Son dispositivos de política complejos, que tienden a incluir diferentes tipos de acciones, estímulos, ocasionalmente subsidios, y que cada vez más involucran de forma transversal a distintos organismos públicos e incorporan en diversas fases a actores privados y de la sociedad civil, muchas veces propendiendo a una descentralización de diferentes fases de la implementación de las acciones.
- (ii) Desarrollan instrumentos de prospección u observación del mercado de trabajo, procurando determinar las tendencias en términos cuantitativos en la generación o disminución de empleo, así como los cambios en las características de los trabajos demandados.
- (iii) Establecen servicios de información y orientación laboral, bajo el supuesto de que al menos una parte del desempleo se produce no por causas estructurales, sino por una ineficiente comunicación entre oferta y demanda.
- (iv) Incorporan como elemento central a la capacitación, en el entendido de que también parte de la inadecuación entre oferta y demanda se debe a una falta de correspondencia entre las calificaciones que tienen los oferentes de mano de obra y los requerimientos que a este respecto efectivamente necesitan los demandantes.
- (v) Complementan, además, estas acciones, con otras destinadas a suplir falencias en otros planos: formación personal y social, formación ocupacional, pasantías, etc.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha insistido en el tema de las políticas activas de empleo, sosteniendo que deben ser consideradas como algo más que soluciones rápidas en momentos de crisis y pasen a convertirse en instrumentos permanentes, pero adaptables a la contingencia de cada país, para hacer frente a los cambios derivados de la globalización.

En 1999, el chileno Juan Somavia primer Director General de la OIT, presentó su memoria *“Trabajo decente”*. En ella introduce el mencionado concepto, caracterizado por cuatro objetivos estratégicos: (i) los derechos en el trabajo; (ii) las oportunidades de empleo; (iii) la protección social y; (iv) el diálogo social. Cada uno de ellos cumple, además, una función en el logro de metas más amplias como la inclusión social, la erradicación de la pobreza, el fortalecimiento de la democracia, el desarrollo integral y la realización personal.

2.1. ¿Qué motivó la implementación de este tipo de políticas tanto en Europa como en América Latina?

En Europa la *“European Employment Strategy”* es el instrumento principal de orientación y coordinación de las políticas de empleo de los Estados Miembros de la Unión Europea.

La coordinación de las políticas nacionales de empleo en el ámbito de la Unión Europea se fue construyendo mediante distintos componentes: un informe común sobre empleo, preparado por la Comisión y el Consejo; además, la Comisión propone y el Consejo decide anualmente las orientaciones sobre empleo para el Estado Miembro, las cuales sirven de base para que el Estado Miembro desarrolle su plan nacional de acción para el empleo. Por último la Comisión propone y el Consejo adopta recomendaciones dirigidas a cada Estado Miembro. La *“European Employment Strategy”* inició un nuevo método de trabajo en la Unión Europea, que se ha llamado *“Open Method of Coordination”*.

En el Consejo Europeo de Lisboa de marzo del 2000, la Unión Europea se fijó un objetivo estratégico para la década que comenzaba: permitir que en el 2010 la Unión volviera a encontrar las condiciones de pleno empleo y fortalecer su cohesión. El Consejo consideró que el objetivo global de la *“European Employment Strategy”* debía consistir en aumentar hasta llegar a

un 70% el nivel de empleo de la Unión Europea e incrementar el número de las mujeres trabajadoras hasta un 60% de participación en el mercado laboral para 2010. El Consejo Europeo de Estocolmo de marzo 2001 agregó un objetivo adicional: se debía aumentar el nivel de empleo hasta alcanzar un nivel del 50% para los trabajadores de edad avanzada.

La causa que llevó a los jefes de Estado reunidos en el Consejo Europeo a dar impulso a esta iniciativa se puede explicar por lo sucedido fundamentalmente en la década de los ochenta. Los años 80 empiezan con una recesión abierta que se prolonga hasta 1982. Se registra un estancamiento de la producción (tasas negativas en Gran Bretaña y en los países europeos), aumento espectacular del desempleo, la producción industrial cae en 1982 en Gran Bretaña al nivel de 1967 y, por primera vez desde 1945, el comercio mundial cae durante 2 años consecutivos. Se producen cierres de empresas y despidos masivos a un nivel jamás visto desde la depresión de 1929. Comienza a desarrollarse una tendencia que va a continuar creciendo desde entonces, lo que se ha denominado la *“desertificación industrial y agrícola”*. Por un lado, regiones enteras de antigua tradición industrial ven el cierre sistemático de fábricas y pozos mineros y el desempleo se dispara hasta índices del 30%. Ocurre así en zonas como Manchester, Liverpool y Newcastle en Gran Bretaña, Charleroi en Bélgica, y Lorena en Francia. Por otra parte, la sobreproducción agrícola es tal que en numerosos países los gobiernos subvencionan el abandono de vastas extensiones o bien recortan bruscamente las ayudas a explotaciones agropecuarias, lo que causa la ruina en cascada de pequeños y medianos campesinos y el desempleo de los trabajadores del campo.

Sin embargo, desde 1983 se produce una reactivación de la economía que en un primer momento quedará limitada a Estados Unidos y a partir de 1984-85 alcanzará a Europa y Japón. Este relanzamiento se consigue básicamente mediante el endeudamiento colosal de Estados Unidos que hace subir la producción y progresivamente permite que las economías de Japón y Europa Occidental se incorporen al carro del crecimiento. Dicho repunte se basa, a pesar de la caída de la industria y la minería, en un desplazamiento del crecimiento hacia el sector *“servicios”*, como son el financiero y de seguros.

Esta situación económica provoca que aparezca en Europa y otros países industrializados desde 1984 la tendencia a la flexibilización del empleo que puede ser traducido

en empleo de tiempo parcial, eventual. Mientras para los países del “*tercer mundo*” y en “*vías de desarrollo*” la flexibilización se generaliza. Los fenómenos ocurridos en el ámbito de la economía repercuten en un cambio en el mercado del trabajo y la generación de nuevas líneas que organizarán el trabajo.

También debemos mencionar la unificación de Alemania y sus repercusiones en el ámbito del empleo. En octubre de 1990, la *Deutsche Demokratische Republik*, RDA, Alemania Oriental, se incorporó formalmente a la *Bundesrepublik Deutschland* o Alemania Occidental. La Alemania dividida desde 1949 dejó de existir, y el aparato social, político, económico y legal de Alemania occidental se impuso al sector oriental del país. En julio de 1990, la unidad de la moneda ya había introducido el marco alemán en la ex Alemania Oriental a una tasa de conversión de 1:1, con lo cual la ex RDA se convirtió en un país de moneda fuerte de la noche a la mañana. Los términos de esta unión readecuaba a ciertos objetivos políticos y a los intereses de los sindicatos occidentales, puesto que al incorporar al Este en la zona del marco se impedía la creación de un contingente laboral calificado y barato. Por otro lado, las consecuencias para la economía y la sociedad de Alemania Oriental fueron muy negativas.

Por ejemplo, entre 1989 y 1992, las exportaciones de Alemania del Este a los antiguos países del “*Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe*”- RGW¹- disminuyeron en más del 75%, de casi 29.000 millones a 7.000 millones de de marcos alemanes. Durante el mismo período, las empresas de Alemania occidental aumentaron sus exportaciones a los antiguos países del RGW en un 23% (de 24.400 millones a 30.100 millones de marcos alemanes. Lo anterior, que favoreció a las empresas de Alemania occidental, condujo a un nivel sin precedentes de desindustrialización de la ex Alemania del Este. Por ejemplo, en la región de Halle/Leipzig/Bitterfeld, donde había más de 100.000 trabajadores empleados en la industria química, más de las dos terceras partes perdieron sus empleos. Hacia la primavera de 1994, entre el desempleo (1.260.000), los programas gubernamentales de creación de empleos (238.000) y de formación (249.000), junto a los esquemas de jubilación temprana (205.000), un asombroso 37% de la población en edad de trabajar en Alemania del Este carecía oficialmente

¹ Consejo de Ayuda Mutua Económica: organización económica de los estados comunistas especie de correspondencia en el bloque comunista de la Comunidad Económica Europea pero con características menos liberales. Los miembros fueron: Bulgaria, Checoslovaquia, Hungría, Polonia, Rumania, Unión Soviética, Albania, Alemania del Este, Mongolia, Cuba y Vietnam.

de empleo y se había acogido a algún tipo de asistencia pública. En la primavera de 1999, la tasa oficial de desempleo en el este alcanzaba casi el 20%, a pesar de que algunos economistas sostienen que la tasa real era casi el doble.

Por otra parte, para aquellos que tienen un empleo, se ha producido una constante convergencia de sus salarios con los del oeste. Según la Oficina Federal de Estadísticas, los salarios netos en Alemania occidental aumentaron de 2.500 en 1991 a 2.820 marcos alemanes en 1998. En el momento de la unificación, los salarios netos en el Este sumaban sólo 1.370 marcos alemanes, si bien en 1998 aumentaron hasta 2.470, es decir, hasta el 88% del nivel de los salarios de Alemania occidental. Sin embargo, luego de esto no se ha producido una convergencia, debido al deterioro de la situación económica en el este. La antigua Alemania Occidental sigue siendo el motor económico del país, y produce el 89% del PIB de Alemania. La productividad también ha caído en el Este, mientras que cada trabajador en Alemania occidental contribuyó en 1998 al PIB con 119.300 marcos alemanes, su contraparte oriental contribuía con 70.900 marcos (Schulz, 2002).

Ya en abril de 1990, los grandes complejos industriales de la RDA fueron descompuestos en unidades de producción más pequeñas y vendidos bajo los auspicios de una agencia fideicomisaria especial, la *Treubhandanstalt*. La mayor parte de empresas que arrojaban beneficios fueron compradas por empresas de Alemania occidental, y éstas dejaron a los trabajadores de Alemania del este con el sentimiento de haber sido privados de los justos frutos de su trabajo, lo cual se sumaba al profundo sentimiento de haber sido engañados por el proceso de unificación. La mayor parte de las mejoras en la infraestructura y de las respuestas a las necesidades de la seguridad social en Alemania del Este fueron financiadas por pagos masivos de transferencias provenientes de occidente. Las transferencias públicas totales a Alemania del Este entre 1991 y 1995 sumaban 840.000 millones de marcos alemanes, de los cuales 556.000 millones provenían directamente del presupuesto federal. Al mismo tiempo, las importaciones de Alemania del este desde la antigua República Federal, superaban los 200.000 millones de marcos alemanes al año, en su mayoría bienes de consumo. Se ha sostenido que este sistema equivalía a una transferencia masiva de fondos públicos de Alemania occidental a la industria de Alemania oriental por la vía de una transferencia formal a la región oriental del

país. Casi diez años después de la unificación, el Este aún dependía de las transferencias masivas de Occidente (Schulz, 2002).

Regresando al tema de Europa en su conjunto, desde la década de los ochenta los gobiernos de los países industrializados adoptan medidas que favorecen los contratos eventuales con el objetivo de “*luchar contra el desempleo*” de tal forma que en 1990 los contratos eventuales abarcan el 8% de las plantillas en los países de la OECD². El trabajo con contrato a tiempo indeterminado comienza a descender.

Country	1973	1993
Netherlands	16,6	33,4
France	5,9	13,7
United Kingdom	16,0	23,3
Denmark	22,7	23,3
Italy	6,4	5,4

Source: Supiot, 2003

La flexibilización va acompañada de una nueva organización al interior de la empresa y a nuevas relaciones entre las empresas. Comienza a desarrollarse marcadamente la “*externalización*” del trabajo. Las empresas comienzan cada vez más a subcontratar obras, tareas o servicios personales. En virtud del aumento de la competitividad la empresa evalúa las actividades o procesos que son convenientes solicitar como trabajo a un externo, porque significan una reducción de costos.

Junto con el escenario económico descrito, Europa se enfrenta a un descenso demográfico y a un bajo crecimiento natural, originado por tres tendencias de fondo: (i) el aumento continuo de la longevidad como consecuencia de los progresos considerables alcanzados en la salud y en la calidad de vida de los europeos; (ii) la población de más de 60 años seguirá aumentando hasta aproximadamente 2030, cuando los niños del “*baby-boom*” pasen a ser personas de edad; (iii) varios factores explican esta baja natalidad persistente, especialmente las dificultades de inserción profesional, la escasez y carestía de la vivienda, el retraso de la edad en que se tiene el primer hijo y decisiones varias en materia de estudios, vida profesional y vida familiar.

