



**Santafé de Bogotá,  
14 al 16 de Marzo de 1995  
Hotel Tequendama**

**Servicios  
Públicos de  
Empleo**

**MEMORIAS**

# **MEMORIAS**



Esta obra está bajo una [Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/).



Republica de Colombia  
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

*Simposio Suramericano  
de Servicios Públicos  
de Empleo*



*Santafé* de Bogotá, D.C. Colombia

**ORGANIZACION:**

Asociación Mundial de Servicios Públicos de Empleo **AMSPE**  
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social  
Servicio Nacional de Aprendizaje **SENA**

Editado por:

Subdirección de Empleo y de Servicios de Apoyo a la Formación  
**SENA** Dirección General

---

Diagramación y Armada Electrónica

Jaime Octavio Cajamarca J.

Santafé de Bogotá, D.C. Septiembre de 1995



## ***TABLA DE CONTENIDO***

<b>PRESENTACION .....</b>	<b>7</b>
Palabras del Director General durante la Instalación del Simposio Suramericano de Servicios Públicos de Empleo .....	9
Discurso del señor Lionel Dixon, Presidente de AMSPE .....	15
Inauguración del Simposio Suramericano de Servicios Públicos de Empleo por la Ministra de Trabajo y Seguridad Social María Sol Navia Velasco .....	19
Mercado de Trabajo en Colombia, Política de Empleo y Acciones en Marcha, Juan Carlos Guataquí, Ministerio de Trabajo .....	27
La Globalización de la Economía y el Mercado Laboral en América Latina, José Wurgaft, Representante de la OIT .....	33
<b>Ponencias Internacionales: .....</b>	<b>41</b>
<b>ARGENTINA:</b> Programa de Fortalecimiento de los Servicios Públicos de Empleo, María Rosa Franetovich Directora del Programa de Fortalecimiento de los Servicios de Empleo, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social .....	43
<b>BOLIVIA:</b> María Jeannett Ocampo, Directora del Proyecto UDATEL, Ministerio de Trabajo .....	49
<b>BRASIL:</b> Los Desafíos para la Implementación de una Política de Empleo, Beatriz Azeredo, Asesora del Ministro Ministerio de Trabajo .....	77

<b>CHILE:</b> Lincoyan Zepeda Varas, Jefe Departamento de Empleo SENCE Ministerio de Trabajo .....	87
<b>ECUADOR:</b> Servicios Públicos de Empleo Caso Ecuatoriano, Fernando Heredia Villacis, Director Nacional de Empleo, Ministerio de Trabajo .....	93
<b>PARAGUAY:</b> Gladys Santacruz de Villalba, Directora del Servicio Nacional de Empleo de Paraguay, Ministerio de Trabajo .....	103
<b>PERU:</b> El Sistema Público en el Perú: su evolución, Rol y Modernización frente a una Economía de Mercado, Elizabeth Cornejo Maldonado, Directora de Empleo y Formación Profesional, Ministerio de Trabajo .....	113
<b>URUGUAY:</b> Tomasa Hernández Macías, Directora de los Servicios de Orientación Laboral del Interior, Ministerio de Trabajo .....	147
<b>VENEZUELA:</b> Globalización y Empleo en Venezuela, María Julia Lara García, Directora General de Intermediación y Adaptación Laboral, Ministerio de Trabajo .....	155
<b>COLOMBIA:</b> Fernando Vargas Zúñiga, Subdirector de Empleo y Servicios de Apoyo a la Formación Profesional SENA Colombia .....	169
<b>COSTA RICA:</b> El valor de una Asociación Regional de Servicios Públicos de Empleo, Mario Villalobos Odio , Director Nacional de Empleo, Ministerio de Trabajo .....	187
Declaración conjunta suscrita por los representantes de los Ministerios de Trabajo de los países participantes en el Simposio Suramericano de los Servicios Públicos de Empleo .....	199

## PRESENTACION

El Servicio Nacional de Aprendizaje, es la institución del Estado encargada de liderar la Formación Profesional de nuestro país, y por lo tanto tiene una estrecha relación con el trabajo de los colombianos, lo que hace que se posicione como una de las entidades más comprometidas en el desarrollo del Programa de Gobierno "Más y Mejores Empleos".

Para responder a este compromiso nacional, se ha organizado y establecido el Sistema de Información para el Empleo, mediante el cual se articula la oferta y la demanda del Mercado de Trabajo, facilitando considerablemente las posibilidades de ubicación laboral de los trabajadores que se encuentran en condiciones de desempleo.

Esta es una experiencia novedosa y de gran importancia, que permite articular el Empleo con la Formación Profesional, vinculando los servicios de capacitación a las demandas reales de empresas y del país en general en materia de trabajo productivo.

Es tal la importancia de este servicio, que trasciende los límites de nuestro territorio, por lo tanto se ha propuesto la conformación de una Asociación Suramericana de Servicios Públicos, filial a AMSPE (Asociación Mundial de los Servicios Públicos de Empleo).

Es de anotar que la estrategia y los procesos utilizados por el SENA en conjunto con los aportes de los otros países participantes, contribuirán sin duda a estrechar los lazos de cooperación internacional.

## *PALABRAS DEL DIRECTOR GENERAL DURANTE LA INSTALACION DEL SIMPOSIO SURAMERICANO DE SERVICIOS PUBLICOS DE EMPLEO.*

La cita que nos congrega tiene un tema que ha ocupado la agenda internacional en la historia de la humanidad: EL TRABAJO. EL EMPLEO, la forma digna de tener una ocupación útil para nuestra familia, nuestra sociedad y nuestro país.

Estamos hoy aquí para compartir y reconocer experiencias exitosas de otros países, facilitar los lazos de cooperación, y aprovechar al máximo lo que hacemos y lo que se hace en otras latitudes.

El tema del MERCADO DE TRABAJO está en el orden del día de todos los países aquí presentes. Ninguno se ha escapado de los efectos del ajuste económico, de la desregulación comercial y de la flexibilización de los mercados de trabajo.

Es por esto que a partir de la incursión en la intermediación laboral, nos decidimos a aceptar la invitación de la AMSPE a ser sede de este evento en el que esperamos ser consecuentes con las tendencias actuales de internacionalización y trabajo compartido.

El SENA recibió la delegación para administrar la intermediación pública de empleo desde 1989 por parte del Ministerio del Trabajo y Seguridad Social. Desde ese momento emprendió la estructuración de un sistema moderno y acorde con las necesidades del mercado laboral.

Tradicionalmente, el SENA, desde su creación en 1957, ha tenido a su cargo la formación profesional para el trabajo.

Actualmente, además de formación y capacitación, se ha metido de lleno en el tema del empleo, como prioridad del gobierno del presidente ERNESTO SAMPER.





Igualmente, es preocupación manifiesta de la señora ministra del trabajo, MARIA SOL NAVIA, como respuesta a la necesidad sentida de vastos sectores del pueblo Colombiano que aspiran a tener un empleo para mejorar su nivel de vida y servirle al país en su desarrollo.

Los resultados hasta ahora obtenidos en las veinte regionales del SENA, nos indican que el esfuerzo por solucionar el desempleo no ha sido en vano. Bajo el lema **POR-SU-PUESTO** en todo Colombia se ha creado una mística entre empresarios y fuerza laboral para que recurran al SENA y permitan el cruce de información entre las necesidades del mercado y las ofertas del recurso humano calificado.

Evidentemente, no se trata solo de la cantidad de puestos que logremos conseguir, sino de la preparación y de los conocimientos que logremos brindarle a más compatriotas, pues, como lo expresó el señor PRESIDENTE durante la reciente inauguración del Centro Industrial del SENA en Neiva, el mundo no se divide ahora entre ricos y pobres sino entre los que tienen conocimientos y los que no los tienen.

El exitoso desempeño del SENA, al igual que el de muchos de los organismos de capacitación de varios países, se mantuvo por lo menos durante los primeros treinta años de su existencia.

A lo largo de este lapso, la entidad fue creciendo, ampliando su radio de acción hacia nuevos sectores, hacia nuevas modalidades y hacia nuevos clientes. Su diversificación y crecimiento la hicieron modelo de entidad de capacitación y no pocas veces un eficiente ejecutor de las políticas gubernamentales.

Sin embargo, la economía desarrollada bajo el paradigma del crecimiento hacia adentro cambió. Los niveles educativos de la población crecieron; y la organización que se había configurado en el Servicio Nacional de Aprendizaje de desfasó.

Hoy, después de un largo proceso, se ha dado una profunda reestructuración en la entidad. Se ha actualizado su esquema administrativo para permitir la participación de las instancias académicas, de los trabajadores y del Estado.

Se ha proyectado su crecimiento hacia el futuro enmarcado en la formación integral de los trabajadores de acuerdo con las necesidades económicas y sociales y se ha modernizado su forma de captar las necesidades del mercado.

## **LA EXPERIENCIA DE COLOMBIA.**

La economía de Colombia se ha abierto desde hace ya cinco años y nadie puede decir con certeza que pudo pronosticar los cambios registrados.

Entre los pronósticos se había anticipado un gran desangre del mercado laboral y desplome de la economía dada su exposición a la competencia internacional.

Si bien hubo pérdidas de puestos de trabajo, éstas no fueron del nivel nefasto que se había previsto. La tasa de desempleo se ha mantenido en estos años bajo control.

Lo que si se ha notado es que esta tasa no es un indicador suficiente para describir la gran dinámica que experimenta nuestro mercado laboral.

En 1986 el país contrató una misión de alto nivel para analizar el desempleo. Esta misión encontró los rasgos básicos de la tasa de desempleo y al analizar su composición anticipó lo que hoy se convierte en la base para enfrentar los problemas de la desocupación y sustentar la política activa del Gobierno sobre el mercado de trabajo.

En efecto, la tasa de desempleo en Colombia puede verse a través de tres componentes básicos:

El primero de tipo cíclico, originado en la escasa creación de puestos de trabajo que pueda tener la economía debido a problemas de demanda agregada típicos de las épocas de crisis. En este caso la situación muestra exceso de trabajadores sobre los puestos disponibles. Esta situación se agrava entonces en los ciclos de depresión y se atenúa en los de auge.

El segundo elemento de carácter friccional, está centrado en el tiempo invertido por las personas en los procesos de búsqueda.

La cada vez mayor complejidad de los mercados hace que no se conozca rápidamente dónde existe una demanda laboral adecuada a un trabajador específico.

El tercer componente está dado por un desfase de estructuras de oferta y demanda laboral, originado por el desencuentro entre las características y habilidades disponibles por parte de los trabajadores y las que demandan las empresas. Este desbalance configura un desempleo estructural.



El desempleo friccional exige la existencia de sistemas de información sobre puestos accequibles a una gran cantidad de trabajadores, esta es la base para la implantación de los servicios públicos de empleo: facilitar la información sobre vacantes a los sectores más desprotegidos y de más difícil vinculación laboral.

Sin embargo, frente al dinamismo de la economía actual muchas personas pierden sus empleos debido a obsolescencia de sus conocimientos, lo que hace que las entidades de formación profesional deban responder con agilidad a los requerimientos de las empresas, disminuyendo así el desempleo de carácter estructural.

De ahí la necesidad de disponer de un mecanismo de información sobre las demandas y las ofertas laborales, de un sistema que a partir de la prestación del servicio de empleo público y gratuito se ocupe de analizar la información para permitir al SENA actualizar y reorientar sus programas de formación, y a la vez, aprobar nuevos programas y capacitar a quienes padecen del desempleo estructural.

Este sistema, conectado con una entidad de formación de recursos humanos, se ha convertido en uno de los principales proveedores de información analizada sobre las características de la oferta y de la demanda.

## **QUÉ HA HECHO EL SISTEMA DE INFORMACIÓN SOBRE OFERTA Y DEMANDA LABORAL EN EL SENA.**

El Sistema de Información para el Empleo, cumple ya más de tres años de operación en todo el país. A lo largo de sus tres años de operación, ha facilitado la búsqueda de empleo a más de 120.000 trabajadores, ha recibido solicitudes para 115.000 vacantes, ha permitido la colocación de casi 28.000 personas y ha brindado orientación ocupacional a 30.000.

Las características del desempleo estructural son tales que no más del 25% de los trabajadores han conseguido emplearse. Esta falta de perfil para los puestos disponibles se ataca con medidas de formación profesional de mayor cobertura que se están incrementando gradualmente al punto de que más de 6.000 desempleados han sido capacitados en el SENA.

El servicio de empleo ha permitido comparar las disponibilidades de mano de obra con las preferencias de los aspirantes a cursos en el SENA y ha facilitado mostrarnos





las áreas en las que estamos más cortos en términos relativos a las solicitudes por cupos para estudio.

En el presente año y luego de la cooperación facilitada por el Gobierno Canadiense, señalamos un derrotero para iniciar un proceso de actualización de la clasificación nacional de ocupaciones que permita, al igual que ya lo han hecho en Canadá y Estados Unidos, disponer de mecanismos más amplios de descripción ocupacional, dejando atrás las tradicionales nomenclaturas digitadas a que siempre echamos mano.

Esto debe poner a tono a las entidades de formación profesional con mercados de trabajo, donde la preocupación ya no es el empleo sino la empleabilidad y donde más que la capacitación se requiere la calificación de los trabajadores para un cambiante mercado en el que se deben insertar con condiciones de creatividad, habilidades para pensar y resolver problemas, actitud favorable hacia el trabajo en equipo, competitividad y preocupación por su constante actualización y conciencia de ciudadano.

Los invito muy cordialmente a realizar una reflexión sobre las experiencias y vivencias que nos van a presentar los países participantes en este Simposio Suramericano de Servicios Públicos de Empleo. No cabe duda que todo ello nos enriquecerá para ponerlo en práctica en cada una de nuestras naciones, con la misma mira: generar oportunidades de empleo productivo para nuestra población.

Todos esperamos que este simposio sea recordado no por haber sido uno más, sino porque haya sido el que definitivamente inició una nueva etapa en los servicios públicos de empleo.

**MUCHAS GRACIAS.**









LIONEL DIXON \*

## DISCURSO DEL PRESIDENTE DE AMSPE

Este Simposio es una expresión vívida de cooperación internacional y al mismo tiempo un ejemplo de la Asociación Mundial de Servicios Públicos de Empleo en funcionamiento. La cooperación internacional y la Asociación Mundial de Servicios Públicos de Empleo están inevitablemente entrelazadas y quisiera aprovechar los próximos minutos para hablar sobre la cooperación internacional y la Asociación Mundial.

Hasta el más grande y más exitoso de los servicios de empleo tiene problemas de vez en cuando. Muchas innovaciones valiosas se encuentran a menudo en los servicios de empleo que deben improvisar para superar a veces una escasez abrumadora de recursos. No hay un modelo para establecer y mantener un servicio de empleo exitoso. Tampoco se debe definir la expresión "cooperación internacional" como una relación entre donante y cliente.

Una verdadera cooperativa de servicios de empleo es el medio obvio para asegurar una verdadera cooperación entre los servicios de empleo.

El objeto de la cooperación entre servicios de empleo es juntar lo que se ofrece y lo que se necesita.

Tal como mencionara antes, tradicionalmente, la cooperación internacional quería decir de ordinario la transferencia de tecnología y/o conocimientos técnicos entre el servicio de empleo donante y un servicio de empleo cliente, ya sea financiada directamente por el donante o por un intermediario tal como el Banco Mundial. Sin

---

\* *Presidente de AMSPE*



embargo, hay muchos campos en los cuales podrían iniciarse, o aumentarse enormemente, una cooperación bilateral o multilateral, a pesar de las barreras impuestas por las diferencias de orden cultural, lingüístico, o económico o por las distancias geográficas.

La cooperación puede incluir información sobre el mercado laboral, intercambio internacional de mano de obra; perfeccionamiento y adaptación industrial de la fuerza laboral; así como capacitación y perfeccionamiento del personal del servicio de empleo.

En este punto, estoy seguro de que ustedes estarán de acuerdo conmigo en que la cooperación internacional puede y debe ser mucho más que reunirse cada dos o tres años para intercambiar opiniones. Hay muchos beneficios para un servicio de empleo por la inversión que hace en la cooperación internacional con sus servicios de empleo homólogos. Una cooperación funcional, que proporcione beneficios a los servicios participantes, requiere un medio eficaz.

La Asociación Mundial de Servicios de Empleo, la cual tengo el honor de presidir, es en mi opinión el medio y de hecho una cooperativa mundial de servicios públicos de empleo. Quisiera tomarme unos minutos para hablar sobre su historia y los fines para los cuales fue creada.

En primer lugar, permítanme establecer claramente que nuestra Asociación fue creada por los servicios públicos de empleo y para los servicios públicos de empleo. En octubre de 1988, se unieron seis servicios de empleo para crear la Asociación. En mayo de 1989, se formó el primer Comité Directivo compuesto por 12 miembros.

Una de las principales actividades de la Asociación es la organización de simposios internacionales regionales. Por supuesto, hemos coauspiciado este Simposio de Sudamérica aquí en Colombia. En mayo de 1990 coauspiciamos un Simposio Internacional en Canadá. En abril de 1992 coauspiciamos el Simposio Centroamericano de Costa Rica. En septiembre del año pasado, coauspiciamos en Beijing, China, un Simposio para todos los servicios de empleo de la región Asia Pacífico.

Todos los años estamos coauspiciando cuatro talleres más pequeños en diversas partes del mundo. Los temas de estos talleres incluyen medición del rendimiento, dirección de servicios de empleo, migración internacional y orientación.



Tal como se determina en los Estatutos de la Asociación, nuestra primera asociación regional está en América Central, cuyos miembros son los servicios de empleo de esa zona. Tiene una secretaría permanente en San José, Costa Rica, en las manos capaces de mi estimado colega, el Director Nacional de Empleo, Mario Villalobos, y la Asociación Regional también realiza actividades y organiza talleres técnicos locales.

En este momento la Asociación tiene más de 50 estados miembros distribuidos en muchas partes del mundo, pero lamento decir que hasta la fecha tenemos solo cuatro miembros de América del Sur, país sede Colombia, Argentina, Ecuador y Venezuela. Este es un asunto que requiere cierta atención de parte de la Asociación y mía. Espero que el resto de los países de la zona seguirán la dirección dada por el país sede que considera su ingreso y participación como una inversión para el futuro de sus servicios de empleo. Espero que algún día, pueda haber, tal como en América Central, una Asociación Regional en América del Sur, pero para lograr eso primero es necesario que hayan más miembros individuales en la Asociación.

La Asociación Mundial, como cooperación, pide que haya un compromiso, para comenzar y para continuar. Además, tal como la cooperación, exige inversión, dedicación de tiempo, inversión de recursos y lo que es más importante inversión de su propio interés.

Tal como dije al comenzar, la Asociación Mundial y la actividad de cooperación internacional entre los servicios públicos de empleo están íntimamente interrelacionadas porque por supuesto, la primera, la AMSPE, fue establecida por los servicios de empleo para facilitar la segunda. La Asociación es nuestro vehículo para fomentar la cooperación internacional entre los servicios públicos de empleo. Si deseamos hacer que la cooperación internacional funcione, nosotros, los servicios públicos de empleo, debemos defender el profesionalismo, la continuidad, la generosidad y el respeto mutuo. Somos profesionales, somos colegas y debemos trabajar en conjunto.







**MARIA SOL NAVIA VELASCO \***

## **INAUGURACION DEL SIMPOSIO SURAMERICANO DE SERVICIOS PUBLICOS DE EMPLEO**

Señor Lionel Dixon, Presidente de la Asociación Mundial de Servicios Públicos de Empleo. Señor Ministro del Trabajo de Bolivia, señores representantes de Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, Perú, Paraguay, Uruguay y Venezuela, señor Mario Villalobos representante de Costa Rica, señora Adelina Cobo de Guerrero, Viceministra de la Juventud. Señor Carlos Hernán Peñaloza, Director del Servicio Nacional de Aprendizaje SENA. Señoras y señores asistentes al simposio:

### **LOS ORÍGENES DE LA INTERMEDIACIÓN LABORAL**

Desde tiempos inmemoriales, quizá desde el momento en que el ser humano se organizó socialmente, la intermediación comercial fue una de las más importantes actividades. La identificación de necesidades y de los medios para satisfacerlas, le permitió descubrir a nuestros antepasados la importancia de disponer a tiempo de los recursos necesarios para cualquier actividad.

De hecho, el comercio antiguo no solo se refirió a bienes, también se ocupó de la movilización de trabajadores hacia regiones en las que se les requería. De esta forma se manejó a los trabajadores en algunos estadios tan antiguos como la esclavitud, las levas y la revolución industrial en los albores del llamado capitalismo salvaje.

A través del tiempo, las diferentes formas de consecución de recursos humanos habían tenido un carácter marcadamente mercantilista. Sólo hasta el presente siglo y luego de la primera guerra mundial, esta manera de manejar el talento humano quedó descalificada. Es así como el Tratado de Versalles declaró abiertamente que el trabajo no es una mercancía y generó la Organización Internacional del Trabajo.

---

\* *Ministra de Trabajo y Seguridad Social de Colombia.*



La intermediación laboral se establece posteriormente a instancias de la OIT, como medio para mantener o garantizar empleo a la mayoría de la población y utilizar adecuadamente los recursos de la producción en las empresas.

Hoy en día, los servicios públicos de empleo se han consolidado como herramientas de las políticas activas de empleo en por lo menos 77 países que han ratificado los convenios internacionales de la OIT en la materia.

## **LA GLOBALIZACIÓN Y LOS MERCADOS DE TRABAJO**

Sin embargo, la filosofía acerca de la intermediación pública de empleo, que data de los años cincuenta, no escapa a los impactos que ha tenido sobre el mundo la creciente globalización, el derrumbe de las barreras al comercio, la redefinición del papel del Estado y el acelerado ritmo del cambio tecnológico.

Muchos de estos cambios han replanteado las tradicionales formas de relación entre el Estado y los particulares y de ello no escapa la concepción que se tiene acerca del papel que deben jugar los servicios públicos de empleo.

A medida que los mercados de trabajo crecen, la información acerca de quienes buscan empleo, de quienes demandan trabajadores calificados y de las necesidades de calificación laboral, resultan más difíciles de apreciar y detectar.

Desde el punto de vista de los trabajadores, un mercado laboral moderno y unas mayores condiciones de movilidad regional les dificultan tomar decisiones óptimas sobre las áreas en que les resultaría provechoso capacitarse. En las grandes y medianas ciudades los desempleados tienen mayores tiempos de búsqueda y requieren más información sobre puestos de trabajo disponibles.

Desde la óptica de los empleadores, la necesidad de ser competitivos y enfrentar exitosamente los retos con otros productores internacionales, hace imperioso contar con los trabajadores necesarios en el menor tiempo y en la cantidad y calidad justas.

Para el país, los niveles de productividad mundial a los que nuestras naciones se enfrentan, hacen que no se pueda permitir el desaprovechamiento de hombres y mujeres desocupados y plantas de producción o empresas de servicios a media marcha.

La rápida globalización y el acelerado cambio tecnológico hacen obsoletos los conocimientos de trabajadores que aprendieron sobre la base de la destreza física y,



simultáneamente, plantean crecientes demandas por trabajadores con capacidad de análisis y reflexión, con la habilidad de resolver problemas y tomar decisiones, con mejor disposición hacia el trabajo en grupo y la creatividad. Bajo estas circunstancias, un trabajador requiere actualizar sus conocimientos en lapsos menores a cinco años; más de ocho veces durante su vida laboral.

Las condiciones de trabajo y la flexibilización creciente en las normas de contratación, permiten ahora una mayor movilidad y a la vez exigen que se tenga a la mano más información sobre oportunidades laborales y sobre trabajadores disponibles.

En las condiciones actuales, la mayor movilidad, la rápida obsolescencia y las nuevas características de los trabajadores hacen que el ritmo al que cambian las necesidades por mano de obra sea más veloz que la respuesta dada por el aparato educativo, sobre todo si este último recibe en forma tardía los mensajes de cambio.

El desempleo empieza a exhibir características paradójicas; en efecto, muchas veces se pierden posibilidades de colocación laboral por falta de candidatos idóneos, y permanecen trabajadores parados por largos lapsos por falta de información sobre oportunidades abiertas. En Colombia desde 1986, se tipificó un componente estructural y un componente friccional de la tasa de desempleo. El primero se conforma por el desbalance entre la estructura de la oferta y la demanda laboral y el segundo por el tiempo de búsqueda de los trabajadores hacia empleos adecuados.

En resumen, los países de América del Sur, antes que al empleo nos enfrentamos al reto de ampliar la empleabilidad de nuestra gente y de pasar de la calificación laboral a la generación de competencia laboral.

## **EL ESTADO RECIENTE DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE EMPLEO**

Los servicios públicos de empleo, dado su carácter de gratuidad, han recibido principalmente las ofertas de trabajo de aquellos a quienes les resulta más difícil la vinculación laboral y se han centrado en facilitar la información sobre vacantes que también han resultado de difícil provisión a los empleadores.

En Colombia, el servicio de empleo hasta hace tres años se desarrolló con el objeto de servir de bolsa de vacantes y de personas en busca de empleo. Nos privamos de la gran utilidad de esa información para facilitar el reconocimiento de las características ocupacionales de nuestra fuerza laboral y obrar con el criterio de planificar los



recursos humanos y no solo conformarnos con reconocer los síntomas del desempleo. Al igual que en esferas como la investigación, los negocios y la competencia exitosa, el factor clave para definir quién va primero y quién lo sigue es la información. Ocurre que con una mejor y más rápida información sobre las oportunidades del mercado se puede acortar el tiempo de búsqueda de los trabajadores, se pueden detectar los desequilibrios entre las características de quienes buscan empleo y las necesidades de quienes pudieran contratarlos, se pueden orientar en mejor forma las políticas de capacitación laboral y reconocer las tendencias del mercado.

Con este criterio presente, desde 1992, el SENA, la entidad estatal de capacitación de los recursos humanos, asumió la función de administrar la intermediación pública de empleo con un criterio de sistema de información sobre la oferta y la demanda laboral de modo que no solo se atacan los síntomas, sino que analizando la estructura de la oferta y la demanda se obra en el mediano plazo sobre las causas y se atacan las deficiencias de recursos calificados en las áreas en que se detecta escasez de personal.

## **LA NECESARIA MODERNIZACIÓN DE LA POLÍTICA LABORAL Y SU IMPACTO EN LOS SERVICIOS DE EMPLEO**

El tradicional monopolio del Estado en materia de intermediación y colocación laboral puede ceder paso ahora, a una acción coordinada y complementada sobre la información del mercado laboral. Esta información es necesaria para facilitar la colocación no solo con una visión cortoplacista sino con la posibilidad de corregir en el mediano plazo las diferencias estructurales entre la oferta y la demanda laboral.

Los avances de las teorías sobre el empleo han de reconocer las características de la desocupación laboral y a su vez planear en mejor forma las políticas del Estado tendientes a minimizar el desempleo.

En Colombia todavía sentimos el coletazo de la transición demográfica de los años setenta. En efecto, la población que conforma la oferta laboral ha venido creciendo a un ritmo importante. Hoy, cerca del 60% de la población en edad de trabajar esta empleada o buscando empleo.

El 70% de nuestra población económicamente activa es menor de 40 años. Adicionalmente, el espacio laboral cada vez más se abre a la mujer trabajadora que hoy en día es el 42% de nuestra fuerza laboral.

La tasa de desempleo de Colombia ha estado en los últimos cinco años estabilizada: alrededor del 10%. El estudio de su composición nos ha permitido reconocer que se compone de varios factores los cuales una vez entendidos permiten atacar el problema por la base y no por los síntomas como en muchas ocasiones sucedía.

En efecto, una buena parte del desempleo está conformada por aquellos quienes a pesar de encontrar oportunidades laborales abiertas, no reúnen los requisitos de calificación laboral necesarios. Este desempleo generado en desbalances estructurales entre la oferta y la demanda puede afectar hoy a 5 de cada diez desempleados.

Su origen se encuentra fácilmente en deficiencias del sistema educativo y de capacitación laboral, por la gran cantidad de jóvenes que desertan de la educación media y los que aun terminando el nivel de bachillerato, no consiguen ingresar a la educación superior técnica o universitaria.

Los datos del servicio de empleo del SENA muestran cómo el 67% de quienes acuden a buscar empleo, solo disponen de la terminación de su educación media, el bachillerato. También, el 54% de los desempleados que llegan al servicio del SENA son mujeres, que en nuestro país como en toda América y el mundo han empezado a participar más activamente en la vida económica.

Otra proporción importante aunque más pequeña que la anterior, del desempleo en Colombia, está dada por aquellos que se encuentran en periodo de búsqueda. Este desempleo se origina en la falta de información de los aspirantes o cesantes sobre las vacantes abiertas y podría agravarse por la falta de una búsqueda ordenada de empleo. La fricción laboral en esta búsqueda plantea un período de desempleo que en promedio en Colombia excede cinco meses.

Las imperfecciones de información en el mercado de trabajo requieren justamente de sistemas de aviso a la oferta y la demanda sobre vacantes y mano de obra disponibles. Este es, justamente, uno de los papeles que tradicionalmente se ha asignado a los servicios de empleo, en la línea de ayudar a los más desfavorecidos en la búsqueda.

Al sistema de información para el empleo del SENA acuden en búsqueda de puestos de trabajo un gran volumen de bachilleres, que generan el 67% de las solicitudes de trabajo. Además, las mujeres representan el 54% de los desempleados que han llegado a este servicio. Se denota así la falta de preparación laboral de los jóvenes que se encuentran afectados por el desempleo, agravada por su gran volumen y por la dificultad que tienen para ingresar a la educación superior.



También, la población pobre, a la que más deben llegar los beneficios de las políticas sociales, se ha visto tradicionalmente excluida del empleo formal y ha hecho crecer en nuestros países un importante segmento de informalidad, subempleo y desempleo abierto.

Pero, volviendo al tema del desempleo estructural, la falta de coincidencia entre oferentes y demandantes de empleo se ha acentuado por las rápidas situaciones de cambio que se profundizaron luego de la adopción de las medidas de apertura económica, reestructuración y desregulación que adoptó Colombia. La irrupción de nuevas tecnologías, la flexibilización de la legislación laboral y el cambio en las habituales relaciones de vinculación, también exigen con más frecuencia la renovación de las habilidades y conocimientos de los trabajadores.

Las necesidades de los empleadores han cambiado rápidamente y no ha respondido con igual velocidad el sistema educativo y de capacitación. Esto agrava las diferencias estructurales y hace necesarias medidas como las que está aplicando el gobierno actual, configurando una política activa de empleo y capacitación de los trabajadores.

### **LA POLÍTICA ACTIVA EN EL CAMPO LABORAL: MÁS Y MEJORES EMPLEOS**

El primer elemento que conforma la política laboral de Colombia es el de facilitar el acceso al empleo a los segmentos más pobres de la población. Se ha conformado un plan de generación de empleos que facilitará la creación de por lo menos un millón quinientos mil nuevos puestos de trabajo. En esta meta se han incluido programas especiales de empleo que apoyarán la vinculación laboral de unos 220 mil trabajadores de los sectores más pobres en zonas urbanas y rurales.

Una herramienta clave para la lucha contra el desempleo causado por inadecuación entre oferta y demanda, el desempleo estructural, es ahora el servicio público de empleo que bajo la administración del SENA se ha tornado en un sistema de información sobre oferta y demanda laboral.

Fundamentado totalmente en una labor de intermediación íntegramente computarizada que funciona en 23 capitales del país, este servicio facilita el conocimiento de oportunidades laborales abiertas a quienes a él acuden. En esto no se diferencia mucho de los servicios tradicionalmente conocidos. Lo novedoso para Colombia ha sido su funcionamiento dentro de una institución de formación para el trabajo: el SENA.



De este modo, el servicio de empleo, a partir de una metodología de análisis, permite establecer las necesidades de formación de los desempleados y canalizar ágilmente éstas hacia la programación de acciones de capacitación. También, al detectar las características de los puestos de trabajo vacantes, permite establecer los perfiles requeridos, los ajustes a los programas y contenidos de formación.

En síntesis, este sistema de información para el empleo, actúa no solo acortando el tiempo de búsqueda, sino que en el mediano plazo incide en la disminución de las deficiencias estructurales del mercado laboral a través de la capacitación.

De modo complementario, esta información es compartida con el sector privado y con entidades educativas de buen nivel que estén interesadas en que el SENA reconozca la calidad técnica de sus programas y de este modo se amplía la cobertura de formación profesional de buena calidad y oportuna a las necesidades de la economía.

El SENA ha sido dotado de un eficiente mecanismo de contacto con el mercado y de las herramientas para que empiece a abrirse a la competencia de otros entes de formación públicos y privados. Las necesidades de capacitación laboral que se detecten y que afecten sectores o subsectores específicos de empresas podrán ser atendidas específicamente mediante convenios con el SENA que permitirán aportar conjuntamente con el sector privado, recursos para montar programas de capacitación que apoyen el desarrollo de la competitividad del talento humano y por ende de las empresas y el país.

La profunda reorganización a que fue sometido el SENA ha permitido que podamos facilitar la capacitación de unos 120.000 jóvenes pobres y desempleados, a quienes se les reconocerá en los próximos cuatro años, becas de formación para que puedan sufragar sus gastos básicos de manutención en tanto se capacitan adecuadamente para el trabajo productivo.

La antigua modalidad del contrato de aprendizaje, practicada en casi todos los esquemas de formación para el trabajo en América Latina, se ha modernizado así, permitiendo duraciones más sintonizadas con las necesidades de las empresas y facilitando el acceso a los menos favorecidos.

Nos encontramos así con un mercado laboral muy dinámico, de constantes y variadas exigencias, donde se matizan las necesidades de los tradicionalmente marginados, con las de quienes pudiendo avanzar más en la vida educativa se encuentran tarde o temprano con el desempleo.



Colombia ha desarrollado una propuesta de modernización de su servicio público de empleo, lo ha integrado con la formación de recursos humanos, pasó de ser así un paleador a un solucionador, de atender con visión cortoplacista de colocación laboral a una visión de mediano y largo plazo de facilitador de la recalificación y capacitación básica de nuestro talento humano.

Esperamos poder compartir con ustedes esta experiencia y por supuesto enriquecernos con las enseñanzas que, estoy segura, encontraremos al escuchar a nuestros queridos invitados internacionales a lo largo del simposio que hoy se inicia.

Me resta expresar a nombre de Colombia nuestro agradecimiento a la cooperación técnica del gobierno español con quienes iniciamos hace ya cinco años esta experiencia y a la más reciente cooperación de la Asociación Mundial de Servicios Públicos de Empleo, a cuya iniciativa y a cuya chequera debemos en buena parte la realización de este simposio.

JUAN CARLOS GUATAQUI \*

## MERCADO DE TRABAJO EN COLOMBIA, POLITICA DE EMPLEO Y ACCIONES EN MARCHA

### 1. Diagnóstico de la situación laboral

El mercado laboral urbano mostró una tendencia favorable luego del deterioro de la situación laboral a inicios de los años ochenta. La evolución positiva de la economía permitió absorber la ampliación de la oferta de fuerza de trabajo generada por el aumento de la población en edad de trabajar y la participación laboral de la misma. A la par de la mejora cuantitativa del empleo se dio una mejora cualitativa, al descender los niveles de informalidad (disminuyó del 49,3% en 1988 al 47,7% en 1992) y aumentar ligeramente la estabilidad laboral (el empleo asalariado en empresas privadas medianas y grandes creció en su participación en el empleo total al pasar del 31,8% en 1988 al 35,5% en 1992).

Sin embargo, la coyuntura laboral urbana de 1993 y 1994 ha mostrado síntomas de transformación. Una caída del ritmo de crecimiento del empleo en las principales ciudades, y que posteriormente se ha hecho extensiva a ciudades intermedias se ha combinado con un nivel de desempleo urbano que oscila entre el 8 y 10%, y que para las tres principales ciudades del país (Bogotá, Cali y Medellín) muestra un carácter estructural.

Para estas tres ciudades el desempleo, al ser analizado junto con el aumento de los ingresos reales de los trabajadores más calificados y el menor ritmo de crecimiento del empleo, parecen indicar desequilibrios entre la oferta y la demanda laboral, es decir, la inexistencia de niveles o tipos de calificación que colmen las expectativas de los empresarios.

---

\* *Director Técnico de Empleo, Ministerio de Trabajo, Colombia.*



En cuanto al empleo rural, la dinámica de la actividad agrícola ha sido el principal determinante de su comportamiento. La crisis agropecuaria redundó en la pérdida de cerca de 230.000 puestos de trabajo en las zonas rurales del país entre 1991 y 1993, fenómeno que se presentó a la par con la caída de los ingresos reales y el aumento de los niveles de pobreza.

Sin embargo, el principal problema del empleo rural no parece estar referido al desempleo abierto sino a la calidad del empleo determinada por los ingresos de los ocupados. En el sector rural, el porcentaje de población bajo la línea de indigencia aumentó del 26,7% al 31,2% entre 1991 y 1992, y dicho patrón de aumento se presentó en todas las regiones del país.

A modo de resumen se pueden citar los siguientes elementos como aspectos prioritarios para tener en cuenta de la política de empleo:

- La situación económica ha sometido al mercado laboral a una intensa recomposición sectorial, ocupacional y regional.

- Los bajos ingresos de los nuevos ocupados conllevan a preocupaciones sobre la calidad del nuevo empleo generado.

- El mercado laboral urbano parece estar mostrando elementos relacionados con el desempleo estructural: por una parte, el desempleo permanece alto en sectores específicos de la población, en especial jóvenes y mujeres de escolaridad media y estrato bajo, y la oferta de trabajadores con las calificaciones requeridas por el mercado está escaseando.

De los anteriores aspectos pueden derivarse los principales lineamientos de la política de empleo: una política macroeconómica dirigida al crecimiento económico con estabilidad combinada con una política laboral basada en políticas de recalificación laboral y programas de empleo de emergencia.