² Organization for Economic Cooperation and Development

En este contexto la Comisión Europea presidida por Delors en 1993 da vida al Libro Blanco sobre crecimiento, competitividad y empleo, que planteó el debate sobre el empleo en la Unión Europea por primera vez. Luego, con el Tratado de Ámsterdam en Junio de 1997 que aprueba la “*European Employment Strategy*” se reconoce que el empleo es un asunto de interés común para Europa estableciendo los pilares actuales³ en los que se sustenta dicha estrategia. La Cumbre de Empleo de Luxemburgo en Noviembre de 1997 propuso traducir en realidades la idea del empleo como “*asunto de interés europeo común*” estableciendo que cada uno de los Estados miembros debería definir un “*National Action Plan for Employment –NAP-*”⁴ anual sobre la base los principios de la Estrategia Europea de Empleo.

Esta estrategia pretende poner en el centro de la reflexión el tema del empleo, la cohesión social, ambos elementos que deberían redundar en aumento de la calidad de vida para cada uno de los miembros de la Unión Europea. Sin embargo, a juicio de algunos analistas, en la práctica, podemos observar que la iniciativas han favorecido el aumento del empleo en términos cuantitativos que se reflejan en las mejores tasas de empleo y menor desempleo pero, en muchos casos, esto se ha producido sin correspondencia con mejoras en la calidad del empleo, incluso las seguridades y garantías de las que gozaron los trabajadores europeos se encuentran fuertemente debilitadas o en franca retirada (Supiot, 1998).

Por lo tanto, los factores que se esgrimen como los causantes de la Estrategia Europea de Ocupación, en la práctica han favorecido el aumento de la competitividad de las empresas a nivel local, al interior de los países a costa de la calidad del los trabajos.

Para América Latina, al igual que para Europa, podemos citar la década de los ochentas como la década para comenzar la reflexión, en gran parte por la dependencia de estas economías de la Norteamericana y la Europea. Esta suele ser llamada por los economistas

³ Los 4 pilares en los que se basa la *European Employment Strategy* son: (i) **empleabilidad**, esto es, asegurarse que las personas adquieren las calificaciones precisas para ocupar los puestos de trabajo en un entorno en constante movimiento; (ii) **espíritu de empresa**, facilitar la creación de empresas y empleo; (iii) **adaptabilidad**, concebir nuevos métodos de trabajo más flexibles que concilien la seguridad y la flexibilidad laboral; (iv) **igualdad de oportunidades**, igualdad en el acceso al trabajo para hombre y mujeres, así como igualdad el trato.

⁴ Los NAP de cada uno de los países miembros son examinados por la Comisión y por el Consejo Europeo con el objetivo de generar un *Joint Employment Report* anual que considera el mercado laboral y de empleo en la Comunidad, esto constituye el punto de partida para la elaboración de un nuevo ciclo que se inicia con la determinación de un NAP en cada unos de los países.

como *“la década perdida”* debido a que el ritmo de crecimiento de la economía sufre una desaceleración y comienzan una serie de crisis económicas y recesiones que se traducen en altos niveles de desempleo.

Los importantes cambios en las condiciones del financiamiento internacional de largo plazo, en el dinamismo y reestructuración del comercio internacional, la división internacional del trabajo, el surgimiento de nuevos productos y procesos, tendieron a provocar fuertes desequilibrios en la mayoría de las economías Latinoamericanas. Estos desequilibrios se manifestaron en las cuentas externas, en el sistema financiero, en el volumen de las transferencias al exterior, en el déficit fiscal, en la caída de las tasas de inversión, en la aceleración de la inflación y en el desempleo.

En América Latina los detonantes inmediatos de la crisis se pueden identificar tanto en factores internos como externos que afectaron a la región durante el comienzo de la década de los ochentas. Dentro de los *“factores externos”* se encuentra la *“crisis de la deuda externa”* que se manifestó en el alza de las tasas de interés internacional y en la contracción del flujo neto de recursos financieros. Por otro lado, se registró una baja en el precio de las materias primas, lo que provocó un deterioro en los términos de intercambio. Por último, se produjo una caída de la demanda de productos manufacturados de la región como consecuencia del lento crecimiento de las economías Europeas, así como un recrudecimiento de las prácticas proteccionistas en dichos países.

Los *“factores internos”* se relacionan con la adopción de políticas económicas inconsistentes o inadecuadas que se basaron en el uso continuo y creciente de financiamiento externo. Estas desincentivaron la producción y exportación de bienes transables y promovieron de hecho una masiva fuga de capitales. Dada la alta vulnerabilidad de los países de la región con respecto al crédito externo, la disminución en su disponibilidad y su encarecimiento desencadenan la crisis generando o agudizando desequilibrios macroeconómicos de la balanza de pagos, en las cuentas fiscales y en los precios internos.

Ambos factores introdujeron a los países de América Latina a llevar a cabo un largo y costoso proceso de ajuste con el propósito de restablecer los equilibrios macroeconómicos de acuerdo a la nueva situación.

La mayor parte de las iniciativas tenían su centro en políticas de tasas de interés, políticas de divisas, freno a la inflación y acuerdos de importación o exportación. Todo con el objetivo de impulsar el crecimiento económico, pues se entendía que de ese modo se reactivaba la generación de nuevos puestos de trabajo.

Los incentivos para la contratación centraron su acción en el plano legislativo, de manera tal que contratar fuera más fácil. También se implementó fuertemente programas de empleo indirecto. Sin embargo, todas las actividades se desarrollaron en los países de forma absolutamente autónoma sin la presencia de una directriz supranacional que guiase la acción independiente de los países.

2.2. Principales diferencias en la concepción de políticas activas de empleo en Europa y Latinoamérica

2.2.1. Sobre la reglamentación de las relaciones colectivas y el diálogo social

En América Latina los regímenes de regulación de las relaciones colectivas de trabajo parecen tener una concepción diversa de la Europea. Ella tiene su sustento en una originaria desconfianza del legislador latinoamericano hacia los sindicatos, su politización, su aptitud contestataria y su consecuente conflictividad. Esa prevención se canalizó en la mayoría de las naciones de la región bajo la forma de un intenso reglamentarismo restrictivo: registro sindical, limitaciones estructurales y funcionales, condiciones minuciosas para ser dirigente, control de los procesos electorales, procedimentalización excesiva de la huelga y de los medios de solución, limitación de la duración, finalidad y titularidad de las medidas de acción directa., etc. (Ermida, 1990).

Ese tratamiento reglamentario condujo en la mayoría de los países a la configuración *impuesta* de una estructura sindical confinada al ámbito de la empresa (haciendo por lo tanto frecuentemente inaccesible la sindicalización por la reducida dimensión de las unidades productivas) con restricciones incluso para la formación de federaciones y confederaciones que reunieran a un número importante de sindicatos. En algunos países de la región, en cambio (señaladamente Argentina y Brasil⁵) la estrategia de control fue análoga, si se atiende a la densidad reglamentaria que conllevara, pero distinta en lo que se refiere a la estructura *impuesta*. La experiencia corporativa de la Europa de los años treinta y principios de los cuarenta influyó para que prevaleciera en esos países la imposición de regímenes altamente centralizados⁶, tanto en su implantación funcional (inclusive bajo la forma del monopolio representativo) y territorial como en su estructura de gobierno, fuertemente cupular; todo lo que haría factible su control político “*desde arriba y desde afuera*”. Hay que decir que también Uruguay conoce a partir de los años cuarenta una estructura sindical centralizada que es producto de un acto de intervención centralizadora: la convocatoria de los Consejos de Salarios para enmarcar una negociación colectiva con intervención estatal que diera lugar a una estructura sindical correlativamente centralizada. No hubo en la experiencia Uruguaya, no obstante, una intencionalidad de control o dominación autoritaria ni puede atribuirse a esa centralización ser producto de un determinado régimen legal de organización sindical, allí inexistente⁷.

Por sintetizar en pocas palabras ese “*punto de partida*” de los sistemas latinoamericanos de relaciones colectivas del trabajo (con todos los riesgos de simplificación que implica tal suerte de síntesis) podría afirmarse que, con la notable excepción de Uruguay, comparten todos ellos una vertiente controladora y restrictiva, en muchos casos de estirpe autoritaria, pero respondiendo a cuanto menos dos modelos bien diversos: mayoritario, el del “*control por descentralización impuesta*”; en el resto de los casos, el “*del control por centralización impuesta*”. Ambos

⁵ También México registra un rasgo centralizador y corporativo, pues si bien se negocia a nivel de empresa, esa negociación se encuentra sujeta a unos comités de control de nivel superior que deben aprobar los acuerdos. Alguna analogía registra ese régimen respecto de la experiencia de los '90 en Argentina: si bien se multiplicaron las negociaciones en el nivel de la empresa, las mismas fueron protagonizadas por los sindicatos de industria y por consiguiente desde niveles de centralización intermedia.

⁶ Su marco, respectivamente el régimen político del entonces coronel Perón (la primera norma sindical con vigencia emitida por ese gobierno data de 1945), y el sedicente “Estado Novo” del presidente Getulio Vargas, en el poder desde los años '30.

⁷ Hasta la reciente sanción de la ley 17940 de “Protección de la actividad sindical” no regía en Uruguay otra norma que las del convenio 87 de la OIT.

distan de alinearse en su concepción con los principios de la libertad sindical. Hay que decir, no obstante, que, en muchos casos, habrían de experimentar en el período reformista cambios alentadores, inducidos por la lógica democrática sobreviviente.

Durante el transcurso de las décadas, los sindicatos han tenido momentos de mayor protagonismo sobre todo con la llegada de la democracia en Latinoamérica. Sin embargo, mientras que en los países de la Unión Europea los procesos de reforma laboral transitaron la vía de los acuerdos tripartitos (los casos de España e Italia), o la del debilitamiento del poder sindical (Reino Unido), los que tuvieron lugar en América Latina fueron más el producto de la unilateralidad estatal y, consiguientemente, de una “*desregulación salvaje*”. Para mejor evaluar esa perspectiva, tal vez convenga tener en cuenta que, como lo recuerda Von Potobsky, en estos países “*también la introducción de la norma laboral fue un producto de unilaterales decisiones de gobierno*”, en materia de descanso semanal, trabajo de niños y mujeres, accidentes del trabajo, seguridad e higiene, jornada de trabajo, etc.⁸ (Von Potobsky, 2000). Y que, por otro lado, sí hubo algunos acuerdos reformistas en niveles confederales (expresos o implícitos) que no fueron en verdad expresiones levantadas de diálogo social sino, en cambio, de compromiso político y cooptación.

En la actualidad los sindicatos son actores sociales muy debilitados y la mayoría de los gobiernos intentan fortalecer su rol con el objetivo de dar un impulso al diálogo social en los diferentes países de Latinoamérica. Pero a este punto no es posible afirmar que la construcción de las políticas activas de empleo centre su accionar en el diálogo extendido, más bien, como es tradición en estos países, emanan de modo unilateral desde el gobierno.

En los países escandinavos es posible constatar un alto grado de desarrollo económico, mayor al existente en Europa continental y muy superior al de los países del sur del continente. El sistema político, basado en los principios de democracia parlamentaria, puede ser definido como estable y el Estado forma parte integrante del sistema tripartito de relaciones laborales que parecen funcionar sin dificultades mayores. El ámbito concedido a la autonomía de los interlocutores sociales es generalmente considerable. Los sindicatos son fuertes y bien

⁸ Rol que cumplieron gobiernos socialistas, conservadores y hasta autoritarios. En el tiempo de la incorporación de esas (puntualiza el autor) la dirigencia sindical de perfil anarquista y anarcosindicalista ponía en cuestión la legislación laboral burguesa que, a su juicio, saboteara la solidaridad de clase.

integrados en la vida económica y social, sus relaciones con los partidos políticos son más o menos estrechos y los problemas de división sindical han sido superados. A pesar de las dificultades creadas por la recesión económica y de las políticas de rigor adoptadas durante ciertos períodos, las estructuras de concertación han funcionado en la mayoría de los casos de manera satisfactoria. Las relaciones sociales en las empresas funcionan dentro de mecanismos de consulta y de participación reconocidos y no hay tentativas de exclusión de los sindicatos.

Estas sociedades parecen ser un ejemplo viviente de la existencia de diálogo social efectivo, generación de institucionalidad para enfrentar problemas sociales, inversión pública y desarrollo económico sostenido. Países como Suecia y Dinamarca no sólo invierten un porcentaje considerable de su Producto Interno Bruto (PIB) en desarrollar políticas activas de empleo sino que además se ocupan de destinar recursos importantes a educación y salud. Además, un número considerable de ministerios, instituciones públicas, de representación de intereses civiles y ONGs tienen como objetivo configurar la estrategia de empleo nacional (De la Porte, 2007).

Country	Public Expenditure on health (% of GDP^(p))	Public Expenditure on education(% of GDP)	Public Expenditure on Active labor market policies (% of GDP)	Military expenditure(% of GDP)
	2003-04	2002-04	2004	2004
Sweden	8,0	7,0	1,0	1,6
Denmark	7,5	8,4	0.85	1,5
France	7,7	6,0	0.73	2,6
Costa Rica	5,8	4,9	-	0,0
Chile	3,0	3,7	-	3,9

(p) Gross domestic product

Source: Human Development Report 2006 and De la Porte, Caroline, 2007

2.2.2. *Sobre la existencia de un modelo regional y directrices en los países*

En América Latina, a diferencia de Europa, no existen instituciones a nivel regional que observen el comportamiento de la región y potencien su desarrollo económico, cultural y social.

Las uniones en Latinoamérica se han limitado a intercambio comercial. Incluso el MERCOSUR⁹ no cuenta entre sus miembros a economías tan importantes, como Chile o Colombia, mientras Venezuela se integró sólo durante el 2006. Además, por las características de su origen no contemplaría la inclusión de México. Pero el MERCOSUR es una unión eminentemente económica de naciones, su carácter no es supranacional ni intergubernamental. Últimamente, ha potenciado el desarrollado de relaciones políticas “*especiales*” entre sus miembros, pero no se han traducido en el establecimiento de un mismo ordenamiento jurídico, como en Europa, ni menos en la existencia y funcionamiento de instituciones comunitarias.

Por tanto, las políticas de empleo se desarrollan en el marco de límites nacionales, centrando su actuar en las características de las economías de cada unos de los países y de las decisiones de cada unos de los gobiernos.

Este último punto mencionado es lo más relevante al interior de esta diferencia, pues la estructura de la Estrategia Europea de Ocupación ha generado que el tema del empleo se instaure en Europa y sea una de las preocupaciones centrales de cada unos de los países a nivel de “*Estado*”. Mientras para Latinoamérica el tema del empleo es un tema de “*gobierno*”. Que una preocupación sea de Estado significa que las instituciones permanentes al interior de una nación se ocuparan de establecer objetivos, funciones y actividades en torno a un problema social, mientras que, en la segunda es el gobernante que ejerce cargo durante un período de tiempo limitado quien se centrará en esa tarea y la abordará (o no) desde su propia metodología. El gobierno pasa, cambia y se transforma, mientras que el Estado permanece constante y sus actividades también.

En Latinoamérica las políticas de empleo no se han construido como una función del estado sino que como preocupaciones del gobierno. Lo anterior ha provocado discontinuidad de trabajo y una constante redefinición de políticas.

⁹ “Mercado Común del Sur” o *MERCOSUL*, “Mercado Comum do Sul”

2.3. Principales similitudes en la concepción de políticas activas de empleo en Europa y Latinoamérica

Existe un consenso respecto de lo que puede ser considerado como Políticas Públicas Activas de Empleo a nivel mundial. Por otra parte la experiencia Latinoamericana se basa en lo que han implementado países industrializados por lo cual los puntos de encuentro son más que “similitudes” toda vez que encuentran en el modelo Europeo una fuente de inspiración.

Es posible establecer la existencia de cuatro principios que se relacionan con un aumento de la competitividad asociada a un mejoramiento de las condiciones laborales que se reflejan en mayor o menor medida en las políticas activas de empleo. La primera es “*la productividad*”, porque sin productividad creciente los gobiernos no pueden estimular la generación de empleos, que a su vez deben contar con la característica de ser productivos. Entonces la productividad depende de mano de obra calificada, de tecnologías en constante modificación, que sepan importar, asumir y procesar las tecnologías generadas en otros países para adaptar a las necesidades del país, hacerlas llegar a las empresas.

El segundo es “*el estímulo de generación de empleo*”, que puede ser realizado a través de la bonificación a la contratación de la mano de obra. Sin duda un antecedente a esto es el crecimiento de la economía. En este contexto muchos de los temas de generación de empleo no son actividades que apunten directamente al mercado de trabajo sino que pretenden mejorar las condiciones generales a nivel macro o a nivel micro para el desarrollo de las empresas, que finalmente son las que tienen que generar empleos productivos.

La tercera área se origina en la reflexión de que el “*mercado del trabajo ha cambiado*”. Todos los mercados han cambiado, por mayor movilidad de capital, mayor movilidad de tecnología, mayor movilidad de competencia, y en conclusión hay más incertidumbre y se presenta una demanda por más flexibilidad. Entonces, el tercer eje es desarrollar sistemas de protección laboral ajustadas a las nuevas circunstancias, de modo que la promesa del sistema de protección no es la estabilidad en el puesto de trabajo por 30 años sino que se centra en que frente a la pérdida del trabajo, es posible articular un sistema que pretende primero ayudar a encontrar trabajo y durante la transición apoyar en materia de seguros de empleos, ajustados a

las condiciones de cada país. Estas tienen que ser autofinanciadas debido a que no existe mucho margen para mayor gasto público a causa de que los Gobiernos ya entendieron, a partir de la experiencia de los años ochenta, que el sobreendeudamiento puede ser muy perjudicial y sus presupuestos deben estar cada vez mejor balanceados. Por lo tanto, se configura un gran reto obviamente en países pobres, en que los salarios son muy bajos y además se hace necesaria una permanente contribución al sistema de seguridad.

La cuarta área, donde se han desarrollado importantes esfuerzos, son los “*grupos específicos con problemas*”, por ejemplo mujeres y jóvenes que están segmentados en los peores empleos. Por razones de equidad y funcionamiento del mercado de trabajo hace años que se centra la atención en estos grupos. Por otra parte, las áreas más difíciles de abordar para las políticas públicas parecen ser las verdaderas similitudes entre las dos regiones, ya que tanto Europa como Latinoamérica se enfrentan a dos problemas difíciles de solucionar como son la constante inmigración y los cambios demográficos.

Respecto de los tres primeros puntos nos hemos referido con anterioridad, a continuación abordaremos el cuarto, que se refiere a la determinación de poblaciones específicas.

2.3.1. Sobre la Determinación de Poblaciones Específicas

Tanto en Europa como en Latinoamérica se han determinado poblaciones específicas vulnerables de ser excluidas del mundo del trabajo. Sin embargo, el foco de las políticas suele ser distinto en una región u otra.

(i) Mujeres

Las tasas de participación de la mujer en la fuerza de trabajo son altas en la mayor parte del mundo desarrollado, pero extremadamente bajas en los países en desarrollo, particularmente en los devastados por la guerra o por el deterioro económico. La educación de las niñas está mejorando, pero aún existen centenares de mujeres que no terminan la enseñanza primaria o secundaria, especialmente en los países más pobres de América Latina.

Table N° 3 Gender inequality in education 2004								
Country	Adult literacy ^(a)		Net primary enrolment ^(b,c)		Net secondary enrolment ^(b,c)		Gross tertiary enrolment ^(c,d)	
	Female rate (% ages 15 and older)	Female rate as % of male rate	Female rate	Ratio of female to male ^(e,f)	Female rate ^(f)	Ratio of female to male ^(e,f)	Female rate ^(f)	Ratio of female to male ^(e,f)
High human development countries								
Austria	-	-	96	1,01	89 ^(g)	1,01 ^(g)	80	1,23
Finland	-	-	99	1,00	94	1,01	98	1,20
Italy	98,0	99	99	1,00	93	1,02	72	1,34
Portugal	-	-	99	0,99	87	1,11	65	1,32
Argentina	97,2	100	98 ^(h)	0,99 ^(h)	82 ^(h)	1,07 ^(h)	77 ^(h)	1,51 ^(h)
Chile	95,6	100	-	-	-	-	42	0,95
Medium human development countries								
Brazil	88,8	100	-	-	78 ^(h)	1,07 ^(h)	25 ^(h)	1,32 ^(h)
Peru	82,1	88	97	1,00	69	1,00	34 ^(g)	1,03 ^(g)
Bolivia	80,7	87	96 ^(g)	1,01 ^(g)	73 ^(g)	0,99 ^(g)	-	-
Guatemala	63,3	84	91	0,95	32 ^(g)	0,92 ^(g)	8 ^(g,h)	0,72 ^(g,h)
Belize	-	-	96	1,01	73 ^(g)	1,05 ^(g)	4	2,47

(a) Data refer to national literacy estimates from censuses or surveys conducted between 2000 and 2005, unless otherwise specified. Due to differences in methodology and timeliness of underlying data, comparisons across countries and over time should be made with caution. For more details, see www.uis.unesco.org.

(b) The net enrolment ratio is the ratio of enrolled children of the official age for the education level indicated to the total population at that age. Net enrolment ratios exceeding 100% reflect discrepancies between these two data sets.

(c) Data for some countries may refer to national or United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO) Institute for Statistics estimates. For details, see www.uis.unesco.org. Because data are from different sources, comparisons across countries should be made with caution.

(d) Tertiary enrolment is generally calculated as a gross ratio.

(e) Calculated as the ratio of the female enrolment ratio to the male enrolment ratio.

(f) In 2006 the UNESCO Institute for Statistics changed its convention for citing the reference year of education data to the calendar year in which the academic or financial year ends—from 2003/04, for example, to 2004.

(g) Preliminary UNESCO Institute for Statistics estimate, subject to further revision.

(h) Data refer to the 2003 school year.

Source: Human Development Report 2006 table N° 26

La educación es un indicador muy importante, tanto en Europa como en Latinoamérica, pues las mujeres instruidas contraen matrimonio a una edad mayor, desean tener menos hijos, tienen más probabilidades de utilizar métodos anticonceptivos eficaces y tienen mayores oportunidades para incrementar sus salarios. En educación superior, la matrícula femenina es igual o supera a la masculina en muchas regiones del mundo, en estos estratos persisten obstáculos para lograr mejores oportunidades laborales.

En Latinoamérica, las políticas de empleo se orientan a las mujeres que son jefas de hogar, que en mayor número pertenecen a los estratos socioeconómicos más bajos. Por tanto las políticas se impulsan con el objetivo de que estas mujeres aumenten los ingresos monetarios del hogar con el objetivo de contribuir al apoyo prestado por la protección social estatal.

Country	Rate (%)	As % of male rate
Austria	56,1	79
Finland	56,9	86
Italy	37,0	61
Portugal	55,2	79
Argentina	52,2	68
Chile	36,4	51
Brazil	56,3	70
Bolivia	62,1	74

Source: Human Development Report 2006 table N° 27

En Europa se impulsa la participación laboral femenina de todos los estratos socioeconómicos y en todos los sectores productivos, a la vez que se ha establecido tempranamente la “*igualdad de trato*”, que ha sido complementada con igualdad de retribución, de formación, entre otras. Sin embargo, en estos países no es posible afirmar que la mujer se encuentra en igualdad de condiciones que un hombre.

En Europa el empleo de las mujeres ha crecido de modo mayor que la tasa de participación general, a la fecha, se encuentra 2,8 puntos porcentuales por debajo del 60% establecido para el año 2010.

Area	2004			2005			2006		
	Females	Males	Total	Females	Males	Total	Females	Males	Total
EU (27 Countries) ¹⁰	55.4	70.3	62.9	56.2 ^(p)	70.8 ^(p)	62.9	57.2 ^(p)	71.6 ^(p)	64.4 ^(p)
EU (25 Countries) ¹¹	55.7	70.9	63.3	56.5 ^(p)	71.3 ^(p)	63.3	57.4 ^(p)	72.0 ^(p)	64.7 ^(p)
EU (15 Countries) ¹²	56.8	72.7	64.7	57.7 ^(p)	72.9 ^(p)	64.7	58.6 ^(p)	73.5 ^(p)	66.0 ^(p)

(p) Provisional value

Source: Eurostat

Si bien la realidad de las mujeres en el mundo laboral es mucho mejor en Europa, aún persiste mucho camino por recorrer, son los países escandinavos los que suelen presentar mejores expectativas laborales para las mujeres. Finlandia presenta una tasa de empleo

¹⁰ Unión Europea 27 países: Unión Europea 25 más los miembros de la última ampliación, Rumania y Bulgaria.

¹¹ Unión Europea 25 países: Unión Europea 15 más la ampliación del año 2004, Republica Checa, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta y Polonia.