## **2. La política de empleo en "El Salto Social" - Plan Nacional de Desarrollo 1994-1998.**

Para el actual gobierno el empleo productivo es el mayor reflejo del equilibrio entre el desarrollo económico y el desarrollo social. Por una parte, las diversas manifestaciones de deterioro de la situación laboral tales como subempleo, desempleo, y otras, son manifestaciones de la brecha existente entre la contribución de todo el





potencial productivo de la fuerza de trabajo, y la subutilización del mismo, y como tal constituyen signo claro de desequilibrio económico. Por otro lado, los bajos ingresos derivados del desempleo o del empleo precario redundan en marginamiento social y bajos niveles de bienestar.

Por lo tanto, la política laboral debe enfrentarse desde dos frentes: el crecimiento económico debe generar más y mejores oportunidades de empleo productivo, y el desarrollo social debe sustentarse en el incremento del capital humano necesario para llenar las oportunidades laborales ya mencionadas. El desarrollo del país debe basarse por lo tanto en la coordinación e interacción de las dos estrategias.

La estrategia económica hace referencia a tres elementos: una política macroeconómica basada en la estabilidad del comportamiento económico; estímulo a la competitividad mediante la generación de condiciones internas adecuadas para continuar la apertura y generar crecimiento económico; y una política activa de empleo dirigida al uso efectivo del crecimiento en la generación de puestos de trabajo, combinado con el mejoramiento del Sistema de Formación Profesional, los servicios de intermediación laboral, y de programas especiales de empleo de emergencia dirigidos a poblaciones vulnerables y regiones en crisis.

A su vez, la estrategia social contempla dos tipos de acciones: por una parte la elevación del nivel educativo de la población y en general de las condiciones de vida de la misma, y por otra una política de fomento a la economía solidaria y a la pequeña propiedad.

## **METAS**

- Generación de 1'500.000 nuevos puestos de trabajo. Dicha generación se desarrollará mediante los siguientes mecanismos:

Un programa de Modernización económica, que combinado con el Plan Estratégico Exportador permitirán la generación de empleos mediante la modernización industrial por ramas productivas (170.000) y el Plan de Modernización Agropecuaria (200.000).

El gasto público en infraestructura y el programa de vivienda de interés social generarán a través del sector construcción 80.000 empleos directos.

El ritmo de crecimiento del PIB, de 5,6% anual, desarrollará la actividad comercial permitiendo allí la creación de 410.000 empleos, 510.000 en servicios privados, 110.000 en servicios del gobierno y 9.000 en servicios públicos.





## Los programas especiales de empleo

\* Capacitación para el trabajo con subsidio al desempleo (seis meses por persona, 123000 personas en cuatro años)

\* Atención a problemas críticos de desempleo (Empleo rural de emergencia), 110.000 empleos directos en cuatro años bajo la responsabilidad del Fondo-DRI y de los municipios, en el marco del sistema nacional de cofinanciación. Plan de empleo urbano de emergencia (110000 empleos directos entre 1995 y 1998 ejecutado por la Red de Solidaridad Social y los municipios.)

- Desarrollo de la Red de incorporación al trabajo mediante una formación profesional dirigida a los requerimientos futuros del mercado laboral, que funcionará de modo complementario con una modernización de los mecanismos de intermediación laboral. El componente público de dicho mecanismo será expuesto posteriormente en este simposio.

- Mejora de la competitividad y condiciones de empleo en las pequeñas unidades productivas: La política de apoyo a la micro y pequeña empresa, basada en la modernización productiva generará en los sectores comercial, industrial y de servicios privados un total de 350.000 nuevos empleos.

- Fortalecimiento institucional referido a la reestructuración del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social para fortalecer su papel como formulador de políticas y normas de empleo, junto con políticas particulares del Departamento Nacional de Planeación y Colciencias, dirigidas a la potenciación de iniciativas investigativas que permitan identificar problemas particulares del mercado laboral.

### 3. Acciones en marcha

Una política de empleo no puede ser desarrollada sin un sistema de monitoreo adecuado, en especial uno que describa con la suficiente oportunidad y eficiencia el comportamiento regional del mercado laboral, criterios ante los cuales se ha mostrado sumamente débil el sistema estadístico actual. Por otra parte, las iniciativas contenidas en el Plan de Desarrollo no tendrán una aplicación efectiva sino se dirigen a aquellas regiones o sectores que efectivamente las necesitan y sin un seguimiento adecuado del comportamiento de las entidades ejecutoras de los programas.



Para tales efectos el Ministerio de Trabajo está desarrollando las siguientes acciones:

-Estudios piloto sobre los mercados de trabajo regionales y locales buscando caracterizar el comportamiento de las diversas regiones del país, y dirigir políticas particulares para cada una de ellas.

-Junto con el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) y el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) se desarrolla actualmente el replanteamiento de la Clasificación Nacional de Ocupaciones, buscando afinarla como instrumento clave de la intermediación laboral.

-Dentro de la puesta en marcha del Sistema Estadístico Nacional y Territorial del Dane, se desarrollan acciones para poner en marcha el Comité Estadístico de Empleo, como ente director y recolector de la información laboral existente en el país.

-Junto con el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) se adelantan esfuerzos para configurar la Red de Incorporación al Trabajo, buscando unificar la información de intermediación laboral existente en el mismo Sena, las empresas de servicios temporales de empleo y las bolsas de empleo.

-Dentro de las responsabilidades asignadas al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, y referidas al seguimiento y coordinación de los aspectos laborales en el Plan de Desarrollo se adelanta el diseño y puesta en marcha de un programa de seguimiento al Plan de Empleo, tratando de establecer el comportamiento de los diversos componentes del mismo, en cuanto a su ejecución presupuestal, su regionalización, indicadores de gestión y los efectos que sobre la generación de empleo está teniendo cada uno de los programas.





JOSE WURGAFT \*

## LA GLOBALIZACION DE LA ECONOMIA Y EL MERCADO LABORAL EN AMERICA LATINA

### INTRODUCCIÓN

Quiero felicitar al Ministerio del Trabajo de Colombia, al SENA y a la AMSPE, por la iniciativa de convocar y organizar este simposio que abre una oportunidad para intercambiar experiencias entre los servicios públicos de empleo de los países de América del Sur. La región está viviendo un proceso de cambios que determina intentos de búsqueda y experimentación en los países; las oportunidades para conocer lo que se está haciendo, lo que está dando resultados -y también lo que no está dando resultados- son de una gran importancia.

Quiero además agradecer la invitación a la OIT que nos permite estar ahora con ustedes.

Se nos solicitó exponer sobre los efectos de la apertura y la internacionalización en el mercado del trabajo de los países de América Latina. Me permitiré desarrollar esta exposición en tres partes: En primer lugar, consideraré el proceso de apertura, de globalización y de transformación productiva, y sus efectos en el empleo y el mercado de trabajo en América Latina.

En segundo lugar, me referiré a experiencias recientes en el tratamiento de los temas laborales en su relación con el comercio internacional, en especial en procesos de integración económica

Finalmente, expondré algunos conceptos respecto a lo que las nuevas condiciones de las economías de los países de la región implican para los ministerios de trabajo en general y, en particular, para los servicios de empleo y la capacitación.

---

\* Representante de la OIT.



### **A. *Los efectos de la globalización en el mercado del trabajo***

América Latina viene experimentando un proceso de cambios desde mediados de la década anterior, que en los años 90's se están intensificando y generalizando.

¿En qué consisten estos cambios?

Por una parte, los países de la región se orientan hacia economías de mercado, menos intervenidas y reguladas que lo que fueron en el pasado. Al mismo tiempo, son economías crecientemente privatizadas, en las cuales disminuye la importancia del sector público como productor de bienes y servicios y, en general, se reduce el tamaño del Estado.

El doble proceso de menor regulación y de privatización implica, en el mercado del trabajo, condiciones "más duras", más difíciles que las que prevalecían en economías protegidas, orientadas a la sustitución de importaciones.

Por otra parte, el proceso de cambios tiene una connotación externa. Los países se están insertando en la economía mundial a través de varias vías simultáneas: La más importante ha sido sin duda, la reducción unilateral de aranceles y restricciones al comercio.

Si consideramos países de América Latina que representan más del 90 por ciento de las importaciones de la región y analizamos la evolución de sus aranceles y restricciones al comercio, encontramos que todavía, en 1985, hace muy pocos años, el promedio de los gravámenes era más o menos del 35 por ciento, con aranceles máximos del orden del 100 por ciento y con una gran dispersión de tramos arancelarios. Sólo siete años después, en 1992, esos mismos países tenían un promedio de gravámenes del 14 por ciento, con máximos del 22 por ciento y una considerable reducción de los tramos arancelarios.

La segunda vía por la cual está operando la inserción en la economía mundial, es la participación y adhesión de los países a las negociaciones del GATT y la ratificación de su incorporación a la nueva Organización Mundial del Comercio. Esta vía significa asumir un compromiso hacia un comercio más liberalizado y también la posibilidad de tener un acceso más fácil y libre a los mercados del mundo.



La tercera vía la constituyen los procesos de integración regional, que han tenido a partir de 1990, un auge sin precedentes en los intentos anteriores. Se han firmado nuevos acuerdos de grandes proyecciones, como son el TLC de América del Norte, el MERCOSUR y el Grupo de los Tres. Se han reactivado esquemas anteriores, por ejemplo, la reciente aprobación del arancel externo común del Grupo Andino, la creación de un subgrupo más dinámico en el Mercado Común Centroamericano, y la suscripción de numerosos acuerdos bilaterales dentro del marco de la ALADI.

Varios factores explican este auge del proceso de integración. Uno, es que los países han logrado un mayor grado de homogeneidad. En lo político, porque actualmente tienen regímenes democráticos que facilitan la aproximación y las negociaciones. En lo económico, porque sin perjuicio de las diferencias, las grandes orientaciones son similares.

Un segundo factor explicativo está en el éxito relativo que los países de la región venían alcanzando desde fines de los años 80, en el equilibrio de corto plazo, lo cual les permitía no sólo preocuparse del ajuste sino de su desarrollo de mediano y largo plazo. En esta perspectiva, la integración se percibe como un medio para el crecimiento autosostenido, con base en las exportaciones y en la producción competitiva.

¿Qué efectos está produciendo el proceso de apertura e integración?

Casi sin excepciones, en los países de América Latina las exportaciones están creciendo más que el producto. Son un factor dinámico para el crecimiento económico.

Las exportaciones entre los países que son socios en procesos de integración están creciendo más rápido que las exportaciones totales.

Las exportaciones de manufacturas han crecido más que las exportaciones en promedio, y la información parcial disponible indica que este mayor crecimiento de las exportaciones de manufacturas se ha dado especialmente al interior de los acuerdos de integración, lo cual es otro factor que refuerza el interés por estos procesos.

Pero, ¿qué resultados ha tenido todo esto en la situación laboral?

En un proceso de apertura y de integración, lo que se espera es que junto con el crecimiento del comercio y del producto se logre un aumento del empleo productivo. Sin embargo, los efectos positivos no son automáticos ni iguales en todos los países



ni entre todos los sectores. Cambia la composición del producto y del empleo, y mientras éstos se expanden en algunos sectores en otros se reducen.

La experiencia reciente en América Latina muestra que, no obstante el crecimiento de las exportaciones, los efectos netos sobre el empleo no han sido suficientemente dinámicos. La ocupación ha crecido lentamente y los cambios en la composición muestran una mayor participación de empleos de inferior calidad. Entre 1990 y 1993, cuatro de cada cinco nuevos empleos en América Latina se crearon en el sector informal urbano, que no está constituido por actividades que se relacionan generalmente con las exportaciones o con la producción de bienes transables.

Aun cuando ésta ha sido la evolución del empleo en la región durante los últimos años, no es posible derivar conclusiones absolutas referentes a los méritos o desventajas de la estrategia de desarrollo en aplicación.

Hay varios factores que es necesario considerar: en primer lugar, que el proceso de apertura es todavía muy reciente en la mayoría de los países de la región, de manera que no ha habido tiempo suficiente para que se produzcan muchos de los efectos positivos sobre el empleo.

En segundo lugar, que las políticas de apertura y cambio estructural coincidieron generalmente con medidas de estabilización de corto plazo que provocaron resultados recesivos, que frecuentemente desvirtuaron, en las cifras totales, los efectos positivos de la estrategia de crecimiento exportador.

Por último, hay que resaltar que el proceso de apertura en los países de América Latina coincidió con recesión o crecimiento lento en los países desarrollados, lo que también debilitó los efectos positivos de la apertura.

Cabe esperar que el efecto sobre el empleo sea mayor a medida que los países vayan superando la etapa de transición. No obstante, es indispensable que los países estén en condiciones de aplicar políticas que faciliten la reasignación de los factores productivos, especialmente de los recursos humanos, y que apliquen políticas e instrumentos que permitan reducir los costos sociales del período de transición.

Otro resultado del proceso de apertura en el mercado del trabajo se refiere al cambio en los fundamentos de las relaciones laborales, respecto a los que predominaron en las economías protegidas. Actualmente no existe la posibilidad de intervenir, ni de



administrar el mercado del trabajo como era posible con el modelo de economías cerradas. Ahora los niveles de empleo y de salarios dependen de la capacidad para competir.

En este nuevo contexto de relaciones laborales, se aprecian en América Latina dos tipos de tendencias: primero, una tendencia hacia la informalización y precarización del empleo, lo que se ha llamado la flexibilización de hecho.

Junto a ella, hay otra tendencia, ciertamente más positiva, para encontrar nuevas fórmulas de relaciones laborales que, por una parte, reconozcan el nuevo escenario económico pero que al mismo tiempo cautelen los derechos de los trabajadores, incentiven su participación comprometida y contribuyan a crear el clima de estabilidad laboral y social que se requiere para aumentar la inversión y el desarrollo.

Los avances que se están logrando en varios países de la región hacia la concertación y el diálogo social, la incorporación de nuevos temas en las negociaciones colectivas, y la capacitación de los actores para cumplir nuevas funciones en el proceso social, son manifestaciones de esta tendencia positiva.

## **B. Comercio internacional y condiciones laborales**

El segundo tema que me propongo tratar en esta oportunidad es el de la relación entre las condiciones laborales y el comercio internacional. El tema es importante desde dos puntos de vista. Por un lado, porque interesa a la comunidad internacional que los trabajadores se beneficien del incremento del comercio, con salarios dignos, acceso a la seguridad e higiene en el trabajo y a la protección social, y que, al mismo tiempo, se impidan distorsiones por aumentos de la competitividad logrados a través de una eventual sobre-explotación de los trabajadores. Lo que en síntesis se ha llamado "el dumping social". Pero por otro lado, en el contexto anterior es indispensable tener en consideración el grado de desarrollo de las partes y evitar que, bajo el argumento de protección de las condiciones laborales, se lleguen a establecer exigencias que impliquen restricciones al comercio, en especial a los países en desarrollo.

La presentación muy breve de tres esquemas actualmente en aplicación, pueden ilustrar sobre estos problemas y las diferentes maneras de enfrentarlos:

Una primera experiencia, es la del Sistema Generalizado de Preferencias de los Estados Unidos (SGP), que es de carácter bilateral y contempla la imposición de sanciones. En el otro extremo está la experiencia de la Carta Comunitaria Europea, que es de carácter multilateral y no conduce a sanciones. Un sistema similar se ha estado analizando en el MERCOSUR.



Por último, una opción intermedia existe en el Acuerdo Paralelo del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC), que puede llevar a sanciones, como ocurre en el SGP, pero luego de un prolongado proceso de cooperación y consulta entre los países participantes, para tratar de resolver las situaciones conflictivas.

El SGP exige, para que un país tenga acceso a las preferencias arancelarias, que dé cumplimiento a condiciones laborales, que están contenidas en normas básicas de la OIT: la prohibición del trabajo forzoso, la no discriminación, la prohibición del trabajo infantil, salarios mínimos, libertad de negociación y libertad sindical. El procedimiento opera mediante denuncia ante el organismo gubernamental competente, de incumplimiento de alguna de estas normas por parte de un país que utiliza el SGP. Generalmente las denuncias son formuladas por las organizaciones de trabajadores de Estados Unidos conjuntamente con las del país denunciado. Se puede llegar a suspender las preferencias pero, en la práctica, se generan presiones para la reforma.

La Carta Comunitaria de los Derechos Fundamentales de los Trabajadores de la Unión Europea tiene la finalidad de definir un "orden social" dentro de la Unión, de la misma manera como otros instrumentos definen un orden económico y un orden monetario. Funciona esencialmente a través de programas de cooperación y capacitación y cubre diversos derechos basados en las normas de la OIT: los básicos que exige el SGP más otros como son el libre movimiento de personas, la protección de la salud y la seguridad en el trabajo, la capacitación para todos y la información y consulta con los trabajadores.

La Carta es esencialmente una declaración política, de adhesión voluntaria, que no da derecho a imponer sanciones. Se limita a fijar principios y pautas generales. El MERCOSUR está operando en la misma dirección en el tratamiento de los temas laborales: ha seleccionado un conjunto de Convenios de la OIT cuya ratificación permitirá que todos los países que lo constituyen tengan un marco jurídico común; por otra parte, los trabajadores de los países del MERCOSUR elaboraron un proyecto de Carta Social, que sometieron a la consideración de los gobiernos.

El tercer esquema es el del TLC de América del Norte. Este se fundamenta en una concepción positiva: En que ninguno de los países tiene una intención de buscar ventajas competitivas en la explotación de sus trabajadores sino que, por el contrario, de utilizar el Tratado como un medio de mejoramiento laboral y social, y en que las legislaciones nacionales tienen incorporadas las normas básicas, si bien sus grados de aplicación difieren debido a los distintos niveles de desarrollo.

Con base en tales conceptos, el Acuerdo Laboral establece diversas áreas de cooperación y de consulta conducentes a perfeccionar la aplicación de la normativa

laboral. Si a través de estos medios no se solucionan los problemas que puedan surgir, se puede recurrir a un sistema de solución de controversias que incluye la designación de un grupo de expertos para la definición de un programa de acción para resolver el problema. En caso que éste persista, es posible que se llegue a la aplicación de sanciones que, en ciertas condiciones, pueden consistir en suspender el acceso al mercado ampliado establecido en el TLC.

Además de las experiencias referidas, el tema de la vinculación entre las condiciones laborales y el comercio internacional ha sido recientemente objeto de análisis y discusión en los foros multilaterales del GATT y la OIT. Ha sido evidente la importancia que se le atribuye tanto por los países desarrollados como en desarrollo y por todos los actores sociales. Ha sido también evidente que hay posiciones discrepantes y que todavía no se ha logrado un suficiente grado de consenso.

En los países en desarrollo, la preocupación predominante es que la mezcla de los temas laborales con los del comercio internacional puede conducir a que se establezcan nuevas restricciones al comercio. En la OIT esta posición fue acompañada por el grupo de los empleadores.

En los países desarrollados, la preocupación predominante es que las diferentes condiciones laborales puedan conducir a que se agraven las distorsiones de la competencia junto con presiones hacia un deterioro de la situación de los trabajadores. Esta posición fue acompañada por el grupo de los trabajadores en la OIT.

En relación con estas posiciones diferentes la OIT ha dado una contribución técnica formulando propuestas que se basan en dos principios: el principio de la adhesión voluntaria y el principio de la multilateralidad, en el sentido que ningún país puede ejercer facultades discrecionales sobre otro.

### ***C. Servicios de empleo frente a las nuevas condiciones***

Finalizo mi exposición con algunas reflexiones sobre la función de los Servicios de Empleo ante la actual realidad laboral. Por cierto, éste es el tema central del Simposio y será desarrollado por el conjunto de los participantes. Me limitaré a resaltar sólo algunos conceptos.

Promover el diálogo y el entendimiento entre los actores del proceso productivo asume en las nuevas condiciones de la economía, una importancia fundamental.



Superar esquemas anteriores de confrontación, mediante acuerdos a diferentes niveles de diálogo y concertación entre entidades representativas de trabajadores y empleadores, de negociaciones colectivas en sectores y empresas, es una condición para asegurar, no sólo una mayor justicia distributiva, sino también para lograr la indispensable estabilidad social que requiere el aumento de la inversión y el desarrollo. En este contexto, los temas de los Servicios de Empleo -la intermediación laboral y la capacitación- son especialmente valiosos por su aptitud para iniciar procesos de diálogo y concertación. Estos temas tienen la característica, y la gran ventaja, de que son muy importantes tanto desde el punto de vista de los trabajadores como de los empleadores, y al mismo tiempo, su tratamiento es relativamente menos conflictivo, y por lo tanto, adecuado para alcanzar acuerdos iniciales en un proceso de concertación.

La capacitación asume importancia estratégica en las nuevas condiciones. Ciertamente no es una nueva función pero ahora es mucho más importante que en el pasado. Hay una expresión, que creo que es del Secretario del Trabajo de Estados Unidos, que lo dice muy brevemente "la riqueza de los países no se mide actualmente por lo que los países tienen sino por lo que los países saben".

En la exposición de la Señora Ministra y en las otras de esta mañana se destacaron las orientaciones para adecuar los sistemas de capacitación a los nuevos requerimientos. Se aprecia una tendencia hacia la descentralización, en varios sentidos: un sentido regional, de aproximación a las empresas, a las necesidades de los trabajadores, de cubrir no solamente las actividades formales y modernas, sino también darle acceso a la capacitación a las actividades informales urbanas y rurales tradicionales. En algunos países la descentralización ha llevado a multiplicar los organismos e instituciones que ofrecen el servicio de capacitación.

La función de intermediación adquiere también una mayor relevancia en las nuevas condiciones: la fuerza de trabajo tiende a hacerse más móvil, hay más desplazamientos. Es muy difícil que una persona esté a lo largo de su vida laboral en una misma empresa o en una misma ocupación. Eso hace necesario contar con medios que permitan que la movilidad sea más rápida y efectiva y que se reduzcan los costos friccionales. Por lo tanto, aumenta la necesidad de perfeccionar los servicios de empleo y de disponer de recursos para una mejor intermediación laboral vinculada con la capacitación.

Termino esta intervención reiterando la importancia de la cooperación entre los países, de los intercambios de experiencias y de la asistencia técnica recíproca, que este Simposio promueve y estimula.



*PONENCIAS  
INTERNACIONALES*







MARIA ROSA FRANETOVICH \*

# ARGENTINA

PROGRAMA  
DE FORTALECIMIENTO  
DE LOS SERVICIOS  
PUBLICOS DE EMPLEO

## I.- EFECTOS RECIENTES DE LA APERTURA Y LA GLOBALIZACION DE LA ECONOMIA.

### LA SITUACION OCUPACIONAL ARGENTINA ACTUAL:

La situación ocupacional argentina presenta, desde 1993, problemas acuciantes. En 1993 la tasa de desocupación abierta alcanzó el 10% de la Población económicamente activa urbana. Actualmente - en la medición correspondiente a octubre de 1994- llegó al 12% de la PEA URBANA. Además, la subocupación, entendida como la proporción de personas que trabaja menos de 30 hs semanales y que desea o necesita trabajar más horas, suma aproximadamente otro 12% de la PEA URBANA. Esto muestra que prácticamente 1 de cada 4 personas de la PEA afronta actualmente problemas graves de empleo.

Estos niveles de desempleo abierto son nuevos para la Argentina, un país que se caracterizó durante todo el siglo por presentar un marcado equilibrio de oferta y demanda de mano de obra e, incluso, por presentar el problema de carencia de mano de obra. Téngase en cuenta que desde fines del siglo pasado, Argentina promovió, primero, la inmigración europea para poner en producción la pampa húmeda - carnes y granos para el mercado internacional - ; y desde la década del '30 en adelante registró inmigración proveniente de países limítrofes para cubrir las necesidades de mano de obra requeridas por el proceso de industrialización. Históricamente, hasta ahora no se había presentado el problema de la desocupación.

\* Directora Programa de fortalecimiento de los Servicios de Empleo - Ministerio de Trabajo y Seguridad Social



En la situación ocupacional argentina actual, los problemas de empleo se presentan en dos dimensiones diferentes, y es ésta, la dificultad planteada en nuestro país. Para expresarlo esquemáticamente, Argentina presenta hoy un problema “cuantitativo” de empleo, medido por la alta tasa de desocupación abierta y un problema que podríamos denominar “cualitativo” referido a la calidad del empleo y que es reflejado - sólo en parte - por la alta tasa de subocupación.

Ambos problemas no se presentan, por lo general, combinados. En EE.UU., por ejemplo, siguiendo el análisis del Secretario de Trabajo Robert Reich (- EL TRABAJO DE LAS NACIONES-), existe un problema de baja calidad del empleo - empleos de baja calificación y escasa productividad - ; pero allí las tasas de desocupación abierta son relativamente bajas ( del orden del 6% de la PEA, aproximadamente). Es decir, hay un problema de calidad de empleo, más que de cantidad de desempleados.

Reich, compara la situación de EE.UU. con la de Japón. En Japón, efectivamente, los empleos de alta calidad se ubican en la base de la elevada productividad de la economía japonesa, país que, por lo demás, no presenta problemas de desempleo - la tasa de desocupación abierta allí es del orden de apenas el 2% de la PEA.

Francia, en cambio, presenta un problema inverso al de EE.UU.; la tasa de desocupación abierta ha venido creciendo en los últimos años, al mismo tiempo que se observa una crecimiento importante de la productividad, signo de una alta calidad del empleo. El problema de Francia es de cantidad más que de calidad.

En relación con los ejemplos descritos, a Argentina se le presenta un doble desafío: debe afrontar al mismo tiempo problemas de cantidad y calidad del empleo.

Frente a esta situación, el Gobierno Nacional adoptó como eje principal de su accionar la definición de políticas activas de empleo y formación profesional, con el objetivo de mejorar la situación socioeconómica de la población frente a los desafíos planteados para lograr la estabilidad y reinsertarse en la economía mundial.

La Ley Nacional de Empleo , promulgada en noviembre de 1991, brindó el marco jurídico necesario para promover la creación del empleo productivo; a través de programas y medidas específicas de fomento del empleo; incorporar la formación profesional como componente básico de las políticas y programas de empleo y posibilitar la creación de la Red Nacional de Empleo.

## II.- EL ROL DE LOS SERVICIOS PUBLICOS DE EMPLEO FRENTE AL DESAFIO PLANTEADO

En virtud de las dificultades objetivas que presenta la situación ocupacional fue necesario crear organismos que garantizaran las políticas y programas de empleo en todo el país

Con el objeto de cumplir servicios de intermediación de la mano de obra en el mercado de trabajo y colaborar en los procesos de reconversión laboral y de ubicación y reubicación de trabajadores con especiales dificultades para su inserción laboral, el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social ha instrumentado el Programa Nacional de Fortalecimiento de los Servicios de Empleo

El país cuenta con la Red Nacional de Servicios de Empleo, que comprende a todos los organismos públicos y privados que actúan en la temática del empleo. Sus niveles básicos son los servicios municipales de empleo, constituidos como oficinas públicas y gratuitas con la función principal de gestionar las políticas activas de empleo y formación profesional. Este nivel municipal garantiza la cobertura de todo el territorio nacional y la adecuación de la políticas nacionales y provinciales a las necesidades locales.

La Red enfrenta dificultades que emanan de su reciente creación, evidenciando un bajo nivel de integración horizontal y en realidad, la totalidad de las oficinas de empleo cumplen en la actualidad únicamente con las funciones mínimas de un servicio de empleo, tales como inscripción de demandantes, selección de beneficiarios de programas de empleo y emisión de constancias de desempleo.

Aparece entonces con claridad, que no están cumpliendo un rol de intermediación activa entre la oferta y la demanda laboral.

En relación con este diagnóstico y con la intención de contribuir al funcionamiento transparente, eficaz y eficiente del mercado de trabajo argentino, es que la creación del PRONASE tiene por objeto:

- 1.- el fortalecimiento de las oficinas de empleo existentes y de otras a crearse,
- 2.- la implementación y desarrollo de las Agencias Públicas de Colocación.





## **II.a.- FORTALECIMIENTO DE LA RED NACIONAL DE SERVICIOS DE EMPLEO.**

Con apoyo del Banco Mundial y en el marco del PROGRAMA DE APOYO A LA RECONVERSION PRODUCTIVA, se comenzaron a desarrollar en el presente año las acciones concretas de FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL.

Estas acciones son: la reingeniería de las funciones de los Servicios, el diseño del flujo de información, la provisión del equipamiento informático que la sustente, el mejoramiento de la estructura edilicia y la capacitación técnica de los funcionarios.

El Programa incluye no solo las oficinas públicas existentes, sino también las que serán creadas por Organizaciones no Gubernamentales. En este marco el MTSS ha firmado convenios con instituciones sindicales y empresariales, para el desarrollo de oficinas de empleo, que serán integradas a la Red.

El componente de FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL, tiene un plazo previsto de treinta y seis meses y el resultado esperado es :

- 1.- la integración a nivel municipal, provincial, regional y nacional de la información actualizada sobre el mercado de trabajo,
- 2.- operar sobre las migraciones laborales,
- 3.- detectar necesidades de capacitación y reentrenamiento para los trabajadores excedentarios o de difícil reinserción.
- 4.- gestionar la reubicación de trabajadores no sólo a través de programas de fomento del empleo y de las modalidades de contrataciones promovidas de la Ley Nacional de Empleo, sino también las permanentes.
- 5.- asesorar técnicamente a los oferentes y demandantes de empleo.

## **II.b.-AGENCIAS PUBLICAS DE COLOCACION**

Hacia fines de 1994, el Ministerio de Trabajo resolvió la creación de las AGENCIAS PUBLICAS DE COLOCACION. Recientemente se implementó la correspondiente a la Capital Federal, previéndose en una primera etapa la apertura de diez APC en distintas localidades del interior de país.



Las Agencias Públicas de Colocación, son organizaciones de servicios orientadas a intermediar activamente en el mercado de trabajo, ayudando al trabajador a buscar y encontrar empleo, y al empleador a satisfacer adecuadamente sus requerimientos de personal.

Cuentan con personal especializado en la gestión de recursos humanos, y con el soporte tecnológico suficiente para brindar las respuestas que demandan trabajadores y empleadores.

A diferencia de las clásicas estructuras administrativas, incorporan las más avanzadas técnicas de gestión organizacional y orientan su actuación en base a criterios tales como la calidad en el servicio y la satisfacción de sus clientes. Se distinguen por ser un servicio público más moderno y eficaz, que desarrollan una gestión más comercial y más profesional en relación con las empresas.

Los ejes sustanciales de gestión de las APC son :

- 1.- modelo participativo orientado a la eficiencia, en términos cuantitativos y cualitativos.
- 2.-la atención personalizada, esmerada y cálida a sus clientes (oferentes y demandantes de empleo).
- 3.-activa penetración en el ámbito empresario, a través de acciones de difusión y promoción

Los servicios que brindan las Agencias Públicas de Colocación a los empleadores son:

- 1.- La realización del proceso de selección y la presentación de los candidatos adecuados.
- 2.- La definición de los perfiles de los puestos a cubrir, con el apoyo técnico de analistas especializados.
- 3.- El asesoramiento integral sobre los distintos programas de promoción del empleo ofrecidos por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- 4.- El apoyo a la reconversión de la fuerza laboral, con especial atención a las Pequeñas y Medianas Empresas.



Los servicios que las Agencias Públicas de Colocación brindan a los trabajadores son:

- 1.- La oportunidad de satisfacer su necesidad de conseguir empleo a través de la presentación a aquellas empresas demandantes de sus aptitudes laborales, asegurando la máxima seriedad y responsabilidad en esa gestión.
- 2.- La orientación y apoyo durante su proceso de búsqueda.
- 3.- La posibilidad de capacitarse para adecuar su perfil profesional a los requerimientos específicos de las empresas.

### III.- CONCLUSION

Frente a los desafíos que impone en materia de empleo, un escenario mundial de libre comercio y globalización de la economía, evidenciado en cambios estructurales, que dan lugar a desplazamientos y mayor rotación del personal, altos niveles de desempleo y subempleo, la Argentina ha decidido emprender, según se ha descrito precedentemente, acciones concretas y contundentes, con el claro objetivo de eliminar los efectos no deseados de una economía abierta, competitiva y altamente productiva.

MARIA JEANNETT OCAMPO \*

# **BOLIVIA**

## **1. INTRODUCCION**

Los procesos de Modernización y Globalización de la economía mundial se han convertido en los generadores de transformación más importantes de los países y sociedades contemporáneas.

Los cambios que están ocurriendo en la economía mundial han presionado para que países en todo el mundo modifiquen el enfoque del desarrollo económico, que había sido dominante en el mundo, basado en un Estado centralizador, que diseñaba políticas sectoriales y buscaba proteger el mercado interno.

En la actualidad, debido a la globalización de la economía, los estados nacionales no tienen la vigencia que el modelo anterior les otorgaba y se han visto obligados a modificar sus proyecciones, asumiendo como tarea, la de desarrollar la competitividad e inserción internacional.

En el marco global de un mundo sin trabas arancelarias, como se perfila la actividad comercial, cuando entre en vigencia la organización mundial del comercio, prohibiendo cualquier medida arancelaria o pararancelaria de protección de los mercados internos, se habrá llegado a consolidar y oficializar la apertura total de los mercados mundiales.

Todo el proceso anteriormente descrito implica un cambio radical en el ámbito de los sectores productivos, en las Instituciones de Formación Técnico Profesional y en las Instituciones Públicas en general, a fin de lograr:

---

\* Directora del Proyecto UDATEL, Ministerio de Trabajo.



- Un incremento en la competitividad nacional.
- y el mejoramiento de la condiciones de los agentes económicos y sociales.

Los rápidos y progresivos cambios del entorno exigen de las Instituciones Públicas una gran capacidad de interpretación de la realidad, así como de la formulación de respuestas inmediatas y adecuadas a la problemática identificada.

El empleo se ha convertido en el objeto más importante de las sociedades actuales, por cuanto representa su grado de bienestar.

En Bolivia, el manejo institucional del Empleo, a partir de la promulgación de la Ley 1493 del 17 de septiembre de 1993 ó Ley de Ministerios del Poder Ejecutivo, es competencia del Ministerio de Trabajo, el mismo que es responsable de:

- Evaluar y velar por el **mejoramiento del empleo**
- Disponer el estudio y proponer soluciones a los problemas de la **desocupación y sub-ocupación** de la mano de obra.
- Analizar y hacer el seguimiento de los procesos de **migración laboral** y formular políticas en función del interés nacional.
- Estimular políticas que alienten y promuevan la **ocupación plena** e intensiva de la fuerza de trabajo y fomentar la **inserción laboral** en el mercado de trabajos promoviendo acciones coordinadas con otros ministerios
- Apoyar la **investigación e intermediación** para la mejor **organización del mercado de trabajo**
- **Fomentar la organización cooperativa y asociativa.**

Estas funciones las ejerce a través de la Subsecretaría de Empleo, que contempla la Dirección de Empleo y Salarios con sus secciones de salarios e ingresos y análisis de empleo y salarios; y a la Dirección del Mercado de Trabajo con sus secciones de Bolsa de Trabajo y Control Laboral de Migraciones.





Además, dependiente del Ministerio de Trabajo, existe la UNIDAD DE ASESORIA TECNICA LABORAL, que está desarrollando un Programa de Empleo dirigido a la reubicación de la mano de obra desocupada a través de la implementación de centros de promoción de empleo o PROMOCENTROS en todas las oficinas Departamentales del Ministerio de Trabajo en el interior de la República, y que consisten de: un sistema de Información Laboral, de mecanismos de promoción de empleo y de Reconversión Laboral y de Asistencia Técnica para la formación de nuevas Unidades Productivas Autogestionarias y Cooperativas.

Por otra parte, dependen del Ministerio de Trabajo, el Instituto de investigaciones sociolaborales (INIS) encargado de realizar las investigaciones pertinentes referidas al ámbito social; el Instituto Nacional de Cooperativas (INALCO), encargado de realizar todo el análisis referido al sector cooperativista; y el Fondo de Alivio Social (FAS), que en conjunción con UDATEL analiza proyectos de formación de Unidades Productivas.

## 2. ACCIONES EMPRENDIDAS POR EL MINISTERIO DE TRABAJO

El Ministerio de Trabajo, a partir de la implantación de la nueva estructura del Poder Ejecutivo, ha iniciado un conjunto de acciones dirigidas a analizar y promover el empleo en Bolivia.

La ejecución de estas acciones en dirección a lograr el desarrollo y la transparencia del mercado laboral, implica la colaboración de un conjunto de entidades, dependientes del Ministerio y de los programas y planes diseñados por éstas, que coadyuvan de una u otra manera al desarrollo y fortalecimiento del Mercado Laboral.

2.1 En este sentido el funcionamiento de la bolsa de trabajo, como un área ya establecida del Ministerio de Trabajo, ha permitido atender directamente la problemática planteada en el mercado laboral, mediante el registro de personas desempleadas (Oferta Laboral) y de los posibles contratantes (Demanda Laboral), procurando un enlace ágil entre ambas fuerzas de mercado.

2.2 Por otra parte, la creación de la Unidad de Asesoría Técnica Laboral, desde agosto de 1993, con un nuevo enfoque, ha permitido iniciar un amplio programa destinado a reducir las tasas de desempleo y subempleo, así como a determinar la magnitud de la población susceptible de acceder a programas de reconversión laboral para lograr su inserción en el mercado de trabajo.



### 2.2.1 .Objetivos del programa.

Los objetivos planteados por el programa de empleo son los siguientes:

- Lograr un mercado laboral transparente que garantice la asignación eficiente de los recursos humanos y que posibilite para los desempleados un empleo permanente
- Contar con información oportuna y confiable capaz de integrar y compatibilizar las solicitudes de empleo con la demanda real de mano de obra.
- Detectar la magnitud de la oferta laboral, tipo de ocupación y rama de actividad económica a la que pertenecen los trabajadores, así como la cantidad de mano de obra con limitada capacidad de demanda.
- Crear mecanismos de reubicación, vía capacitación y adiestramiento, de la mano de obra sin calificación adecuada.
- Detectar fuentes de demanda laboral en el sector productivo y de servicios de la economía.
- Transformar el crecimiento de la economía informal hacia el sector formal y buscar mecanismos de calificación de la fuerza laboral desocupada para su inserción al mercado formal de la economía.
- Definir mecanismos promocionales que motiven a los demandantes de mano de obra a canalizar sus solicitudes a través de la Bolsa de Trabajo.