¹² Unión Europea 15 países: Bélgica, Luxemburgo, Holanda, Italia, Francia, Alemania, Reino Unido, Irlanda Grecia, Portugal, España, Dinamarca, Suecia, Finlandia, Austria.

femenino alta y políticas de igualdad de oportunidades bien desarrolladas. No obstante, el mercado de trabajo finlandés es uno de los que presenta una de las mayores diferencias entre hombres y mujeres de la Comunidad Europea en cuanto al empleo en los diferentes sectores y profesiones, así como grandes diferencias salariales entre ambos sexos.

(i) Jóvenes

Primero se debe establecer que los jóvenes, en Latinoamérica, en particular aquellos que presentan bajos niveles de escolaridad, no han desarrollado en el sistema educacional formal las habilidades suficientes tanto técnicas, sociales y laborales que se requieren para obtener un trabajo estable, lo cual les generaría una inserción laboral precaria marcada por la ocupación de puestos de baja calificación, bajos salarios, altas jornadas laborales, sistemas de contratación de baja estabilidad y baja protección en materias sociales. Lo anterior provoca la imposibilidad de acumular experiencia laboral y formar hábitos de trabajo.

En este marco, los jóvenes presentan una baja empleabilidad, concepto que es entendido como la existencia de ciertos requisitos que hacen a un sujeto atractivo en el mercado laboral, o como la capacidad que muestra el individuo para estar empleado, es decir, obtener un puesto de trabajo, permanecer en él y progresar en una organización. Sin embargo, el contexto económico y productivo que los jóvenes deben enfrentar al ingresar al mercado del trabajo complejiza aún más su inserción laboral y su empleabilidad. El vertiginoso desarrollo tecnológico, los cambios que ha experimentado el trabajo en el marco del proceso de globalización, la flexibilización, la demanda de nuevas competencias de parte del sector productivo, hacen que para encontrar empleo sea preciso desplegar cada vez más habilidades. En este contexto, se requiere de una combinación de conocimientos técnicos de carácter específico, con otros de corte más general que se relacionan con competencias básicas y genéricas para desenvolverse en el mercado de trabajo.

Los jóvenes tienen, en su gran mayoría, una percepción muy pesimista sobre la situación económica y sobre su situación laboral más que todo, porque perciben que el crecimiento no es para ellos, no hay más empleo, tener una educación bastante más alta que la generación de sus padres no los ayuda a insertarse laboralmente, típicamente los empleos que

pueden conseguir son de corto plazo, sin protección y de baja remuneración, o sea, ellos perciben que no es una entrada a una trayectoria laboral como ellos observan en el caso de sus padres. Entonces, esta situación genera una fuerte frustración en un considerable número de jóvenes, y visualizan que el contexto es muy negativo (Weller, 2005).

Muchos jóvenes en Latinoamérica no han terminado la primaria y la gran mayoría de ellos nunca va a volver a la educación regular debido a la realidad que deben enfrentar. En general, las familias no cuentan con los recursos como para prescindir de uno de sus miembros activos para la economía del hogar. Por otro lado, existe una frustración respecto del esfuerzo realizado para una mayor educación y que esto no garantiza el acceso al empleo, porque no hay o porque no tienen los contactos personales para conseguir empleos formales.

Las empresas por otro lado cuando contratan a su personal, en un gran porcentaje lo hacen por recomendación, no utilizan avisos en los periódicos, Internet, o agencias de contratación. Los jóvenes ven esto como discriminación y exclusión, porque si no vienen de un barrio o de un nivel social con una fuerte red de apoyo sociocultural o tienen acceso a otras que les permiten el contacto con la empresa, todo esfuerzo individual, estudio o trabajo no provoca resultados exitosos.

Tanto en Latinoamérica como en Europa al referirnos al empleo de los jóvenes el tema de la instrucción es fundamental, en Europa en 2005, seis millones de jóvenes menores de 18 años dejaron los estudios antes de tiempo¹³. Esta situación no se presenta de manera homogénea en la Unión Europea, pues los jóvenes que desertan del sistema escolar formal se concentran en los países recientemente incluidos en los alargamientos. Además, los problemas de calidad de la instrucción son fuertemente cuestionados en algunos países como Grecia, Portugal o Hungría (UNICEF, 2002).

Al igual que en América Latina, la situación de los jóvenes frente al mercado laboral se presenta crítica, en ambas regiones la tasa de desempleo juvenil dobla la tasa de desempleo general.

¹³ El objetivo establecido por la Unión Europea es que en el año 2010 el 85% de los jóvenes de veintidós años de edad hayan finalizado, como mínimo, la educación secundaria.

Area or country	2004		2005		2006	
	young people	Total	young people	Total	young people	Total
EU (27 countries)	18,9	9,0	18,4	8,7	17,3	7,9
EU (15 countries)	16,6	8,0	16,5	7,9	16,0	7,4
Finland	20,7	8,8	20,1	8,4	18,7	7,7
Chile	18,3	10,3	17,3	9,4	15,1	7,9
Argentina	27,6	12,7	24,2	10,6	23,4	9,5
Brazil	18,7	9,1	-	-	-	-

Source: Eurostat and International Labour Office, LABORSTA

La Unión Europea debe tener presente que su juventud se está convirtiendo en un recurso escaso, que encuentra numerosas dificultades de integración, especialmente en cuanto al desempleo y al “*riesgo de pobreza*” (es decir, ingresos inferiores al 60% de la mediana de ingresos después de las transferencias), o a las discriminaciones vinculadas a su edad y su falta de experiencia profesional. Las políticas activas de empleo han identificado desde los inicios a los jóvenes como un grupo al que se destinan esfuerzos y apoyo.

(ii) El desafío de la migración

La globalización y la liberalización del comercio han tenido un impacto contradictorio en las condiciones de empleo en los países. Existe una demanda de mano de obra barata y con bajas calificaciones en los países industrializados, así como en un número considerable de países Latinoamericanos “*en vías de desarrollo*” en: la agricultura, la alimentación, la construcción o los trabajos semicalificados o no calificados en la manufactura (por ejemplo, la industria textil), y sectores con bajos salarios como el servicio doméstico, la atención de salud a domicilio y el sector del comercio sexual.

Las pequeñas y medianas empresas y los sectores económicos que hacen un uso intensivo de mano de obra no tienen la alternativa de trasladar sus operaciones al extranjero. Así pues, la respuesta de estos sectores reposa en la reducción de sus procesos manufactureros, la desregulación y la flexibilización del empleo, con un creciente énfasis en medidas de reducción de costos y de subcontratación (Lean Lim, 1998). En muchos países Europeos y Latinoamericanos, estas medidas han ampliado el número de puestos de trabajo en la base de la escala ocupacional. Sin embargo, las buenas condiciones de empleo (o las características del

“*trabajo decente*”) son satisfechas en escasa medida, o ninguna, para la mayoría de trabajadores pertenecientes a alguna etnia o pertenecientes a los estratos sociales más bajos. Estos se ven enfrentados a bajos salarios, a condiciones de seguridad dudosas o derechamente realizan trabajos en condiciones peligrosas, y al bajo estatus social de estos puestos de trabajo o sectores.

Dentro de la “*base de la escala ocupacional*” encontramos a los inmigrantes. La demanda de trabajadores inmigrantes le otorga una significativa intensidad a los flujos de mano de obra y facilita la incorporación de los inmigrantes indocumentados al mercado de trabajo (Escobar, 1997). Pese a que un cierto número de países desarrollados registran una tasa de desempleo relativamente alta, los trabajadores extranjeros (incluidos los no autorizados) encuentran puestos de trabajo con facilidad¹⁴ (OSCE, 2001).

La mano de obra migrante a menudo ocupa los llamados puestos sucios, peligrosos y difíciles, “*dirty, dangerous and difficult job*” (Reynieri, 2001). En Europa Meridional, los inmigrantes ocupan los puestos de trabajo que muchos ciudadanos rechazan. Se trata, como dice el autor, de una cuestión de sustitución. Por otra parte, puede concluirse que los inmigrantes tienen una inserción competitiva sólo con los sectores más marginales de la fuerza de trabajo de cada uno de los países, cuando los trabajadores no se encuentran amparados sustancialmente por un sistema de bienestar, en sectores específicos, y/o en las zonas menos desarrolladas de los países.

Los países Europeos y muchos países Latinoamericanos en vías de desarrollo son un polo de atracción para los trabajadores inmigrantes, quienes emigran antes de que las presuntas fuerzas económicas de equilibrio de la liberalización del comercio puedan producir efectos (Stanton Russell, 1998). A menudo se trata de personas educadas que están dispuestas a aceptar puestos de trabajo que hubieran rechazado en su país de origen, lo que constituye un proceso de pérdida de recursos humanos. No obstante, su interés se explica en las diferencias de salarios entre los países de origen y destino, en especial cuando existen condiciones de pobreza en el país de origen.

¹⁴ Por ejemplo, un trabajador inmigrante indocumentado mexicano encontrará un empleo, en promedio, dos semanas después de su llegada a los Estados Unidos. De la misma forma, es raro que en Europa los inmigrantes indocumentados se encuentren “desempleados”.

En tanto que en los últimos decenios, muchos de los países tradicionalmente receptores de inmigrantes han adoptado políticas restrictivas de inmigración, va en aumento la competencia por captar a especialistas altamente calificados en sectores de servicios en expansión, lo que ha resultado en un aumento importante de la migración de mano de obra calificada. En efecto, los serios déficit de mano de obra en sectores como la tecnología de la información y la comunicación han motivado a varios países a lanzar estrategias de reclutamiento de inmigrantes altamente calificados.

A ese respecto, la ILO señala que algunos países en desarrollo pierden entre el 10 y el 30% de su mano de obra calificada a través del proceso de *“fuga de cerebros”*, lo que tiene efectos claramente negativos en la productividad y el crecimiento económico (Lindsay y Findlay, 2002). No obstante, existe un cierto número de efectos colaterales positivos tales como el aumento de divisas producido por las remesas de los trabajadores, la adquisición de nuevas calificaciones por los inmigrantes retornantes y los *“intercambios de cerebros”* entre países, que aumenta las posibilidades de transferencias de conocimientos y tecnología.

Las políticas de inmigración para los sectores más vulnerables se encuentran más desarrolladas en Europa, pues el fenómeno es relativamente reciente en Latinoamérica.

2.3.2. *El desafío de la demografía*

Todas las políticas públicas europeas deben tener en cuenta los cambios demográficos, una natalidad baja constituye un reto para las autoridades públicas. La fecundidad de los europeos ya no garantiza la renovación de las generaciones a causa de una serie de factores que influyen en las decisiones individuales: acceso tardío o inestable al empleo, carestía de la vivienda y falta de medidas de incentivo.

Los cambios demográficos están modelando una nueva sociedad: cada vez hay menos jóvenes y adultos y cada vez son más los trabajadores de edad, jubilados y ancianos. Deberán desarrollarse nuevas formas de solidaridad entre las generaciones, consistentes en un apoyo

mutuo y una transferencia de competencias y experiencias. Uno de los pilares de la Estrategia Europea para la Ocupación es el incentivo a los trabajadores de más edad a participar del mercado laboral.

Area	2004	2005	2006
EU (27 countries)	40.7	42.3 ^(p)	43.5 ^(p)
EU (25 countries)	41	42.5 ^(p)	43.6 ^(p)
EU (15 countries)	42.5	44.1 ^(p)	45.3 ^(p)

(a) Number of persons aged 55 to 64 in employment by the total population of the same age group

(p) Provisional value

Source: Eurostat

Al igual que en Europa muchos países de Latinoamérica se ven enfrentados al “*desafío de la demografía*”, la disminución de la natalidad, la longevidad, es una realidad en los países en “*vías de desarrollo*” como Chile, Uruguay y Argentina.

Country	Life expectancy at birth (years)	Infant Mortality Rate (per 1.000 live births)	Under-five mortality rate (per 1.000 live births)	Probability at birth of surviving to age 65 (% of cohort) 2000 – 2005	
	2000 - 2005	2004	2004	Female	Male
Austria	80,2	5	6	91,5	85,7
Finland	78,4	3	4	91,2	80,9
Italy	80,0	4	5	92,2	84,6
Portugal	77,2	4	5	90,2	79,8
Chile	77,9	8	8	88,5	79,1
Argentina	74,3	16	18	84,9	72,1
Brazil	70,3	32	34	77,7	62,7
Bolivia	63,9	54	69	68,0	60

Source: Human Development Report 2006 table N° 10

La disminución de la natalidad y aumento de la esperanza de vida, sumado a un retiro anticipado o jubilación de los trabajadores provocará serios trastornos a la viabilidad financiera y social de los sistemas de protección social que son de “*reparto*” y no de “*capitalización individual*” (Commission of the European Communities, 2005). Las políticas activas de empleo deben hacer frente a esta situación, tanto en Europa como en América Latina es necesario desarrollar urgentemente acciones de mayor alcance para hacer frente a la mayor longevidad. Deben introducirse reformas para desalentar la jubilación anticipada, y también deben desarrollarse esfuerzos más intensos a fin de asegurar que se creen auténticas oportunidades de trabajo para esta población.

Las familias no podrán solucionar por sí mismas la cuestión de la atención a las personas mayores y serán necesarios mayores cuidados, los que actualmente asumen las familias, y sobre todo las mujeres. En consecuencia, tanto en Europa como en Latinoamérica las familias deberán contar con más apoyo que en la actualidad.

3. Políticas Activas de Empleo en Chile

3.1 Característica del país

Chile tiene una población estimada de 16.598.074 habitantes al año 2007 (Instituto Nacional de Estadísticas, 2006)¹⁵, con una tasa de crecimiento intercensal (1992-2002) de 1,24% anual, que debería seguir bajando durante los próximos años.

Debido a las mejoras en las condiciones de vida de la población, la esperanza de vida de los chilenos es la más alta de América Latina con 77,74 años para el período 2000-2005. En el año 2003, la tasa de natalidad llegó a un mínimo histórico de 15,6 nacimientos por cada mil habitantes, la mortalidad presenta una tasa de 5,3%, la tasa de crecimiento natural es del 10%, mientras que la tasa de mortalidad infantil es de un 7,8%. Estas cifras permiten establecer un proceso de envejecimiento de la sociedad chilena, en el futuro la mayor parte de la población tendrá sobre 40 años, superando al grupo etáreo joven, dominante en este momento. Así, la pirámide de población se convertirá, para el año 2025, en un perfil campaniforme que representa el proceso de transición demográfica que vive el país.

La economía chilena actualmente es conocida internacionalmente como una de las más sólidas de América. A pesar de que a lo largo de su historia ha enfrentado diversos períodos de crisis, en los últimos años ha tenido un importante y sostenido crecimiento. El modelo económico neoliberal, que fue implantado durante el Régimen Militar, se ha mantenido por los gobiernos democráticos que le han sucedido, los que ha implementado cambios para

¹⁵ Según el último Censo de Población y Vivienda” realizado en el año 2002, esta cifra era de 15.116.435 habitantes, de los cuales 7.447.695 eran hombres y 7.668.740 mujeres.

costear las iniciativas sociales y las demandas que ha manifestado la sociedad chilena en democracia.

En la actualidad Chile es un mercado abierto al mundo, con una economía caracterizada por la explotación y exportación de materias primas. Conforme a datos del “*Banco Central*” de Chile, durante el 2006, las exportaciones llegaron a los US\$ 58.116 millones aumentando 40,7% respecto a 2005, principalmente debido a los diversos tratados firmados con la Unión Europea, Estados Unidos, Corea del Sur, el Acuerdo P4¹⁶ y China, sus principales socios comerciales, y a la integración a diversos foros económicos como la *APEC*¹⁷, el *MERCOSUR* o la Comunidad Andina, donde es miembro asociado. Por otro lado, las importaciones alcanzaron una cifra de US\$ 35.973 millones. El PIB en su valor nominal, llegó a los US\$ 145.845 millones y el PIB per cápita a los 12.983 dólares. Según el IMF¹⁸, el PBI per cápita chileno en valores nominales fue el más alto de América Latina. A su vez, el crecimiento total del PIB fue de un 4% y la inflación de 2,6%.

La población económicamente activa es alrededor de 6 millones, según los datos de la “*Encuesta Nacional de Empleo*¹⁹” del Instituto Nacional de Estadísticas - INE- de Chile. La tasa de ocupación es de un 49,7%, con una gran diferencia entre la masculina (65,7%) y a femenina (34,3%), que es una de las tasas más bajas de América Latina²⁰. La tasa de desempleo es de 8,5%.

Employment rate			Unemployment rate		
Females	Males	Total	Females	Males	Total
34,3	65,7	49,7	10,1	7,7	8,5

Source: INE, Chile

¹⁶ Tratado de Libre comercio firmado entre Brunei, Nueva Zelanda, Singapur y Chile que entró en vigencia el 1 de enero de 2006.

¹⁷ Asia Pacific Economic Cooperation

¹⁸ International Monetary Fund

¹⁹ Del trimestre móvil: Junio, Julio y Agosto 2006

²⁰ Existen diferencias importantes en la tasa de ocupación femenina por edad, escolaridad, nivel de ingresos (Valenzuela, 2007). Las más pobres son justamente las que tienen mayores dificultades de inserción laboral, debido a sus bajos niveles de escolaridad y calificación, escasas oportunidades de empleo y la falta de redes y de servicios de apoyo al cuidado infantil. La tasa de participación femenina en Chile es de 26% en el quintil más pobre de ingresos y de 57% en el quintil más rico.

3.2. Políticas de Ocupación

Las políticas de mercado de trabajo han asistido a un proceso de transformación que se encuentra en directa relación con los cambios acontecidos en materia de organización, distribución y características del trabajo en general, y del empleo en particular.

En el pasado las políticas de mercado de trabajo apuntaban fundamentalmente a subsanar los efectos perjudiciales que en materia de empleo acarreaban los períodos de recesión en la economía. Se entendía que, en el largo plazo, la tendencia de ésta última hacia el crecimiento sostenido venía aparejada con el crecimiento del empleo y el retorno a su nivel pleno. Por lo tanto, los períodos de recesión y de desempleo poseían consecuencias graves pero tenían un alcance acotado, coyuntural. La expansión y desarrollo de las políticas de empleo de emergencia, era la estrategia predominante. Al no existir un problema de desempleo estructural y permanente, se entendía que con tal acción se resolvía adecuadamente este problema coyuntural y cíclico, a la vez.

Así fue entendido desde fines de los setentas y especialmente, frente a la crisis de los ochentas cuando se desarrolló el “*Plan de Empleo Mínimo (PEM)*” y el “*Programa Ocupacional para Jefes de Hogar (POJH)*” gran número de empleos de emergencia gestionados a través de las municipalidades, con esta iniciativa se consiguió bajar los indicadores de desempleo, pero a un costo social muy alto. Estos empleos presentan la característica de consistir en tareas de muy baja calificación, prácticamente nula productividad, con muy bajas remuneraciones y sin protección social para el trabajador. Estos planes de creación directa de empleo son viables sólo en los períodos más críticos de la economía. Si son prolongados en el tiempo provocan la conformación de una categoría especial, compuesta por un grupo, formado primordialmente por mujeres y jóvenes que tienen la intención de ingresar al mundo del trabajo, que se instala por largo tiempo en los márgenes del mercado laboral.

El papel del Estado frente a los trabajadores que se encontraban en el mercado laboral y contaban con una larga trayectoria fue la de fomentar la “*flexibilización*”. Las normas protectoras de los trabajadores que imponen ciertas rigideces fueron sobrepasadas por la dinámica del mercado del trabajo dando paso a un necesario proceso de desregulación que

buscaba potenciar la permanencia de los trabajadores en sus puestos o estimular la contratación. Así por ejemplo, en una de las áreas cruciales de la flexibilización, como es la de salida, el empleador puede poner término unilateralmente al contrato sin necesidad de invocar una causa justa, quedando obligado a pagar una indemnización que puede variar según el tipo de causal de despido. Además se introdujo una modificación al Código Laboral que a principios de los años ochentas disminuyó considerablemente el monto de las indemnizaciones por despido.

La flexibilización fue implementada bajo un régimen de dictadura militar de manera subterránea, sin ser guiada por el Estado de Derecho ni canalizada institucionalmente, impulsando la legislación mediante un estímulo directo.

Con la crisis profunda en los años 1982 y 1983 el desempleo se disparó, subió marcadamente, pero de forma relativamente rápida volvió a bajar, debido al crecimiento moderado de 1985 a 1988, a la implementación de empleos de emergencia, a una gran expansión del sector informal y por la institución de la *“flexibilidad de salida”* o la extremada libertad de los empresarios para despedir a un trabajador.

Hasta este punto, podemos hablar de políticas de empleo implementadas por el gobierno de modo unilateral, con decisiones que presentan las características propias de regimenes dictatoriales. En el gobierno autoritario, en mayor o menor grado, las instituciones jurídicas y legislativas fueron controladas por las fuerzas armadas que impidieron cualquier forma de control democrático. Sin embargo, con la llegada de la democracia, las iniciativas en este ámbito demorarán mucho en surgir, principalmente debido a que los primeros 7 años de la década de los noventa fueron extremadamente positivos en términos económicos.

Es muy ilustrativo analizar los instrumentos disponibles y las carencias en materia de políticas de empleo a la llegada de la crisis asiática en 1998. Por una parte, el país no contaba con un seguro de desempleo, el que se creó en 2001 y comenzó a operar a partir de 2002. Tampoco existe un fondo que recaude en forma automática los recursos necesarios para ejecutar políticas activas, por lo que estas dependen de recursos fiscales, lo que limita las opciones dado que las autoridades confieren gran importancia a preservar el equilibrio fiscal.

Ante la crisis del 98, la desacreditada experiencia del PEM y el POJH cuestionó o retrasó la puesta en marcha de programas directos, en otras condiciones, a fines de la década de los noventa. La tasa de desempleo, que estaba en torno al 6% en 1997 subió hasta llegar a los dos dígitos en 1999 (11.4% en el tercer trimestre de 1999). La situación motivó la creación de los programas de empleo directo, que en el cuarto trimestre de 1999 llegaban a cien mil trabajadores, mientras medio millón de trabajadores estaban desocupados. A partir de allí, dos factores condujeron a reducir los programas: primero, se presumía que la reactivación tendría un impacto positivo sobre el empleo y segundo, pesó también la necesidad de recuperar el equilibrio fiscal. Sin embargo, la tardanza del crecimiento para concretarse en nuevos empleos y la desaceleración de la economía mundial, que redujo las perspectivas de expansión para el 2001 llevó a las autoridades a dar un nuevo impulso a estos programas, aunque con características diferentes de la presentada durante la década anterior.

Year	Females	Males	Total
1997	7,8	5,5	6,3
1998	7,6	5,8	6,4
1999	11,2	10,1	10,5
2000	10,5	9,6	9,9
2001	10,3	9,9	10,0
2002	10,2	9,9	9,9
2003	10,6	9,3	9,7
2004	11,5	9,7	10,3
2005	10,8	8,7	9,4
2006	9,7	7,0	7,9

Source: Instituto Nacional de Estadísticas, Chile

La crisis asiática primero y la instalación no sólo de períodos recesivos de mayor duración, sino también y fundamentalmente del desempleo como un problema permanente y resistente incluso a los ciclos de crecimiento económico, vino a presionar en el sentido de una necesaria reformulación de las estrategias a ser aplicadas. Desde el año 2006 las políticas de empleo en Chile están a cargo del “*Servicio Nacional de Capacitación y Empleo -SENCE-*” organismo que depende del Ministerio del Trabajo y Previsión Social²¹.

²¹ Las funciones de esta institución se desarrollan en sus tres Departamentos: (i) Departamento de Capacitación: se ocupa de la capacitación a los trabajadores que se encuentran en un puesto dependiente; (ii) Departamento de Programas Sociales: se ocupa de entregar capacitación a los trabajadores que se encuentran desempleados y; (iii) Departamento de Empleo (creado en el año 2006): Se encuentra a cargo de apoyar el encuentro entre oferta y

Dicha institución se ha preocupado mayormente de la primera de sus funciones, es decir, de capacitar a los trabajadores que se encuentran en un puesto de trabajo dependiente y relativamente estable; la mayor parte de las veces la capacitación se realiza por decisión del empleador²². Los indicadores de capacitación son relativamente exitosos pues durante el año 2005 se capacitó a más de 800.000 trabajadores de un total de 6 millones de personas en la fuerza laboral, sin embargo, una investigación desarrollada durante el año 2006 demostró que durante los últimos 10 años se capacitó a 2 millones de personas (SENCE, 2006).

En torno a las políticas desarrolladas con el objetivo de mejorar los indicadores de empleo, la tarea del Estado debe desarrollarse mucho más para ser calificada de exitosa. Es posible afirmar que en Chile se ha desarrollado una línea de trabajo que podríamos calificar de “tradicional” (Bravo, Larragañaga, Ramos, 2004). Como ya hemos explicado, ante el aumento del desempleo y la necesidad de encontrar una nueva ocupación, el Estado responde con programas de empleo de emergencia, y al apoyo en el encuentro entre trabajadores y empleadores. Además, desde mediados de la década del 2000 se generó la subvención a una parte del salario mínimo con el objetivo de incentivar la contratación en el sector privado, a través del “Programa de Bonificación a la Contratación - PROEMPLEO-”.