#### 2.2.1.1. Detección de Demanda

Para conformar el perfil de trabajadores que solicita el mercado laboral se elaboró, en primera instancia, un cuestionario y se procedió a una selección de empresas para que una vez llenado el cuestionario lo vuelvan a remitir a la Bolsa de Trabajo, de esta manera y con los datos procesados se pudo establecer requerimientos de mano de obra y sus características.

#### 2.2.1.2 Seguimiento de las inversiones en diferentes ramas de la actividad económica.

La identificación y seguimiento de las inversiones, que se traduzcan en requerimiento de trabajadores es una de las actividades más importantes para la promoción del





empleo. Esta actividad se realiza a través de visitas periódicas a empresas de la rama de la construcción, alimentos e industria manufacturera con la finalidad de ofrecer la cartera de Recursos Humanos y recuperar información sobre puestos de trabajo que pudieran ofrecer estas empresas en el corto plazo.

### **2.2.1.3. Detección de oferta**

Para cubrir este objetivo se han definido instrumentos de recuperación de información y de difusión que posibiliten el reclutamiento de trabajadores desempleados, subempleados y nuevos ingresantes al mercado laboral.

La detección de oferta de trabajo se realiza en los centros de reunión donde ofrecen sus servicios los trabajadores y en el Ministerio de Trabajo - Bolsas donde acuden diariamente a registrarse y a recabar información.

En el instrumento de recuperación de información se concentran todos los datos pertinentes a la definición de un perfil, el cual una vez analizado se compatibiliza con los requerimientos de fuerza de trabajo por parte de empresarios y personas particulares.

### **2.2.1.4 Difusión de información del Mercado Laboral**

A fin de promover la transparencia del mercado laboral y proporcionar mayor información sobre características y perfil tanto de oferentes como demandantes, se ha determinado la elaboración de Brochures y afiches y por otra parte propaganda escrita distribuida en diferentes medios de comunicación.

Si bien los esfuerzos realizados han determinado logros para el programa, existen aún varios problemas, el principal cuello de botella es la colocación de los trabajadores. La limitada detección de puestos de trabajo vacantes y reducida demanda está asociada indudablemente a múltiples factores, entre ellos los efectos que aún subsisten del ajuste estructural.

La concentración de información y su procesamiento sistematizado solo será de utilidad en la medida que se amplíen los mecanismos que posibiliten una amplia difusión de la información almacenada en el Banco de Datos y que permitan que todos los segmentos del mercado laboral puedan acceder a esa información.





### **2.2.1.5. Capacitación del Recurso Humano**

La evaluación periódica de la cartera de Recursos Humanos permite identificar perfiles de requerimientos así como perfiles de trabajadores potenciales, logrando identificar trabajadores con rasgos específicos, que requieren de un tratamiento especial, ya que en sus actuales condiciones no pueden ser reinsertados en el mercado laboral.

### **2.2.1.6. Conformación de grupos para la organización de Unidades Productivas**

La generación de Unidades Productivas se constituye en una forma de enfrentar el problema de la desocupación, mejorando los niveles de ingreso y bienestar de la población.

Con base en la cartera de Recursos Humanos se seleccionan personas interesadas en la creación de Unidades Productivas, las mismas que son asistidas por UDATEL para la elaboración de proyectos de Unidades Productivas y la asistencia técnica requerida para la puesta en marcha de las mismas.

Las pequeñas Unidades Productivas son relativamente más competitivas, porque ocupan espacios de mercado que difícilmente serán ocupados por estas empresas, y porque ya están posicionadas en el mercado interno con productos, que por lo menos actualmente no son de interés para empresas externas.

Por otra parte, según datos de conocimiento público, la relación inversión/beneficio es mayor en la pequeña empresa, lo que demuestra que existe un buen potencial de generación de excedente económico.

## **3. EMPLEO, EDUCACION, FORMACION PROFESIONAL**

La experiencia del Ministerio de Trabajo en la relación empleo, educación y Formación Profesional se ha visto influenciada por los siguientes factores:

**Ajuste Estructural:** cuyos efectos aún se perciben en la economía, ocasionando la expulsión de personal no calificado (no responde a los requerimientos actuales del mercado) de las empresas estatales, creando desequilibrios en el mercado laboral.





**Reforma Educativa:** se está comenzando a producir un cambio en lo referido a la formación escolar, implantado a través de la REFORMA EDUCATIVA, que orienta la formación escolar hacia los requerimientos del mercado. Esta medida rendirá frutos en la próxima década.

**La Capitalización:** que consiste en transferir el 50% de las acciones de las empresas a capitalizar, a socios estratégicos, quienes tendrán el derecho de la administración de las empresas, el 50% restante será repartido en acciones a los bolivianos mayores de edad. La capitalización puede enfrentar una primera etapa con desequilibrios en el mercado laboral, los mismos que exigirán del gobierno respuestas rápidas e inmediatas.

**Participación Popular:** al distribuir más equitativamente los ingresos del Estado se facilita la generación de empleos en áreas urbano-rurales no tradicionalmente generadoras de empleo.

**La Cultura Laboral:** por la tradición administrativa-empresarial de nuestro país, el concepto de recurso humano como el factor más importante para la productividad, no se da, y el trabajador por ende no es considerado en su verdadera importancia, lo que da lugar a un fenómeno negativo de autovaloración y motivación en el desempeño de sus tareas.

El Ministerio de Trabajo, tomando en consideración todos estos aspectos, ha recurrido a diferentes iniciativas importantes para promover el empleo, entre ellas, lógicamente, la capacitación de recursos humanos. Diferentes cursos realizados durante 1994 han permitido la reinserción laboral de desocupados y han generado una experiencia acumulada, que facilitará un enfoque adecuado de la reconversión laboral en el futuro, para lo cual se tiene prevista la elaboración de proyectos en este sentido.

## PROGRAMAS ESPECIFICOS

### Fondo de Alivio Social

A través del Fondo de Alivio Social, que se organiza mediante el D.S. 23666 del 3 de Nov. de 1994, referido al Plan de Alivio, se crea en primera instancia la Bolsa de Trabajo dependiente del Ministerio de Trabajo, cuya función es la de dinamizar el mercado laboral con un registro de la oferta y la demanda laboral. La mencionada bolsa funciona en las oficinas departamentales en el interior de la República, con el



apoyo de UDATEL, por medio de un sistema integrado de información a fin de sistematizar la intermediación entre la oferta y la demanda laboral.

Por otra parte, los beneficiarios del fondo tienen acceso a programas de capacitación en diferentes institutos calificados para tal efecto. Los beneficiarios de este Fondo pueden, y lo están haciendo, organizar Unidades Productivas de diversa modalidad. UDATEL brindará su cooperación a través de sus promotores, en la elaboración y evaluación de Proyectos de Unidades Productivas.

### **La Unidad de Asesoría Técnica Laboral (UDATEL)**

La Unidad de Asesoría Técnica Laboral, es un organismo desconcentrado del Ministerio de Trabajo, que cumple las siguientes funciones:

- Crear las condiciones necesarias para el logro de un mercado laboral transparente que garantice la asignación eficiente del recurso humano.
- Agilizar los mecanismos de información referidos a la Oferta y Demanda Laboral, a través del funcionamiento de un banco de datos.
- Crear mecanismos que impliquen la reubicación inmediata de la Oferta Laboral en el sector productivo.
- Promocionar actividades de reentrenamiento para los trabajadores, que permitan la reconversión eficiente de la mano de obra en el país.
- Apoyar la formación de empresas productivas autogestionarias.

Los Promocentros son las unidades operativas del Programa de Empleo, vienen a constituirse en centros de promoción e información de empleo en todo el país, buscando la mejora de las tasas de empleo a través de la capacitación y colocación de trabajadores y apoyando la creación de Unidades Productivas a través de la capacitación y asistencia técnica en: definición de mercados, producción, organización, administración, etc.

Los Promocentros son entidades que actúan como mecanismos de enlace, concertación, coordinación y difusión de acciones de mejoramiento de los niveles de empleo.

**BOLIVIA: NUMERO DE PERSONAS ATENDIDAS**  
(SEP . 1993 - NOV. 1994)

MES	TOTAL OFERTA		OFERTA		TOTAL DEMANDA	TOTAL COLOCACION	TOT.REG OFE-DEM
	OFERTA	B.T.	B.T.	FAS			
SEPTIEMBRE	201	201			196	69	397
OCTUBRE	407	407			125	56	532
NOVIEMBRE	1280	359		921	150	78	1430
DIEMBRE	1607	507		1100	124	56	1731
ENERO	696	394		302	437	197	1133
FEBRERO	545	380		165	484	191	1029
MARZO	639	597		42	711	308	1350
ABRIL	730	692		38	754	330	1484
MAYO	593	578		15	795	292	1388
JUNIO	639	633		6	791	598	1430
JULIO	750	736		14	958	433	1708
AGOSTO	803	786		17	1552	632	2355
SEPTIEMBRE	862	857		5	1848	751	2710
OCTUBRE	959	943		16	1994	950	2953
NOVIEMBRE	879	879			1770	688	2649
TOTAL	11590	8949		2641	12689	5629	24279



Los Promocentros desarrollan los siguientes programas:

### **Programa de Información Laboral - Bolsa de Trabajo**

Este programa opera a partir del Sistema de Información Laboral (S.I.L.), cuyo objetivo principal es procesar la información referida a la oferta y la demanda laboral, para luego proceder a la promoción y colocación de trabajadores.

Este programa funciona de la siguiente manera:

**La Demanda de Mano de Obra.-** Los promotores de empleo identifican a posibles empleadores y las características de la mano de obra que requieren.

**La Oferta de Mano de Obra.-** Se registra toda la información de cada uno de los potenciales trabajadores, formación, intereses, habilidades, experiencia, etc.

**Colocación.-** Se refiere a un cruce computarizado de la información. Se genera un listado de trabajadores que serán contactados con la empresa demandante, en caso de requerirse se dará una capacitación previa.

### **Programa de Promoción de Empleo y Capacitación**

Este programa , a través de las Unidades Promotoras de Empleo, UPÉs, busca una dinamización de la demanda laboral a través de contactos directos con las empresas e instituciones, tanto públicas como privadas, de manera de detectar aquellos programas o proyectos que estas posean y que sean extensivos en utilización de mano de obra, para inducir su ejecución. Por otra parte otorga becas de capacitación a trabajadores y potenciales pequeños empresarios, para cursos de formación que estén orientados a cubrir demandas actuales del sector productivo, las mismas que por otra parte aseguren la reubicación de los recursos humanos capacitados y/o la formación de pequeñas unidades productivas.

Este programa funciona de la siguiente manera:

**Identificación de Necesidades.-** A través del cruce de información entre la demanda y oferta laboral se identifican puestos de trabajo requeridos por el mercado laboral.



**Capacitación.-** Se detectan las necesidades de reconversión laboral y se planifican cursos para cubrir la demanda detectada.

**Colocación.-** Los trabajadores una vez capacitados serán contratados por la empresa demandante, o en otros casos podrán capacitarse paralelamente.

### **Programa de Apoyo a la Formación de Pequeñas Unidades Productivas**

Este programa, a través de las Unidades Promotoras Técnicas, brindan asistencia técnica a los interesados en formar pequeñas unidades productivas, coordinando con las Unidades Promotoras de Empleo, la otorgación de becas de capacitación para estos potenciales empresarios, promocionando de esta manera la autoformación de unidades productivas.

Este programa funciona de la siguiente manera:

**Evaluación.-** Se analizan las solicitudes de formación de Unidades Productivas y se evalúa su factibilidad.

Se define la necesidad de apoyo técnico en:

- \* Orientación Legal para la constitución de la Unidad Productiva.
  - \* Gestión empresarial: administración, producción y mercadeo
- Información sobre instituciones de apoyo a la pequeña industria y formación laboral

### BOLSA DE TRABAJO

La Bolsa de Trabajo que viene funcionando hace más de un año, dependiente de la Dirección de Mercado de Trabajo, ha obtenido resultados comparativamente favorables a las expectativas que se tenían al iniciar sus actividades. Estos resultados se traducen en términos objetivos.

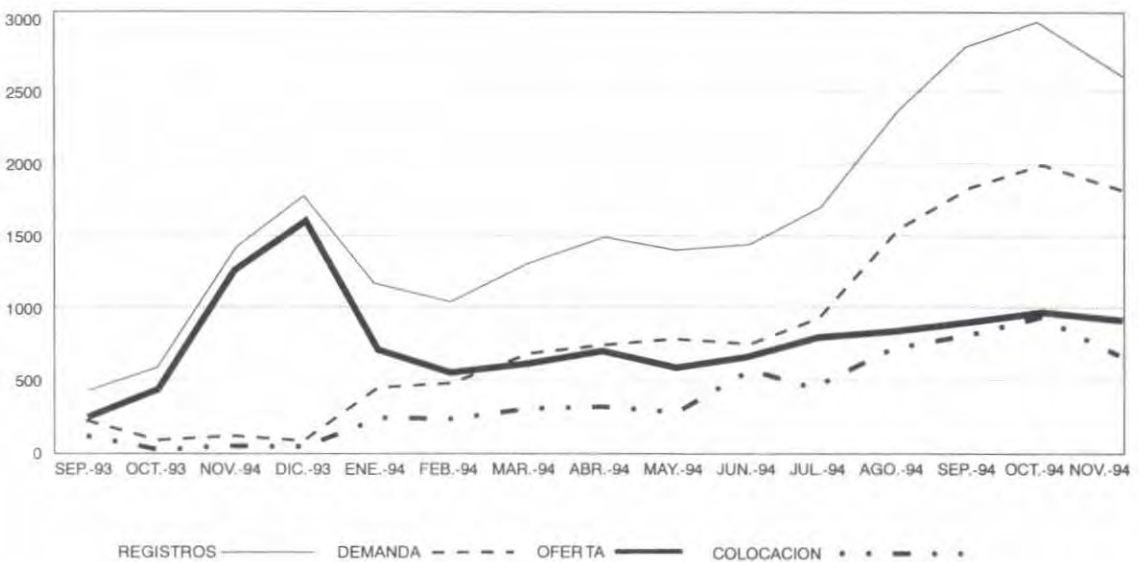
### RESULTADOS NACIONALES DEL PROGRAMA

Se ha realizado un cruce de información generada en los Promocentros Departamentales de manera que se presente una visión general del trabajo del Programa de Empleo a nivel nacional.





## COMPORTAMIENTO DE PERSONAS ATENIDAS, OFERTA Y DEMANDA LABORAL



## BOLSA DE TRABAJO.-

Se atendieron en los centros departamentales de Promoción de Empleo a 24.279 personas, con un promedio diario de 80.9 casos. Del total señalado, el 47.7% se registraron como ofertantes de fuerza de trabajo y el 52.3% demandaron mano de obra en diferente especialidad.

La diferencia mayor de la demanda sobre la oferta es justificada por los escasos salarios que el empleador ofrece, además de exigentes perfiles en experiencia y capacidad que la oferta no puede cubrir.

### Demanda Laboral.-

Se atendieron 12.689 demandantes de mano de obra correspondiendo 3.072 a la detección vía visitas a empresas y 9.617 vía directa. La Paz participó del total de la demanda laboral a nivel nacional con el 64.4%, Cochabamba con el 11%, Oruro con el 11.2% y Santa Cruz con el 6.6.%. El restante 6.8% corresponde a los Promocentros de Tarija, Trinidad, Potosí, El Alto y Sucre.

Por otra parte, se detectó que el mayor número de registros se obtuvo vía demanda laboral directa, representando el 75.8% sobresaliendo el sector privado con el 99% de solicitudes, mientras que el sector público y cooperativo representaron sólo el 1%.

Respecto a la demanda por sector económico se observa que el 0,58% de solicitudes proviene del sector agropecuario, el 1.2% de minería, el 22.52% de la industria, el 0,03% energía, el 21.92% construcción, el 5.9% comercio, el 1.19% transporte, el 0.39% de establecimientos financieros y el 46.1% de servicios.

### Oferta Laboral.-

De los 11.590 trabajadores que se registraron como ofertantes de mano de obra, el 22.78% corresponden al FAS y el 77.22% a la Bolsa de Trabajo.

Los meses de mayor registro de ofertantes en la Bolsa de Trabajo fueron septiembre y noviembre del pasado año, representando el 30% del total.

Debido a que la Bolsa de Trabajo de la Paz viene funcionando desde el anterior año, se denota en los registros un mayor número de ofertantes respecto a los otros



promocentros, representando el 64% del total nacional. Destacan así mismo los departamentos del Oruro, Cochabamba y Santa Cruz quienes, pese al corto tiempo de su funcionamiento, participaron con el 24.7%.

Con referencia a los ofertantes del Fondo de Alivio Social, se distinguen los departamentos de la Paz, Cochabamba y Santa Cruz, con el 71%, el resto de los departamentos cubren la diferencia. Así mismo, casi el 59% de los inscritos pertenecen a la empresa ENFE, ECOBOL cuenta con el 8.6%, SENAC con el 8.8% y ENTEL con el 5.5%. El resto de las empresas tienen poca significación.

De la oferta total, el 10.8% correspondía a la categoría de técnicos, el 61.6% a empleados y el 27.6% a obreros.

Colocación.-

Del total de personas que buscaban empleo 5.629 fueron contratadas en diferentes empresas previa selección, correspondiendo del total 1% al área agrícola, el 1.6% minería, el 23.3% industria, el 30.6% construcción, el 6.6% comercio, 1.2% transporte, 1% establecimientos financieros y el 34.2% servicios.

La distinción de trabajadores colocados por categoría ocupacional corresponden a obreros, 58.6%; empleados 36.5% profesionales y técnicos 4.9%.

Por otra parte, se ha logrado la publicación diaria y gratuita de la oferta y demanda laboral en periódicos locales y regionales.

## FORMACION DE UNIDADES PRODUCTIVAS

En la actualidad se vienen concretando varios proyectos utilizando como capital de arranque las asignaciones de los trabajadores amparados por el Plan de Alivio. El Tesoro General de la Nación, una vez que UDATEL realiza la evaluación de los distintos proyectos, procede al desembolso de montos globales para la formación de unidades productivas. Es así que se han elaborado 239 proyectos con una injerencia de 1.025 fuentes de trabajo.

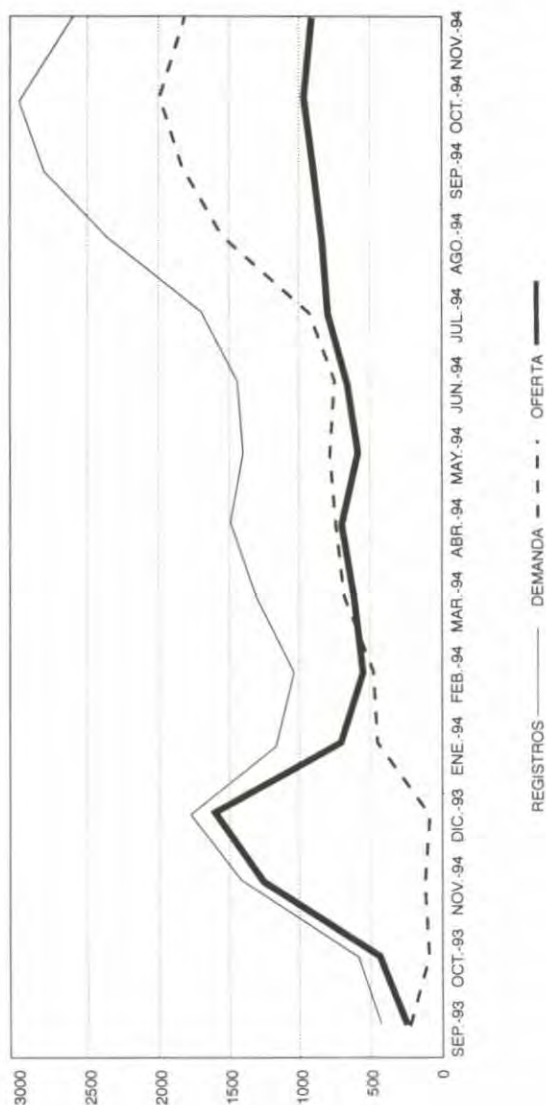
Por otro lado, si se observan los comportamientos del financiamiento, se destaca que el aporte propio de los beneficiarios es más importante representando el 74% en







## COMPORTAMIENTO DE PERSONAS ATENDIDAS Y COLOCACION TRABAJADORES



otros términos, los que conformaron sus unidades productivas han invertido Bs. 1.398.151.00 hasta la fecha. El FAS contribuyó con el 26% equivalente a Bs. 364.000.00.

De acuerdo con la información recopilada, las personas que deciden crear Unidades Productivas se inclinaron por el área productiva, constituyendo el 46.2% (industria, sector agrario y construcción). El área de servicio representa el 40.6% y sólo el 13.2% en el sector comercial.

#### PROGRAMA DE PROMOCION DE EMPLEO Y CAPACITACION

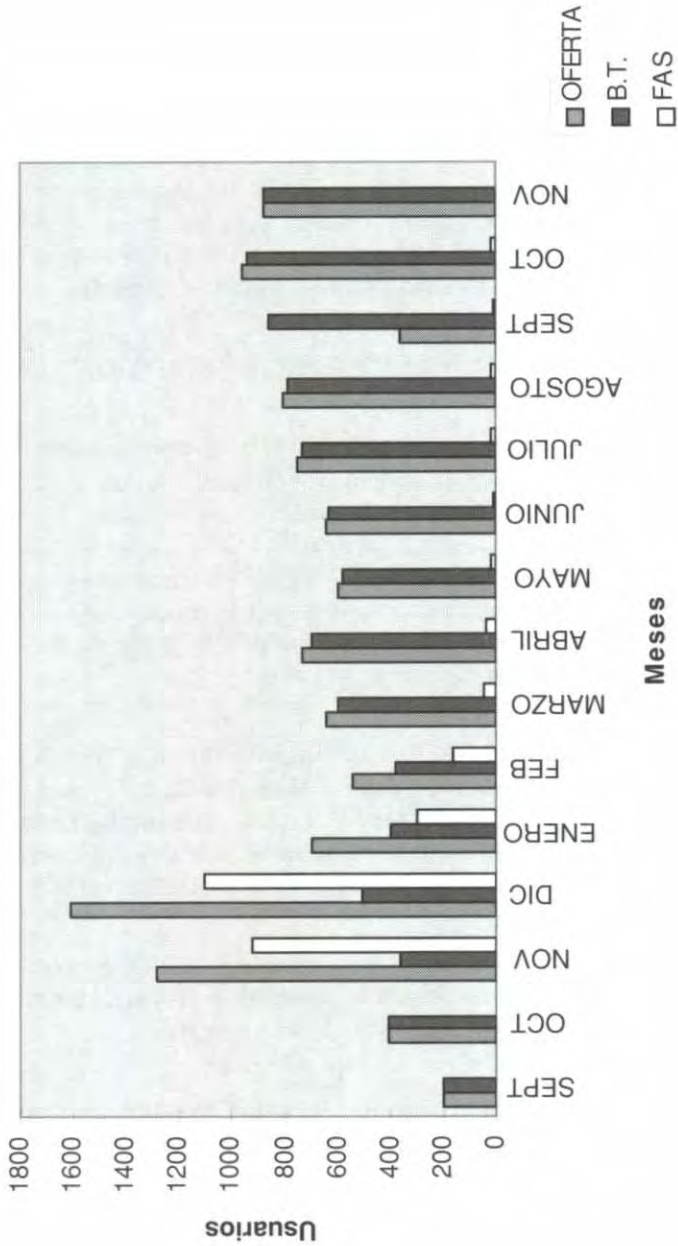
En el área de capacitación, que inició sus actividades en enero de 1994, han asistido a cursos un total de 903 personas. En el período señalado se impartieron un total de 56 cursos correspondiendo al departamento de La Paz el 37.5%, Santa Cruz el 30.3%; los demás departamentos participaron con aproximadamente el 32.2%.

Las áreas en las que se impartió la formación son:

- Instalación eléctrica domiciliaria
- Sistema de computación de oficina
- Soldadura al arco
- Electricidad del automóvil
- Tallado en madera
- Alta costura
- Soldadura
- Electricidad industrial
- Carpintería
- Reparación de aparatos telefónicos
- Reparación de televisores
- Interpretación planos mecánicos
- Costura básica
- Soldadura en hierro
- Poda de invierno
- Albañilería
- Técnicas de venta



**COMPORTAMIENTO OFERTA LABORAL**  
(Sept. 93 - Nov. 94)



- Administración de personal
- Instaladores de gas natural a domicilio
- Confección para edredones

La capacitación se impartió en diferentes centros de cada región, en especial se utilizaron las infraestructuras regionales de INFOCAL para las áreas productivas, así como instituciones de educación privada para los aspectos administrativos y de servicio (Universidad Santo Tomás, Centro de Enseñanza Integral Nacional - CEIN, Escuela Superior Técnica Pedro Domingo Murillo e INASET).

#### CONVENIOS CON INSTITUCIONES DE INVESTIGACION Y CAPACITACION

Se han firmado convenios con INASET y la Universidad Santo Tomás para la investigación y evaluación de la demanda de fuerza de trabajo. Como resultado se realizó encuestas en 100 empresas afiliadas a ADEPI La Paz. Los cuestionarios así como las directrices metodológicas fueron planteadas por profesionales tanto de UDATEL como de las otras instituciones. Actualmente se está elaborando el documento final. Los resultados de este estudio nos permitirán conocer mejor el espectro privado demandante de trabajadores, de manera que el programa de capacitación sea dirigido según sus necesidades y expectativas.

En coordinación con INASET se está trabajando en la realización de material especializado sobre el tema "Control de Calidad" para replicar talleres en los Promocentros Departamentales de UDATEL. Este material servirá para que las personas interesadas en contar con su propia unidad de producción tomen conciencia de lo que significa la calidad total dentro de la metodología que exige el mercado actual.

Con el Instituto de Desarrollo de la Productividad (IDEPRO) se ha establecido relación para la capacitación en organización y gestión de las Unidades Productivas. Esta institución cuenta con mucha experiencia en esta área.

En Santa Cruz se ha firmado un convenio con la Central Obrera Departamental para la promoción y capacitación de los recursos humanos, la promoción del empleo y la formación de Unidades Productivas.

Para Tarija, se está elaborando el convenio con una organización no Gubernamental (FADES) para el financiamiento de varias Unidades Productivas.



## DETECCION DE DEMANDA LABORAL

Con la finalidad de detectar requerimientos de mano de obra en empresas de diferentes ramas de la actividad económica, se visitaron y entregaron cuestionarios a 3.072 establecimientos, de este total, el 32% dio respuesta pero solo el 8% mencionó su intención de contratar trabajadores.

## SEGUIMIENTO OCUPACIONAL

La poca respuesta del sector privado obligó a elaborar un estudio de seguimiento ocupacional que diera cuenta de la magnitud de empleos que generarían las empresas públicas para, mediante convenios particulares, colocar preferentemente a los trabajadores de la Bolsa, así como otorgar las becas de capacitación correspondientes para la ubicación de mano de obra más calificada.

Se contactó a las instituciones que pudiesen generar empleo por inversión social, de manera que pudiésemos contar con información directa de las fuentes de trabajo generadas por cada entidad.

Los principales ejecutores de los programas son: Fondo de Inversión Social (FIS); Fondo de Desarrollo Campesino (FDC); Fondo Nacional de Vivienda Social (FONVIS); Fondo de Desarrollo Regional (FDR). Una vez hecho el contacto, se elaboró una metodología de flujo de información, de manera que a partir de 1995 se contará con datos de inversión pública ejecutada y empleos generados con una regularidad trimestral.

Este tipo de coordinación estaba preveída por la Subsecretaría de Empleo al presentar un Proyecto de Ley para la formación de un "Consejo de empleo" que pudiese establecer, ejecutar y regular políticas Sectoriales y regionales para la generación de empleos.

A partir de 1994 se inició la creación de empleos rurales, a través de las inversiones municipales de la coparticipación tributaria. UDATEL también inicia la Coordinación de un programa de seguimiento con Participación Popular, de manera de poder contar con datos sobre la generación de empleos en este rubro.



## BOLIVIA: DEMANDA LABORAL; REGISTROS DIRECTOS Y EN VISITAS POR PROMOCENTRO SEGUN MES

DEM/PROM MES	TOTAL		DEMANDA EN VISITAS										TOTAL	
	DEMANDA	DEM/VIS	LA PAZ	ORURO	COCHA	ST. CRU	BENI	POTOSI	TARIJA	SUCRE	EL ALT	DEM/DI	ORURO	
SEPTIEMBRE	196	0										196	196	
OCTUBRE	125	0										125	125	
NOVIEMBRE	150	0										150	150	
DICIEMBRE	124	0										124	124	
ENERO	437	0										437	437	
FEBRERO	484	0										484	484	
MARZO	711	106		10	96							605	545	
ABRIL	754	120		23	95		2					634	585	
MAYO	796	143		54	84		5					652	583	
JUNIO	791	147		57	57		4	16				644	586	
JULIO	968	216		73	83		4	31			17	742	635	
AGOSTO	1562	425		252	72		7	41			32	1127	983	
SEPTIEMBRE	1848	637	340	194	60	31			12			1211	673	
OCTUBRE	1994	557	262	203	80	6			6			1437	610	
NOVIEMBRE	1770	721	475	235			6		5			1049	382	
TOTAL	12710	3072	1077	1101	627	79	22	6	88	23	49	9617	7096	



## EL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIO LABORALES (INIS)

De acuerdo con la nueva Ley de ministerios y a su Decreto Reglamentario, la Secretaría de Trabajo tiene como objeto administrar la política laboral, regular las relaciones obrero patronales y mejorar las condiciones de trabajo y oportunidades de empleo.

El INIS se constituye entonces en el organismo llamado a coadyuvar en esta labor a través del estudio y análisis de los principales problemas sociales.

Las principales funciones del INIS pueden ser definidas de la siguiente manera:

- Orientar, promover, coordinar y realizar actividades de investigación socio-laboral en el país.
- Colaborar con el sector trabajo en la formulación y ejecución de políticas laborales
- Coordinar y cooperar con entidades públicas o privadas en tareas de investigación.
- Suscribir convenios y/o acuerdos con entidades públicas o privadas, nacionales o internacionales a efecto de realizar estudios e investigaciones.

El Instituto de Investigaciones Socio Laborales cuenta con un Equipo Técnico que se encargará de realizar investigaciones aplicadas en las siguientes áreas:

- Política Laboral: empleo, desempleo, salarios, etc.
- Investigación de Cooperación Internacional, que comprende la interrelación del INIS con sus similares de América Latina y el mundo.
- Administración del Trabajo, que se encarga del estudio del sindicalismo, binomio madre - niño, etnias, etc..

Es en este sentido que el INIS desarrollará estudios referidos a problemas laborales relacionados con el empleo y el desempleo, la producción y productividad, el nivel



de vida de la gran masa poblacional, nuevos enfoques sobre los planes de desarrollo y previsiones para un mejor futuro, estudios de los cuáles podrá servirse UDATEL para identificar problemas laborales, demanda y oferta laboral. Actualmente el INIS se encuentra empeñado en un Proyecto de desarrollo de la frontera Argentino Boliviana.

## EL INSTITUTO NACIONAL DE COOPERATIVISMO

El movimiento cooperativo nacional está sujeto a la autoridad y a las directivas emanadas de la Subsecretaría de Cooperativas. Se trata de un sistema socio económico que tiene su base en la acción conjunta y combinada de las Sociedades Cooperativas.

El objetivo del Cooperativismo debe ser el de constituirse en un instrumento de promoción social que permita consolidarlo como el tercer sector de la economía del país. El cooperativismo bolivariano es muy heterogéneo, pues cuenta con muchos sectores establecidos en distintas regiones y en perspectivas de mayor crecimiento, constituyéndose en uno de los medios de cambio y transformación social en especial de los grupos marginales del país.

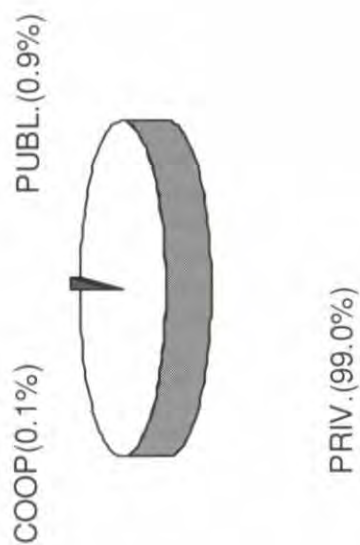
## 4 COLABORACION Y COOPERACION ENTRE SERVICIOS DE EMPLEO

Cobra relevancia especial el establecer las líneas de colaboración y cooperación entre los servicios de empleo de nuestros países, primero con miras no sólo a un intercambio de sólidas experiencias sino además con la objetividad que supone, adelantarnos de alguna manera al proceso integrador de nuestra problemática, lo que permitirá a mediano plazo contar con un mosaico de información y un análisis de experiencias que constituirá por si sólo, uno de los instrumentos más objetivos y valiosos sobre los que arranquen las estructuras de integración económica y social de los países de la región.

Es importante recalcar el valor de la elaboración e intercambio de estadísticas laborales, como base de un método regulador de iniciativas y procesador de resultados, nuestra propia experiencia, nos permite expresar que la iniciativa materializada en la creación del Fondo de Alivio Social y los resultados que se han logrado ha despertado en el ámbito de la Conferencia de Ministros de Trabajo de Nuevas Delhi un interés traducido en demanda de información complementaria, por tratarse de un mecanismo táctico que permite orientar un proceso de perfiles de solución en cuanto se refiere a los desequilibrios presentados en el Mercado Laboral. Nosotros creemos que existen, como éstas, muchas iniciativas, que pueden constituirse en valiosos instrumentos



**DISTRIBUCION PORCENTUAL DE DEMANDA LABORAL P/TIPO DE SECTOR**



operativos vinculados a la solución de la problemática ocupacional emergente del proceso de redimensionamiento del Estado.

En el cuadro 1 se observa claramente un proceso de evolución tanto en lo referido a la oferta laboral, la demanda laboral y las colocaciones. El crecimiento de las colocaciones respecto al mes de inicio de actividades es de 1.000% así como el número de personas registradas en la Bolsa de Trabajo (Oferta y Demanda Laboral) se ha incrementado en 700%.

## **ANEXO**

### **CONVENIOS INTERINSTITUCIONALES**

UDATEL ha realizado varios convenios con diferentes instituciones para coordinar el trabajo en los distintos programas.

#### a) Fundación para Alternativas de Desarrollo (FADES)

FADES trabaja con dos programas de crédito, uno de ellos para financiar Empresas o Instituciones que brindan servicios al área rural y otro para financiar a grupos de productores organizados en todo el territorio nacional. Es dentro de este Programa que UDATEL está buscando un acuerdo con FADES, para beneficiar a las Unidades Productivas que se desarrollan en cooperación con los Promocentros departamentales.

En reuniones previas con UDATEL, FADES informó sobre su organización subsidiaria, que tiene como objetivo el fortalecimiento de la organización y la economía de sectores artesanales, en la ciudad de Tarija.

Sus objetivos están dentro de la línea de UDATEL, por lo que el Promocentro de Tarija está investigando las posibilidades de establecer un acuerdo para beneficiar a los individuos registrados en la Bolsa de Trabajo. Uno de los puntos de interés para UDATEL es el área crediticia para capital de trabajo de las unidades productivas.

#### b) IDEPRO Instituto para el Desarrollo de la Pequeña Unidad Productiva.

Con esta institución se han tenido conversaciones preliminares, en vías de establecer un acuerdo de trabajo conjunto, sobre todo en el área de diseño e intercambio de información sobre temas relacionados con la organización de Unidades Productivas.



Con IDEPRO, el otro tema de interés es el área crediticia para Unidades Productivas en proceso de organización, así como un pre-acuerdo para Capacitación a los interesados en organizar Unidades Productivas en Potosí.

En el transcurso de las conversaciones nos presentaron una propuesta de trabajo conjunto incluyendo al proyecto atención primaria en Salud, APS. Este proyecto actualmente trabaja en el Distrito tres de la ciudad de El Alto. Esta propuesta busca desarrollar actividades de promoción y apoyo para la creación de microempresas como al fortalecimiento de las existentes en la ciudad de El Alto.

c) FIE Centro de Fomento de Iniciativas Económicas

Se ha establecido una relación de divulgación de sus programas de capacitación entre nuestros beneficiarios, incluyendo las personas de la Bolsa de Trabajo. Estos cursos están dirigidos a la Micro empresa. Actualmente tenemos tres becarios de unidades productivas del F.A.S.

d) ONUDI - Proyecto: "Fortalecimiento a la Micro y Pequeña Industria "US/BOL/91/209

Este proyecto está en proceso de re-formulación. la tarea principal que realizan es la reconversión laboral en planta, para Unidades Productivas que ya estén trabajando.

Están preparando la implementación del Proyecto en Tarija y Cochabamba y con asistencia puntual en Trinidad. UDATEL apoyará logísticamente a este Proyecto y ONUDI dará asistencia técnica a las nuevas unidades productivas que se forman con apoyo de los Promocentros.

e) FUNDES Programa de acceso al crédito y trabaja en la Paz, Cochabamba y Santa Cruz.

Su objetivo es establecer la pequeña y mediana empresa en el área de industrias y de servicios productivos. Para ello tiene un programa integral que comprende Fondo de Garantía privado para avalar créditos ante instituciones financieras; Consultoría empresarial y Capacitación en gestión empresarial y eco-eficiencia.