Se continúa con la estrategia desarrollada durante la década de los ochenta de disminuir los costos laborales, aumentar poco el salario mínimo, o de la modificación a la legislación para disminuir el costo asociado a la normativa. Por otra parte, se han introducido modificaciones que pretenden mejorar las condiciones de trabajo en el país como son la reducción de la jornada laboral de 48 a 45 horas semanales, aprobación de leyes que regulen la subcontratación. En la actualidad la Presidenta Bachelet ha nombrado una comisión de expertos con el objetivo de discutir la factibilidad de aumentar el “salario mínimo” a uno “ético” que significaría pasar de \$ 130.000 pesos chilenos a \$ 250.000 (de unos 186 euros mensuales a 357 aproximadamente).

demanda de trabajo, administrar los empleos de emergencia y administrar el programa de subvención a la mano de obra.

²² Las empresas pueden destinar un equivalente de hasta el 1% de remuneraciones para realizar capacitación a sus trabajadores y esa suma es descontada de la tributación anual. La capacitación que reciben los trabajadores, en general, ayuda a mejorar sus habilidades en la función específica que desarrolla al interior de la empresa, por lo tanto, no están destinadas a aumentar las capacidades “generales” del trabajador.

Las Políticas Activas de Empleo macroeconómicas, donde las principales herramientas son: la política monetaria, a cargo de una institución autónoma como es el Banco Central y el cupo de empleos directos o de emergencia determinados por el Ministerio de Hacienda. El diálogo entre estas instituciones y SENCE no cuenta con un procedimiento institucionalizado, lo que dificulta la fluidez de la comunicación.

Por otra parte, hasta el año 2006, muchas iniciativas destinadas a promover el empleo se implementaban en diversos Ministerios y organismos dependientes del Estado y respondían a la necesidad de generar empleo en el sector que les ocupaba. Hasta el año 2006 no existía una institucionalidad formal y jurídica al interior de SENCE que se ocupara del coordinado desarrollo de políticas de empleo, en este año se creó el “*Departamento de Empleo*”, la creación de esta Unidad permite el desarrollo armónico y planificado de las iniciativas, además de posibilitar la coordinación del trabajo con otros ministerios u organismos que desarrollan políticas que repercuten en el mercado laboral.

A este elemento se suma que la creación del departamento no ha sido acompañada de un aumento sustancial de su número de trabajadores. Más bien, se han derivado las funciones desarrolladas por otras instituciones, prácticamente, manteniendo el staff de trabajadores que se ocupaban de la organización de intermediación laboral y de PROEMPLEO, a lo que ahora se agrega a función de organizar el trabajo de monitorear los programas de empleo de emergencia o Programa de Empleo Directo que se desarrollaban en paralelo en otras instituciones²³.

Mientras que la capacitación de trabajadores se encuentra a cargo del “Departamento de capacitación”, el éxito de las capacitaciones que se desarrollan entre los trabajadores desempleados es muy cuestionable, pues el funcionamiento de la unidad a cargo (“*Programas Sociales*”) amerita una fuerte reestructuración. Principalmente lo desfasado de su funcionamiento es un elemento que amerita una modificación, en general las detecciones de necesidades de capacitación en cada una de las 13 regiones del país se desarrollan durante el

²³ En la actualidad, la Unidad de Empleo de SENCE se ocupa de: (i) Monitorear el funcionamiento de los diferentes servicios de información y orientación laboral de las municipalidades del país; (ii) Administrar el PROEMPLEO y; (iii) Monitorear el funcionamiento de los programas de emergencia o empleo directo. Programa denominado “Mejor Trabajo”. Esta última función se le asignó desde el año 2006.

primer semestre de cada año a partir de reuniones de la Direcciones Regionales de SENCE y algunos empresarios u organizaciones de trabajadores locales, estas necesidades son expuestas en una licitación abierta en la que participan las instituciones de educación o capacitación laboral que se encuentran en condiciones de entregar dicha formación, los resultados de estos concursos se establecen durante el último mes del año y las capacitaciones comienzan a ejecutarse durante mediados del segundo semestre del siguiente año, en la práctica, los desempleados inician con el plan de formación durante el segundo cuatrimestre del año siguiente. Por lo tanto, la correspondencia entre las deficiencias de formación de los desempleados detectadas en los sectores económicos durante un período determinado y la entrega de esa formación con el objetivo de aumentar las probabilidades de insertarse con habilidades adecuadas a cierta producción ocurre con al menos 12 meses de desfase. Lo anterior sumado a las bajas coberturas del programa (que cuenta con 30.000 cupos) lo convierte en un programa muy marginal y de impacto efectivo cuestionado.

En la práctica, se observa que el PROEMPLEO ejerce un impacto relativamente bajo en el número de contrataciones efectivas, especialmente en períodos de recesión. Si las empresas no advierten o prevén un aumento de la demanda de sus productos o servicios, son reuentes a realizar nuevas contrataciones por más subsidios que se les ofrezcan. Por otra parte, también existen empresarios que aprovechan este beneficio y contratan trabajadores que de todos modos están obligados a contratar debido a las características de su actividad productiva²⁴. Por lo tanto, en el caso de una contracción, reducir el costo del trabajo a través de este subsidio tiene poco efecto desde el punto de vista del empleo. Además, la cobertura del programa es pequeña en relación a la cantidad de desempleados, entre el año 2002 y el 2006 la cantidad de desempleados fluctuó sobre las 500.000 personas mientras que los cupos para PROEMPLEO no sobrepasan las 62.000 personas.

²⁴ En el año 2004 se realizó una evaluación de impacto del programa y se estableció que más del 35% de las contrataciones de los años 2001 y 2002 fueron realizadas por empresas agrícolas en períodos de cosecha.

Table N° 11 PROEMPLEO						
Year	Proempleo regular	Proempleo Chile Solidario ^(a)	Jóvenes en Riesgo Social ^(b)	Mayores de Cuarenta	Total	Mean unemployers
2002	61.536	-	-	-	61,536	615.750
2003	54.647	-	-	-	54,647	620.760
2004	57.634	1.100	-	-	58,734	682.030
2005	55.000	3.960	-	-	58,960	640.600
2006	29.000	2.000	1.500	2.800	35,300	543.240

(a) PROEMPLEO for workers of the poor families

(b) PROEMPLEO for less than 25 workers of the poor families

Source: Departamento de Empleo, SENCE

En cuanto a las mujeres, el próximo año se implementará un programa que estará destinado especialmente a ellas, con el objetivo de incentivar la contratación de mano de obra femenina, lo que se acompañará de capacitación.

Además, existe un programa de contratación a jóvenes que incluye un plan de capacitación. El plan tuvo hasta entre los años 1998 y 2006 una cobertura cercana a los 1.000 cupos, siendo muy inferior a número de jóvenes desempleados del país. Se espera que durante el año 2007 esa cifra se empine sobre los 4.100 jóvenes.

En Chile no existe una política activa de empleo, más bien se presenta el desarrollo de actividades tendientes a mejorar los indicadores de desempleo del país. Dichas actividades se relacionan estrechamente con el gobierno que se encuentra a cargo y no con una institucionalización que de forma estructurada dirija las iniciativas. El empleo no se encuentra en el eje de la generación de las políticas económicas. Muchas de las decisiones que se refieren a empleo son determinadas desde el Ministerio de Hacienda y no por el Ministerio del Trabajo.

3.2.1 *Debilitamiento del movimiento sindical*

Un modelo de relaciones laborales sólido como en el caso de algunos países europeos tiene como actores principales asociaciones de empresarios, sindicatos y gobierno. El sindicato es una organización de trabajadores que tiene como objetivo central defender sus intereses. No presentan, en este sentido, una diferencia con las cámaras empresariales en tanto organizaciones de empresarios. Sus plataformas reivindicativas y sus programas recogen los intereses de sus afiliados tanto en el corto como en el largo plazo. Cuando el movimiento sindical incluye en su programa construir una sociedad más justa lo hace por entender que es la

mejor manera de defender los objetivos de largo plazo de los trabajadores y sus familias. Asimismo cuando en sus plataformas incluye la defensa del empleo y la mejora de los salarios lo hace porque estos son sus intereses inmediatos.

En un sistema en el que no existe negociación colectiva de corto ni de largo plazo, como ha ocurrido desde hace décadas en Chile, el movimiento sindical no tiene un ámbito en el que expresar sus demandas. Si por otro lado, la situación económica determina que sus intereses no son contemplados (porque aumenta el desempleo y se reducen los salarios reales), la organización sindical tiene serias dificultades para extenderse más allá del grupo de militantes que lo apoyan independiente de los resultados concretos. Sin duda que este es un factor que ha contribuido en forma importante al debilitamiento del sindicalismo tanto en Chile como en Latinoamérica.

También se constata la existencia de otros factores, entre ellos, para mencionar dos muy importantes: el crecimiento del empleo en el comercio y los servicios y la feminización de la fuerza de trabajo en estos sectores. En cuanto al primer factor, en el movimiento sindical siempre hubo una participación importante de los sindicatos de la industria manufacturera (textiles, metalúrgica) y del sector público. En las décadas pasadas se profundizó la crisis industrial del país y la mayoría de los nuevos empleos corresponden al comercio y los servicios, muchos de ellos informales. La mayoría de estas empresas son de tamaño pequeño y la dificultad de sindicalizarlas es muy grande. Por otro lado, las mujeres trabajadoras siempre han tenido una actividad sindical muy inferior a los hombres. Ambos factores contribuyeron a que el movimiento sindical existente en Chile se encuentre debilitado con respecto al pasado y por otro tenga una importancia relativa de los gremios del Estado también muy superior al pasado.

Es decir que por la combinación de la evolución económica, de la composición de la fuerza de trabajo y de las ausencias de ámbitos de negociación el movimiento sindical ha sufrido un debilitamiento notorio con respecto a décadas anteriores.

3.3. Recomendaciones: Hacia la generación de una Estrategia Chilena para la Ocupación

3.3.1 Sobre el Fortalecimiento Institucional

En Chile lo que se presenta como urgente es dar vida a una propuesta de institucionalidad de la política laboral. Dicha propuesta debe emanar del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, en conjunto con el Ministerio de Hacienda.

Hasta el año 2006, SENCE se dedicaba fundamentalmente a la capacitación dejando en segundo plano el tema del empleo. A partir de este año, se crea un Departamento, con el objetivo de que esta institución cumpla con la misión de ser un Servicio Público de Empleo en el país. Este tipo de instituciones centran sus ocupaciones en:

- (i) Evaluar las capacidades de trabajo y proporcionar formación en oficio a través de centros regionales y locales.
- (ii) Ofrecer capacitación y cursos de reconversión laboral para facilitar el acceso al empleo a través de institutos profesionales. Además, otorgar a los desempleados asesoría en autoempleo o créditos para un capital inicial.
- (iii) Proporcionar oportunidades de trabajo para personas con discapacidades, en un ambiente de trabajo especialmente diseñado para ellos dentro de las instituciones públicas y privadas..
- (iv) Centros especiales diurnos que proporcionan formación de habilidades sociales y preparación para los talleres para la readaptación de minusválidos.
- (v) Actualizar la formación de los consejeros, profesores, formadores para permitirles proporcionar a los jóvenes una orientación y formación apropiada.
- (vi) Contar con oficinas donde sea posible conjugar la oferta y la demanda de trabajo de manera continua.
- (vii) Estimular la participación femenina en el mundo del trabajo.

Todas estas tareas deberían encontrarse bajo la supervisión del Departamento de Empleo en un futuro no muy lejano. Sin embargo, para esto es necesario implementar una

serie de medidas con el objetivo de fortalecer el funcionamiento de la institución con respecto a esta tarea.

Además, se debe reestructurar el funcionamiento del Departamento de Programa Sociales, el que debe depender del Departamento de Empleo con el objeto de relacionar los beneficios y componentes de los programas de becas de capacitación con los programas de empleo.

3.3.2. Fortalecimiento del Departamento de Empleo

Al hablar de política de empleo macroeconómica nos referimos al Banco Central Chileno que controla la tasa de interés. Lo anterior lo realiza con el sólo objetivo de cumplir con su tarea de controlar la inflación. Instituciones homólogas suelen tener dos tareas: moderar la inflación y ocuparse del nivel de actividad que redunde en el empleo. En Chile, esta última tarea se encuentra a cargo del Ministerio de Hacienda.