UDATEL está estableciendo un canal de relación para que FUNDES apoye las nuevas Unidades Productivas, en su desarrollo empresarial.



f) Universidad NUR

Esta institución de educación superior está interesada en trabajar con UDATEL por medio de los estudios de UNIRSE, que es el servicio a la comunidad que tiene establecido esta universidad, con el objeto de permitir a sus estudiantes un conocimiento directo de la realidad laboral regional. Para ello, el Promocentro de Santa Cruz está a cargo de este relacionamiento.

## PROYECCIONES DEL PROGRAMA

### 1. FORTALECIMIENTO DE UDATEL

Para fortalecer el trabajo que realiza la Unidad de Asesoría Técnica Laboral, se han contactado diferentes instituciones internacionales relacionadas al estudio y manejo de mercados laborales.

La OIT es uno de las más interesadas en colaborar con el trabajo de UDATEL, es así que se han realizado diversas reuniones con sus miembros de manera que brinden a la Unidad apoyo técnico en el diseño y presentación de proyectos a posibles financiadores para el fortalecimiento y ampliación de los programas. Como parte del apoyo técnico de esta institución, se recibió el apoyo técnico de un experto en invernaderos para la formación de Unidades productivas, de manera que UDATEL desarrolle un programa en esta área.

Los objetivos a mediano y largo plazo que se contemplan para un mejor manejo en el área del empleo son:

- Consolidación de los Promocentros Departamentales
- Apertura de Promocentros Regionales.
- Investigación de mercados laborales y de bienes
- Formación extensiva de Unidades Productivas
- Reconversión laboral en función a las necesidades de la Capitalización y la Participación Popular.





- Desarrollo del Sistema de Información y Estadística Laborales con datos nacionales.

Con estos objetivos se están presentando diversos proyectos para que instituciones internacionales apoyen el trabajo de UDATEL.

## 2. PRESENTACION DE PROYECTOS INTERNACIONALES A ENTIDADES FINANCIERAS

### UNION EUROPEA

Con el apoyo técnico de la OIT se ha elaborado un proyecto que será presentado a la Unión Europea para el fortalecimiento y desarrollo del empleo. Los objetivos planteados son concordantes con las políticas globales presentadas por la OIT para solucionar el problema del desempleo en el contexto mundial.

### CORPORACION ANDINA DE FOMENTO

Se han presentado dos solicitudes de financiamiento para la investigación de mercados de bienes y para el apoyo a Unidades Productivas.

Con estos dos proyectos se obtendrán los recursos para nuestros consultores nacionales.

Por otra parte se está ejecutando ya un programa de reconversión laboral.

### BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (FOMIN)

Se ha elaborado y presentado un proyecto muy detallado del funcionamiento de UDATEL, de manera que el BID, a través de su programa FOMIN, considere la posibilidad de apoyar el fortalecimiento de UDATEL, posibilitando, de esa manera, la continuidad del programa.

### JICA

Paralelamente se está trabajando con el gobierno japonés de manera que, por intermedio de JICA, se considere a Bolivia para la implementación de un programa de financiamiento de incubadoras de unidades productivas de pequeña escala.



Todos estos proyectos han sido presentados, buscando el fortalecimiento y desarrollo de UDATEL, de manera que su trabajo se extienda y sus resultados se consoliden.

BEATRIZ AZEREDO \*

## BRASIL

### LOS DESAFIOS PARA LA IMPLEMENTACION DE UNA POLITICA PUBLICA DE EMPLEO

A partir de la década de los cincuenta, en el Brasil tuvo lugar un intenso proceso de industrialización, cuya dinámica fue determinada por la inversión de las grandes empresas internacionales ya instaladas en el país, o que vinieron a instalarse en ese entonces. Al Estado le correspondió el importante papel de realizar las inversiones requeridas en los sectores de infraestructura e insumos básicos, constituyendo el capital social indispensable para el proceso como un todo. A su vez, esta articulación arrastró tras ella el capital nacional, cuyas inversiones completaron la red de desarrollo industrial.

Las consecuencias de este proceso se hicieron sentir sobre todos los aspectos de la vida social, especialmente sobre el mercado de trabajo que se expandió y modificó significativamente su estructura. En términos cuantitativos, se puede decir que en el transcurso de los años sesenta y setenta, se registró un fuerte crecimiento del mercado de trabajo, tanto en el sector formal como en el sector informal; sin embargo, esta expansión se acentuó con mayor énfasis en los sectores modernos, organizados y formales de la economía. Otra característica importante de este período, es que el factor esencial de competitividad de la industria era la reducción de costos por medio de la economía de escala, basada en la estandarización. En este contexto, la utilización de la mano de obra se presentó según el modelo fordista-taylorista, donde la exigencia de trabajo calificado es pequeña. La enorme división del trabajo, configurando tareas sencillas, rutinarias y previamente especificadas, con una mínima intervención en el proceso productivo, permitió alcanzar altos niveles de productividad con bajos contenidos educativos de la fuerza de trabajo. (1).

---

\* *Asesora del Ministro, Ministerio de Trabajo.*

(1) *A este respecto ver Salm, C. (1994): Educación y formación de Mano de Obra: Un Proyecto Nacional. VI Forum Nacional, Instituto Nacional de Altos Estudios (INAE), Rio de Janeiro.*



Este modelo de industrialización, a partir de la articulación entre el capital internacional y el Estado, produjo a fines de los años setenta, una economía internacionalizada. Se puede decir que, con pocas excepciones, el Brasil se convirtió en la economía con el mayor grado de internacionalización de América Latina.

El principio de los años ochenta estuvo marcado por cambios significativos en la economía internacional, la cual entra en ese momento en una etapa claramente recesiva. A partir de ese momento, se asiste a modificaciones en el movimiento de la inversión directa externa que abandona la ruta de los países en desarrollo. De esta manera, los mecanismos de articulación con el capital extranjero y los efectos dinámicos para la economía brasileña resultantes de este hecho, dejan de funcionar. En este contexto, la economía comienza a crecer de manera inconstante, con reflejos directos sobre el mercado de trabajo, el cual además de su dinámica propia, está subdeterminado por los movimientos de la economía mundial. Es importante resaltar que en números absolutos, el empleo continuó creciendo. Sin embargo, esto se presentó más en los mercados informales, especialmente los trabajadores por cuenta propia y aquellos ubicados en las pequeñas empresas. En otras palabras, se observa una baja calidad de una gran parte de los empleos generados, ampliando la precariedad del mercado de trabajo y, por consiguiente, aumentando la vulnerabilidad de la mayor parte de los trabajadores a los efectos de la inestabilidad económica.

Las discusiones sobre las estrategias para retomar el crecimiento, frente a la prolongación de la crisis económica desde el principio de los años ochenta, ponen de presente innumerables preguntas, principalmente para el mercado de trabajo.

En primer lugar, no es posible cerrar una economía con el grado de internacionalización alcanzado por el país. Por otra parte, la estrategia de profundización del nivel de apertura y de la inserción de la economía brasileña en la economía mundial tiene como supuesto la entrada, conjuntamente con las mercancías, de capital de riesgo. Esto es, se espera colocar impactos positivos sobre los niveles de empleo e ingresos, en las entrañas de una nueva inserción del mercado brasileño en el mercado internacional.

Sin embargo, inclusive si se concretan las expectativas implícitas en esta estrategia, se debe considerar la existencia de un intervalo temporal y la perspectiva de años problemáticos para el mercado de trabajo y el proceso de generación de empleo y de ingresos.

A este panorama de fondo más general, se suman los cambios traídos por el nuevo modelo de crecimiento presentado por los países desarrollados, basado en la intensa





incorporación de tecnología y en nuevas formas del trabajo, con una baja generación de empleo. La experiencia reciente de estos países bajo este nuevo modelo, ha demostrado el mantenimiento de elevadas tasas de desempleo, así como un contexto de readquisición de crecimiento. A su vez, la utilización de la fuerza de trabajo, cediendo lugar al llamado «trabajo flexible», con altos estándares de rotatividad de la mano de obra, entre otros aspectos. En lo referente al proceso de trabajo, se verifica un cambio significativo, en el cual la versatilidad del trabajador pasa a ser un requisito crucial. De esta manera, el entrenamiento de la mano de obra exigido pasa a tener un carácter multidisciplinario, con la revalorización de los contenidos propios de la educación general, en detrimento del entrenamiento específico. (2)

Sin embargo, en el caso brasileño los impactos resultantes del nuevo paradigma económico-tecnológico están aún menos presentes y son menos dramáticos que los provenientes de características estructurales de la economía. Esas características, principalmente el nivel de concentración de ingresos y la precariedad del mercado de trabajo formal, con la exclusión de más de la mitad de la fuerza de trabajo, hacen que la cuestión del desempleo sea un problema más complejo y urgente.

Todos estos problemas exigen la intervención directa del Estado. Es urgente la organización de una política de empleo que conjugue acciones desarrolladas en el ámbito del gobierno, así como en el sector privado. Estas acciones deben ser de naturaleza compensatoria frente al desempleo y también deben contemplar políticas activas, dirigidas a la calificación del trabajador y al proceso de generación de empleo y de ingresos.

A pesar de la premura de estos problemas, la cuestión del empleo en el Brasil ha sido históricamente relegada a segundo plano en el ámbito de las políticas públicas. El país no cuenta todavía con un sistema público de empleo, entendido como un conjunto de acciones articuladas dirigidas hacia el mercado de trabajo. A cambio de esto, se registran algunos programas y acciones, públicos y privados, que a pesar de estar directamente ligados al mercado de trabajo, y que en la mayoría de las ocasiones utilizan recursos públicos, se encuentran precariamente conectados entre sí. Esa situación ha impedido un enfrentamiento más eficaz de los problemas relativos al empleo y, con frecuencia, el resultado ha sido el desperdicio de recursos públicos.

En el ámbito del gobierno federal, por ejemplo, el Ministerio de Trabajo tiene bajo su responsabilidad el Programa de Seguro-Desempleo, cuyo alcance, no obstante,

---

(2) Salm (1994) *op. cit.*

es bastante limitado, teniendo en cuenta su no articulación con un sistema público de empleo. Hasta el momento actual, este programa se ha resumido a encuadrar al desempleado, sin ningún criterio de reubicación, pagando todas las partes de beneficios como un «derecho adquirido», inclusive cuando el desempleado no realiza esfuerzo alguno por reiniciar algún trabajo, o de buscar un reciclaje cuando sea necesario. El Ministerio de Trabajo es responsable también por la coordinación del Sistema Nacional de Empleo (SINF), dirigido básicamente a la intermediación de la mano de obra. Este sistema, a pesar de haber sido creado en 1975, solo existe de hecho en unos pocos Estados, donde desarrolla sus acciones de manera precaria, con raras excepciones y de manera desarticulada con el programa del seguro-desempleo.

A su vez, los gobiernos estatales, que tradicionalmente tienen en sus estructuras administrativas secretarías estatales de trabajo, además de no desempeñarse en la organización de sus servicios públicos, no desarrollan acciones sistemáticas dirigidas al mercado de trabajo. Se registran apenas algunas excepciones de experiencias puntuales en algunos Estados, relacionadas con programas de generación de empleo y de ingresos.

El gobierno federal también destina recursos para gastos relativos a la formación profesional. Las escuelas técnicas federales son financiadas con partidas del presupuesto fiscal y están bajo la responsabilidad del Ministerio de Educación (MEC). Además, existen las contribuciones obligatorias de los empleadores incidentes sobre la hoja de salarios, cuyos recursos son destinados a las entidades privadas de formación profesional. Las principales instituciones que cuentan con dichos recursos son el Servicio Nacional de Aprendizaje de la Industria (SENAI) y el Servicio Nacional de Aprendizaje del Comercio (SENAC). A pesar de la utilización de recursos públicos, no existe articulación alguna de las actividades desarrolladas allí con las acciones y directrices del sector público. También se verifica la ausencia de mecanismos que permitan el acompañamiento y control de estas instituciones por parte del gobierno y de la sociedad. Además de todo esto, estas instituciones terminan entrenando trabajadores, desempleados o no, sin compromiso alguno con la demanda de mano de obra, u otro tipo de inserción en el mercado de trabajo.

Como se puede apreciar, la tarea que es imperante hoy en día para el sector público, de desarrollar acciones sistemáticas con relación al mercado de trabajo, no exige la creación de nuevas instituciones o programas, o inclusive el destino de nuevas fuentes de recursos. Se trata de perfeccionar los mecanismos ya existentes, dentro de un esfuerzo de articulación e integración. La preocupación debe ser con el desarrollo de estas instituciones y programas, buscando una mayor eficiencia y eficacia y una racionalización en el uso de los recursos públicos.







En este proceso, el Programa de Seguro-Desempleo debe ocupar un lugar de realce. Este es el principal programa público dirigido al mercado de trabajo, teniendo en cuenta el número de trabajadores beneficiados y el volumen de recursos que mueve. Instituido en 1986, es un programa relativamente nuevo, tanto en comparación con la experiencia internacional, que muestra el surgimiento de seguro-desempleo desde el principio de este siglo, como en relación con los otros programas de la seguridad social en el país, como la previsión social, cuyo desarrollo fue iniciado desde la primera mitad de este siglo.

Con nueve años de existencia, este programa atendió en 1994 a cerca de 4 millones de desempleados, hecho que representó cerca del 60% del total de trabajadores destituidos sin una causa justa. Esta tasa de cobertura que expresa el alcance del programa con relación a los desempleados del mercado formal de trabajo, han presentado un crecimiento continuo desde la creación de este beneficio en 1986.

El valor promedio del beneficio en este período fue de 1,6 salario mínimo, lo que representa cerca de US\$ 98,4. El beneficio es calculado en función del salario anterior del trabajador en los últimos tres meses anteriores al desempleo y varía entre el mínimo de un salario mínimo (US\$61,5) y el máximo de cerca de 3 salarios mínimos (US\$184,5). De esta manera, los criterios de cálculo de los beneficios favorecen a los trabajadores de salarios más bajos. Considerando la distribución de los desempleados por franja de ingresos hasta del 80% del último salario a casi la mitad de los asegurados, los cuales son los que recibían hasta dos salarios mínimos. El trabajador tiene derecho de recibir entre tres y cinco partes del beneficio, de acuerdo con el tiempo anterior de vinculación al mercado formal.

Los gastos con el seguro-desempleo totalizaron en 1994 US\$ 1,7 mil millones correspondiente a cerca del 42% del recaudo de las contribuciones vinculadas a este programa. Es importante resaltar que, a diferencia de los programas de seguro-desempleo en los distintos países financiados generalmente por contribuciones sobre hoja de salarios, el seguro en el Brasil tiene una forma de costeo bastante peculiar. Sus partidas provienen de un Fondo propio, denominado Fondo de Amparo al Trabajador (FAT), integrado por los dineros de una contribución que incide sobre la facturación de las empresas. Para tener una idea de la dimensión de este Fondo, basta mencionar que el recaudo de esta contribución el año pasado fue de US\$ 4 mil millones, correspondiente a cerca del 1% del Producto Interno Bruto (PIB). Por lo menos el 40% del recaudo de este impuesto es destinado a la financiación de programas de inversiones a cargo del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES), cuyas utilidades retornan al Fondo. De esta manera, el Programa deja de quedar dominado por las partidas corrientes del gobierno y pasa a contar con un fondo de reserva. Al mismo tiempo, el Fondo que financia el seguro-desempleo funciona



también con un fondo de inversiones, con impactos positivos sobre el proceso de generación del empleo.

Las características de este programa, particularmente su forma de financiación, que serán discutidas a continuación, ofrecen condiciones para que el seguro-desempleo incluya funciones que van más allá de la asistencia financiera al trabajador desempleado. De hecho, es posible asociar a las acciones compensatorias y restringidas al mercado formal de trabajo, políticas activas de mejoras en la calidad del empleo y de la generación de empleo e ingresos, que alcancen también el mercado informal y, de esta manera, le proporcionen sustancia a una política pública de empleo.

Indudablemente, la primera tarea consiste en perfeccionar el Programa de Seguro-Desempleo. Cualquier grado que tenga el desarrollo económico del país, el tamaño de su fuerza de trabajo, la dimensión, cobertura y alcance del programa, la contribución del seguro-desempleo para mejorar la situación del trabajador y para el funcionamiento del mercado de trabajo depende del grado de articulación entre el seguro-desempleo y otras políticas dirigidas al mercado de trabajo. El punto es relevante cuando se considera la experiencia internacional donde se destaca la integración de los programas de seguro-desempleo al sistema público de empleo y la formación de recursos humanos.

Esto se hace más claro a partir de la descripción sumaria de las funciones de un sistema nacional de empleo y su vinculación con los objetivos del seguro-desempleo y de la formación de recursos humanos para el mercado de trabajo. (3)

(i) Intermediación de la Mano de Obra: la actividad de colocar al desempleado en contacto con las vacantes disponibles minimiza el costo del desempleo para el trabajador y para la economía. Esta función también contribuye para el encuadramiento adecuado del desempleado en el programa de seguro-desempleo y permite preservar parcialmente la calidad de la mano de obra, los niveles de productividad y ganancias de los trabajadores.

(ii) Implementación de Políticas de Formación de Mano de Obra y Desarrollo de Recursos Humanos: esta función afecta el nivel y la estructura del desempleo y permite una mayor fluidez en el encuadramiento del desempleado al programa. La

---

(3) A este respecto ver: Chahad, J. P. y Azeredo, B. (1994): *Seguro-Desempleo, Pobreza y distribución de Ingresos en el Brasil*. Texto elaborado para el Informe sobre Pobreza y Desigualdad de Ingresos en el Brasil, producido por IPEA.



formación profesional y el reciclaje del trabajador afectan positivamente la productividad del trabajo y, como consecuencia, el salario de los individuos. Además, es posible a partir de ese momento, reducir la vulnerabilidad del trabajador frente a la inestabilidad del mercado de trabajo, en la medida en que el mismo se vuelve más flexible en términos de encuadramiento en el mercado de trabajo. Finalmente, estas actividades hacen posible anticiparse a los cambios en la estructura del empleo, evitando la irregularidad entre la demanda de mano de obra y el perfil ocupacional de la fuerza de trabajo.

(iii) Servicios de Orientación y Consejo al Desempleado: tiene por objeto diagnosticar problemas y encaminar soluciones a los desempleados, tanto sobre nuevas oportunidades de empleo, como principalmente en el aspecto moral y psicológico, haciendo que el desempleado deje de ser un simple «anónimo estadístico».

(iii) Apoyo Vocacional y Entrenamiento Ocupacional: tiene por objeto estimular el reciclaje profesional y ocupacional del desempleado, suministrándole un ingrediente necesario para el mantenimiento de la calidad de su mano de obra y, por consiguiente, teniendo impactos indirectos sobre sus ganancias futuras.

(iii) Estímulo a la Modalidad del Trabajo: Al crear un mecanismo y un sistema de informaciones que promueven la movilidad del trabajador, el sistema nacional de empleo afecta, aunque sea indirectamente, la ganancia de los trabajadores. El estímulo al progreso profesional impacta sobre la productividad y ganancias, mientras que la movilidad sectorial y regional pueden promover la reducción del desempleo.

Todas estas funciones vinculan el Sistema Nacional de Empleo al Programa de Seguro-Desempleo y a los mecanismos de formación de la mano de obra. Esta integración presupone, en primer lugar, un proceso de descentralización del Programa de Seguro-Desempleo y el perfeccionamiento del Sistema Nacional de Empleo, el que debe tener efectivamente un alcance nacional. Esto exige un esfuerzo de coordinación del gobierno federal y el compromiso de los gobiernos estatales y municipales, a los que les corresponde la ejecución de las diferentes tareas relativas al sistema de empleo.

Además de sus funciones básicas de intermediación de mano de obra, una política pública de empleo también puede contemplar algunas políticas activas de mercado de trabajo. Es importante citar aquí la experiencia recién iniciada de utilización de recursos del Fondo de Amparo al Trabajador (FAT) para los llamados programas de generación de empleo e ingresos. Se trata de una concesión de crédito subsidiado



para micro y pequeños empresarios, o inclusive, productores informales que de una manera general no tienen acceso a los mecanismos tradicionales de crédito. Estos programas incluyen también el acompañamiento técnico de estos empresarios en la definición de sus necesidades, en la elaboración del proyecto que será presentado a los bancos y también en el acompañamiento de la empresa durante un cierto período. Naturalmente, dichas acciones no se destinan a ecuacionar problemas estructurales de la economía, sino que pueden representar un factor importante de sustentación del nivel de empleo e, inclusive, de formalización del mercado de trabajo en sectores particularmente vulnerables al ciclo económico.

Las actividades que se refieren a la formación profesional del trabajador representan un componente fundamental de un sistema público de empleo. Sin embargo, el enfrentamiento de este punto va más allá del perfeccionamiento de las instituciones enfocadas hoy en día en la calificación de la mano de obra, en la medida en que está íntimamente unida al desempeño del sistema educativo básico, cuyas deficiencias, en términos de cobertura de la población y calidad del nivel de enseñanza, son notorias. La baja escolaridad del trabajador brasileño, que en el pasado no impidió su integración en el mercado de trabajo y el proceso de industrialización, configura hoy en día un serio obstáculo para el aumento de la productividad y de la competitividad del sistema productivo, así como para el mejoramiento de las condiciones de inserción del trabajador en el mercado de trabajo. Además, conforme ya fue indicado, las modificaciones en la base productiva y la modernización del mercado de trabajo están cada día más enfocadas en considerar la educación general como un requisito esencial para la calificación profesional exigida para las nuevas tecnologías.

Aun cuando los principales problemas asociados a la mala calidad de la mano de obra nacional están asociados a las deficiencias del sistema educativo, existen tareas urgentes que deben ser desarrolladas en el ámbito de un sistema público de empleo. La mencionada articulación de las distintas instituciones, públicas y privadas, dirigidas a la formación profesional, y la integración de las mismas al sistema público de empleo, deben ser asumidas como una tarea prioritaria del gobierno federal. Las instituciones privadas, especialmente el Servicio Nacional de Aprendizaje de la Industria (SENAI) y el Servicio Nacional de Aprendizaje del Comercio (SENAC), deben estar integradas en el esfuerzo de atender a los trabajadores con menos estudios y por lo tanto más vulnerables a los impactos de la modernización del mercado de trabajo. Además, se deben desarrollar mecanismos que estimulen el compromiso directo de las empresas en el desarrollo profesional de sus empleados, además de los incentivos fiscales ya existentes para ello, cuyos efectos son poco conocidos.

Todas estas tareas que serán emprendidas por el gobierno, en asociación con el sector privado frente a los problemas presentados en el ámbito del mercado de trabajo, hacen que sea necesaria la colaboración entre los servicios de empleo de los países de la región. Indudablemente, existen problemas específicos que deben ser enfrentados por cada uno de los países, ante sus peculiaridades, en términos de tamaño y de estructura del mercado de trabajo, de la situación de la economía y de las condiciones de ejecución de las políticas públicas, particularmente aquellas relativas al sistema educativo y al sistema de empleo. Sin embargo, hay mucho todavía para enriquecer cada una de estas experiencias a partir de la colaboración más directa entre los distintos servicios de empleo. La necesidad de intercambio de informaciones es importante en todos los niveles. Es necesario conocer los otros servicios de empleo, en términos de los aspectos jurídico-instituciones, de los mecanismos de financiación, de las formas de articulación entre los sectores público y privado, de la naturaleza de los servicios ofrecidos y de los principales problemas enfrentados. Pero es importante también el intercambio de informaciones en lo que respecta los aspectos operacionales del sistema, en particular de los Programas de Seguro-Desempleo, relativos al tiempo de atención, grado de cobertura, sistemas de control y evaluación, sistema de informaciones sobre el perfil del trabajador beneficiado y mecanismos de lucha a los fraudes.









LINCOYAN ZEPEDA VARAS \*

## CHILE

Los significativos cambios operados en la economía mundial constituyen un desafío de enorme trascendencia para los Servicios Públicos de Empleo. Es por esta razón que valoramos muy especialmente la iniciativa de incluir en este Simposio, como tema central, el papel actual de los Servicios Públicos de Empleo ante la expansión de las áreas de libre comercio en las Américas y el surgimiento de una economía mundial.

En este contexto, para nuestro país, el desafío de sostener y aumentar los niveles de productividad y competitividad de nuestra economía, requiere contar con los mecanismos adecuados para enfrentar crecientemente procesos de innovación tecnológica, de cambios en la organización del trabajo y de transformaciones sustantivas en el ámbito de la capacitación.

Requerimos impulsar procesos permanentes de actualización de los conocimientos y habilidades de ejecutivos, técnicos y trabajadores de las empresas.

Esta calificación permanente de los recursos humanos debe alcanzar a todos los trabajadores, de todas las empresas y debe ser lo suficientemente flexible, para constituirse en un instrumento que contribuya a reducir los costos de adaptación a condiciones laborales, que en el mundo actual, son cada vez más cambiantes.

Nuestro gobierno ha definido que «necesitamos una mano de obra móvil, sofisticada y creativa y por ello, la capacitación laboral y empresarial es parte integral del mayor esfuerzo productivo».

Coherente con esta definición, hemos dado prioridad a las políticas que permitan mejorar decisivamente la calidad, la pertinencia y la cobertura de las acciones de capacitación existentes, a través del perfeccionamiento de instrumentos que apoyen

---

\* Jefe Departamento de Empleo SENCE, Ministerio de Trabajo.



a los sectores más dinámicos y el rediseño y creación de otros dirigidos a los sectores más rezagados de la economía.

Aspiramos a que la capacitación se convierta en un medio que contribuya a mejorar la calidad de los empleos, a potenciar las competencias laborales de los trabajadores y a generar los espacios que posibiliten la difusión masiva de las capacidades de emprender e innovar.

Nuestra política se orienta por tres conceptos fundamentales en el campo del trabajo:

1. **Equidad Social**, expresada en políticas que están destinadas a mejorar crecientemente las legítimas oportunidades de acceso de todos los sectores a los beneficios del crecimiento y del desarrollo, con particular énfasis en los sectores que aún permanecen en condiciones más desfavorecidas.

2. **Modernización**, expresada en políticas destinadas a modernizar las instituciones del sector Trabajo (administrativa y jurídica) como asimismo a la promoción de valores y comportamientos apropiados en las autoridades del trabajo y los sectores laborales y empresariales, a los desafíos de una economía y sociedad en rápido proceso de cambio tecnológico y económico, en el marco de una estrategia de desarrollo definida por las exigencias de la competitividad internacional, la elevación de la productividad, la innovación y la calidad.

3. **Concertación Social**, destinada a dotar de la mayor legitimidad social y política posible a las políticas laborales de equidad y modernización, buscando los mayores consensos posibles y el reconocimiento mutuo entre las partes relevantes de las relaciones laborales. Estas políticas se desarrollan a través de la promoción de Acuerdos Sociales tripartitos y bipartitos entre el gobierno, los trabajadores y empleadores en todas aquellas materias de interés común para el país y las partes sociales.

El impacto de los cambios operados en el mundo tiene una significación extraordinaria y se ha producido con una celeridad que quizás nadie pudo prever. Frente a este hecho no queda otra alternativa que asumir el cambio y adecuar nuestras instituciones a él, intentando con medidas audaces, lograr el mayor grado de bienestar y progreso para nuestros pueblos.

En lo que respecta a nuestra experiencia, hemos iniciado ya el camino para reformar el estatuto que regula el sistema de capacitación y empleo, a través de la presentación



de un proyecto de ley en el mes de agosto de 1994 y que se encuentra en proceso de plena discusión parlamentaria, concitando el interés de las organizaciones que representan a trabajadores y empresarios y al conjunto de los partidos políticos de nuestro país.

Dicho proyecto tiene como objetivos fundamentales:

- Modernizar y extender el actual sistema de capacitación para responder a la necesidad de mejorar la calificación y las competencias de la fuerza de trabajo, como asimismo para elevar la producción y la competitividad de las empresas, con especial énfasis en la pequeña y mediana empresa.
- Incentivar a empleadores y trabajadores a participar organizadamente en las decisiones relativas a la capacitación, a fin de generar crecientemente áreas de entendimiento al interior de la empresa; acrecentar la identificación del trabajador con la empresa; aumentar el interés del empresario por la calificación de sus trabajadores y contribuir de este modo al aumento de la productividad.
- Ofrecer oportunidades permanentes de calificación y recalificación a los trabajadores ocupados, los cesantes, las mujeres y los jóvenes que se incorporan al mercado de trabajo.

Para el logro de estos objetivos nos proponemos, a través del proyecto, adoptar medidas tendientes a:

- Perfeccionar las facultades del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo, a fin de permitirle diseñar e impulsar políticas de promoción que permitan intensificar las acciones de capacitación en las empresas.
- Elevar el monto mínimo a descontar por concepto de franquicia tributaria a fin de favorecer el uso de este mecanismo por parte de las empresas más pequeñas.
- Creación de un Fondo Nacional de Capacitación, administrado por el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo y destinado a incrementar cuantitativa y cualitativamente las acciones de capacitación.

A través de este mismo Fondo podrán desarrollarse programas destinados a la reconversión laboral de trabajadores con el objeto de facilitar su movilidad y





desplazamiento en una economía dinámica, mediante la adquisición de destrezas apropiadas a los requerimientos constantes del progreso tecnológico. Estos programas, de acuerdo a la realidad del sector en declinación, podrán llevarse a cabo a través de fases de orientación laboral destinadas a motivar y definir con precisión el futuro del trabajador; de capacitación productiva acorde con lo que se haya determinado en la primera fase; y finalmente, inserción laboral.

Estos procesos de reconversión laboral tienen especial importancia en una economía dinámica en la que se producen constantemente cambios que afectan en forma significativa el desarrollo de las empresas y a veces, llegan incluso a producir efectos negativos en el conjunto de una determinada población.

El Fondo Nacional podrá también desarrollar programas destinados a la formación en destrezas generales para personas sin calificación laboral y trabajadores dependientes e independientes. A través de este medio, se espera contribuir a la mejor inserción de mujeres y jóvenes sin calificación laboral y a los procesos de recalificación de los trabajadores.

Por último, el Fondo Nacional podrá financiar líneas de apoyo y asesoría técnica a los organismos capacitadores con el objeto de incentivar el desarrollo de una mayor calidad de las acciones de capacitación.

La reforma encomienda velar para que los recursos de sus programas se orienten preferentemente a beneficiarios de escasos recursos.

Nuestro Servicio Nacional de Capacitación y Empleo, es una institución que no cuenta con medios propios para la ejecución de sus programas, por tanto, todas las acciones de capacitación son llevadas a cabo por organismos privados.

Actualmente, existen en Chile alrededor de 1.500 Organismos Técnicos de Ejecución. Nos proponemos crear un Registro Público de estos Organismos. El referido registro, estará dividido en categorías, estructuradas de acuerdo con características objetivas y cuantificables, de carácter relevante para el funcionamiento del sistema. Para los efectos de su clasificación, se considerará la experiencia acreditable en la formación de recursos humanos, infraestructura y cuerpo académico permanente.

Este Registro nos permitirá aumentar la transparencia del sistema de capacitación, mejorar la calidad de la misma, contribuir a un grado mayor de información por parte



de los usuarios, aumentar las exigencias de calidad y por ende el mejoramiento de la pertinencia de las acciones de capacitación.

Para facilitar y a la vez promover la participación de empresarios y de trabajadores se creará un órgano de conformación tripartita, denominado Consejo Nacional de la Capacitación, destinado a asesorar al Ministerio del Trabajo y Previsión Social en la formulación de la Política Nacional de Capacitación.

La Secretaría Técnica de este organismo, es entregada al Director del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo.

Conjuntamente con esto, se contempla la creación de un mecanismo bipartito al interior de la empresa, destinado a promover los acuerdos entre la gerencia y los trabajadores sobre los programas de capacitación que ésta desarrollará. A esta iniciativa le hemos asignado una importancia especial, porque consideramos que los acuerdos al interior de las empresas, constituyen la clave para el desarrollo exitoso de nuestra economía.

Para estimular estos acuerdos, hemos propuesto un mecanismo de incentivo económico, que permitirá financiar las acciones de capacitación en un porcentaje mayor, cuando estas acciones hayan sido convenidas en común por empresarios y trabajadores.

Por otra parte, se promueve también la colaboración organizada de los trabajadores con los empresarios, estableciendo porcentajes significativos de representación a la organización sindical de la empresa.

En materia de modernización de la institucionalidad pública, le hemos asignado un rol relevante a las Oficinas Municipales de Colocación. Coherente con el hecho de ser un Servicio que no ejecuta acciones de capacitación ni de inserción laboral, el sistema público de intermediación laboral opera a través de oficinas que dependen administrativamente de los municipios y que tienen, por otra parte, una dependencia técnica del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo. Le corresponde, por tanto, a nuestro Servicio la supervisión y el apoyo técnico que estas oficinas requieren para realizar su labor.

Nuestro propósito es fortalecer las Oficinas Municipales de Colocación, entregándole nuevas facultades y funciones que le permitan generar información relevante con respecto al mercado laboral y facilitar la intermediación en éste.



A nuestro juicio, estas oficinas constituyen un medio importantísimo para relacionarse con quienes buscan empleo o con quienes desean capacitarse para mejorar sus posibilidades de inserción en el mercado laboral, actualmente son «la puerta de entrada» a todos los programas de capacitación para desempleados. Por otra parte, aspiramos también a convertirlas en el medio más eficiente para relacionarnos con el sector empresarial.

Quisiera señalar con respecto al último punto, que nuestra experiencia de relación con el sector productivo a través de las Oficinas Municipales de Colocación, es aún incipiente, estamos aún en una fase experimental, sin embargo podemos señalar que los primeros resultados son promisorios. Existe cada vez un mayor compromiso por parte de los Municipios y a la vez una mayor demanda de parte de los empresarios por contar con estos servicios. Este interés recíproco ha contribuido a elevar el nivel de profesionalización de las oficinas, dándole una importancia muy especial a la contratación de psicólogos laborales que realizan las funciones de orientación y a los relacionadores de empresas.

Finalmente, quisiera reiterar que estamos optimistas con respecto a los desafíos que tenemos que enfrentar. Sin duda, en cada país se desarrollan experiencias novedosas y creativas para mejorar la acción de los Servicios Públicos de Empleo y los esfuerzos que realicemos para intercambiar estas experiencias y aprender unos de otros, contribuirán a perfeccionarnos cada vez más.

Por nuestra parte estamos recorriendo un camino pleno de innovaciones, eso nos obliga a rectificar, a aprender de otras experiencias, a revisar constantemente lo que hacemos y a buscar en el camino recorrido por otros, los medios para enfrentar nuestras dificultades. Al mismo tiempo queremos ofrecer, nuestro modesto aporte y nuestra experiencia, a todos los que en países hermanos laboran para mejorar la acción de los Servicios Públicos de Empleo.

El Gobierno de mi país, a través del Ministro del Trabajo, ha señalado que «en el mundo actual, la inversión en las personas es la más necesaria y rentable que una sociedad como la nuestra puede hacer. No hay tasa de interés, mercado accionario ni bono en moneda dura que dé un más alto rendimiento que lo que se invierte en recursos humanos».

Corresponde a nuestros Servicios, realizar los mayores esfuerzos para que esta inversión dé los mejores resultados. De este éxito depende, en buena medida, el logro de concluir la tarea pendiente de superar las condiciones de pobreza y marginalidad social en que aún viven millones de seres humanos en nuestro continente.

FERNANDO HEREDIA VILLACIS \*

# ECUADOR

SERVICIOS PUBLICOS

DE EMPLEO

CASO ECUATORIANO

## I.- INTRODUCCION

Dentro de la estructura institucional del Estado ecuatoriano, se encuentra el Ministerio de Trabajo y Recursos Humanos, como el organismo responsable de formular, dirigir y ejecutar la política social del Gobierno en materia laboral y de **promoción del empleo y desarrollo de los recursos humanos**, acciones que se hallan en concordancia con la Constitución Política del Estado; por tanto, entre las principales finalidades de este Ministerio se encuentra la de «contribuir efectivamente a la consecución de los objetivos de la política de empleo y desarrollo de los recursos humanos».

Lo señalado, por una parte determina el hecho de que el Gobierno ecuatoriano asume una responsabilidad directa sobre la acuciante problemática ocupacional, característica no únicamente de mi país, sino también elemento identificador de sociedades propias de nuestro contexto latinoamericano, el mismo que a más de sus problemas internos, tiene también que enfrentar y luchar por las presiones e imposiciones de factores exógenos o por qué no decirlo más directamente, de la decadencia de un sistema imperante que lucha por mantenerse en vigencia y que ha traído como consecuencia para nuestras pobres economías desnutrición, **desempleo, subempleo, informalidad**, pobreza, indigencia; en sí, a decir de los conocedores, toda una **década perdida** y más aún, yo diría, toda una **generación perdida**, porque los efectos de esta lucha de subsistencia del sistema, tienen como principal víctima a nuestra niñez, a nuestra adolescencia, a nuestra juventud, o acaso todos nosotros no tenemos hoy como otro elemento identificador, a los niños trabajadores de la calle, a las mujeres en prostitución prematura, a jóvenes pandilleros, a grandes grupos de bachilleres y profesionales que con un título bajo el brazo han llegado a engrosar las filas de los desempleados y subempleados, acaso nuestras sociedades hoy no se

---

\* Director Nacional de Empleo, Ministerio de Trabajo.





ven ante un nuevo paradigma social, cual es el de tener que enfrentar nuevas formas de delincuencia urbana, justamente por la falta de dinamismo de sus aparatos productivos para captar aquella masa de trabajadores ya desempleados y de aquellos nuevos que se integran al mercado laboral?, sí y quizás sin temor a equivocarme, pensaría que esos son los retos que todos hoy tenemos en común y que en consecuencia con esa pragmática situación, el Gobierno ecuatoriano dentro de su Agenda para el desarrollo, ha considerado como prioridad uno el problema de «**Altos y Crecientes niveles de desempleo y subempleo**», para lo cual y luego del análisis respectivo se ha señalado una serie de actividades y acciones a ser ejecutadas con miras a enfrentar esta situación y que posteriormente serán señaladas.