Hasta el año 2006 el Ministerio de Hacienda se encargaba de establecer los lineamientos en materia de políticas de empleo. Por otra parte, continúa determinando los costos, montos y cupos asociados a la mayoría de los programas de empleo de SENCE, además de solicitar a dicha institución el desarrollo de múltiples evaluaciones de desempeño e impacto con el objetivo de justificar el traspaso de recursos a la institución.

Al observar la misión de SENCE²⁵ y sus objetivos estratégicos el tema de las políticas activas de ocupación aparece como secundario. Como se ha mencionado con anterioridad,

²⁵ Misión de SENCE es “*buscar contribuir a aumentar la competitividad de las empresas y la empleabilidad de las personas, a través de la aplicación de políticas públicas e instrumentos para el mercado de la capacitación e intermediación laboral, que propendan al desarrollo de un proceso de formación permanente*”. Objetivos Estratégicos (i) **Contribuir a la calidad del mercado de la capacitación laboral**, demandando cursos de capacitación bajo los estándares de competencias laborales definidas por distintos sectores productivos, acercando así la oferta a la demanda de trabajo y logrando trabajadores que cumplan los estándares de calidad en las competencias adquiridas para mejorar su tránsito y movilización dentro del mercado laboral; (ii) **Contribuir a mejorar el capital humano de la fuerza laboral ocupada** promoviendo y administrando los beneficios de franquicia tributaria y subsidios, que ofrece el Estado para capacitar a los trabajadores del país; (iii) **Mejorar la empleabilidad de las personas** aumentando sus oportunidades de insertarse en un puesto de trabajo a través de la adquisición de conocimientos, habilidades y destrezas en los programas de formación en oficios basados en estándares de competencias laborales que administra el Servicio; (iv) **Implementar instrumentos de política activa de empleo**, subsidios a la contratación, intermediación laboral y empleo directo, que faciliten la inserción laboral de grupos vulnerables y

hasta el año 2006 el tema de empleo no formaba parte de su competencia de manera explícita, por lo que la institución no tiene completamente internalizada esta labor. El impulso al desarrollo de políticas de empleo debe emanar de las actuales autoridades de SENCE y se debe reflejar necesariamente en el número de trabajadores del Departamento de Empleo, pues para una fuerza laboral de alrededor de 6 millones de trabajadores en el país, en SENCE trabajan cerca de 113 personas en las 13 direcciones regionales y en el nivel central para ejecutar todas las iniciativas de políticas activas de empleo, este número parece a todas luces insuficiente en una institución que cuenta con 500 funcionarios.

Se debe establecer un diálogo abierto entre el SENCE y el Ministerio de Hacienda con el objetivo de que este último entregue mayor margen de acción a SENCE. El trabajo debe ser en conjunto utilizando la experiencia de las dos instituciones.

Se deben desarrollar instrumentos de prospección u observación del mercado de trabajo, procurando determinar las tendencias en términos cuantitativos en la generación o disminución de empleo, así como los cambios en las características de los trabajos demandados. Dicha labor debe estar a cargo de un equipo multidisciplinario que dependa del la jefatura del Departamento de Empleo.

Con el objetivo de determinar el impacto efectivo de las intervenciones y de cada uno de los programas del Departamento de Empleo es necesario establecer líneas basales en cada uno de las actividades desarrolladas. Esto es, aplicar un instrumento de medición que no sólo establezca el perfil de los beneficiarios sino que además sea capaz de medir las habilidades con las que cuenta el trabajador, sus deficiencias y sus potenciales en el ámbito de la empleabilidad. Esto facilitará las posteriores evaluaciones de impacto de los programas.

Incorporar como herramienta central la capacitación, en el entendido de uno de los elementos que dificultan el encuentro entre trabajador y empleador se debe a una falta de correspondencia entre las calificaciones de que disponen los demandantes de empleo y los requerimientos que a este respecto efectivamente plantean los oferentes. Dicha capacitación

reduzcan las asimetrías de información en el mercado del trabajo; (v) Contribuir al mejoramiento de la calidad de la capacitación y el empleo a través de la **fiscalización sistemática** de los procesos que desarrollan los distintos actores del sistema de capacitación.

debe ser monitoreada a nivel regional y central, en directa concordancia con el lo observado en el mercado laboral. Dicho monitoreo debe ser efectuado por las Direcciones Regionales de SENCE con apoyo metodológico desde el nivel central, lo anterior con el objetivo de direccionar la inversión en capacitación y formación en las áreas que comprometan a los sectores productivos locales en expansión. Existe una herramienta que no es muy utilizada pero que a este fin serviría mucho, como son los “*Consejos Regionales de Capacitación*” que hasta la fecha no han funcionado de manera exitosa debido a su débil convocatoria, pero que suponen la reunión entre empresarios, trabajadores y representantes del gobierno a nivel regional.

Desde el año pasado se han estado aumentando los incentivos a las “*Oficinas Municipales de Información Laboral*” de los municipios (OMIL), instituciones encargadas de conectar los desempleados y los empleadores. Es claro que los recursos de estas oficinas no siempre son los mejores. Por otra parte la destinación de todo tipo de recursos desde los materiales hasta los humanos está condicionado por la voluntad política de las autoridades municipales, lo que constituye un obstáculo para el buen funcionamiento de las OMIL. Es necesario posicionar a la OMIL como una oficina importante al interior de la comuna y con un función independiente del gobierno local del turno.

Históricamente las OMIL se han configurado como las oficinas donde recurren los trabajadores menos calificados de las localidades, pero deberían constituirse como el espacio donde también se acerquen a buscar empleo jóvenes que buscan trabajo por primera vez y que cuentan con un nivel educacional alto.

3.3.3. *Hacia un Nuevo modelo de Relaciones Laborales*

En Chile se hace necesario formar un trabajo conjunto para llegar a un “*Compromiso Nacional para el Empleo*” con el objetivo de crear un ámbito para que los actores expongan y justifiquen sus aspiraciones sectoriales y busquen compatibilizarlas con las aspiraciones del resto de la sociedad. Dicho proceso debe estar encabezado por el Ministerio del Trabajo y Previsión Social y el Ministerio de Hacienda. Además, dicho compromiso debe quedar institucionalizado mediante la firma de un acuerdo trisectorial.

La iniciativa debe basarse en antecedentes exitosos en países europeos que han incursionado en experiencias similares logrando avances en materia de desarrollo económico y social y notorias mejoras en las condiciones de vida de la población. En nuestro país a nivel de discurso el “*diálogo social*” está muy presente pero no es posible observar iniciativas ni resultados concretos. Esta propuesta debe contar con el liderazgo de las más altas autoridades de gobierno encabezadas por la propia Presidente, lo que permite alentar más expectativas en torno al mismo.

El compromiso propuesto debe incluir una agenda de trabajo con distintas áreas temáticas: políticas macroeconómicas, empleo, legislación laboral, reforma tributaria, prioridades del gasto público, clima de inversión e inserción internacional. Los participantes deben ser organizaciones de empresarios y organizaciones sindicales.

Para cada área se debe conformar una comisión que elaborará el diagnóstico, definirá el compromiso que cada parte asuma y establecerá los mecanismos de evaluación que aseguren el cumplimiento de los compromisos asumidos. El trabajo de cada comisión implicará un proceso de negociación, donde las propuestas presentadas podrán ser modificadas en el marco de las deliberaciones.

El gobierno asumirá un doble rol, por un lado será el facilitador de la comunicación y por otro brindará toda la información necesaria indispensable para el éxito de la convocatoria, en el sentido de lograr acuerdos en el que los actores se comprometan a un plan de acción coherente y sustantivo.

3.3.4. Respecto del rol activo de los trabajadores

En general, uno de los elementos más relevante en todo el proceso de implementación de la “*European Employment Strategy*” ha sido promover la participación de los diferentes actores sociales involucrados, impulsando el diálogo social. Desde la generación de los “*National Action Plan for Employment –NAP-*” que puede ser entendido como la planificación nacional en torno al empleo que se realiza cada año, se incentiva la participación activa y representativa de los

trabajadores sobre todo en los temas vinculados a seguridad laboral, flexibilidad y calidad del empleo.

Con el “*Open Method of Coordination*” se pretende poner el acento en el desarrollo de un modelo inclusivo de *policy making* que cuente con la participación de la mayor cantidad de actores dentro de un proceso de colaboración, no sólo se incluye la activa consulta por parte del gobierno a sindicatos y asociaciones de empresarios sino que también a otros nuevos actores.

La necesidad de dar voz y escuchar a toda la sociedad civil en el marco de un “*diálogo extendido*” legitima las decisiones y constituye un elemento que a largo plazo aumenta la productividad de la empresa y la competitividad del país.

El “*Open Method of Coordination*” es entendido como “la elección europea por una vía alta (*high road*), basada sobre salarios elevados, alta calificación de los trabajadores así como también de producción y servicios, sólidas prácticas de cooperación, en contraposición con la vía baja (*low road*), centrada en la reducción de costos, salarios bajos, baja calificación, equilibrio productivo de baja calidad, y baja o nula participación de los trabajadores” (Alacevich, 2004).

En Chile se hace necesario estimular la activa participación de los trabajadores tal como se ha impulsado en Europa, de otro modo la generación de un nuevo modelo de relaciones laborales es inviable. A partir de las reformas laborales de 1990, 1991 y 2001 se ha perseguido ampliar y asegurar el ejercicio de asociación sindical y de negociación colectiva. Sin embargo, se ha constatado una disminución de los contratos o convenios colectivos en el país, el número de trabajadores involucrados en este tipo de actividades bajo de alrededor de 150.000 a 120.000 entre los años 1990 y 2000, a pesar de la capacidad de estos instrumentos de mejorar los salarios de los trabajadores (Morgado V., 2001).

Existe un gran número de trabajadores en Chile que se encuentra imposibilitado de recurrir a estas herramientas pues debido al tamaño de las empresas quedan excluidos de la posibilidad de conformar un sindicato o de activar negociación o convenio colectivo, sin embargo, la disminución en la cantidad de trabajadores involucrados en estas actividades

también pasa por un desincentivo de los trabajadores ante la posible molestia o clima hostil que podría generar lo anterior en los altos cargos al interior de las empresas. El gobierno puede impulsar el surgimiento de estas iniciativas a través de la generación de estímulos tributarios, como disminución de algún impuesto específico, a las empresas que cuenten con espacios de negociación entre trabajadores y empresario.

La conveniencia de fortalecer la presencia sindical tiene fundamentalmente dos objetivos: mejorar las condiciones para negociar mejores salarios y conformarse como actores que se ocupan de contar con condiciones laborales seguras y dignas más allá de un aumento salarial.

3.3.5. *Respecto de la Política de Recursos Humanos del Estado*

Existe la necesidad de promover instancias de diálogo y negociación en los funcionarios públicos. Existen realidades diversas al interior de los trabajadores del sector público, donde el objetivo de disminuir el peso de la administración pública, y del Estado, hoy en día subsisten modalidades de contrato que perjudican la seguridad de los *“funcionarios”* y los trabajadores del sector

En la actualidad un gran número de trabajadores del gobierno realiza sus prestaciones a través de *“contrato de honorarios”* en el que se estipula una función a realizar y un monto asociado a esa función. Sin embargo, en la práctica estos trabajadores deben cumplir con horarios y normas de disciplinas similares a los funcionarios que se rigen por un estatuto público. Por tanto, estos trabajadores deben cumplir con las exigencias y obligaciones que les establece las tareas propias de la administración pública y por otro lado no cuentan con los beneficios asistenciales del sector. Son cerca de 3.500 los contratados mediante esta modalidad en distintas instituciones y ministerios.

El Estado de Chile es también empleador, por tanto la institucionalización de una política pública laboral no puede ignorar la realidad de los trabajadores del sector público, independientemente si estos pueden ser calificados como *“funcionarios”* o *“profesionales a honorarios”*.

Por decreto se debe crear una comisión bipartita con las organizaciones representativas de los funcionarios públicos y de los contratados a honorarios para debatir la instrumentación de una regulación marco que posibilite la negociación en la esfera estatal, así como negociar salarios y condiciones relacionadas con la prestación de funciones en la Administración Pública y mejorar las condiciones de trabajo para los “*honorarios*”.

Hoy en día existe un desorden salarial que afecta a todo el conjunto de la esfera estatal y es necesario organizar una política de recursos humanos del gobierno que pueda solucionar temas de tanta importancia como el establecimiento de perfiles y competencias requeridas, el criterio de selección para los cargos basados en el mérito, la capacitación, la carrera administrativa y régimen de ascensos, entre otros.

4. Conclusión

El crecimiento y la estrategia de empleo reflejan la interdependencia cada vez mayor de las economías europeas, ya no existe duda respecto de la necesidad de colaborar estrechamente en los tres ámbitos de dicha estrategia: el microeconómico, el macroeconómico y el de las políticas de empleo. Los efectos positivos de una reforma que fomente el empleo tendrán también repercusiones positivas en el crecimiento económico desde el nivel local, pasando por el nacional, hasta el Comunitario. El empleo está creciendo y el desempleo se está reduciendo²⁶. (Council of the European Union, 2007).

La mayoría de los Estados miembros durante los últimos años han desarrollado medidas destinadas a las personas con baja calificación y han focalizado esfuerzos en la prevención del abandono prematuro de los estudios y en medidas compensatorias en el marco

²⁶ El eje de los análisis del Consejo Europeo y de la Comisión Europea se centran en los objetivos de “Lisboa”, los que determinan indicadores a alcanzar en el año 2010, los que son: (i) tasa de ocupación de 70%; (ii) tasa de ocupación femenina de 60%, y; (iii) tasa de ocupación trabajadores ancianos (de entre 55 y 64 años) de 50%.

del aprendizaje de adultos. Se está progresando lentamente en la reducción de la deserción escolar²⁷.

A pesar de que se ha observado un progreso en el empleo global, el que se ha incrementado en 15,3 millones desde 1997, en la actualidad la tasa de empleo se mantiene en 5,6 puntos porcentuales por debajo del objetivo establecido para 2010, lo que significa la necesidad de crear aproximadamente veinte millones de empleos. Incluso si se incrementa el empleo, tal como se prevé en la actualidad, en siete millones de puestos de trabajo hasta 2008, todavía representa un déficit de unos trece millones de empleos que deberán crearse. Si bien la tasa de empleo de las personas mayores se ha incrementado más rápidamente, todavía permanece 6,5 puntos porcentuales por debajo de su objetivo para 2010. Las tasas de empleo de las mujeres también se han incrementado rápidamente y están bien encaminadas para conseguir el objetivo. (2,8 puntos porcentuales por debajo del 60 %).

Es posible afirmar que en Europa se han intensificado los esfuerzos para llegar hasta los grupos y los individuos que se encuentran en los márgenes del mercado de trabajo y de la sociedad. Los Estados miembros están prestando más atención a las reformas del mercado de trabajo que tienen un efecto en la pobreza y la exclusión, y que alientan la prolongación de la vida activa. Asimismo, están convergiendo en sus esfuerzos por ofrecer un apoyo activo a los más desfavorecidos a través de un planteamiento equilibrado que combina el apoyo personalizado en el mercado de trabajo, unos servicios sociales de gran calidad y una renta mínima con un nivel adecuado.

En respuesta a la petición del Consejo Europeo de Primavera de 2006, se ha prestado más atención a un planteamiento integrado del trabajo basado en el ciclo de vida. A pesar de ello, con frecuencia todavía se abordan por separado las políticas destinadas a los jóvenes, las mujeres y los trabajadores de más edad.

²⁷ Analistas sostienen que algunos indicadores a nivel global se han visto estancados o incluso empeorados por las últimas ampliaciones de la Unión Europea del año 2004 y 2007. Si bien los países deben cumplir con ciertos estándares para postular a la Comunidad Europea, de todos modos gozan de un período de gracia en el cual deben demostrar que se encuentran movilizando todos los recursos para alcanzar las metas de desarrollo humano o económico establecidas por la Unión Europea.

El desempleo juvenil es un grave problema en muchos Estados miembros y se está incrementando la segmentación del mercado de trabajo en detrimento de los jóvenes. Se está aplicando una serie de medidas tanto para incrementar la empleabilidad como para proporcionar incentivos a los empleadores para que contraten jóvenes.

En Latinoamérica, a diferencia de Europa, no existe una política de empleo activa que se desarrolle de manera sistemática. Los gobiernos dentro de sus planes de trabajo incluyen en mayor o menor medida el tema del empleo, lo que provoca que en la región se presenten amplias diferencias, así como también, al interior de un país las políticas de ocupación relevantes pierdan la importancia que tenían en el gobierno anterior, siendo sometidas a reestructuración y rediseño.

En Chile, así como en los otros países de Latinoamérica es necesario establecer una institucionalidad coherente y permanente en torno al tema del empleo como una tarea seria y de relevancia para la estabilidad y el crecimiento de la economía, otorgándole un marco institucional que se ocupe de esto. Este pareciera ser el camino del actual gobierno, sin embargo, es necesario institucionalizar las actividades mediante actividades que incluyan entre otras cosas modificación de la legislación vigente. Además, es necesario incentivar el diálogo con las asociaciones de trabajadores con el fin de legitimar las actividades establecidas y posicionar a los trabajadores como actores que buscan bienestar y calidad de trabajo, no solamente reivindicaciones salariales.

Algunos analistas sostienen que el papel que han jugado tanto gobiernos específicos de los países miembros como los diferentes Comisarios o Presidentes de la Comisión Europea han sido determinantes a la hora de observar avances en la política de ocupación y empleo al interior de Europa. Los gobiernos más progresistas han contado con un espacio privilegiado desde el cual han establecido políticas sólidas y permanentes más allá de un espacio limitado de gestión.

El trabajo ha sido, es y será componente sustantivo del contrato social que sustenta la gobernanza de las sociedades. Por ello, los cimientos de la paz mundial se refuerzan al crearse más oportunidades de trabajo decente.

“Para la creación de nuevas oportunidades laborales es imprescindible contar con un entorno que fomente la inversión, el crecimiento y la capacidad empresarial. Es fundamental que hombres y mujeres tengan oportunidad de conseguir un empleo productivo en condiciones de libertad, igualdad, seguridad y dignidad humana para lograr la erradicación del hambre y la pobreza, el mejoramiento del bienestar económico y social de todos, el crecimiento económico sostenido y el desarrollo sostenible de todas las naciones, así como una globalización plenamente incluyente y equitativa” (Consejo Económico y Social de Naciones Unidas, 2006).

Si se acepta la posibilidad de gerenciar el gran cambio en que vivimos y no solo ser sujetos pasivos del mismo, entonces se debe civilizar la globalización a partir de la humanización del mundo del trabajo. Civilizar la globalización es dar un rostro humano al desarrollo mundial, a través de la reafirmación de los valores esenciales y universales que sintetizan aspiraciones comunes a toda la humanidad.

5. Bibliografía

Alacevich, Franca. *“Promuovere il Dialogo Sociale. Le Conseguenze dell’Europa sulla Regolazione del Lavoro”*. Firenze University Press. Firenze, 2004.

Beverich, William. *“Full Employment in a free society”*. New York University, 1985.

Bravo, D., Larrañaga, O., Ramos, J. *“Una nueva agenda de políticas de empleo”*. Universidad de Chile, Santiago, 2003.

Crouch, Colin. *“Relazioni industriali nella storia politica Europea”*. Roma, Ediesse, 1996.

Coates, Mary Lou. *“Part time employment: labour market flexibility and equity issues”* Kingston, Industrial Relations Centre, Queen's University, 1988

De la Porte, Caroline. Presentación: *“Governing Social Europe: through the Open Method of Coordination”*, University of Florence, april 2007.

De la Porte, Caroline. *“Good Governance via the OMC? The cases of Employment and social Inclusion”*, april 2007. <http://www.ejls.eu>

European Commission, Employment and Social Affairs. *“Industrial Relations in Europe 2004”*.

Ermida Uriarte, Oscar *“Ajuste y legislación laboral en América Latina”*, T y SS 1993.

Escobar Latapí, A.. *“Emigration Dynamics in Mexico, Central America and the Caribbean”*, 12th IOM Seminar on Migration, Managing International Migration in Developing Countries, Ginebra, abril de 1997.

Lean Lim, Lin. *“Growing Economic Interdependence and its Implications for International Migration”* en United Nations: Population Distribution and Migration, Nueva York, 1998.

Lindsay Lowell B. y Findlay, A.: *“Migration of Highly skilled Persons from Developing Countries – Impact and Policy Responses, Synthesis Report”*, International Migration Paper No. 44, OIT, Ginebra, 2002.

Morgado Valenzuela, Emilio. *“Chile: sujetos laborales de la negociación y contratación colectivas”*. Biblioteca Jurídica Virtual, 2001.

Reynieri, Emilio. *“Migrants in Irregular Employment in the Mediterranean Countries of the European Union”*, International Migration Paper No. 41, OIT, Ginebra, 2001.

Rocha, Cynthia. *“The effect of economic policies and employment assistance programs on the well – being on displaced female apparel workers”*. Revista de Ciencias Sociales Universidad de Chile, 2004.

Stanton Russell, Sharon; *“Migration between Developing Countries in Sub-Saharan Africa and Latin America”* en United Nations: Population Distribution and Migration, Nueva York, 1998.

Supiot, Alain. *“Crítica del Derecho del Trabajo”*. Ministerio del Trabajo y Seguridad Social. España, 1996.

Supiot, Alain. *“Crisis del Estado de Bienestar y Derecho Social”*. ESADE Facultad de Derecho. Pamplona, España, 1998

Supiot, Alain. *“Trabajo y Empleo: transformaciones del trabajo y futuro del Derecho del Trabajo en Europa”*. Tirant lo Blanzh, Valencia, España, 1999.

Supiot Alain. *“Il Futuro del Lavoro. Regolazione e mutamenti in Europa”*. Carocci, Roma, 2003.

Squire, Lyn. *“Employment policy in developing countries: a survey of issues and evidence”*. Colección Cieplan, 1981

SENCE – Universidad de Chile. *“Periodicidad de la Capacitación en Chile”*, Santiago, 2006

OIT. *“Políticas de empleo en la reestructuración económica en América Latina y el Caribe”*. Caracas, Venezuela, 1991

OSCE, Oficina para las Instituciones Democráticas y los Derechos Humanos. *“Conference Report: Europe Against Trafficking in Persons”*, Berlín, 15-16 de octubre de 2001

Pollard, Sidney. *“The gold standar and employment policy between the wars”*. London, Methuen, 1970

UNICEF, *“Diferencias Educativas en Países Ricos”*, 2002

Valenzuela, Maria Elena. *“Determinantes de la fuerza de trabajo: evolución de la tasa de participación laboral de las mujeres”*. OIT, Santiago, Chile, 2007.

Von Potobsky, Geraldo *“Evolución de la legislación laboral en América Latina: influencias y tendencias”* Derecho de Trabajo (Ed.La Ley) 2000

Weller, Juergen. *“Mercado Laboral en América Latina: ¿Crecimiento sin empleo o heterogenización de las condiciones laborales?”*. CEPAL (Chile). Asunción, Paraguay, V Conferencia 21 de septiembre del 2005

<http://hdr.undp.org/hdr2006/pdfs/report/HDR06-complete.pdf>, Human Development Report 2006. United Nations Development Programme (UNDP)

<http://www.unesco.org/issj/rics163/schulzspa.htm>, Schulz Brigitte H. *“La mundialización, la unificación y el estado de bienestar en Alemania”* 2002

<http://www.un.org/spanish/documents/esc/doc2006.htm#pagetop>, Consejo Económico y social de las Naciones Unidas, 2006.

<http://laborsta.ilo.org/>, Laborsta Internet

<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/07/st06/st06706.en07.pdf>, Council of the European Union, Joint Employment Report 2006/2007. Brussels, 23 February 2007.

http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/jer_en.pdf, Joint Employment Report 2005/2006, More and Better Jobs: Delivering the Priorities of the European Employment Strategy

<http://register.consilium.eu.int/pdf/en/05/st07/st07010.en05.pdf>, Council of the European Union, Joint Employment Report 2004/2005. Brussels, 9 March 2005.

http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/report_2003/jer20034_en.pdf, Council of the European Union, Joint Employment Report 2003/2004. Brussels, 5 March 2004

http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/nrp/FI_nrp_en.pdf, The Lisbon Strategy for Growth and Jobs – The Finnish National Reform Programme 2005-2008. Annual Progress Report. Finland. 2007

<http://www.vm.fi/tiedostot/pdf/en/97206.pdf>, National Reform Programme. Annual Progress Report. Finland. 2006

http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/nrp/AT_nrp_en.pdf, Austrian Reform Programme for Growth and Employment. Austria, September 2006

http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/nrp/DA_nrp_en.pdf, Denmark's National Reform Programme. First Progress Report, Contribution to EU's, Growth and Employment Strategy (The Lisbon Strategy). The Danish Government, October 2006

http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=es&type_doc=COMfinal&an_doc=2005&nu_doc=94 Communication from the Commission, Green Paper “Confronting demographic change: a new solidarity between the generations”, Commission of the European Communities, Brussels, 2005).