Por otra parte, y en concordancia con lo indicado, estos objetivos se encuentran institucionalizados a través del Ministerio de Trabajo y Recursos Humanos y de sus entidades constitutivas; así se tiene la Dirección Nacional de Empleo y Recursos Humanos, el Instituto Nacional de Empleo -INEM-, la Unidad Ejecutora del Programa Microempresarial -UNEPROM- y el Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional -SECAP-. Vista así la estructura orgánica funcional con la que este organismo del Estado busca enfrentar la problemática ocupacional, permítaseme indicar que es dentro de la Dirección de Empleo y Recursos Humanos, donde se tiene el Departamento de Colocaciones y Migraciones Laborales, que para nuestro tema, se constituye en la oficina que brinda los «**SERVICIOS PUBLICOS DE EMPLEO**», cuyos ámbitos de funcionalidad pasaremos a analizar.

## **II.- LOS RETOS A LOS QUE SE ENFRENTAN LOS SERVICIOS PUBLICOS DE EMPLEO A CAUSA DEL LIBRE COMERCIO Y DE LA GLOBALIZACION DE LA ECONOMIA**

Yo diría que este encuentro no es uno más de aquellos que analizan esta problemática, más bien lo vería como un momento de inflexión en la historia de nuestra realidad. De aquí al próximo milenio nos separa un suspiro. En ese breve lapso, como breve es la vida, tendremos que cambiar radicalmente, pues radicalmente ha cambiado el mundo, hasta llegar a la caída misma del muro de Berlín, la desintegración de la ex Unión Soviética, entre otros, son claros indicadores de que estos son y serán tiempos difíciles para nuestras dependientes sociedades. Más aún si consideramos que en pocos días atrás se ha llevado a cabo también un encuentro de líderes en la CUMBRE MUNDIAL SOBRE «**DESARROLLO SOCIAL**», los que han concordado en la necesidad de luchar unidamente para erradicar la pobreza, promover el pleno empleo, la integración y a aumentar y utilizar más eficientemente los recursos asignados para el desarrollo social.







El último aspecto citado, nos permite de alguna manera apreciar el cambio de visión con la que ahora se considera la situación que viven nuestras economías, nos ayudan a que evidenciamos que ya quedaron de lado aquellas falacias, de que las economías tercer mundistas debían su situación a factores biológicos, étnicos, raciales, de situación geográfica; triste concepción que nos ha sometido al fuego cruzado de la mentira, que en su repetición constante ha buscado distorsionar la verdad, torciendo la realidad, difundiendo esta falacia por medio de ingenuos, pero no por ello menos pedantes aprendices de sabios y hoy la realidad y la verdad surge, emerge y exige soluciones propias de nuestra objetiva realidad, porque es innegable que nuestro tercer mundo, adolece de problemas, pero la explicación de las causalidades para los cruzados de la moral de Tartufo, se circunscriben a lo fenoménico, a lo epidérmico, mas todo problema social, debe ser analizado a la luz de la totalidad, ese instrumento de la inteligencia que ya lo ensayaron los griegos, lo elevara Hegel, lo completara Marx, y lo tornaría didáctico Kosik. En efecto, la totalidad reúne en indisoluble unidad al fenómeno y a la esencia, y permite superar el mundo de la representación para reflexionar a nivel de los conceptos, de allí la imperiosa necesidad de apreciar e interpretar adecuadamente la praxis, ya lo habría dicho Marx, que **«en el estudio de las formas económico sociales de nada sirve el microscopio ni los reactivos químicos, lo único de que disponemos, es de la capacidad de abstracción»**, y eso ahora se torna mucho más necesario, porque hoy en un entorno cada vez más interrelacionado, que tiende a la globalización de las economías, de los mercados, se requiere en base a este análisis orientar nuevas acciones que coadyuven a superar el efecto que esto implica, principalmente sobre aquellos grupos poblacionales más afectados por la crisis y que se debaten en la pobreza, miseria e indigencia y creería que para enfrentar efectivamente esos problemas, la colaboración y cooperación entre Servicios de Empleo es una alternativa válida, innovadora, creativa, y ya lo habría dicho Thomas Alba Edison: **«la creatividad más que ser un un proceso de genialidad, es un proceso de la observación»**, y si algo así ya se está aplicando en el contexto internacional, por ejemplo a nivel de los países de la Comunidad Europea, como producto de su integración, pues observemos los elementos positivos que ello ha significado, y utilicémoslo, porque el **conocimiento no es de quien lo crea, sino de quien lo aplica**, sí apliquemos la **Tecnología de lo Obvio**, la Tecnología de Punta, la que usa lo existente para darnos la ruta que debemos seguir para llegar a alcanzar aquellos objetivos supremos deseados.

Dentro de estos nuevos retos paradigmáticos que nos presenta la economía contemporánea, los Servicios Públicos de Empleo, deben enfrentar también las nuevas exigencias, como las del libre comercio, lo que en muchos de los casos ha ocasionado el que al no existir igualdad en la competencia, algunos de nuestros países vean quebrar y cerrar empresas, principalmente aquellas pequeñas o medianas, ocasionando con esto el consecuente desempleo, con su irradiación innegable de pobreza. A más de esto, también el surgimiento de nuevas formas de producción,



como los **buques industriales**, que salen de un puerto con materias primas y durante su travesía procesan las mismas, hasta el punto que al llegar a otro puerto lo que ofrecen es ya un producto terminado, y será en este nuevo puerto donde se vuelvan a abastecer de materia prima, para en otro país ir a vender un nuevo producto; esto tiene como implicaciones en el aspecto socio-laboral, el que por una parte, se invada el mercado local, con productos que no han insumido un valor agregado nacional, sino que por el contrario una vez que sean adquiridos, contribuirán a generar riqueza pero no para nuestros países, sino para aquellos a los que pertenecen este tipo de industrias flotantes. Por otra parte, la generación de estos productos tampoco han insumido a aquel factor más abundante de nuestras sociedades, al factor trabajo, entonces, ¿qué sucede?, que tenemos inundación de productos foráneos, quizás con precios inferiores a los que se hallan en el mercado de producción nacional, lo que les restará competitividad a nuestras industrias, incrementos de stocks y en muchos de los casos como ya se ha indicado, cierres y despidos masivos. Por tanto, dentro de esos parámetros los Servicios Públicos de Empleo es donde debemos actuar para tomar a esa población desocupada y orientarla hacia otras actividades que les permitan contar con un medio de subsistencia para sí y para sus familias, claro está que esto no es nada fácil y aquellos que trabajamos en esto bien lo sabemos, porque siempre la oferta de empleo es mayor a la demanda y porque no es ninguna novedad que la humanidad entera está en crisis, hace rato que perdió la brújula, el 85% de los seres humanos atormentados por la necesidad, el 15% asfixiados por las cosas y el hedonismo, seres a la intemperie, ya lo diría Unamuno: el hombre es un animal enfermo. Su enfermedad es la conciencia: la certeza de la muerte le da la conciencia de estar vivo, pero no le garantiza el tener conciencia del porqué de las condiciones en que vive. Entonces, está doblemente enfermo. Enfermo y solo.

La nueva forma de vida que hoy nos imponen los países centrales en base a su expansión nos hacen que reflexionemos en que «a través de una penosa experiencia, hemos aprendido que el pensamiento racional no basta para resolver los problemas de nuestra vida social. La investigación y el trabajo científico serio han tenido a menudo trágicas proyecciones sobre la humanidad, produciendo por una parte inventos que liberan al hombre de un trabajo físico agotador y hacían que la vida fuera más rica y más fácil mientras, por otra parte, introducían una grave inquietud en la vida humana, haciendo al hombre esclavo de su entorno tecnológico y -aún más catastrófico- creando los medios para su destrucción masiva. Sin duda, estamos ante una tragedia de terrible alcance»; y ello, se refleja en la gran crisis social que vivimos, donde hay 2800 millones de población activa mundial, 1300 millones de pobres en el mundo, de los cuales 300 millones viven en absoluta pobreza y entre 13 y 18 millones, mueren al año por esta causa.

Pero, el mundo cambió y exige otra lectura ya que como rayo caído en cielo sereno, desaparecieron las clases sociales y emergió el esperpento de la «**sociedad civil**». El





proletariado se convirtió en una abstracción pura, y se lo reemplazó con el ciudadano de la revolución francesa, el ciudadano: la burguesía en clase dirigente, los propietarios de los medios de producción en sectores productivos, y los vendedores de baratijas en microempresarios, este es el nuevo asalto a la razón y es el ambiente en el que los Servicios Públicos de Empleo debemos buscar funcionalidad para poder atender de manera eficiente a esa nuestra población objetivo ávida de atención para poder seguir subsistiendo en este entorno geo-político, del que se estima que para el caso de nuestros países subdesarrollados 30 de cada 100, no tienen empleo productivo y existe alrededor de 700 millones de desempleados; qué gran reto, ¿verdad señores?

### III.- SOLUCION EMPLEADA POR EL SERVICIO DE EMPLEO PARA ENFRENTARSE A ESTOS RETOS.

Dentro de este entorno económico-social que nuestro país debe vivir, se ha considerado con alto nivel de seriedad la problemática ocupacional, de allí como ya se mencionó, dentro de la Agenda para el Desarrollo del actual Gobierno, se le ha dado la prioridad uno, aspecto que determinó el que a diferencia de épocas anteriores, se establezcan niveles de compromiso y coordinación entre la política económica y la social, dejando esta última de estar subordinada a la primera y llegando a ocupar niveles protagónicos en el desarrollo de la sociedad; así por ejemplo, se ha constituido un «Frente Social», conformado por aquellos Ministerios que dada su naturaleza genérica deben orientar acciones de tipo puramente social, y es por medio de esta instancia, que se crea el espacio político que permite viabilizar acciones de orden social para beneficio de los grupos más desprotegidos, además este Frente cuenta con una Secretaría Técnica, que es la que se encarga de dar las directrices y lineamientos de acción del ámbito de desarrollo de la política social, en base a la realidad objetiva que analiza.

En materia de Servicio Público de Empleo en el Ecuador, cabe señalar que se desarrolla por medio del Departamento de Colocaciones y Migraciones Laborales, creado en 1973, como parte integrante de la Dirección Nacional de Empleo y Recursos Humanos, encontrándose entre sus funciones principales, la de administrar el servicio de intermediación del empleo, a fin de contribuir a la organización de mercados de trabajo en el país, aspecto que sin lugar a dudas con los nuevos retos del sistema económico vigente ha debido tomar cierta reorientación, con miras a poder disponer de información de primera mano de la evolución del mercado laboral, aspecto que fuera también considerado en la Agenda para el desarrollo, cuando en la determinación de operaciones, se establece la necesidad de realizar un **BALANCE DE RECURSOS HUMANOS**, lo que permitirá conocer a cabalidad, la oferta y demanda de este factor, con el consecuente déficit o superávit, para en base a ello incluso, de ser el caso, reformular planes y programas de formación y capacitación profesional, de

manera tal que se pueda dar instrucción en aquellos aspectos que es de interés para el sector productivo. El alcance de este objetivo, se espera lograrlo por medio del proyecto de «Monitoreo del Mercado Laboral», el que actualmente se viene ejecutando en el Instituto Nacional de Empleo -INEM-, conjuntamente con el Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional -SECAP-, entidades adscritas al Ministerio de Trabajo y Recursos Humanos, gracias al apoyo y asesoría del Banco Mundial.

Adicionalmente, como Departamento de Colocaciones, se tiene también un Programa de Visita a Empresas, por medio del cual se busca motivar al empleador a que en base a su real capacidad de producción, pueda insertar más mano de obra, más aún, si en años anteriores, dentro de la flexibilización del Mercado Laboral, se introdujeron reformas legales que permiten el trabajo a tiempo parcial, la ley de la maquila, entre otros, claro está que esto en gran manera también dependerá del comportamiento y capacidad de reacción de la globalidad de la economía, de allí la necesidad de que se ha insistido en esta última etapa en la coordinación entre las políticas económicas con las sociales.

Es necesario aceptar, que lamentablemente por la manera como se ha concebido esta problemática, las metodologías y estrategias que se han venido aplicando, no han sido las más idóneas para su solución, limitándose las Oficinas Públicas de Colocaciones a desempeñarse como un mecanismo de intermediación entre oferentes y demandantes de empleo, en el segmento formal de la economía, actividades que incluso se vienen cumpliendo sin la disponibilidad de equipos adecuados, y principalmente sin la existencia de un sistema informático que permita, por una parte, la configuración de un banco de datos integrado a nivel nacional de forma tal que incluso se pueda inferir en la movilidad laboral, dándose de esta manera nuevos procesos de migración dirigida a aquellas zonas de interés nacional y sobre todo en lugares donde haya necesidad de determinado tipo de profesionales. También el procesamiento de la información podría contribuir a que se den sugerencias sobre los tipos de actividades más dinámicas y que requieren de nuevos contingentes laborales, pudiendo incluso coordinar las necesidades de capacitación de la mano de obra y compatibilizarla con las demandas tanto formales como informales del mercado de trabajo, detectando incluso grupos de trabajadores desempleados, susceptibles de participar en cursos de formación y/o capacitación profesional de acuerdo a los requerimientos de mano de obra.

Aspiramos a que esta necesidad pueda ser satisfecha en el futuro por medio de la asistencia que puedan brindar instituciones como el Banco Interamericano de Desarrollo, a quien se le ha planteado este requerimiento dentro del estudio diagnóstico que éste ha realizado en el proceso de reestructuración institucional.



Aparte de lo señalado y en base al adecuado nivel de relación que se mantiene con este bello país, se ha podido mantener reuniones de análisis de la situación ocupacional en la zona fronteriza de Ecuador y Colombia y más aún, constituir una Comisión de Vecindad Colombo-Ecuatoriana de la que se desprendió la necesidad de realizar un estudio que permita de alguna manera conocer la realidad del factor trabajo en esta zona fronteriza, por tanto como Ministerio de Trabajo y Recursos Humanos, se ha solicitado la asesoría y apoyo a organismos internacionales, para llevar adelante este cometido, hallándonos al momento a la espera de su contestación.

#### **IV.- EXPERIENCIAS EN LA RELACION EMPLEO, EDUCACION, FORMACION PROFESIONAL.**

Para el caso ecuatoriano, dentro del análisis de la problemática ocupacional se detecta que efectivamente ha existido un divorcio entre lo que formamos y lo que requiere el aparato productivo, por lo que el gasto que efectúa el estado en educación, no encuentra eco con las verdaderas necesidades de profesionales, si bien esta situación puede depender de la desactualización de los programas educativos, tampoco hay que desconocer que por otra parte, no se dispone en el país de un recurso humano calificado, debido a la triste realidad en la que se ha desarrollado el proceso educacional, así el problema del acceso a la educación, tiene dos ángulos distintos pero complementarios: el factor cuantitativo respecto a la cobertura de los programas, y el cualitativo que se refiere al tipo de educación que se recibe. Ambos tienen efectos sobre el empleo.

Desde el punto de vista del acceso a la educación, es indudable que en América Latina ha habido grandes avances durante las últimas décadas. Sin embargo, las mejoras sustanciales que se observan en los promedios a nivel de la región y de los países, esconden disparidades importantes en cuanto al acceso diferenciado por grupos sociales. La más importante es sin duda la que se observa entre los sectores urbano y rural en la casi mayoría de los países.

En Ecuador, hay un gran grupo de niños que viven en el sector rural, muchos de los cuales no llegan a la escuela y en los que lo hacen, el índice de deserción escolar es demasiado alto, al considerarse que hay niños que asisten únicamente dos años a la escuela, pues con el tiempo se constituirán en analfabetos por desuso.

La falta de educación en el medio rural, tiene dos efectos sobre el empleo. En primer lugar, es probable que la contribución productiva de personas menos educadas, no sea la que potencialmente podrían hacer. En segundo lugar, en la medida en que



tener acceso a la educación constituye uno de los motivos que llevan a las personas a migrar hacia los centros urbanos, ello tiene influencia sobre el mercado de trabajo tanto rural como urbano. En el primer sector muestra un efecto negativo porque los más educados, salen en busca de más educación, dejando en el sector rural la población menos educada. En el sector urbano constituyen la sobreoferta que se produce por la incapacidad de la economía de crear puestos de trabajo al ritmo requerido por el aumento de los activos.

De alguna manera, para cubrir estas falencias estructurales en la educación, se han orientado políticas educacionales tendientes a ampliar con mayor eficacia la cobertura de educación, así como también prestando mayor atención al sector rural en lo relacionado a dotación de infraestructura física, pedagógica y sobre todo de maestros, con incorporación de carreras técnicas a nivel medio y programas dirigidos a los sectores rurales y marginales de áreas urbanas.

Pero este componente educacional, va acompasado de manera conjunta con la Formación y Capacitación Profesional, para lo cual Ecuador como en la mayoría de los países latinoamericanos, cuenta con organismos especializados para el efecto y es un área en la que la OIT ha venido colaborando desde sus inicios, así en nuestro medio, el encargado de este proceso es el Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional -SECAP-, el mismo que en estos últimos años, ha podido socializar su acción, dejando de lado aquella cobertura eminentemente urbana, para el sector formal de la economía, a la que no tenía acceso el pobre, el campesino, el informal, situación que en parte obedecía a que los principales interlocutores de los institutos de capacitación son los empresarios del sector formal y las empresas a menudo financian, al menos en parte, los cursos que les interesan específicamente. Por lo que la capacitación ofrecida suele depender mucho de las calificaciones que éstas consideran necesarias, y como generalmente existe una correlación entre empresas grandes y tecnología moderna, las calificaciones requeridas por las personas ocupadas en los sectores rezagados reciben escasa atención. Además se solicitan algunos requisitos que no todos los postulantes de los grupos pobres pueden cumplir o se desarrollan en horarios laborables que no permiten el acceso a todos aquellos que desearían.

A menudo se sostiene que dar capacitación no resuelve el problema del empleo en la medida en que haya escasez de puestos de trabajo. De este modo la capacitación solo tendería a resolver el problema al micronivel del egresado, mientras que a un nivel más amplio la ocupación de un egresado implicaría el desempleo de otro: por tanto, se crearían desempleados más calificados o se elevaría el nivel medio de calificaciones de los ocupados, cuyo volumen no es afectado por una política de

capacitación. Dicho enfoque es correcto cuando el mercado laboral es visto como un todo homogéneo formado principalmente por asalariados respecto de quienes existe exceso de oferta a casi todos los niveles de capacitación relevantes; deja de serlo, en cambio, cuando buena parte del empleo se sitúa en el sector informal de la economía y está representado por trabajadores de cuenta propia y asalariados en pequeñas empresas.

Dada esta óptica; se está buscando la capacitación de los trabajadores del sector informal, con miras a mejorar su productividad, y por ende a que alcancen mejores ingresos, con los cuales pueda enfrentar la pobreza, de allí el surgimiento de Programas de Capacitación Popular que lleva adelante el SECAP, la Capacitación de Adultos de la Dirección Nacional de Educación Popular Permanente, con el proyecto Predafor.

Cabe señalar además que entre el SECAP y la Dirección Nacional de Empleo y el Instituto Nacional de Empleo, existe un Convenio mediante el cual se financian proyectos de tipo productivo, principalmente en zonas deprimidas, con la finalidad de generar nuevas plazas de trabajo, incluyéndose como una fase de estos proyectos la capacitación en diferentes áreas, dependiendo del tipo de proyecto, con lo cual el SECAP puede ampliar su radio de acción y llegar a aquellas zonas en las que su población, no podía tener a este tipo de programas.

De esta manera se espera que reorientando los procesos educativos hacia la generación de profesionales que respondan a los reales requerimientos de la sociedad y dotando de capacitación y formación profesional a adultos, se tenga un mayor impacto sobre el empleo productivo, de manera tal que se disminuya la desocupación y subocupación

## **V.- COLABORACION Y COOPERACION ENTRE SERVICIOS DE EMPLEO EN LA ACTUALIDAD Y EN EL FUTURO.**

Al momento lamentablemente mi país no mantiene ningún tipo de colaboración y cooperación con ninguna otra oficina de empleo, no sé el caso de los otros países; pero creería yo, que es el momento de despertar a este gigante dormido, América Latina, hoy que el mundo con su globalización, busca nuevas estrategias para enfrentar el futuro, y los países más desarrollados consolidan su integración, como en el caso de la Comunidad Económica Europea, y en nuestras latitudes el Convenio de Libre Mercado entre Canadá, Estados Unidos y México, pues es también el momento para buscar la asociación entre nosotros y qué mejor con adecuados niveles de colaboración y cooperación mutua con uno de los problemas que la propia cumbre sobre Desarrollo Social, ha tomado como necesario a ser enfrentado, el compromiso de promover el





pleno empleo como prioridad básica de las políticas económicas y sociales para posibilitar a los hombres y mujeres la obtención de medios de subsistencia seguros y sostenibles, a través de empleos y trabajos productivos libremente escogidos; y, para ese requerimiento de este cónclave mundial, los Servicios Públicos de Empleo, debemos orientar acciones, despojándonos de rivalismos nacionalistas, sin ver la línea de frontera como el límite que separa un país de otro, sino como el punto donde comienza la unión de uno con otro, y este Simposio, es un elemento altamente dinamizador de aquellas acciones que podemos desarrollar los Servicios Públicos de Empleo, porque para enfrentar el futuro hay que dar hoy para cosechar mañana, enfrentando estos nuevos retos con madurez, porque justamente la madurez es la capacidad de adaptación a los cambios. Esto para muchos quizás puede ser un sueño, pero yo diría que no es pecado vivir con un sueño, ni tampoco es pecado morirse sin alcanzar ese sueño, el pecado es vivir sin tener ese sueño, y la cristalización del mismo; implicará esfuerzo, decisión y voluntad, porque nada es fácil, sino recordemos a Henríquez Ureña al decir: «No es ilusión la utopía, sino el creer que los ideales se realizan sobre la tierra sin esfuerzo y sin sacrificio. Hay que trabajar. Nuestro ideal no será la obra de dos o tres hombres de genio, sino de la cooperación sostenida, llena de fe, de muchos de innumerables hombres modestos». De forma tal que el reto está planteado y tenemos dos tareas pendientes:

La de seguir desarrollando acciones con miras a que nuestros Servicios Públicos de Empleo respondan a las necesidades de la población más necesitada, adaptándose a los cambios y retos del mundo actual; y,

Trabajar para la pronta concreción de colaboración y cooperación entre Servicios de Empleo.

Las dos tareas cumplidas, serán la semilla de la sociedad libre y justa que todos soñamos:

**«Solamente es merecedor de la libertad y la vida, aquel que diariamente debe conquistarlas» (Goethe).**

Gracias.







GLADYS SANTACRUZ DE VILLALBA \*

## PARAGUAY

*Paraguay es un país pequeño con 402.000 Km<sup>2</sup>. y 4'152.000 habitantes con un PEA de 1'400.000 habitantes.*

*Permítanme comentarles que el sistema democrático, el proceso de descentralización político administrativo del país y la modernización del Estado es muy reciente. No tiene más de 4 años.*

*Juntamente con el cambio de sistema de gobierno; comenzaron a aplicarse medidas económicas de ajuste acompañadas por la incorporación a un mercado regional MERCOSUR, en un contexto de graves problemas sociales sobre los cuales recién se ha comenzado el debate.*

### 1. EL SERVICIO DE EMPLEO EN EL MERCADO DE TRABAJO

El verdadero desafío del Servicio de Empleo en la administración del Mercado de Trabajo consiste en superar su actual debilidad de recursos y obtener la presencia institucional que le permita ganar la confianza del público y el derecho de participar en las decisiones económicas que puedan tener consecuencias sobre el empleo.

Recién una vez fortalecido el Servicio de Empleo, se creará para él ese espacio dentro de la sociedad tan necesario para poder enfrentar los problemas estructurales y coyunturales que afectan a nuestro mercado laboral.

Entre los principales problemas estructurales se pueden citar los siguientes: La informalidad y el bajo nivel de capacitación de la mano de obra, el desempleo juvenil; la precariedad de los puestos de trabajo y la escasa cultura sindical y negociadora de los trabajadores asalariados.

---

\* Directora del Servicio Nacional de Empleo del PARAGUAY, Ministerio de Trabajo.



Por otro lado, entre los problemas coyunturales se citan a las nuevas dificultades que están emergiendo como consecuencia del proceso de modernización de la economía, principalmente por la implementación de privatización de empresas públicas; la apertura de mercado a nivel Mercosur; y la nueva política migratoria argentina que cierra a los connacionales un tradicional mercado laboral en el sector construcción y servicio doméstico.

Se presentarán también otros inconvenientes cuando se profundice en el achicamiento del Estado y en la reconversión industrial.

Para enfrentar todas estas situaciones se deberá adoptar a corto y mediano plazo una política laboral y una estrategia de empleo mucho más dinámica y efectiva; y es en este punto donde el Servicio de Empleo tiene la oportunidad de plantear alternativas válidas que le permitan participar más activamente en la administración del Mercado de Trabajo.

Es ahora cuando debe proponer la realización de Programas de empleo; y el fortalecimiento de sus funciones propias (intermediación de mano de obra, orientación e información profesional, etc.) .

Paradójicamente, el agravamiento de la situación laboral pre-dispone el mejoramiento del debilitado Servicio Público de Empleo que tiene un importante papel que desempeñar para aumentar el grado de "empleabilidad" de la población.

Es por eso que no se puede eludir esta oportunidad que se presenta casi como una responsabilidad social y humana, pues del buen desempeño del SENADE depende en gran parte el combate a la pobreza y el logro de un mayor bienestar para nuestro pueblo.

## FUNCIONES QUE DESEMPEÑA EL SERVICIO DE EMPLEO

### **1. Intermediación de oferta y demanda de Empleo.**

Se realiza a través de acciones de colocación y pre-selección de personal para empresas privadas.



Para el efecto se organizó un banco de datos de Recursos Humanos que aún no esta computarizado. Las actividades de intermediación se realizan actualmente a escala muy reducida debido a la falta de cobertura para captar vacancias y falta de recursos técnicos y financieros.

Aún así se logran modestos resultados que desde el punto de vista del trabajador representa todo un estímulo, pues le facilita la obtención de un empleo remunerado en el sector formal, lo cual no es poco pedir hoy día. Las dificultades que enfrenta la intermediación se deben a que su clientela está formada mayoritariamente por jóvenes que buscan primero empleo con escasa calificación para ocupar un puesto de trabajo y a que las vacancias que recibe son de difícil provisión. Las empresas grandes cuentan con su propio departamento de personal, y solo en última instancia recurren al SENADE.

Para descentralizar acciones hemos brindado asesoramiento técnico para crear oficinas de empleo en el SNPP, las Municipalidades y el Instituto Nacional de Protección a los discapacitados.

## **2. Orientación e Información Profesional**

Consiste en brindar a los solicitantes de empleo información sobre cursos de capacitación disponibles, tendencias de empleo y asesoramiento en técnicas de búsqueda de empleo, preparación de currículums, presentación a entrevistas laborales, etc. Esta función se realiza a nivel individual y a nivel grupal.

## **3. Control de las Agencias Privadas de Colocación**

Actualmente el control se limita al registro de empresas del sector privado que realizan selección y colocación de personal. Se les exige además la presentación semestral de informes estadísticos para conocer el movimiento de ofertas y demandas. La supervisión in situ no se realiza por falta de medios y de personal; por tanto el Servicio de Empleo no puede garantizar que dichas empresas realicen una honesta y eficiente labor. El incumplimiento con la presentación de informes es usual; ya que las multas y sanciones aplicadas resultan exiguas.

Por todos estos motivos el impacto del SENADE en esta función es casi nula; a no ser por los esfuerzos desplegados para organizar una Asociación de Propietarios de Agencias de Colocación, que desde hace unos cinco años viene ejerciendo un



control más cercano sobre las agencias, colaborando de esta forma con el SENADE en el intento de mayor transparencia en la administración de oferta y demanda de empleo. En nuestro país las APC comenzaron a surgir desde 1980 existiendo en la actualidad más de cien empresas que se dedican a esta actividad.

Las llamadas Consultoras seleccionan personal calificado para ocupar puestos de trabajo de nivel intermedio y también gerencial; mientras que las demás, en su mayoría pequeñas, se dedican a la colocación de personal para servicio doméstico.

#### **4. Análisis e Información del Mercado de Trabajo**

Consiste en la recopilación y análisis de datos referentes al funcionamiento del mercado de trabajo. Se identifican características de oferta y demanda y se identifican sectores de empleo en expansión y sectores en retroceso. En los últimos 5 años se ha notado una gran demanda de mano de obra en sectores relacionados con la informática, los servicios financieros, comunicaciones, publicidad, hotelería y turismo.

También se realiza un seguimiento cercano del empleo juvenil, ya que los bajos ingresos familiares obligan a una rápida incorporación de éstos al mercado de trabajo. El censo 92 registró trabajadores de 10 a 14 años en número de 40.000 y 150.000 de 15 a 19 años. La mayoría de ellos trabajando en el SIU, como vendedores ambulantes o prestando servicios de lavados de parabrisas, etc.

Tenemos entonces casi 200.000 jóvenes desgranados del sistema educativo formal que demanda del Servicio de Empleo una atención para brindarles asistencia directa de capacitación profesional y orientación laboral. Actualmente se desarrolla un programa de empleo juvenil que promueve la formación de empresas asociativas juveniles, les brinda apoyo crediticio y acompañamiento técnico poermanente.

Además de han detectado dificultades en el mercado de trabajo como efecto de la apertura de mercado, ya que las reducciones arancelarias están creando inconvenientes en el sector textil, de plásticos y cueros y también en el sector de importación de electrónica, que ocupa a gran cantidad de personas en las zonas fronterizas.

Muchas veces resulta difícil mantener actualizada la información sobre el mercado de trabajo, porque el análisis y procesamiento de los datos se realiza en forma precaria, sin mucha rigurosidad técnica ni la regularidad requerida, lo que produciría un descontrol por la no aplicación oportuna de medidas. Esto hace imprescindible que la función información sea fortalecida, incorporando mayor tecnología y personal especializado.



## 5. Diseño de Programas de Empleo

Hemos acumulado una interesante experiencia con el Programa Juventud, lo que nos permitió diseñar programas de empleo para beneficiar a los sectores más vulnerables del mercado de trabajo como son los trabajadores del sector informal, las mujeres jefes de hogar, los desvinculados del sector público y una ampliación del Proyecto Juventud que en coordinación con la Subsecretaría de Juventud pretende una ley de primer empleo que favorezca la contratación de jóvenes.

La estrategia de trabajo para llevar adelante estos programas es planear en primer lugar un Consejo Consultivo de Empleo de carácter tripartito que apoye y apruebe los programas. Las gestiones para obtener financiamiento y cooperación técnica se encuentran en etapa inicial y esperamos comenzar a implementar algunos de estos programas en el curso de este año.

El objetivo general de estos programas es combatir los problemas estructurales del mercado de trabajo y los desequilibrios que se crean por la implementación de medidas económicas como la privatización y el achicamiento del Estado.

### EL SERVICIO DE EMPLEO Y SU PAPEL EN EL PROCESO DE INTEGRACION REGIONAL

Desde 1991, cuando se creó el sub-grupo de trabajo 11 el SENA coordina la Comisión de Empleo que trata como tema principal el análisis de los mercados de trabajo, las normas laborales, la migración de trabajadores y la certificación de trabajadores para el reconocimiento uniforme de habilidades profesionales en los 4 países integrantes.

Este grupo de trabajo tripartito ha trabajado durante 3 años y sus principales logros pueden resumirse en los siguientes puntos:

1. Identificación de asimetrías más relevantes en cuanto a las normas y legislaciones laborales que rigen la relación de trabajo entre empleado y empleador.
2. La contratación de técnicos de la OIT y consultores privados financiados por el BID, que realizaron estudios sobre el posible impacto de las migraciones laborales y libre circulación de trabajadores y la creación de un Sistema de Certificación Ocupacional a cargo de expertos de CINTERFOR-OIT.



En nuestro mercado de trabajo que funciona con una flexibilidad de hecho y con empresarios que carecen de experiencia en competitividad internacional, ya se han empezado a sentir los efectos de la unión aduanera y la migración de trabajadores, especialmente en las zonas fronterizas donde se instalan con mayor facilidad las empresas extranjeras que contratan personal de su propio país en desmedro de trabajadores locales.

Interesante de señalar es el regreso compulsivo de connacionales por la aplicación de la nueva reglamentación argentina sobre migraciones. Muchos trabajadores migrantes de escasos recursos y bajo perfil de calificación ocupados en el sector construcciones y servicios domésticos están regresando al país algunos expulsados y otros por sentirse acosados por el estricto control que se está efectuando en el vecino país.

Estas situaciones plantean al Ministerio de Trabajo y al Servicio de Empleo en particular desafíos muy significativos que tiene que afrontar y para los cuales no se encuentra capacitado ni técnica ni financieramente.

Hoy más que nunca es preciso fortalecer nuestra unidad para responder satisfactoriamente a las legítimas aspiraciones de la gente. Nos sentimos humildes y débiles ante tanto compromiso, pero confiamos en que son crisis como estas las que representan invalorable oportunidades de crecimiento, lo que podrá ser posible con la ayuda y cooperación que puedan brindarnos los organismos nacionales e internacionales especialmente la OIT y la AMSPE.

### DESCRIPCION DEL MERCADO DE TRABAJO

Según datos del Censo 1992, el país cuenta con una población total de 4.152.588 habitantes; de los cuales 2.742.249 están en edad de trabajar.

La población económicamente activa asciende a 1.390.580 con 76% de varones y 23% de mujeres.

PEA = 1.390.580                      1.065.226 Hombres                      325.354 Mujeres

La tasa de ocupación es del 98% y la tasa de desocupación a nivel nacional es solo de 2.2%.

PEA Ocupados: 1.360.996                      PEA Desocupados: 29.584



La Encuesta de Hogares 1994 realizada en las principales zonas urbanas del país arroja cifras quizás más representativas de la situación del mercado laboral. Según esta fuente, la PEA urbana asciende a 1.097.739 habitantes de los cuales 1.049.608 están ocupados y 48.131 son desocupados. La tasa de ocupación es del 95.6% y la tasa de desocupación es del 4.4.%.

Como puede apreciarse, las cifras de ocupación son muy elevadas; y las tasas de desempleo abierto son muy reducidas. Por tanto, nuestro principal problema no es la desocupación sino la subocupación de la mano de obra, que alcanza el 51% de la PEA.

En vista que carecemos de un sistema de seguro de desempleo, el hecho resulta lógico, pues casi nadie que esté en edad activa puede darse el lujo de estar sin trabajo. Necesariamente debe obtener ingresos para subsistir y entonces desempeña siempre alguna actividad económica, por muy precario e inestable que sea.

El subempleo de la mano de obra está íntimamente ligado a la informalización y terciarización que caracteriza a la PEA urbana. Esta situación tiene su origen en la ininterrumpida migración campo-ciudad acentuada en la última década por la precarización de las condiciones de vida en el sector rural.

Por otro lado, la insuficiente generación de empleos en el sector formal, produce anualmente un importante remanente que es absorbido por el sector informal urbano.

La elevada tasa (3%) de crecimiento poblacional contribuye a presionar el mercado laboral haciendo que anualmente más de 60.000 jóvenes busquen su primer empleo. Como el sector formal y especialmente el manufacturero no está en condiciones de absorberlo, se presenta además el fenómeno del desempleo juvenil.

El fenómeno de la informalidad se encuentra también relacionado con el bajo nivel de capacitación de la mano de obra y su consiguiente subutilización ya que al carecer de conocimientos y habilidades no pueden ocupar puestos de trabajo seguros y bien remunerados del sector formal. El 46% de la PEA cuenta solo con instrucción primaria, 38% cursó la secundaria y solo un 6.3% posee nivel universitario.

Este factor es el más preocupante; ya que por la escasa escolarización se ve amenazada la competitividad y productividad de la mano de obra, requisito fundamental para poder competir en un mercado abierto y globalizado.



Finalmente, es importante señalar que muchos microempresarios trabajan en la informalidad por la incapacidad del Estado para fomentar su formalidad; facilitándole por ejemplo mayor acceso al crédito, capacitación, sin olvidar la adecuación de las leyes a la realidad económica y capacidad de pago del microempresario.

La informalización y terciarización afecta en mayor proporción a las ciudades fronterizas de Ciudad del Este, Encarnación y Pedro Juan Caballero. Las ciudades que bordean a la capital también se han visto desbordadas por una migración acelerada campo-ciudad que convirtieron sus calles en mercados ambulantes de todo tipo de productos.

La existencia en el campo de latifundios improductivos y la mala distribución de la tierra, junto con la escasa infraestructura convierten al sector rural en neto expulsor de mano de obra; especialmente joven, que busca mejores horizontes en las ciudades.

Las estadísticas reflejan fielmente este hecho. Según el Censo 92 la participación de la PEA en el sector rural decreció en un 8%, pasando del 47% en 1982 al 35% en 1992. Como el sector secundario se mantuvo estable con un 19% en el 82 y 20% en 1992, el sector terciario fue el que absorbió ese 8% emergente del sector rural. En efecto, el sector terciario pasó del 32% en 1982 al 40% en 1994.

### PEA OCUPADA POR SECTORES ECONOMICOS

	Censo Nacional 92	Encuesta de Hogares 94 ZonaUrbanas
Sector Primario	35%	3.8%
Sector Secundario	20%	25.8%
Sector Terciario	40%	70.4%
Otros	5%	—

### PEA URBANA OCUPADA POR SECTORES ECONOMICOS

Sector Primario	40.408	3.8%
Sector Secundario	270.812	25.8%
Sector Terciario	738.373	70.4%





### PEA URBANA OCUPADA POR CATEGORIA DE OCUPACION

Empleado y obrero del Sector Público:	110.270	11%
Empleado y obrero del Sector Privado:	429.549	41%
Empleador o patrón:	96.407	9%
Trabajador por cuenta propia:	271.322	26%
Trabajador familiar no remunerado	32.327	3%
Empleado del sector doméstico:	109.718	10%
<b>TOTAL:</b>	<b>1.049593</b>	

### INGRESO MENSUAL DE LA PEA URBANA OCUPADA

Durante 1994, el salario mínimo aumentó 25% correspondiendo actualmente a 379.500 gs. (162 \$). Sin embargo, la Encuesta de Hogares 94 señala que más de 350.000 trabajadores ganan menos del salario mínimo.

El 62% de la PEA urbana obtiene un ingreso inferior a 500.000 guaraníes; lo que teniendo en cuenta el costo de la canasta familiar, no tienen posibilidades de ahorrar y/o mejorar en consecuencia su nivel de vida. Solo 13% de la PEA obtiene ingresos superiores al millón de gs., ubicándose estos privilegiados preferentemente en el sector financiero y de seguros y en el sector electricidad y agua que son servicios básicos administrados hasta hoy por el Estado.

En promedio general, los trabajadores del sector público obtienen ingresos superiores a sus pares del sector privado. Así por ejemplo, los empleados del sector público tienen un ingreso promedio de 706.000 gs.; mientras los empleados del sector privado ganan 651.000 gs en promedio. La ventaja se mantiene en todos los niveles de ocupación clasificados por rama de actividad económica. El empleador del sector transporte y del sector agrícola ganadero, son los que obtienen mayores ingresos promedios, ya que ambos sobrepasan los 2 millones.

El empleador del sector agrícola ganadero registra ingresos promedios de 2.843.000 gs. siendo el más elevado de todos. El empleador del sector transporte alcanza 2.185.000 gs. mensual en promedio seguido del empleador del sector financiero con



2.005.000 gs mensuales en promedio. Los sectores menos remunerados son los de explotación de minas y canteras, el sector construcciones y el sector doméstico que apenas orilla los 214.000 gs.

#### DISTRIBUCION DEL INGRESO MENSUAL DE LA PEA URBANA

Menosde	100.000	Gs.58.067
de 100 a	199.000	126.516
de 200 a	299.000	155.334
de 300 a	399.000	185.836
de 400 a	499.000	124.555
de 500 a	599.000	71.962
de 600 a	699.000	71.610
de 700 a	799.000	33.052
de 800 a	899.000	37.680
de 900 a	999.000	16.330
de 1000 a	1.499.00	58.669
de 1.500 y más		79.364
Sin ingresos		30.618
<b>TOTAL:</b>		<b>1.049.594</b>



**ELIZABETH CORNEJO MALDONADO \***

## **PERU**

### **EL SISTEMA PUBLICO EN EL PERU: SU EVOLUCION, ROL Y MODERNIZACION FRENTE A UNA ECONOMÍA DE MERCADO.**

#### **DISCURSO**

- *Señor Director General del Servicio Nacional de Aprendizaje. (SENA)*
- *Señor Presidente de la Asociación Mundial de Servicios Públicos de Empleo. (AMSPE)*
- *Señores expertos de la OIT o PREALC.*
- *Señores Directores de los Servicios PÚBLICOS de Empleo, de los diversos países aquí presentes.*
- *Estimados señores participantes :*

Señor Director General del SENA y Señor presidente de la AMSPE, permítame en primer lugar saludarlos y felicitarlos por haber organizado el SIMPOSIO SUDAMERICANO DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DEL EMPLEO, que tiene la finalidad de determinar el papel actual de los SERVICIOS PÚBLICOS DEL EMPLEO ante la expansión de las áreas de Libre Comercio en las Américas y el surgimiento de una economía mundial; y ya a la mitad de este simposio estamos viendo los logros para los cuales estamos aquí reunidos.

En segundo lugar quiero decirles a todos Uds. que me siento muy honrada y orgullosa de estar en estos momentos en este país hermano, tan lindo y hermoso, representando

---

\* *Directora de Empleo y Formación Profesional, Ministerio de Trabajo.*



a mi país y en especial a los profesionales y muy especialmente a la mujer Peruana. En tercer lugar permítame dar inicio a mi exposición referente al SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO en el Perú, su evolución, rol y modernización frente a una economía de mercado.

Previamente quiero explicar que mi país, Perú, tiene una población total de 22'600,000 habitantes y con una tasa de crecimiento anual de 2.0% correspondiéndole al área urbana el 70.1% de dicha población (15.458,599 habitantes), y en el área rural el 29.9% (6.589,757 habitantes). Según los resultados del último censo de población, de los cuales aproximadamente 7'100,000 corresponden a la Población Económicamente Activa. (PEA).

En Lima se concentra el 29.3% de la población total casi la tercera parte de los habitantes del país, es decir que cualquier estudio que se realice a nivel de Lima, va a reflejar la situación a nivel nacional.

La década del ochenta está caracterizada por la aplicación de una política de corte liberal monetarista en el primer quinquenio, al aperturar nuestra economía al comercio internacional y privilegiando al mercado como principal asignador de precios, dicha política, se estableció con la finalidad de frenar el proceso inflacionario a consecuencia de una fuerte emisión primaria, un elevado déficit fiscal y una tasa de cambio subvaluada, entre otros, dentro del marco de medidas proteccionistas, que se venían aplicando.

En este contexto, entre los años 1980 y 1985, no se dio un tratamiento específico a la política de empleo e ingresos, ya que se asumió que éstos evolucionarían y condicionados por los efectos de las medidas aplicadas.

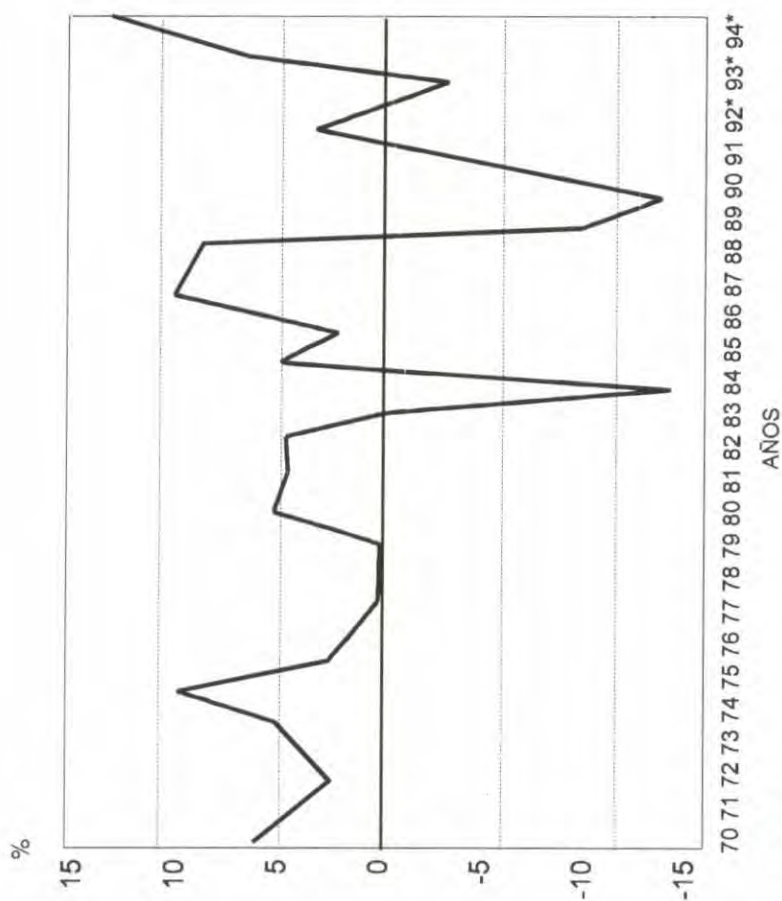
Estas medidas, afectaron sustancialmente el comportamiento del empleo y los ingresos. Así con la apertura de la economía a productos de procedencia extranjera se alentó en mayor medida el empleo comercial, antes que el empleo productivo, al no existir medidas que incentivaron la generación de puestos de trabajo en actividades productivas o sectores con gran capacidad de absorción de mano de obra. También, se observó una mayor rotación y eventualidad de mano de obra.

En este período la producción nacional observó menores tasas de crecimiento principalmente en el año 1983 al registrar el PBI un crecimiento negativo de 12.3 % (**ver gráfico N1**), en tanto que el proceso inflacionario se incrementaba fuertemente alcanzando en 1985 un acumulado anual de 158 %. Esta situación incidió



GRAFICO No. 1

PRODUCTO BRUTO INTERNO  
Variación Porcentual Anual 1970 - 1994



FUENTE: INE  
\*: preliminar



desfavorablemente en la evolución del empleo, así el desempleo en este período se incrementó del 7.0 % al 11.8 % lo mismo ocurrió con el subempleo al pasar del 51.2 % al 54.1 % y a nivel de Lima Metropolitana el desempleo se incrementó del 7.1 % de la PEA al 8.9 % y el subempleo también se incremento del 51.2% al 54.1 % de la PEA.

En este contexto no se presentaron las condiciones adecuadas para la incorporación de mano de obra en el sector formal de la economía; la falta de oportunidades de empleo se presentó simultáneamente con un comportamiento desfavorable de los ingresos reales percibidos por la población, ante la presencia de una constante y creciente espiral inflacionaria.

Ante la situación recesiva de la economía y el deterioro del empleo y los ingresos, un mayor número de personas, especialmente la población femenina y la población joven, aceleraron su incorporación a la actividad productiva con el fin de ayudar al sostenimiento de la economía familiar. En este sentido se registraron incrementos en la tasa de participación femenina y juvenil, las mismas que pasaron de 39.6% a 39.8% y de 37.1% a 41.8% entre 1980 y 1985 respectivamente.

La retracción del empleo formal y la depresión de los ingresos orientaron a la fuerza de trabajo hacia el denominado sector informal de la economía, estando conformado por pequeñas unidades productivas que abarcan un conjunto heterogéneo de actividades tanto industriales como terciarias; caracterizándose por una lógica de funcionamiento orientada a la reproducción de la fuerza de trabajo y no a la acumulación de capital, una baja relación capital/trabajo, con predominio del trabajo familiar no remunerado, bajos niveles de productividad e ingresos y condiciones de trabajo desfavorables.

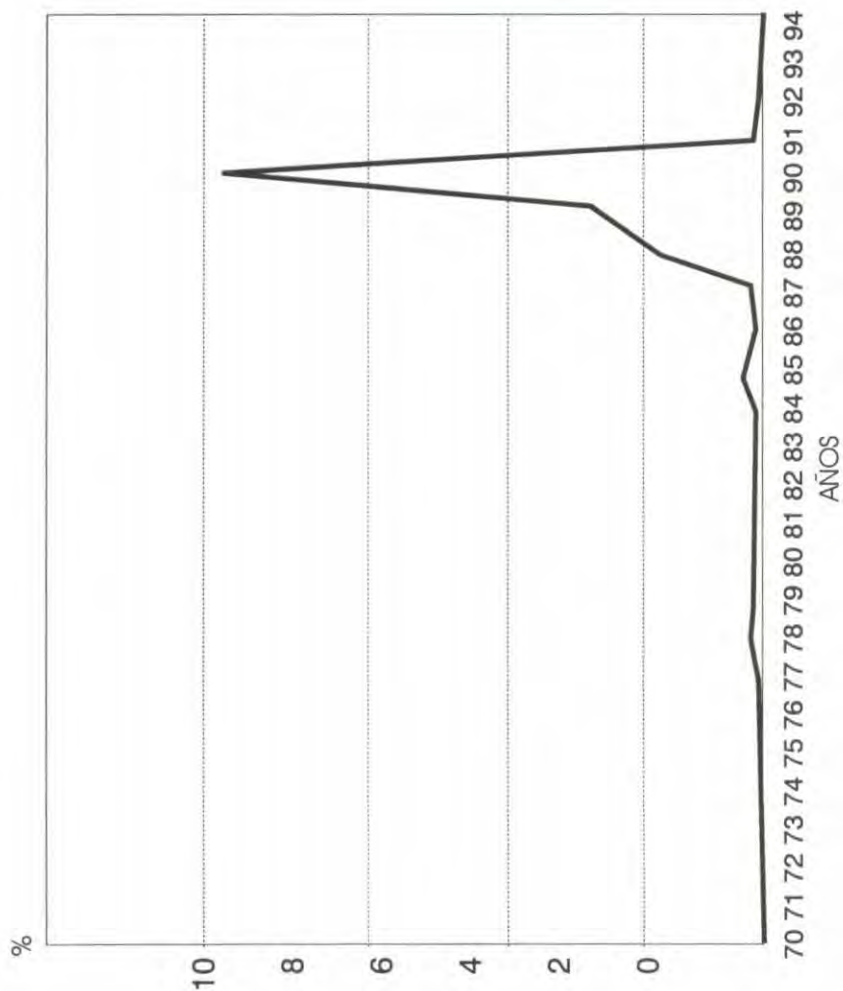
Con el cambio de Gobierno en Julio de 1985, se optó por aplicar una política de corte heterodoxa, sustentada principalmente en una recuperación de la demanda y del consumo, con el fin de reactivar la economía del país; para ello se estableció un programa basado inicialmente en la congelación generalizada de precios, con aumentos moderados y manejables de los ingresos reales de la fuerza laboral y con la implementación de programas generadores de empleo.

Asimismo, se implementaron medidas destinados a apoyar a los sectores industrial y agropecuario básicamente, reduciendo sus costos de operación para de ésta manera reactivar el aparato productivo y sentar las bases para la creación de nuevos puestos de trabajo.



GRAFICO No. 2

VARIACION PORCENTUAL DEL INDICE  
DE PRECIOS AL CONSUMIDOR  
Acumulado 1970 - 1994



FUENTE: INE



La política económica planteada tuvo efectos favorables entre 1986 y 1987. La actividad económica del país observó una gran recuperación, el PBI creció en 9.5 % y 6.9% respectivamente, incidiendo favorablemente sobre el desempleo y subempleo que disminuyeron a 4.8 % y 34.9 % respectivamente (ver gráfico No 3) y aumentó la capacidad adquisitiva de los ingresos reales percibidos por la población, ello incidió en una mayor oferta de mano de obra evidenciado a través de la tasa global de actividad.

A partir de 1988, La actividad productiva comenzó a mostrar un menor ritmo de crecimiento debido al agotamiento del modelo económico aplicado, revirtiéndose la tendencia favorable que venía observando la situación ocupacional del País.

Como resultado de las nuevas medidas implementadas, la economía nacional presentó al finalizar el período una situación recesiva e inflacionaria con crecimientos negativos del producto una extrema escasez de divisas y un elevado déficit fiscal, con aislamiento financiero internacional y una política de controles y subsidios generalizados de los precios de bienes y servicios producidos en la economía.

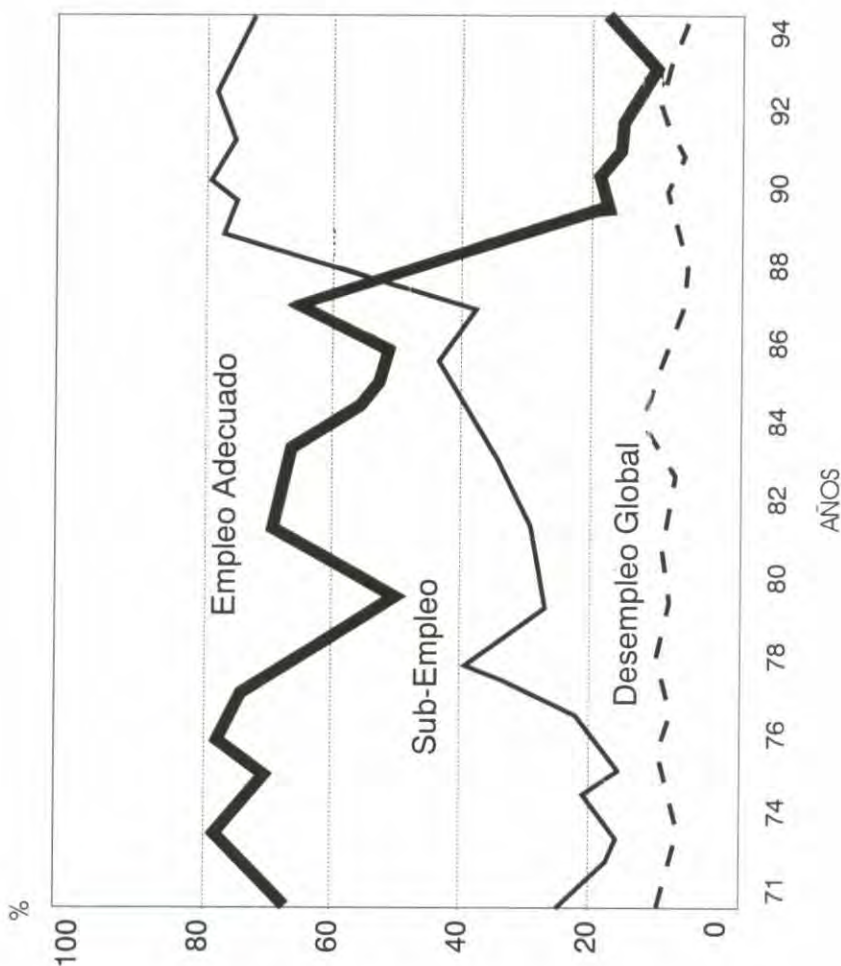
Ante este contexto, la situación ocupacional del país en los últimos años, se tornó más crítico, evidenciándose ello en un fuerte incremento en los niveles de desempleo y subempleo de la fuerza laboral y en un acelerado crecimiento del sector informal urbano, el cual la convirtió en una válvula de escape para un gran contingente poblacional que no fue absorbido por el sector formal de la economía.

Así, el desempleo pasó de comprender del 7.1% de la PEA en 1980 al 8.3% en 1990, en tanto que el subempleo, referido este a la subutilización de la mano de obra, mostraron fuerte incremento al pasar de 26% al 73% en el mismo período, (ver gráfico No 3) simultáneamente las remuneraciones percibidas por la población asalariada se deterioraron notoriamente, los sueldos perdieron el 69% de su capacidad adquisitiva y los salarios en el orden del 74%. (ver gráfico No 4)

Frente a este contexto que venía presentando nuestra economía y que afectaba a la producción y por ende al empleo, se estableció como prioridad principal, la aplicación de un programa de estabilización económica a través de necesarias medidas de ajuste, orientadas básicamente a reducir el creciente proceso inflacionario y lograr un mejoramiento de las reservas internacionales para sentar con ello las bases de un crecimiento sostenido, con mayor ordenamiento del mercado, todo ello con el fin de garantizar un mejor bienestar a la población.



GRAFICO No. 3  
LIMA METROPOLITANA  
PEA POR NIVELES DE EMPLEO: 1971 - 1994

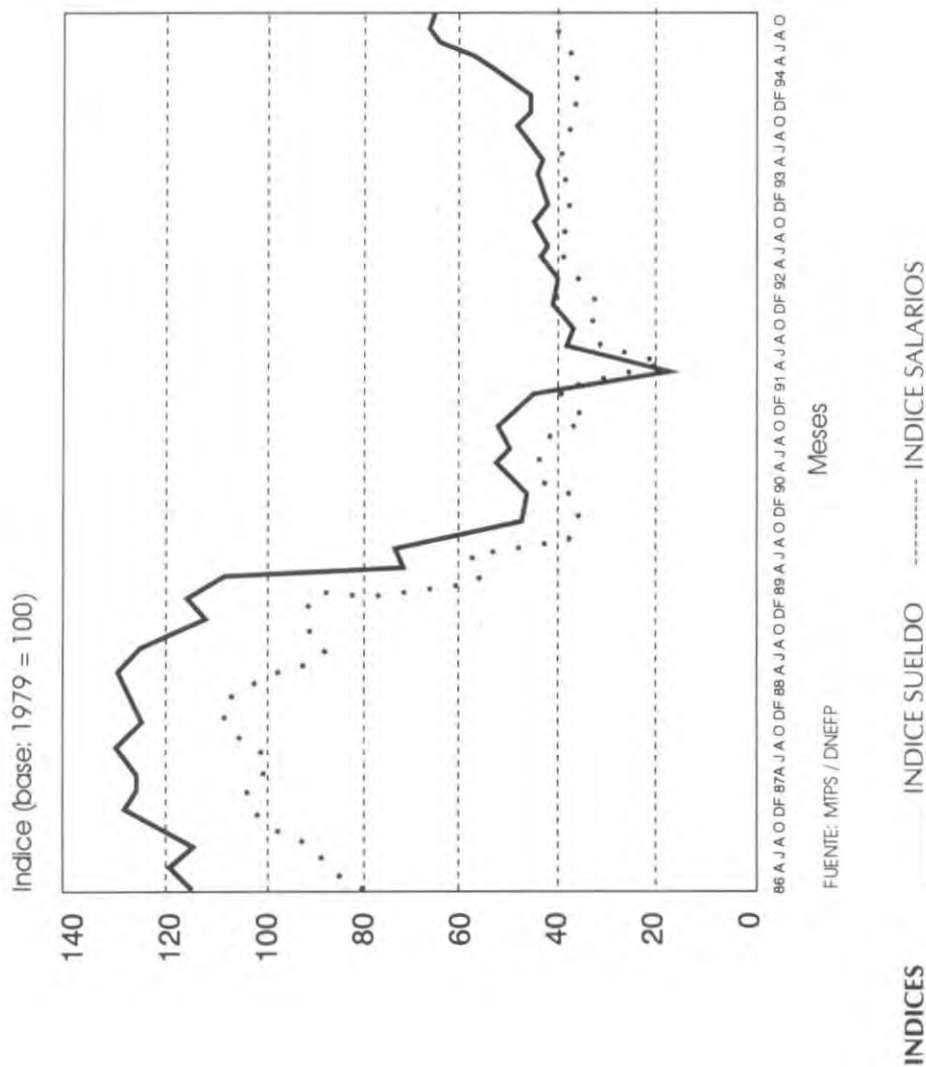


Notas: Excluye Trabajadores del Hogar.  
En los años 1985 y 1988 no se realizó la Encuesta de hogares.  
Fuente: MTPS - DNEFP.



GRAFICO No. 4

EVOLUCION DE LOS INDICES DE SUELDOS  
Y SALARIOS REALES  
1986 - 1994



La crisis económica y social que venía afectando al país por casi dos décadas, sin contar con una perspectiva en el mediano plazo y en tanto que, en el exterior, el mundo se estaba transformando aceleradamente, es frente a ello que la nueva administración intenta generar respuestas que definan nuevas rutas para el futuro.

Así, al iniciar la década del 1990, la economía peruana se caracterizaba por la adopción de políticas de ajuste y estabilización, como parte de un proceso más profundo de reestructuración y cambios en el sistema productivo, orientado bajo el marco de apertura, con mayor importancia del mercado y con menor regulación por parte del Estado.

La aplicación de reformas económicas y sociales, y la reconstrucción productiva tenían como prioridad hacer frente a los problemas tanto internos como externos.

Entre estas medidas de ajuste se tuvieron las siguientes:

#### EN EL CAMPO ECONÓMICO

- Apertura de la economía y reducción de los niveles arancelarios.
- Elevación de la presión tributaria.
- Eliminación de la emisión monetaria como instrumento financiador del sector público.
- Flotación libre del dólar.
- Dinamización del aparato productivo como efecto locomotor entre el resto de los sectores.
- Inserción en el Sistema Financiero Internacional, entre otras.

#### EN EL CAMPO DE EMPLEO

- Potencialización de las posibilidades de encuentro entre la oferta y la demanda de mano de obra.
- Flexibilización de las modalidades y mecanismos de acceso al trabajo a fin de impulsar la movilidad laboral y propiciar la creación de nuevas oportunidades de empleo.
- Alentar diversas formas de acceso al trabajo a través de la actividad empresarial de producción y servicios.
- Estimular el trabajo autónomo y a domicilio.
- Creación de micro y pequeñas empresas.



Estas necesarias medidas de ajuste estructural estuvieron orientadas a mejorar el mercado de trabajo, a la disminución gradual de las tasas inflacionarias y a elevar los niveles de producción y productividad, intentando un crecimiento auto sostenido de nuestra economía, todo bajo el marco de un nuevo concepto de desarrollo, una economía social de mercado.

Estas medidas, ante los desequilibrios económicos que se presentaban en ese entonces ocasionaron un impacto recesivo en la economía del país incidiendo ello a su vez en un comportamiento desfavorable en los niveles de empleo. Así, el desempleo entre 1990-1992 se incrementó de 8.3% a 9.4% y el subempleo de 73.1% a 75.9% en tanto que la población adecuadamente empleada decreció de 18.6% a 14.7%, las razones tuvieron que ver con los efectos críticos de la caída de la actividad económica acentuando la ya tradicional subutilización de la mano de obra. **(ver gráfico No 3)**

Es así como a partir de 1993, podemos observar que el Perú está saliendo de una de las más severas crisis de los últimos años, la liberación de la economía, la reducción del control estatal y la prioridad del mercado, están determinando que el país en general enrumbe hacia una mejora relativa respecto a caos preexistentes.

Ciertamente durante 1993 el PBI experimentó un crecimiento de 6.8% respecto a 1992, explicado por el crecimiento de la oferta sin incremento de gasto público y la demanda interna, originado por el aumento de la productividad que se verifica en todos los sectores económicos.

No obstante, la virtual desaparición de las elevadas tasas inflacionarias y su observancia simultánea con un crecimiento del PBI, los niveles de empleo continuaron mostrando un comportamiento desfavorable, el desempleo se elevó a 9.9% en tanto que el subempleo decreció ligeramente a 74.2% **(ver gráfico No 3)**. Esto halla su explicación en que la relación entre empleo y producto no es necesariamente directa, y en un cuadro como el descrito anteriormente, en el que se parte de una situación sumamente desfavorable y en los volúmenes y niveles de empleo, las modificaciones a verificarse a partir de un crecimiento en el producto no son visibles en el corto plazo; cabe anotar que el efecto más inmediato por las medidas adoptadas es el referido a la atenuación en la caída de los ingresos reales percibidos por la población asalariada. Pasado el período más intenso del ajuste, la economía en general viene mostrando un alentador crecimiento en su actividad productiva durante 1994, 12.7%, destacándose una reactivación en los sectores manufactura, construcción y pesca, situación de relevante importancia por el efecto multiplicador que tiene hacia el resto de nuestra economía.



La tendencia creciente de la economía nacional observada en 1994 sumado al 6.5% del año anterior, estaría marcando el inicio de un saludable proceso de crecimiento económico articulado al modelo de desarrollo de una economía de mercado.

Lo anteriormente citado, se refleja favorablemente en el comportamiento del empleo, así el desempleo disminuyó de 9.9% a 8.8% entre 1993 y 1994 respectivamente en tanto que el subempleo, explicado en mayor medida por el nivel de ingreso, decreció de 77.4% a 74.2% en este período (ver gráfico No 3).

En efecto, el marcado descenso de las tasas inflacionarias conjuntamente con una adecuada política de remuneración donde el mercado es el mecanismo asignador de recursos, muestran para los últimos 12 meses un comportamiento altamente positivo en los ingresos reales percibidos por la población asalariada; así, el índice de sueldos se incrementó en 30.5% mientras que los salarios lo hicieron en el orden de 19.2%.

Cabe resaltar que las cifras anteriormente señaladas en términos reales, muestran la sustantiva recuperación de los ingresos de los trabajadores del sector privado durante 1994 frente a los últimos 4 años, lográndose con ello un franco proceso de crecimiento de la demanda, con un efecto directo de la producción y que incide favorablemente en la evolución de la situación ocupacional.

Esta situación puede explicarse por los procesos de ajuste y de reestructuración productiva que progresivamente se han adoptado en el país, los cuales cumplieron una nueva estrategia de desarrollo determinando cambios sustanciales en las condiciones del mercado de trabajo, flexibilizando las relaciones laborales y la orientación de las políticas de empleo y remuneraciones.

Finalmente el aumento de la inversión en el país, el importante crecimiento de las Reservas Internacionales explicado por las mayores exportaciones y por la política de privatizaciones y una adecuada política de remuneraciones, donde el mercado es el mecanismo asignador, serían entre otros los factores que explican el comportamiento favorable en los niveles de absorción y utilización de la mano de obra del país.

Por otro lado, en los últimos años, el Sector Informal Urbano (SIU) que se constituye no solo en el principal generador de empleo, sino también en una válvula de escape para ciertas actividades formales, mostró una creciente y acelerada participación en la PEA ocupada del país, estimándose que más de un tercio de ella a nivel nacional está constituido por trabajadores informales. A nivel de Lima Metropolitana la porción



de ocupados informales en 1992 abarcó el 56.6% de la PEA ocupada, en 1993 redujo su participación sectorial a 48.8%, pero sin embargo, continúa abarcando a un volumen considerable de Población Económicamente Activa. **(ver gráfico No 5)**

Ante este contexto el Estado dirige su preocupación a promover el acceso masivo al trabajo, a crear nuevas oportunidades de empleo, a flexibilizar las modalidades de contratación laboral de los trabajadores, entre otros aspectos fundamentales, promulgando para ello el Decreto Legislativo 728 "LEY DE FOMENTO DEL EMPLEO", con el objetivo de promover las condiciones económicas y sociales que aseguren a todos los peruanos la obtención de una ocupación útil que los proteja contra el desempleo y subempleo en cualquiera de sus manifestaciones.

Es así, frente a lo expuesto el gobierno a aplicado profundas reformas de descentralización que se vienen dando en los diferentes planos de la vida nacional, los cuales tienen innegable trascendencia para el futuro del país, en este sentido a través del MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN SOCIAL, se viene desarrollando acciones que permitan atenuar el deterioro del nivel de desempleo y subempleo, en este sentido a través de la DIRECCIÓN NACIONAL DE EMPLEO viene ejecutando programas de generación y mejoramiento de empleo y formación profesional tales como:

- Programa de Intermediación del Mercado de Trabajo.
- Los Programas de Formación Laboral Juvenil y Prácticas Pre-Profesionales.
- Programa de Autoempleo y Micro Empresa "PRODAME".

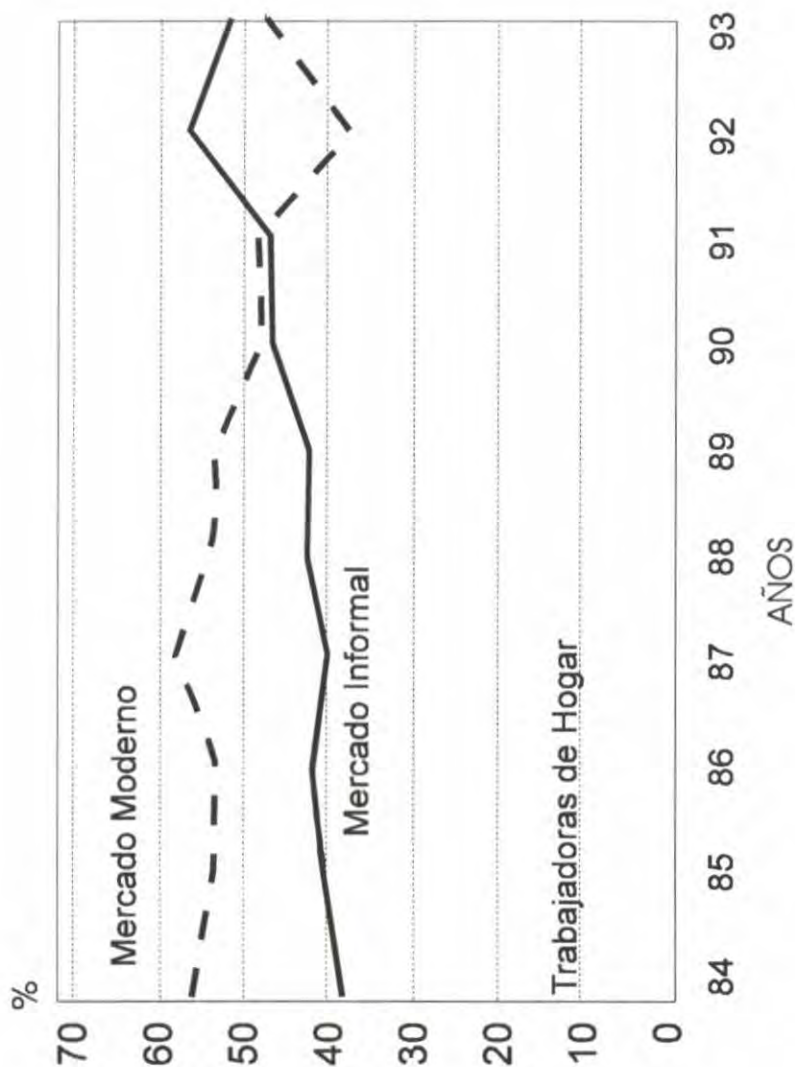
Dichos programas están orientados principalmente para los jóvenes y para los trabajadores afectados por el proceso de reestructuración económica, así como, para categorías que tienen dificultades para acceder al mercado de trabajo y en especial fomentar el autoempleo o empleo independiente, así como apoyar a la formalización y reconversión de las empresas ubicadas en el sector informal de la economía.

#### LOS PROGRAMAS DE EMPLEO INDEPENDIENTE Y DE CREACION DE MICROEMPRESAS

La importancia de la informalidad en el contexto nacional ha quedado demostrada en los últimos años a raíz de su acelerada expansión y por constituirse en la única alternativa a fin de generar algún nivel de ingreso que permita cubrir mínimamente las necesidades de la población.

GRAFICO No. 5

PEA OCUPADA POR SEGMENTACION DEL MERCADO  
1984 - 1993



FUENTE: MTPS / DNEFP



En efecto, según datos de la encuesta de Hogares en Lima Metropolitana, en 1991 el 46.3% de la Población Económicamente Activa Ocupada se encontraba en el Sector Informal Urbano, porcentaje que se incrementa a 48.8% en 1993. Lo cual refleja la incapacidad del sector moderno de la economía por absorber la fuerza laboral, de tal forma que un gran contingente de la población busca autoemplearse y generar su propio puesto de trabajo. (ver gráfico # 5).

Esta mayor participación del Sector Informal Urbano (SIU) no solo se da a nivel del empleo, sino también en términos de producción; así se tiene que 1983 el SIU participaba con el 7% del Producto Bruto Interno, existiendo estudios que señalan cómo actualmente esta participación se habría elevado hasta alrededor del 20%. En este sentido, el sector viene asumiendo un rol dinámico en la economía nacional.

Por otro lado, dentro del Sector Informal Urbano, son las actividades terciarias las que destacan por su mayor participación de la PEA ( 75% aproximadamente ), siendo prioritaria (52%) de la actividad comercial. Esto se aplicaría por la facilidad de entrada, debido al bajo nivel de capital y calificación que requiere para el desempeño de su actividad, mientras que el sector industrial agrupa al 20% de la PEA informal.

Así mismo, diversos estudios demuestran que existe un alto grado de interacción entre los sectores formal e informal. Las adquisiciones principales del sector informal consisten en insumos, bienes de capital y productos finales para su distribución al detalle; en tanto que la oferta del sector se compone de bienes salariales, productos intermedios y servicios personales.

Dada su magnitud y el rol que asumen en la sociedad, constituyéndose en un agente activo del desarrollo de la economía nacional, desde fines de la década del 70 y con el apoyo de organismos internacionales se han venido multiplicando en el país programas tanto privados como estatales de atención empresarial y asistencia crediticia para el sector de las micro-empresas informales.

La filosofía de estos programas ha estado centrada en la promoción incentiva del empleo y la productividad y los ingresos de la micro-empresa, a través de acciones de capacitación, crédito y organización. La institución más antigua en la promoción de las micro-empresas informales es "Acción Comunitaria del Perú", a través de su programa PROGRESO. Así mismo, a partir de 1986, vienen ejecutando su programa de apoyo el "Instituto para el Desarrollo del Sector Informal" (IDESI) y otros organismos no gubernamentales que recientemente han incursionado en la promoción microempresarial.





Por otro lado, el Estado ha ganado experiencia en este ámbito en los últimos años; así se tiene que el MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN SOCIAL, en convenio con la Cooperación Técnica Internacional, ha venido desarrollando programas de promoción social. En 1985 se ejecutó el Programa de Desarrollo Social y Empleo (PRODESE) y el proyecto piloto "Mejoramiento del Empleo y los ingresos en el Cono Sur de Lima Metropolitana", en apoyo al Sector Informal Urbano.

Todas estas experiencias tienen en común el apoyo crediticio, ya sea a través de Fondos Rotarios o Fondos de Garantía, la capacitación empresarial, la asesoría técnica y el apoyo organizacional: todo ello en base al concepto solidario y la confianza mutua entre los beneficiarios del programa.

Dada la magnitud del sector, esta vía es posible para un grupo de micro-empresas, y para ellas el crédito es un elemento de apoyo indispensable. Sin embargo, es solo uno entre otros factores que deciden la capacidad de crecimiento intensivo de las micro-empresas. En este sentido, la primera condición para el crecimiento de estas unidades económicas depende de la situación macroeconómica en general, así como de la situación de cada rama de actividad en particular. Así mismo, depende de un adecuado apoyo promocional que incluya diversos aspectos, tales como la instrumentalización del proceso de formalización de las pequeñas unidades productivas, como un medio para una mejor inserción en la economía nacional.

#### PROGRAMA DE AUTOEMPLEO Y MICROEMPRESA - PRODAME

El programa de auto empleo y micro empresa, se implementó como consecuencia de la observación del desajuste que presentaba la economía del país, la cual inducía a una nueva concepción de política del empleo, en el marco del proceso de reestructuración económica.

Es así, como a través de la micro y pequeña empresa se constituía en un agente del proceso de transformación socio-económica del país, toda vez que por sus características económicas: intensivo en uso de mano de obra, baja relación capital-trabajo y su versatilidad en el mercado de bienes se convierte en un mecanismo de protección frente a la crisis económica y social.

En este sentido, el MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCION SOCIAL, consciente de esta problemática implementó el PRODAME, con la finalidad de reactivar, potencializar y consolidar el desarrollo de la micro y pequeña empresas, por su rol fundamental en la generación de nuevos puestos de trabajo, para la población en condiciones de desempleo y subempleo.



Para tal sentido, en Noviembre de 1990, el Ministerio suscribió Convenios de Cooperación Interinstitucional con el Colegio de Notarios de Lima y del Callao, a fin de constituir y/o formalizar las micro y pequeñas empresas, reduciendo tiempo y costos de constitución.

Este programa tiene como objetivo, fomentar la generación de fuentes de trabajo para la población en condición de desempleo y sub-empleo, a través de la constitución de micro y pequeñas empresas, brindando para ello asesoramiento técnico y legal para la constitución, formalización y legalización de las mismas, a fin de que tengan acceso a los recursos económicos y financieros del sistema formal.

Los componentes del Programa Autoempleo y Microempresa son los siguientes **(ver gráfico No. 6):**

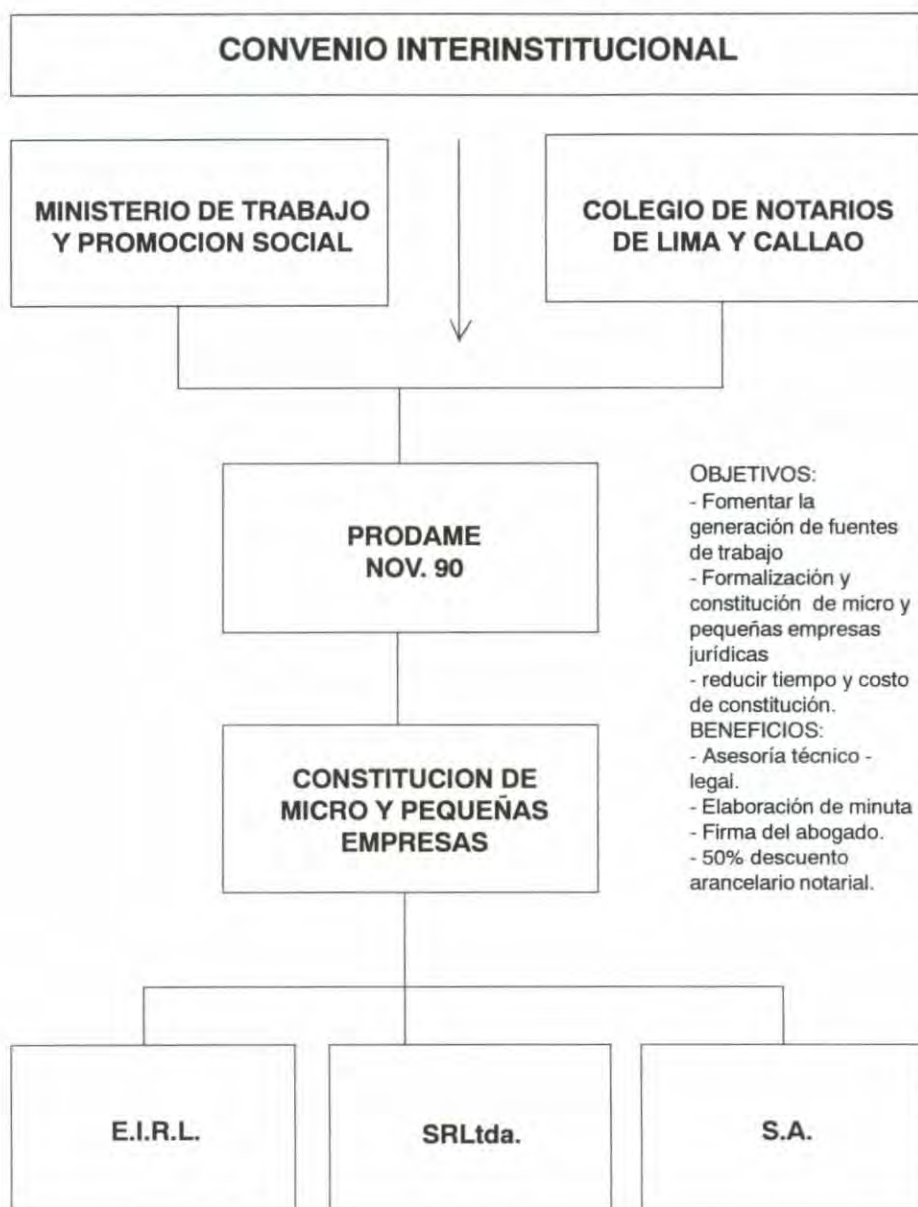
- De Formalización: busca orientar, difundir, asesorar y reducir los tiempos y costos de la formalización como personas jurídicas en diversas modalidades (EIRL, SRLTDA Y S.A.) en el marco de convenios con el Colegio de Notarios de Lima y Callao a nivel de Lima Metropolitana y con diferentes Colegios de Notarios a nivel Nacional.
- De Capacitación: está destinado a brindar asesoramiento y capacitación en aspectos empresariales y contables, mediante charlas y cursos.
- De Financiamiento: está orientado a posibilitar el acceso al financiamiento para capital de trabajo y/o activos fijos, para el desarrollo de las microempresas.

El PRODAME desde su creación en Noviembre de 1990 a Diciembre de 1994 ha constituido a la fecha 4,749 empresas como personas jurídicas, generando alrededor de 14,000 puestos de trabajo, movilizándolo un capital de \$ 6'782,145 dólares, ubicándose principalmente en el sector servicios con 35.7 %, el sector comercio con 38.3% y el sector Industrial con 26.0%.

De otro lado, el gobierno ha creado las EDPYMES que son algo así como pequeños bancos destinados a palanquear fondos de entidades financieras del exterior y del país, así como de otros organismos especializados para volcarlos al financiamiento de la micro y pequeña empresa.

Permítanme, explicaré algunas experiencias en relación con el empleo, educación, capacitación y formación profesional.

GRAFICO No. 6  
Programa de Autoempleo y Microempresa





La Educación Técnica comenzó a desarrollarse en el Perú, cuando se crea la primera « ESCUELA DE ARTES Y OFICIOS » en el año de 1849, marcando así los inicios de la enseñanza técnica; en el año 1941 se promulga la Ley de Educación y concede igual rango a la educación humanista general y a la enseñanza técnica.

En 1961, se expide la ley No 13771 que crea el « SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE EN EL TRABAJO INDUSTRIAL » (SENATI), con el propósito de contribuir a la promoción humana de los obreros a través de la formación profesional de aprendices y el perfeccionamiento de los trabajadores de la industria, conforme a las necesidades del país.

Desde sus inicios la formación profesional para el sector industrial fue independiente del sistema educativo global debido principalmente a las insalvables divergencias entre este sector y los funcionarios de la educación, sobre todo en cuanto a métodos.

La Ley No 13771 fue modificada muchas veces, la versión de 1974 (Decreto Ley No 20631) ratificó la misión del SENATI, pero introdujo una importante novedad desde el punto de vista organizativo: incorporó el servicio al Sistema General de Educación.

Durante la década de los setenta, se crean diferentes instituciones estatales de formación profesional tales como :

- Centro Nacional de Investigación y capacitación para la Reforma Agraria. (CENCIRA)
- Instituto de Formación y Capacitación Portuaria. (INFOCAP)
- Servicio Nacional de capacitación para la Industria de la Construcción. (SENCICO)
- Centro de Formación en Turismo. (CENFOTUR)

La Ley General de Educación del 18 de Mayo de 1982 establece el sistema educativo y está estructurado en cuatro niveles: Educación Inicial, Educación Primaria, Educación Secundaria, Educación Superior.

La Educación Primaria y Secundaria se dividen en modalidades educativas de: Menores, adultos, especiales, ocupacional, a distancia.

En la modalidad ocupacional o formación profesional se integra la acción educativa con la preparación y perfeccionamiento de la actividad laboral y está destinada a



adolescentes y adultos que estén o no en actividad laboral siendo responsables de la educación ocupacional los trabajadores, empleadores y el Estado. Así mismo estipula en el art. 73 que es el MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCION SOCIAL quien establece la clasificación de las ocupaciones y sus respectivos perfiles y determina los requisitos para alcanzar la certificación.

En cuanto a la formación profesional se lleva a cabo en los Centros de Educación Ocupacional (C.E.O.), los servicios sectoriales y los programas en los centros laborales.

La certificación es específicamente encargada a los MINISTERIOS DE EDUCACIÓN Y DE TRABAJO, en el art. 93 de la citada ley: 'En la Educación Ocupacional se otorga certificación académica de haber concluido el curso respectivo a nombre de la institución correspondiente, de acuerdo a lo normado por el Ministerio de Educación'.

Así mismo, la Ley General de Industrias en su capítulo II Título V (art.101 y 102) incluye dos artículos de neta vocación coordinadora, al buscar consenso en esta tarea « Las empresas industriales están obligadas a cumplir las normas vigentes sobre formación de aprendices y capacitación de sus trabajadores a través del SENATI u otros organismos de formación laboral». Y « El Ministerio de Industria, Turismo, Integración y Negociaciones Comerciales Internacionales (MITINCI) colaborará con los Ministerios de Educación y de Trabajo y Promoción Social y con otras entidades públicas en el desarrollo de programas de capacitación de formación para los trabajadores en situación de desempleo o sub empleo.

Así se inserta la labor formativa del sector industrial en el contexto general de toda formación profesional del país.

La CONSTITUCIÓN POLÍTICA de 1993 reconoce la importancia de la Formación Profesional, estableciendo en el capítulo de los derechos sociales y económicos que el Estado promueve las condiciones para el progreso social y económico, en especial mediante políticas de fomento del empleo productivo y de educación para el trabajo.

En el campo industrial SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE EN EL TRABAJO INDUSTRIAL (SENATI), tiene por objetivo formar gratuitamente futuros trabajadores operativos, de acuerdo a la demanda del mundo de la producción y perfeccionar a los trabajadores en servicio, asegurándoles oportunidades de actualización técnica y desarrollo profesional ascendente para el desempeño de funciones de mando medio o de gestión de pequeñas empresas.



Así, el SENATI procura que la formación se realice en el trabajo mismo, de modo que la adquisición de habilidades prácticas, la asimilación de los conocimientos tecnológicos, así como el desarrollo de la inteligencia y de la ética profesional, se produzcan en la propia experiencia de producción; para el efecto cuenta con centros de información convenientemente ocupados en 29 localidades del país y utiliza las instalaciones productivas de las empresas para la mayor parte del aprendizaje práctico.

La modalidad empleada para la formación de jóvenes es una adecuación a la realidad peruana del APRENDIZAJE DUAL, que alterna actividades en su centro de formación con actividades en empresas.

Al término de la formación, los aprendices rinden una prueba ocupacional práctica y teórica y los que aprueban reciben un certificado de formación profesional como «Trabajador Calificado» en una ocupación.

En el campo de la Industria de la Construcción el SERVICIO NACIONAL DE CAPACITACIÓN DE LA CONSTRUCCIÓN (SENCICO) tiene como objeto apoyar, remover, administrar y desarrollar programas de aprendizaje, capacitación, perfeccionamiento y reconversión profesional para los trabajadores de la industria de la construcción.

La calificación ocupacional de trabajadores operativos está sustentada en una adecuada del SISTEMA MODULAR, la cual se realiza a través de cursos modulares y cursos cortos con entrada y salida múltiple en el proceso durante la formación del trabajador, que permita al mismo tiempo un permanente contacto con la realidad laboral.

La metodología que utiliza es el sistema de enseñanza individualizada y en el uso de hojas de instrucción.

Por intermedio del Instituto Tecnológico Superior desarrolla el programa de formación de técnicos; dirigido a jóvenes que han terminado la secundaria para formarlos en carreras técnicas.

El programa de actualización y perfeccionamiento atiende a trabajadores operativos, técnicos y profesionales para calificarlos en aspectos específicos que requieran para el mejor desempeño de sus funciones.

SENCICO abarca actualmente todos los niveles de la pirámide ocupacional propia del campo de la construcción capacitando a trabajadores del nivel operativo, técnico y profesional.

En el campo del turismo existe CENTRO DE FORMACIÓN EN TURISMO (CENFOTUR) que tiene como finalidad la formación profesional y el perfeccionamiento de empresarios y trabajadores de la actividad turística.

En el campo de la telecomunicación existe el INSTITUTO NACIONAL DE INVESTIGACION Y CAPACITACIÓN DE TELECOMUNICACIÓN (INICTEL), que brinda servicios de Capacitación en todas las modalidades y abarca formación, especialización, perfeccionamiento, actualización y complementación en el campo de las telecomunicaciones.

La LEY DE FOMENTO DE EMPLEO, Decreto Legislativo 728 en lo que a Programas de Capacitación para el Trabajo se refiere, establece el fomento de la capacitación y formación laboral de los jóvenes aspirantes a un trabajo dotándolos de los elementos necesarios de aptitud técnica o pre-profesional para que posteriormente puedan incorporarse al mercado de trabajo con mayores oportunidades.

Ante ello, el MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN SOCIAL, está propendiendo a la Capacitación para el trabajo, a través de los programas de Formación Laboral Juvenil y Prácticas Pre-Profesionales, los mismos que pueden ser considerados como una de las acciones de mayor trascendencia teniendo en cuenta que la finalidad principal es proporcionar los conocimientos teóricos y prácticos en el trabajo a los jóvenes entre 16 y 21 años de edad, brindar orientación y capacitación técnica y profesional a estudiantes egresados de cualquier edad, de universidades e institutos superiores, para que posteriormente pueda acceder a un puesto de trabajo con mayores oportunidades.

De esta forma las empresas o entidades cuyos trabajadores se encuentran sujetos al régimen laboral de la actividad privada podrán celebrar convenios de Capacitación laboral en cualquiera de los dos programas antes mencionadas.

EL PROGRAMA DE FORMACIÓN LABORAL JUVENIL, tiene por objeto proporcionar conocimientos teóricos y prácticos en el trabajo a jóvenes entre los 16 y 21 años de edad, a fin de incorporarlos a la actividad económica en una ocupación específica; las empresas o entidades cuyos trabajadores se encuentran sujetos al régimen laboral de la actividad privada podrán celebrar convenios de formación laboral con los jóvenes, con una duración no mayor de 18 meses. Estos convenios no generan vínculo laboral y garantizan una subvención económica mensual no menor a la remuneración mínima vital, además el número de ellas no excederá del 15% de total de personal de la empresa **(ver diapositiva No. 7)**



GRAFICA No. 7

**PROGRAMA FORMACION LABORAL JUVENIL**

**OBJETIVO:** Proporcionar conocimientos teóricos y prácticos en el trabajo.

**DIRIGIDO:** Jóvenes 16 - 21 años de edad.

**CARACTERISTICAS:**

- Duración máxima: 16 meses
- Se celebra por escrito a través de un convenio entre el participante y la empresa.
- No origina vínculo laboral.
- La subvención económica que se otorga no tiene carácter remunerativo.

**FINALIDAD:** Incorporarlos a la actividad económica.

**DONDE:** Empresa o entidades de régimen laboral de la actividad privada.

Inscritos en el registro Especial

**EMPRESA**

Autorizados por

**D.E.F.P.**

Contratado y Supervisado por

**D.N.E.F.P.**







Así, el programa desde su creación, Octubre de 1990 al mes de Diciembre del 1994, ha celebrado 3851 convenios de formación laboral con empresas sujetas al régimen de la actividad privada **(ver gráfico # 8)**.

EL PROGRAMA DE PRACTICAS PRE-PROFESIONALES, tiene por objetivo brindar orientación y Capacitación técnica y profesional a estudiantes y egresados de cualquier edad, de universidades e institutos superiores, así como de entidades publicas o privadas que brinden formación especializada o superior en las áreas que correspondan a su formación académica.

La empresas o entidades cuyos trabajadores se encuentran sujetos al régimen laboral de la actividad privada podrán celebrar convenios de prácticas pre-profesionales con los estudiantes o egresados, con una duración no mayor a la exigida por el centro de estudios como requisito para obtener el grado o título respectivo **(ver diapositiva No 9)**

Al finalizar, cada joven recibe un certificado el cual será de utilidad para compensar su falta de experiencia y facilitar su posterior incursión en el mercado de trabajo, cumpliendo así con la finalidad del programa.

Las Prácticas Pre-profesionales desde su creación en Octubre 1990 a Diciembre de 1994, ha celebrado 26.216 convenios de practica pre-profesionales con empresas sujetas al régimen de la actividad privada **(ver gráfico #8)**

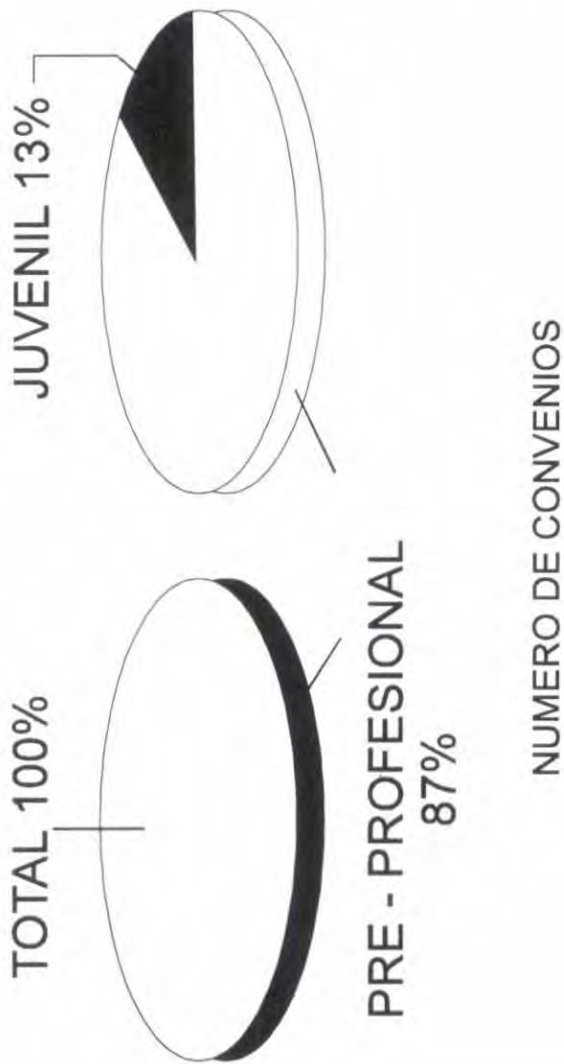
EL MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN SOCIAL ha normado la CERTIFICACIÓN OCUPACIONAL con el objeto de permitir a los trabajadores el reconocimiento oficial de sus habilidades y conocimientos para el desempeño de una ocupación adquiridos en la vida laboral. Así mismo, constituye una estrategia de calificación, debido a que el análisis ocupacional es también insumo básico para la programación de los contenidos curriculares.

La formación profesional en el Perú continua sectorializada, existiendo instituciones de alta competencia como el SENATI, SENCICO, INICTEL, CENFOTUR, entre otras; así mismo, amparadas en la normatividad del sector educación existe una oferta formativa muy variada, además la educación formal califica la mano de obra a través de los Politécnicos (secundaria técnica), e Institutos Superiores Tecnológicos (carreras profesionales de 4 a 6 semestres de duración).



GRAFICO No. 8

REGISTRO ESPECIAL DE FORMACION LABORAL  
JUVENIL Y PRACTICAS PRE-PROFESIONALES  
Octubre 1990 - Diciembre 1994



FUENTE: MTPS / DRTPS / DEFP



GRAFICA No. 9

**PROGRAMA DE PRACTICAS PRE- PROFESIONALES**

- OBJETIVO:** Brindar orientación y capacitación técnica y profesional.
- DIRIGIDO:** Estudiantes y egresados de cualquier edad, de Universidades e Instituciones Superiores en áreas que correspondan a su función académica.
- CARACTERISTICAS:**
- Duración no mayor exigida por el Centro de Estudios como requisito para obtener el grado o título respectivo.
  - Orientación para obtener el grado o título respectivo.
  - Se celebra por escrito a través de un convenio entre la empresa y el estudiante.
  - La subvención económica que se otorga, no tiene carácter remunerativo.
  - No origina vínculo laboral.
- FINALIDAD:** Incorporarlos a la actividad económica.
- DONDE:** Empresa o entidades de régimen laboral de la actividad privada.

Inscritos en el registro Especial

**EMPRESA**

Autorizados

**DEFP**

Controlado y Supervisado por

**DNEFP**



El MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN SOCIAL ante esta realidad coordina con el sector educación la promulgación de normas que permita garantizar la calidad de la oferta educativa y que ello responda a los requerimientos reales del desarrollo Tecnológico y controles de calidad como una medida de otorgar mayores posibilidades para la cobertura de puestos de trabajo a los trabajadores calificados.

Por otro lado cabe mencionar el funcionamiento de las agencias privadas de empleo que es frecuente observar en el mercado de empleo nacional y opera bajo tres modalidades claramente diferenciadas, por lo que es necesario definirla separadamente, a fin de clarificar sus aspectos cualitativos y cuantitativos característicos.

- En su concepción restringida, por agencia privada de empleo se entiende a toda aquella institución o empresa que intermedia la oferta y la demanda de mano de obra, contactando al trabajador que requiere un puesto de trabajo con el empresario o empleador que necesita personal con determinadas calificaciones; en este caso el vínculo laboral se establece directamente entre el trabajador y el empresario.

- En su definición más amplia, se considera a todas aquellas empresas que estando comprendidas en las acciones de intermediación al proporcionar mano de obra para puestos de trabajo, no efectúan una colocación en sentido estricto si no que mantiene vínculo laboral con los trabajadores, poniéndolos a disposición de terceros, bajo la modalidad de asesorías, suministro de personal, etc. Estas agencias son las que acusan mayor significación en la regulación del mercado de empleo, proliferando en gran medida debido a las utilidades que este tipo de actividad genera.

- En una tercera definición, se entiende a todas aquellas empresas que asumen su intermediación bajo el sistema cooperativo, en cuyo ámbito legal se obligan a desarrollarse operacionalmente, proporcionando a terceros sus propios socios-trabajadores.

LAS AGENCIAS PRIVADAS DE COLOCACIÓN inician sus actividades atendiendo solamente a trabajadores domésticos, para luego ampliar su atención a cualquier otro grupo ocupacional.

Es importante señalar que el Perú ha ratificado el Convenio # 34 de la OIT, en el que se considera su progresiva supresión, así como el control correspondiente y a pesar de la no autorización del Ministerio de Trabajo y Promoción Social para aperturar nuevas agencias, estos continuaron apareciendo en el mercado de empleo.



Por lo anteriormente expuesto el gobierno determinó que es una actividad legal y necesaria, para ello promulga el Decreto Legislativo # 728 «LEY DE FOMENTO DEL EMPLEO» en la cual se contempla la prestación de servicios de terceros estableciendo que en forma previa al inicio de sus actividades, deberán solicitar autorización de funcionamiento a la DIRECCIÓN DE EMPLEO Y FORMACIÓN PROFESIONAL, donde se apertura el Registro Nacional de Empresas de Servicios.

El referido Decreto Legislativo establece dos tipos de empresas de servicios y estas son: Empresas de Servicios Temporales y Empresas de Servicios Complementarios.

### EMPRESAS DE SERVICIOS TEMPORALES

Es aquella que contrata la prestación de servicios con terceros beneficios para colaborar temporalmente en el desarrollo de sus actividades, mediante la labor desarrollada por personas naturales contratadas directamente por la empresa de servicios temporales, la cual tiene con respecto de estas el carácter de empleador; dichas empresas deberán constituirse como personas jurídicas y tendrán como único objeto lo señalado anteriormente.

Las empresas de servicio temporales podrá destacar a sus trabajadores a las empresas usuarias y el número no excederá del 20% del total de trabajadores de la empresa usuaria.

### EMPRESAS DE SERVICIOS COMPLEMENTARIOS

Es aquella cuya actividad principal es la de poner a disposición de otras empresas, las que en adelante se denominarán empresas usuarias, actividades complementarias de mantenimiento, limpieza, vigilancia, seguridad y otras de carácter especializado.

Las actividades complementarias señaladas anteriormente no deberán estar comprendidas dentro de las actividades principales de la empresa usuaria.

Esta modalidad de participación en el mercado ocupacional se ha incrementado notoriamente durante estos últimos años, observándose inclusive que muchas empresas de servicios han modificado su giro real para el que se constituyeron.

De las 807 solicitudes presentadas a la DIRECCIÓN DE EMPLEO Y FORMACIÓN PROFESIONAL entre 1992 a 1994 se han autorizado a 595 empresas; a las restantes

se les ha denegado la autorización o se encuentran pendiente de trámite. Del total de empresas autorizadas el 74.3% brindan servicios complementarios en las líneas de limpieza, mantenimiento, vigilancia, asesoría: administrativa, financiera, entre otras, y el 25.7% restantes son empresas que brindan servicios temporales (**ver gráfico # 10**).

Estas empresas trabajan con un pequeño grupo de personal técnico y profesional para el manejo administrativo de la empresa, adicionalmente poseen en sus planillas un número más amplio de personal, la mayoría del cual tiene un contrato para distribuirlo entre los usuarios de acuerdo a los requerimientos y necesidades del mercado de trabajos. Estas empresas presentan registros de entre 20 a 300 o más trabajadores, tratándose en su mayoría de obreros u operarios.

#### EMPRESAS COOPERATIVAS DE TRABAJADORES.

La Legislación peruana también contempla el caso de la prestación de servicios a terceros mediante cooperativas de trabajadores cuya naturaleza jurídica se deriva de la Ley General de Cooperativas, por ello se estima que la vinculación de los miembros que conforman estas empresas cooperativas de trabajadores es de naturaleza asociativa y no laboral contractual.

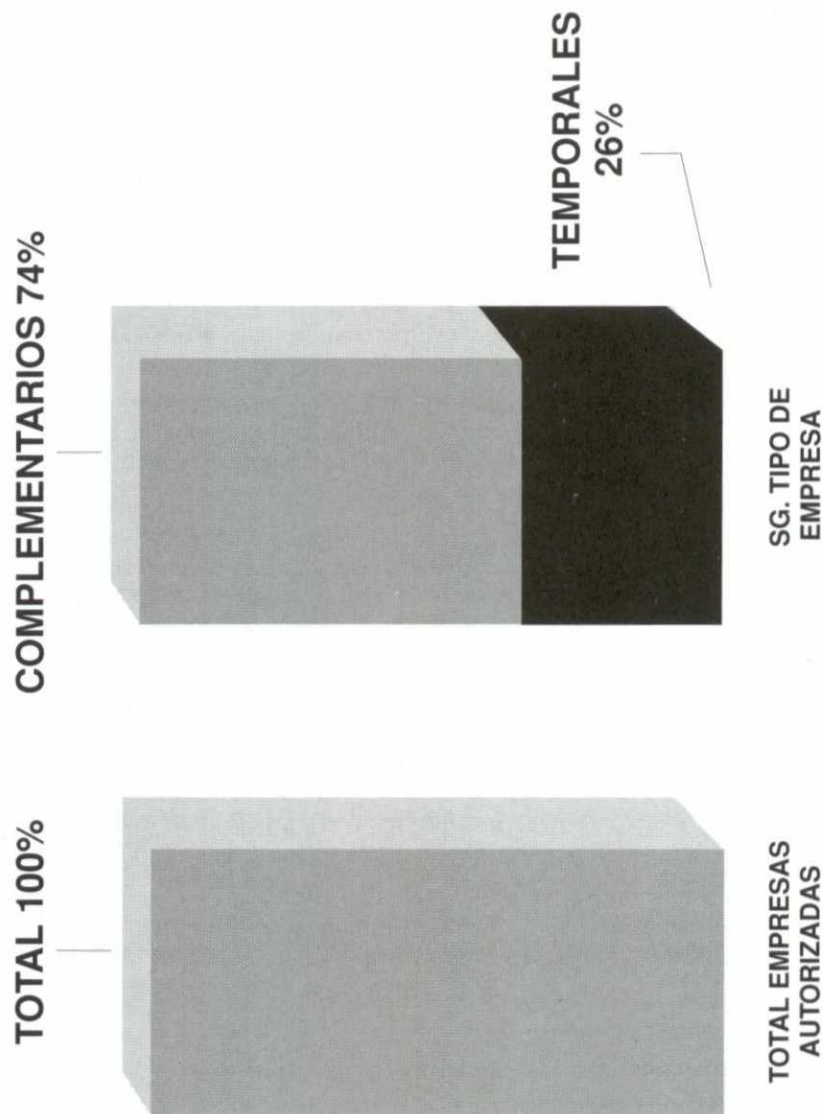
Las referidas empresas pueden constituirse en cooperativas de trabajadores suministradores de servicios complementarios a los procesos de producción que se lleven a cabo en empresas usuarias y solo harán con sus socios trabajadores y cuando estas cooperativas brindan servicios temporales, el número de socios destacados no excederá del 20% del total de trabajadores de las empresas usuarias.

Sin embargo, su mecanismo operativo consiste en proporcionar a las empresas usuarias personal para que desarrolle indistintamente las diversas etapas del proceso productivo, sean estas actividades principales o complementarias. El documento contractual entre las empresas cooperativas y las empresas usuarias está pactado generalmente por ingresos superiores a la Remuneración Mínima Vital obteniéndose por esta razón grandes beneficios económicos por parte de las empresas cooperativas, en tanto que el salario percibido por la mano de obra reclutada bajo este sistema es similar al Mínimo Vital, mientras al mismo tiempo estos trabajadores dejan de recibir los beneficios sociales que como trabajadores les correspondería al finalizar el vínculo laboral.

Esta modalidad de intermediación que es de naturaleza legal, se tipifica como la venta de la fuerza de trabajo de la mano de obra.

GRAFICO No. 10

AUTORIZACION DE FUNCIONAMIENTO  
DE EMPRESAS DE SERVICIOS  
1993 - 1994



FUENTE: MTPS / DRTPS / DEFP



Ahora me toca mencionar la Evolución de la gestión del Servicio Público de Empleo en el Perú.

En el año 1951, se organizó dentro de la Dirección General de Trabajo, el Servicio Nacional de Empleo, cuyas funciones fueron las de centralizar y atender todos los problemas relativos a la demanda de trabajo en función de los requerimientos de la producción nacional, y prever acciones para evitar la desocupación de la clase trabajadora.

El Servicio Público de Empleo, durante sus 44 años de existencia, ha cambiado de denominación, status jurídico y estructura, y ha ampliado sus funciones:

- Servicio Nacional de Empleo (SNE), 1950
- Servicio Cooperativo de Empleo (SCEP), 1955-1962
- Servicio del Empleo y Recursos Humanos (SERH), 1963-1971
- Dirección General de Empleo y Formación Profesional (DGEFP), 1990-1992
- Dirección Nacional de Empleo y Formación Profesional, como ente normativo, y la Dirección de Empleo y Formación Profesional de la Dirección Regional de Trabajo y Promoción Social como ente ejecutivo, 1992 a la fecha.

Sin embargo, a pesar de estos cambios, se trata de la misma institución que se ha ido consolidando con el tiempo, conservando los mismos objetivos, adaptándose a las circunstancias, que algunas veces fueron adversas, y ganando prestigio por su rol de vanguardia en el estudio y tratamiento de la problemática de los recursos humanos y el empleo.

El SNE y SCEP concentraron sus esfuerzos en establecer un servicio óptimo de intermediación entre la oferta y la demanda de mano de obra. Posteriormente, el SERH orientó sus esfuerzos a mejorar la información y las estadísticas del empleo.

Actualmente, la Dirección Nacional de Empleo y Formación Profesional centra su atención en los aspectos del planeamiento y promoción de los recursos humanos y el empleo, y define sus ámbitos de competencia:

- La medición y análisis del empleo
- La evaluación y formulación de políticas y planes de empleo.
- La intermediación entre la oferta y la demanda de mano de obra.





## LA MEDICIÓN Y ANÁLISIS DEL EMPLEO

La Dirección Nacional de Empleo y Formación Profesional, en el campo de la medición y análisis del empleo, tiene una larga trayectoria de producción de Información reconocida por su calidad a nivel nacional e internacional, principalmente a través de las Encuestas por Muestreo de Hogares y en establecimientos. La Encuesta de Hogares en Lima Metropolitana se viene realizando en forma periódica (una encuesta por año) a excepción de los años 1985 y 1988, en que no fue posible su ejecución por razones de carácter presupuestario y en 1994 realizó la encuesta de niveles de empleo en 13 ciudades principales del país.

Las encuestas de sueldos y salarios así como la de variación mensual de empleo que se aplica a establecimientos de los sectores Industria, Comercio y Servicios constituyen otra fuente importante de información.

Asimismo, la Dirección Nacional de Empleo y Formación Profesional vino reforzando su Programa de Encuestas anteriormente señaladas, habiéndose asegurado su financiamiento. Se han realizado diversos tipos de encuestas dirigidas a poblaciones específicas, que sirvieron de base para el tratamiento de temas como la informalidad, Empleo y pobreza, Empleo Infantil, Empleo Atípico, etc. En estos campos también se brindaron servicios de asesoría técnica a instituciones públicas y privadas.

## LA EVALUACIÓN Y FORMULACION DE POLÍTICAS Y PLANES DE EMPLEO

Tiene la finalidad de ofrecer alternativas idóneas para la promoción de la generación de puestos de trabajo y/o mantenimiento de las existentes, obteniéndose un efecto multiplicador a nivel nacional en el fomento del empleo; la evaluación se ha reforzado con el propósito de asimilar y sistematizar las diversas experiencias realizadas para el fomento del empleo tanto a nivel gubernamental como no gubernamental, en el ámbito rural como urbano.

La Dirección Nacional de Empleo y Formación Profesional permanentemente realiza la evaluación de la situación ocupacional, así como la elaboración de diversos programas de apoyo a la promoción del empleo y la participación directa de los destinatarios finales en la conducción de diversos proyectos pilotos dirigidos a la población de menores recursos en los sectores urbano marginales y rurales así como al sector Informal Urbano (SUI) con el objetivo de elevar la calidad de vida de estas poblaciones, a través del mejoramiento de los niveles de empleo e ingresos.



## INTERMEDIACION ENTRE LA OFERTA Y LA DEMANDA DE LA MANO DE OBRA

Este ámbito es múltiple, pues abarca la prestación de distintos servicios, que van desde la colocación de trabajadores, la selección de personal y la evaluación y administración de pruebas ocupacionales, hasta el análisis de los puestos de trabajo en las empresas, pasando por la orientación vocacional y ocupacional. La finalidad de esta línea de acción es la de facilitar el encuentro equitativo entre la oferta de mano de obra y la demanda de las empresas para cubrir sus puestos de trabajo.

La Dirección Nacional de Empleo y Formación Profesional a través de la Dirección de Empleo y Formación Profesional diversificó sus funciones a través de las actividades siguientes:

- El sistema de colocación selectiva para personas con limitaciones físicas.
- Los servicios de colocación a nivel nacional.
- Una red local de oficinas de Colocación, descentralizados extendiendo sus servicios hacia las zonas urbano-marginales de Lima Metropolitana: Callao y Chorrillos.

La gestión de la intermediación en el mercado de trabajo en Lima Metropolitana (incluye la oficina central y las oficinas descentralizadas), en el año 1994 ha permitido dar trabajo a 9,844 solicitantes de empleo incrementándose en 20.6 puntos porcentuales en comparación al año 1993, permitiendo así atenuar el aumento del desempleo y subempleo **(ver gráfico # 11)**

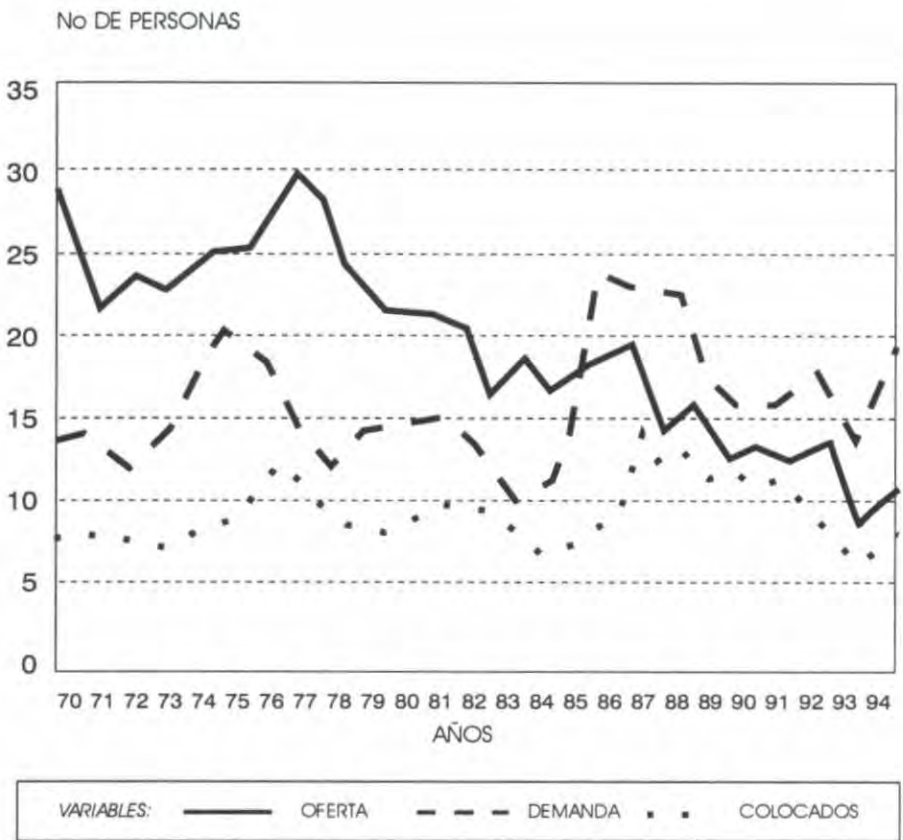
## MODERNIZACION Y COMPUTARIZACION DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE EMPLEO.

El avance de la tecnología en el mundo ha determinado el mejoramiento de los procesos y sistemas operativos existentes.

El servicio de empleo, como responsable del proceso de planeamiento y fomento del empleo, devino en hacer uso de estos instrumentos de cómputo, que han hecho más eficientes sus ámbitos de competencia. En este sentido, la medición y análisis del empleo, la evaluación y formulación de políticas, así como la intermediación entre la oferta y demanda de mano de obra, se constituyen en el mecanismo de consulta más efectivo para los planes y políticas globales que deben trazarse a nivel nacional.

GRAFICA No. 11

PROGRAMA DE INTERMEDIACION  
DEL MERCADO DE TRABAJO  
1970 - 1994



FUENTE: MTPS / DRTPS / DEFP

\* Incluye Oficina central y Oficinas descentralizadas



Mención especial merece el proceso de modernización que se viene llevando a cabo en el campo de la intermediación en su primera etapa, con aporte del Gobierno español, se cuenta con un equipo de cómputo que a través de procedimientos previamente programados, efectuará la contrastación de las características de los solicitantes de empleo con las condiciones de las vacantes existentes, otorgando del mismo modo las referencias hacia la empresa correspondiente. De esta manera se dinamizará la convergencia oferta-demanda de mano de obra, favoreciendo a la población desocupada que urge de un empleo asalariado.

En su segunda etapa, se está trabajando con el proyecto que el programa de intermediación incluya también la función de apoyo a la colocación selectiva, es decir, la búsqueda de empleo para personas con limitaciones físicas, la misma que, por sus características deviene en una labor muy especial.

Asimismo, se encuentra en estudio el proyecto que permitirá mecanizar las mediciones que determinará el servicio de orientación vocacional, con la colaboración de otras instituciones privadas, permitiendo el beneficio de un gran sector de la población escolar existente, principalmente de alumnos del 4to. y 5to. año de secundaria.

Además, y como consecuencia de estas labores, la información que se genere sobre el mercado de empleo determinará, sobre la base del análisis y estudio de las diversas variables registradas (ya sea sexo, edad, experiencia y/o educación), la elaboración de programas y políticas que incidan de manera integral y positiva en los niveles de formación, capacitación y empleo de la fuerza de trabajo, a nivel tanto nacional como regional.

Finalmente, es concerniente promover a nivel de latinoamérica la creación de un organismo internacional no gubernamental sin fines de lucro, y de carácter técnico, que agrupe libremente a las instituciones nacionales o departamentos de los Ministerios encargados de poner en práctica las políticas del mercado de trabajo y tenga por objetivos: facilitar el contacto entre las instituciones asociadas, promover el intercambio de informaciones y experiencias de las instituciones asociadas; facilitar la cooperación entre las instituciones más desarrolladas y menos desarrolladas, proporcionar servicios técnicos de interés común como encuestas, estudios, etc: y organizar reuniones, seminarios y congresos como el que se viene desarrollando, sobre temas de interés común a la mayoría o a un grupo determinado de las instituciones asociadas.

MUCHAS GRACIAS





**TOMASA HERNANDEZ MACIAS \***

# URUGUAY

## AGRADECIMIENTOS

*Señor Presidente de la AMSPE, Sr. Representante de la OIT, Sr. Director y Autoridades del SENA, Señores representantes y delegaciones de países participantes, Buenas tardes.*

*En nombre de la autoridades del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Uruguay, saludo a las autoridades y participantes y agradezco profundamente la invitación cursada a Uruguay para que estuviere presente en este evento.*

## PRESENTACION

Esta presentación se propone exponer ante este Simposio Suramericano de los Servicios Públicos de Empleo, la experiencia actual que sobre la materia desarrolla el MTSS del Uruguay a través de su Dirección Nacional de Empleo (DINAE). Asimismo, se expondrán algunas líneas de reflexión y propuestas existentes, que, a pesar del corto camino recorrido hasta el momento, pero ante la necesidad de readecuar los mismos a los cambiantes desafíos de la globalización de la economía y la integración regional se están planteando.

---

\* Directora de los Servicios de Orientación Laboral del Interior, Ministerio de Trabajo.



En efecto, Uruguay, país de 3 millones de habitantes, con una tasa de desocupación que oscila entre el 8 y el 9% y con un aporte a dicha tasa del 0.3% de desocupados en Seguro de Desempleo. El Seguro de desempleo es un beneficio de larga data, que consiste en el pago del 65% del salario del trabajador por un período máximo de 6 meses.

El país, "se enfrenta a un conjunto de desafíos derivados, en general, de las tendencias globales a la liberalización comercial y redefinición del rol del Estado y en particular, de los procesos de ajuste y cambio estructural de su economía y de su estrategia de integración subregional en el MERCOSUR. Estas tendencias y procesos conllevan exigencias de mayor productividad y protección a la movilidad de la fuerza de trabajo que contribuyan por una parte, a un incremento de la competitividad del sector productivo y por otra, a una mayor equidad en el proceso de desarrollo." (Proyecto COMISEC/bid- UE-PNUD -Diciembre de 1994. " Propuesta para un sistema descentralizado de capacitación laboral").

El contexto en el que se procesan los mecanismos de reconversión es de un alto grado de proteccionismo a las industrias por un lado, y el de un importante desarrollo de la legislación laboral. Otro rasgo importante a destacar es la base educativa formal extendida en la población Uruguaya, que aunque tiene serios problemas de adecuación a las nuevas exigencias del mercado, es una base invalorable para los procesos de reconversión.

Por la Ley 16.320 del 1o. de noviembre de 1992 y con vigencia al 1o. de enero de 1993, fue creada, en la órbita del MTSS, la Dirección Nacional de Empleo, la Junta Nacional de Empleo y el Fondo Nacional de Reconversión. Dicha Ley contó con unánime respaldo parlamentario ya que se entendió que el país debía delinear y ejecutar **políticas activas de empleo** ante procesos de ajuste y cambio estructural de su economía y en una perspectiva de integración regional. Es un primer paso para la elaboración de un política general de capacitación y empleo.

También es necesario puntualizar que la enseñanza técnico profesional (Universidad del Trabajo del Uruguay) está integrada al sistema de educación formal. El Centro de Capacitación Profesional (COCAP), Institución Pública sin fines de lucro, con representación del poder ejecutivo y representantes de las cámaras empresarial, industrial y agropecuaria complementa la oferta de formación profesional junto a un amplio espectro de organismos privados.



## COMPETENCIAS Y CARACTERÍSTICAS DEL SERVICIO

La DINAE se crea como organismo con amplias competencias en materia de elaboración, asesoramiento, coordinación y ejecución de políticas de empleo, elaborando información sobre el mercado de trabajo, supervisando las empresas privadas de colocación y desarrollando fundamentalmente dos líneas de actuación referidas a la Orientación y la Recapacitación laboral. También forman parte de sus competencias el disponer de registros de trabajadores recapacitados en el sistema.

El Servicio de Orientación Laboral (S.O.L.), está abierto a todos los trabajadores interesados en recibir información, orientación y apoyo en la búsqueda de empleo. El programa de reconversión laboral está limitado a los trabajadores desocupados en seguro de paro.

La Junta Nacional de Empleo está integrada por un delegado de los trabajadores, uno de los empleadores y su Presidente es el representante del Poder Ejecutivo, el Director de la DINAE.

Sus competencias son las de asesorar a la DINAE y administrar el Fondo Nacional de Reconversión.

El Fondo Nacional de Reconversión se constituye con el 0.25% de las remuneraciones de todos los trabajadores privados. El único perfil de usuarios previsto por la ley son los trabajadores desempleados que se encuentran amparados al seguro de desempleo al momento de requerir los servicios de capacitación. El Fondo financia totalmente los cursos de capacitación que imparten instituciones especializadas a solicitud de la DINAE. Adicionalmente se efectúa el pago de una beca de estudios, como complemento del subsidio cobrado por desempleo mientras dura la capacitación.

La dinámica general está centrada en una atención personalizada a los trabajadores demandantes del servicio por parte de orientadores laborales de la DINAE. El instrumento de iniciación del servicio es la aplicación de un cuestionario en el ámbito de una entrevista, donde se recogen fundamentalmente elementos de la historia laboral y de los intereses de capacitación del trabajador. Estos intereses de capacitación son registrados por el orientador luego de compararlos con las necesidades generales del mercado de trabajo y del perfil individual correspondiente.

Posteriormente, se constituyen los grupos y los cursos así conformados requieren la aprobación de la Junta Nacional de Empleo. A partir de ese momento se solicita a las



entidades capacitadoras registradas en el sistema para que eleven propuestas sobre el o los cursos demandados. Se han culminado recientemente las reglamentaciones correspondientes para que un número mayor de entidades capacitadoras privadas se integren al mismo. Se ha desarrollado la normativa necesaria para este sistema de contratación que, sin lugar a dudas, ha presentado dificultades en un contexto de introducción de nuevas modalidades hasta ahora no utilizadas en el país.

Dada la disponibilidad de fondos del programa de Reconversión Laboral para atender las demandas de capacitación de los trabajadores en seguro de desempleo, éstos han sido los que más lo han utilizado. No ha sucedido lo mismo con los otros tipos de usuarios para los que los alcances de los servicios de Orientación e Información Laboral ofrecidos actualmente no se constituyen en suficientemente atractivos.

Por otra parte, geográficamente, la afluencia de usuarios está en íntima relación con la concentración en determinadas zonas del país, fundamentalmente Montevideo y otros puntos del país otrora fuertemente industrializados, muchos de ellos en sectores hoy enfrentados a procesos intensos de reconversión.

En este sentido, en Montevideo, los sectores de mayor procedencia de los usuarios del programa de reconversión laboral son el metalúrgico y el comercio. En el litoral sur, en el departamento de Colonia, el sector textil. En Salto, la construcción, la bebida y el comercio. En Bella Unión, vértice noroeste con frontera con Brasil y Argentina, la agroindustria y horticultura (caña de azúcar), fundamentalmente, y en Rocha, ubicada en la costa atlántica, el sector de la pesca.

A modo de reseña, hasta el 15 de febrero de 1995, se habían inscrito 3.016 trabajadores, con un total de 169 cursos. Los cursos más demandados están en la órbita de la informática y la gastronomía, con un total de horas de capacitación de casi 14.000 que han sido volcadas al mercado de mano de obra.

Las metodologías adoptadas para extender la cobertura del servicio a nivel nacional han sido variadas, tomando en cuenta los distintos tipos de dificultades encontradas y privilegiando opciones de relacionamiento interinstitucional.

En efecto, además de la escasez de funcionarios y recursos efectivamente disponibles para extender a nivel nacional el servicio, se ha priorizado el relacionamiento con los gobiernos departamentales como línea estratégica por considerar que son los más aptos no solo para gestionar sino para diagnosticar y programar las necesidades de capacitación.



En este sentido, los propósitos de descentralización se instrumentaron por la vía de convenios con los gobiernos departamentales, por los cuales, la DINAE capacita a los funcionarios municipales y pone a disposición los materiales necesarios y la Intendencia facilita los funcionarios, local y demás infraestructura. La capacitación brindada a los funcionarios municipales abarca además de los temas de la orientación laboral, su inclusión en los equipos de investigación que realizan los primeros relevamientos sobre las necesidades de capacitación del departamento o de la región.

Hasta el momento, de los 18 departamentos del interior del país, se ha firmado convenio con 5 de ellos: Durazno, Cerro Largo, Rocha, Tacuarembó y Paysandú.

La cobertura de las áreas de emergencia donde no hay convenio firmado con el municipio respectivo y además se concentra un elevado número de desocupados, las estrategias seguidas son principalmente dos: por un lado, la atención se organiza con equipos de funcionarios de la sede central en Montevideo o bien se instrumenta a partir de las oficinas locales que el MTSS tiene instaladas.

#### FORTALEZAS Y DEBILIDADES DEL SISTEMA ACTUAL

Una de las fortalezas que es necesario visualizar es la implantación en el país de un sistema que si bien en otras regiones llevan ya acumulada experiencia, en el Uruguay significó un quiebre en las modalidades tradicionales en tanto intermediación entre la capacitación profesional y empleo en un contexto de ajuste y reconversión. La implementación de la atención personalizada se constituye en una modalidad de atención que rescata las diferencias de los trabajadores a la hora de facilitarle la capacitación.

Otro aspecto importante a destacar es el lugar que se le ha dado a la descentralización, dejando las bases para que efectivamente se planifiquen acciones de desarrollo local con la participación de los actores locales y regionales involucrados en la problemática del empleo.

Finalmente, pero no por ello menos importante, se inició, aunque con dificultades, el camino del tripartismo en materia de empleo con la constitución y funcionamiento de la Junta Nacional de Empleo.

Las debilidades pueden llegar a ser cualitativa y cuantitativamente mayores que las fortalezas antes mencionadas.



- Ausencia de prioridades estratégicas sobre reconversión y empleo y formas de instrumentación.
- Insuficiencia de presupuesto asignado a la DINAE para el funcionamiento operativo y difusión del sistema.
- Incipiente sistema de información sobre el mercado laboral, su articulación con las características y perfiles de las vacantes existentes y nuevos empleos requeridos en el mercado.
- Dificultades en el relacionamiento de las partes involucradas. Existencia de objetivos, cometidos y atribuciones contradictorias y confusas entre la Junta de Empleo y la DINAE.
- Restricciones establecidas en la Ley referidas a la exclusión de los fondos para la recalificación de grupos de trabajadores con dificultades de inserción y mantenimiento en el mercado laboral que no están amparados al seguro de Desempleo. Insuficiencia de atractivos para que las empresas utilicen los mecanismos del sistema tanto en la etapa de capacitación como de contratación del trabajador capacitado.
- Restricción de las actividades de la DINAE a acciones de capacitación con un cierto grado de incertidumbre sobre su impacto y adicionalmente, sin contar con fondos disponibles para instrumentar otras acciones de directa vinculación con la creación de empleo.

#### ALGUNAS LINEAS DE REFLEXION Y PROPUESTA

Al interior del MTSS, algunas reflexiones a nivel técnico sobre cómo encarar los desafíos actuales potenciando los esfuerzos realizados, remarcan que:

Es imprescindible elaborar una política de Estado con los siguientes elementos:

- Planificación estratégica, objetivos claros, instrumentos y recursos adecuados.
- Consenso político y social.
- Concepción de integración social, no debe haber sectores excluidos, el modelo económico no debe especular con el abaratamiento del costo de mano de obra.
- Valorar la negociación y el diálogo sobre la confrontación.
- Conocimiento adecuado de las necesidades de la población según grupos objetivos diferenciados.
- Elaboración y ejecución de programas que aporten respuestas diferenciadas a cada sector o categoría seleccionada, con programas de emergencia donde se ubiquen zonas con situación de pobreza extrema.

## Los instrumentos.

- Creación de un Fondo especial en el presupuesto nacional para financiar actividades de capacitación y creación de empleo a partir de 1996. (Disminución paulatina del aporte trabajador con un incremento paulatino del Estado hasta 1999)
- apertura del registro nacional de ONGs nacionales o locales, las cuales podrán aspirar a ejecutar actividades de los programas, con un financiamiento del FNCE.
- creación de un sistema de información compartido entre instituciones públicas y privadas, conectadas por red.
- creación de un Consejo nacional coordinador integrado con integración tripartita y otros actores públicos y privados.
- creación de Juntas Regionales para la Capacitación y el Empleo.
- Ampliación de los beneficiarios del sistema con esta categorización tentativa:
  - menores de 18 años de zonas marginadas
  - jóvenes de 18 a 29 años
  - mayores de 50 años
  - mujeres jefes de hogar
  - personas discapacitadas
  - beneficiarios del Seguro por Desempleo
  - habitantes de zonas de emergencia social
- Ampliación del Programa de Reconversión Laboral.
- Programas locales de promoción del empleo.
- Autoempleo, microempresas y cooperativas.
- Primer empleo remunerado (empresas públicas y privadas)
- Capacitación en la empresa (formación dual)

En otros ámbitos, el Programas de Fortalecimiento Institucional apoyado por el BID, (FAS), se encuentra trabajando internamente, generando reflexiones internas con vistas a la ampliación de la capacidad de propuesta sobre los temas que hoy nos preocupan.

## COLABORACION Y COOPERACION ENTRE SERVICIOS DE EMPLEO

Respecto a las actuales y futuras coordinaciones entre servicios de empleo, son valoradas por la DINAE y el MYSS de Uruguay como fundamentales. Consideramos



que este simposio suramericano es una oportunidad invaluable para realizar discusiones sustantivas que establezcan líneas de acción efectivas.

Proponemos que algunas de las líneas de cooperación posibles puedan ser:

-Pasantías de funcionarios de la DINAE a otros organismos con experiencia en los niveles de información, colocación y relacionamiento con empleadores potenciales y aquellos que desarrollen experiencias de desarrollo local.

- Intercambio de material referido a los avances teórico-prácticos sobre los servicios públicos de empleo, elaboración de perfiles ocupacionales, y procedimientos particulares que apoyan la gestión de los servicios.

-La reciente creación de un sistema de información sobre formación profesional en el Mercosur, es un instrumento con enorme potencial para un fructífero intercambio, al cual esperamos que se agreguen otros países.



MARIA JULIA LARA GARCIA \*

# VENEZUELA

## GLOBALIZACION Y EMPLEO EN VENEZUELA

### I. LA GLOBALIZACION: ALCANCES Y SIGNIFICADOS

En la actualidad, ninguna discusión relativa a las características y tendencias de la economía internacional, así como a los elementos que la integran (comercio, tecnología, comunicaciones y mano de obra entre otras) puede estar al margen del proceso de globalización que se viene experimentando desde la década de los setenta. Las características orientadoras de la economía mundial, principalmente son: la creciente interdependencia global, los procesos de regionalización en marcha y la desenmascarada competencia internacional desarrollada -por no decir declarada-.

Pero veamos algunos elementos que intentan definir la globalización, sus alcances y significados. En primer lugar, el concepto de globalización involucra aspectos ligados a la interdependencia que ha tenido como instrumento el vertiginoso desarrollo de la microelectrónica, las telecomunicaciones y la biotecnología entre otros con sus impactos en el sistema de producción mundial. A su vez, «adquiere dimensión multidimensional, abarcando, entre otros, las actividades y sus efectos, de países, regiones, empresas transnacionales, organismos internacionales, organizaciones públicas y privadas y grupos y movimientos sociales»<sup>1</sup>. Entonces, la globalización, en su acepción más amplia, comprende un conjunto de relaciones e interacciones entre el Estado, los organismos internacionales y las Empresas Multinacionales (EMN) que, orientan el desarrollo de la producción transnacional en el marco de una política de apertura de las economías nacionales haciéndolas cada vez más interdependientes.

---

\* *Directora General Sectorial de Intermediación y Adaptación Laboral, Ministerio de Trabajo.*

<sup>1</sup> Ver, *Moneta, Carlos* en «Los Probables escenarios de la Globalización». *Capítulos SELA N° 36. Julio/Sept. 1993. Caracas, Venezuela, pág. 7.*



En este nuevo orden global, la tendencia es hacia una homogeneización donde el mercado en lo económico, y la democracia en lo político, son los marcos de referencia y de sustentación del proceso en marcha. No obstante, ya se hace referencia al «Sistema Global Fragmentado», que advierte un globalismo limitado, geográfica, económica, cultural y socialmente que sólo incluye al Norte, algunos países de Asia y de América Latina<sup>2</sup>.

Sin pretender hacer un análisis, conviene destacar que en la búsqueda de paradigmas que expliquen las nuevas realidades, se ubica la llamada Teoría de Caos. Prigogine, uno de sus más destacados representantes, en su obra «¿Tan sólo una Ilusión? Una exploración del Caos al Orden», señala que la ingobernabilidad, la incertidumbre, la diversidad y las contradicciones explican las tensiones actuales y futuras en esta era. A simple vista, esta Teoría se contrapone a la tesis de la globalización, que percibe a un mundo cada vez más homogéneo.

El fin de la guerra fría y el tránsito hacia un mundo multipolar, aceleró la carrera por el dominio del comercio internacional; se adoptaron políticas de apertura como instrumento para la expansión del comercio y la inversión a la vez que se suscribían acuerdos de libre comercio conformándose bloques regionales (CE, NAFTA, APEC, MERCOSUR, G-3 entre otros). Estos hechos, aunado al desarrollo de la microelectrónica y las telecomunicaciones, impulsaron el proceso de globalización o mundialización.

La globalización es entendida como un proceso que caracteriza a la economía internacional durante la década de los setenta, como resultado de la interacción de los factores de producción, de los bienes y de los servicios. La manifestación de estas nuevas realidades son el incremento de las Inversiones Directas Extranjeras (IDE); el desarrollo y la ampliación de Empresas Multinacionales (EMN) con estrategias y objetivos en base a la productividad, flexibilidad y calidad y la ampliación de los mercados financieros.

### 1.1. EL EMPLEO EN EL MERCADO DE TRABAJO INTERDEPENDIENTE

La globalización ha hecho interdependiente los mercados laborales nacionales, en tanto que, en la actualidad, la definición de políticas de tipo macroeconómico están ligadas más a sus condicionamientos con respecto a otros mercados que a sus propias

<sup>2</sup> *Op. cit.* pág. 15.





opciones. La guerra comercial animada por la competencia internacional en busca de captar mayores mercados, ha hecho vulnerable la autonomía de los gobiernos en la toma de decisiones en función de la interdependencia económica producida por el comercio internacional. Por otro lado, tal interdependencia ha generado una División Internacional del Trabajo con los consecuentes cambios en los mercados de trabajo nacionales.

De lo anterior se desprenden algunos elementos que deben considerarse. Por un lado, se observa un claro proceso de condicionamiento externo y por otro -muy ligado a éste-, la tendencia a la flexibilización laboral con miras a eliminar barreras que impidan la generación de empleos. En tal sentido, como respuesta al fenómeno de la llamada mano de obra inmóvil perteneciente a un mercado de trabajo interdependiente<sup>3</sup>, se introducen políticas destinadas a lucir atractivos los mercados de trabajo: orientando la formación profesional -elevando en consecuencia la calidad del empleo- y eliminando las «rigideces» del mercado de trabajo, relativa a las relaciones y condiciones laborales.

En los últimos años, se está haciendo referencia a una nueva división internacional del trabajo, la O.I.T. destaca trabajos en sus publicaciones alusivos a esta constatación. La misma, se vincula a una «nueva distribución de los ingresos» en los que las diferencias estarán marcadas en función de los niveles de calificación profesional y técnica y no de las diferencias entre países ricos y pobres. Igualmente, «mientras las barreras a los mercados competidores continúen reduciéndose, cada vez se necesitará una mayor adaptación del mercado de trabajo de cada país a la competencia comercial internacional. Dicho ajuste redefinirá las pautas nacionales de especialización industrial y la división internacional del trabajo labrada por el comercio»<sup>4</sup>.

Si bien las EMN tienen poca participación en la captación de mano de obra (70 millones) a nivel mundial, sus ventas producto del comercio internacional, superó en un 25% el total de las exportaciones mundiales en 1992. Evidentemente, las estrategias que adopten incidirán -y ya lo están haciendo- determinadamente en las características del empleo (cantidad, calidad y ubicación), en otras palabras, la introducción de los <<métodos óptimos>> impactará en la calidad de la mano de obra, estimulando la formación profesional y técnica a la par de una producción cada vez más dependiente de la demanda del <<sistema mundial de la empresa>>.

<sup>3</sup> - Ver, CAMPBELL, Duncan: «Inversión Extranjera, ... de la Fuerza de Trabajo y Calidad de los Empleos». SELA, Capítulo 34. Caracas.

<sup>4</sup> - Op. cit. pág. 215.





## 1.2. ¿CUAL ES LA DISCUSION PLANTEADA?

El impacto de las <<nuevas realidades>> en el empleo, por las que nos hemos paseado, han promovido una discusión en torno al cómo insertarse y participar de los beneficios en un comercio cada vez más interdependiente. Asuntos ligados a la competencia de la mano de obra a menores costos, reducción de los puestos de trabajo y desigualdades salariales en los países desarrollados motivado por la <<deslocalización>><sup>5</sup>, son los temas que rodean la tan conocida <<cláusula social>>.

La cláusula social es entendida como una disposición del comercio internacional que posibilita la vinculación de las importaciones con la observancia de normas laborales<sup>6</sup>. En otras palabras, tal disposición restringe o no la importación de productos en aquellos países, industrias o empresas que no apliquen las normas laborales establecidas. La discusión sobre las normas laborales y su vinculación con el comercio internacional se remonta al año de 1919 con la redacción de la constitución de la OIT; las mismas se han realizado teniendo como referencia desde la protección de industrias nacientes y preferencias comerciales hasta asuntos ligados a la justicia social y los derechos humanos<sup>7</sup>. En los últimos años, esos temas han tenido como escenario la Ronda Uruguay sobre liberalización del comercio (1986-1993) y el reciente acuerdo de libre comercio firmado por EUA, México y Canadá.

La última reunión Ministerial del GATT, no anunció compromisos en relación a la cláusula social en el marco de las actividades GATT-OMC. Fue en ocasión de la Conferencia Internacional del Trabajo (junio 1994) y en la reunión del Grupo de Trabajo de la OIT (noviembre 1994) en el que se planteó la solicitud de algunos países desarrollados de la incorporación de la cláusula social. Los argumentos a favor de esta solicitud están vinculados principalmente al carácter tripartito que rigen los acuerdos en esa organización y su garantía de objetividad e imparcialidad en la aplicación de condiciones mínimas de libre comercio, entre otros. «De una manera general, el grupo patronal en la OIT está en contra de la cláusula social, mientras que el grupo de trabajadores desea una cláusula social no coercitiva».

<sup>5</sup> - *Traslado de empresas hacia países en desarrollo. La mano de obra barata es un gran atractivo.*

<sup>6</sup> - *Quinta Conferencia de Ministros de Trabajo de Países No Alineados y otros países en desarrollo. Nueva Delhi del 19 al 23 de Enero de 1995. Pág. 13.*

<sup>7</sup> - *Para mayor información ver Op. cit. pág. 13.*







En la Cuarta Conferencia de Ministros de Trabajo (Nov. 1990), se manifestó la preocupación por el interés de algunos países desarrollados de vincular el comercio internacional con las normas laborales mínimas como mecanismo de políticas proteccionistas.

Finalmente, a objeto de aproximarnos a la posición de empresarios y trabajadores frente al impacto de la globalización en el empleo y la adopción de una normativa laboral internacional, se destacará la opinión de un dirigente sindical y un empresario reseñadas en la Revista Trabajo de la O.I.T.

Para el Secretario General de una organización sindical en Sri Lanka, es «partidario de la aplicación general de las normas mínimas del trabajo en el plano internacional. Hemos apoyado el pedido de incorporación de una cláusula social en todos los acuerdos comerciales internacionales. Rechazamos los argumentos de los llamados Gobiernos del Tercer Mundo, instigados o apoyados por las empresas transnacionales y por las instituciones financieras internacionales, en el sentido de que los derechos de los trabajadores deben subordinarse al desarrollo»<sup>8</sup>.

El Presidente de la Organización Internacional de Empleadores y Vicepresidente del Consejo de Administración de la OIT, señala que ese organismo «ha sido fundado, al menos en parte, con el fin de armonizar la Legislación Social». De hecho, las normas de la OIT figuran en los Convenios que deben ser ratificados por los Estados miembros, proceso sujeto al libre ejercicio de su soberanía. En la práctica, muchos convenios no han recibido un gran número de ratificaciones, incluso entre los países más adelantados, sin duda porque contienen disposiciones que no son adecuadas a esos países. Tal como están las cosas, esas normas están lejos de constituir, en su totalidad, un Código Internacional del Trabajo»<sup>9</sup>.

## II. VENEZUELA FRENTE AL RETO DE LA GLOBALIZACION

A continuación, se intentará presentar los lineamientos generales y las estrategias de acción planteadas por El Estado Venezolano para el período 1995 - 1998; con especial atención a su papel en el marco de la globalización en marcha. De lo que se trata, es delinear las pautas que normarán su inserción en una economía internacional

<sup>8</sup> - Tomado de la Revista Trabajo de la OIT N° 5, pág. 13.

<sup>9</sup> - Op. Cit. pág. 12.



cada vez más interdependiente, teniendo como premisa fundamental, la necesidad del aprovechamiento de las oportunidades que se nos plantean con base en la cooperación regional y una política nacional coherente y cónsona con las nuevas realidades. Para tal efecto, se utilizará como referencia básica el IX Plan de la Nación, «Un Proyecto de País Venezuela en Consenso», realizado por la Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República (CORDIPLAN).

El Proyecto de País para estos próximos años (1995 - 1998), destaca la necesidad de lograr los consensos necesarios que orientan los cambios estratégicos en cinco áreas fundamentales, dirigido a promover: (1) La inserción estratégica del país en el contexto internacional, en el marco del respeto de la autonomía y el aprovechamiento de las oportunidades que ofrece la globalización. (2) La Transformación del aparato productivo, como instrumento del desarrollo para la productividad y la competitividad garantizando la equidad. (3) El Proyecto de Solidaridad Social, como instrumento de participación de la sociedad civil y de inserción económica y social de la población más desfavorecida. (4) La Transformación de Educación y del Conocimiento, como vía para garantizar los necesarios cambios económicos y sociales y (5) La Reforma del Estado, para el establecimiento de nuevas relaciones entre éste y la Sociedad Civil, así como para dar respuestas a las exigencias del desarrollo.

Conviene destacar, que el primer capítulo del IX Plan de la Nación, presenta como Título «Venezuela en la Sociedad Global del Siglo XXI», lo que pone de manifiesto la importancia que se ha dado a la globalización en marcha como instrumento de inserción en la economía internacional.

Igualmente, se puede apreciar que en las cinco (5) áreas orientadoras de la política a seguir, están presentes los elementos vinculados al empleo, concretamente, a la generación de puestos de trabajo impulsando la productividad, la competencia y la capacitación.

## 2.1. PRINCIPIOS ORIENTADORES DE LA INSERCIÓN EN LA ECONOMÍA INTERNACIONAL

Como elemento central de los principios que orientarán la inserción de nuestro país en la economía internacional, el IX Plan destaca el aprovechamiento de las oportunidades de la globalización y de las ventajas específicas de Venezuela funcionando como un país abierto, participando en organizaciones regionales e internacionales con una estrategia bien definida en base a su desarrollo y la cooperación «la decisión de insertarnos en el proceso de globalización, aprovechándolo

objetivamente para la transformación productiva, conduce a que la política económica internacional adquiera una determinación más intensa, a la vez que las políticas internas se diseñen con una proyección más internacional»<sup>10</sup>.

La integración regional, es concebida como un instrumento para profundizar la inserción en el escenario internacional, en el marco del fortalecimiento de los países latinoamericanos hacia la integración hemisférica. El Pacto Andino, MERCOSUR, G - 3, la Asociación de Estados del Caribe (AEC) son los procesos de integración en marcha -unos más adelantados- del que participa Venezuela. Las relaciones con la Unión Europea, se realizarán en base al establecimiento de vínculos económicos y el libre acceso para bienes, servicios, capitales y tecnologías, así como empresas de ambas regiones; igualmente será con los «viejos» (China, Japón) y «nuevos tigres» de Asia.

Otro principio que orientará la inserción efectiva y eficiente de nuestro país a la economía mundial, es la reducción del proteccionismo compatible con la política de apertura orientada al reforzamiento de la especialización productiva, estímulo a la competencia y la productividad.

La modernización productiva, se basa en el principio de la equidad distributiva, que exige una adecuación flexible del mercado de trabajo. Se trata de privilegiar la calidad, la diversificación, la especialización y la movilidad del recurso humano compartiendo la responsabilidad y la carga del cambio, entre quienes aportan el capital y quienes aportan la fuerza de trabajo<sup>11</sup>.

Venezuela se plantea el desafío de convertirse en la primera década del S. XXI, en el Centro estratégico Regional de América, lugar de atracción de negocios, centro de comercio y de servicios internacionales de alto nivel en base a sus potencialidades para la prestación de servicios y ventajas competitivas en el proceso de globalización de la producción.

En el marco de la estrategia de inserción en el proceso de globalización, la industria petrolera juega un papel muy importante: captando mercados internacionales,

<sup>10</sup> - Tomado de «Un Proyecto de País - Venezuela en Consenso». Documentos del IX Plan de la Nación. CORDIPLAN: Febrero, 1995.

<sup>11</sup> - Op. Cit. pág. 73.



asegurando la colocación de hidrocarburos y posibilitando la participación de empresas internacionales de reconocida trayectoria que contribuya a su desarrollo.

Finalmente, otro principio de gran importancia es la vinculación entre sistema educativo - sector productivo - formación - desarrollo y entrenamiento de los recursos humanos de parte del Estado y de las empresas como instrumento para la creación de una economía competitiva. La educación, juega un papel de vital importancia en el Proyecto de país para el Siglo XXI; la misma es concebida como una estrategia para la inserción en la sociedad global y como el instrumento para el cambio de actitudes hacia el entorno interno y externo que afiance por un lado, la identidad nacional y por otro, la competitividad, la cooperación y la asociación en un mundo cada vez más globalizado.

El papel del Estado frente a las oportunidades y retos de la globalización es el de facilitador de las Transacciones entre particulares nacionales y extranjeros, así como el establecimiento de vínculos productivos, comerciales y financieros, teniendo como objetivo una eficiente y efectiva inserción de Venezuela en los circuitos internacionales. «La Reforma del Estado debe afrontar tres áreas claves: ofrecer servicios especializados, seguridad jurídica y contar con procedimientos adecuados para facilitar las transacciones con los circuitos mundiales»<sup>12</sup>

## 2.2 EL EMPLEO: HACIA UNA ECONOMÍA SOLIDARIA

Como se ha podido apreciar en líneas anteriores, las políticas o los principios que orientan la inserción de nuestro país en una economía cada vez más interdependiente, están ligadas a promover la productividad, la competitividad y la calidad en la aspiración de convertirnos en el Centro Estratégico Regional de América. De allí se desprende, que la generación de puestos de trabajo así como la demanda de mano de obra en el mediano plazo, está asociada al resultado de la expansión o no de los sectores productivos del país y de las respuestas a los «encadenamientos e interrelaciones» vinculadas a las exportaciones manufactureras. Para el corto plazo, la política de empleo a seguir está vinculada a los programas de construcción de viviendas, reactivación y modernización de la pequeña y mediana empresa y al fomento de la Economía Solidaria.

<sup>12</sup> - Op. Cit. pág. 227 - 228.





El programa para la construcción de viviendas, está concebido por un lado para dar respuesta a los sectores más necesitados carentes de la misma, con una meta de 180.000 soluciones habitacionales este año; y por otro lado, para la generación de empleo, estimándose aproximadamente en 89.000 puestos de trabajo.

La reactivación y modernización de la Pequeña y Mediana Empresa (PyME), contempla tres subprogramas, a saber: promoción de cooperación interempresarial, asistencia técnica - financiera y apoyo a la innovación tecnológica. De lo que se trata, es de propiciar las condiciones para la competitividad, la atracción de inversiones y la generación de empleo productivo.

El Programa de Economía Solidaria, contempla la realización de proyectos de capacitación para jóvenes trabajadores y la promoción de empresas asociativas destinadas al mejoramiento y equipamiento de servicios públicos básicos en barrios, a los programas de abastecimiento solidario y a la economía popular. Se estima, que esos programas generen aproximadamente 50.000 empleos.

A esos programas, de activación y promoción de empleo, para el año en curso, se contemplan además los llamados programas compensatorios de auxilio a la población más vulnerable, estos van desde la reestructuración y ampliación de los programas de formación para el trabajo, acuerdos salariales y de empleo con el sector empresarial hasta el aumento del salario mínimo.

La ejecución de ese Programa, se plantea como meta para 1998:

- \* La creación de 1.200 empresas asociativas y la generación de 75.000 empleos.
- \* Constitución de ocho (8) escuelas de formación de técnicos en Economía Solidaria en las que se estiman participen 15.000 personas.
- \* Participación de 100.000 personas en cursos de capacitación para la creación de empresas asociativas.
- \* La creación de un Fondo Solidario para el financiamiento del Sistema Nacional de Economía Solidaria.

### 2.3 EL PAPEL DEL SERVICIO NACIONAL DE EMPLEO

El Servicio Nacional de Empleo (SNE), es una Dirección adscrita a la Dirección General Sectorial de Intermediación y Adaptación Laboral del Ministerio del Trabajo; su misión es la de procurar la inserción de la mano de obra en el mercado de trabajo,



especialmente aquella con mayores dificultades para lograrlo. Cuenta con 27 Agencias de Empleo en todo el país, dos de ellas funcionan bajo Convenios con Alcaldías.

Como Programas inherentes al S.N.E., destacan el Servicio de Intermediación Ocupacional como actividad central y el Servicio de Inserción Laboral. El primero de ellos, resulta de la necesidad de procurar un sistema de atención integral a nuestros usuarios (Empresarios y Trabajadores). Tiene como objetivo canalizar la demanda de empleo de los trabajadores en correspondencia a sus destrezas, habilidades e intereses; orientar la solicitud de empleo para contribuir a mejorar la utilización de la mano de obra disponible; ofrecer al empresario la mano de obra requerida.

El Servicio de Inserción laboral -como programa inherente al S.N.E.-, surge para contribuir a dar respuestas a la dificultad de los trabajadores para ingresar al mercado de trabajo, así como al cada vez mayor incremento del Sector Informal. Entre sus objetivos destacan la orientación y el asesoramiento para la búsqueda de empleo, el autoempleo a través de la información y remisión a centros de formación de micro-empresarios y toda la información disponible sobre mercados de trabajo y orientación vocacional para los jóvenes.

Como estrategias de acción, de cara al Siglo XXI y conscientes de la necesidad de aprovechar las oportunidades de una economía mundial cada vez más interdependiente, el Ministerio del Trabajo se ha planteado como metas: la Modernización del Servicio Nacional de Empleo, la expansión del Servicio a través de la red OCIL, la promoción del S.N.E. y una política de mejoramiento profesional de sus Recursos Humanos.

La Modernización del S.N.E., tiene como su objetivo fundamental la adecuación del Servicio a las características y necesidades del mercado de trabajo actual y la prospección o el estudio de las tendencias del mercado de trabajo. Para tal efecto, se está diseñando un Convenio de ampliación con el Instituto Nacional de Cooperación Educativa (INCE), a objeto de ampliar el Convenio de Cooperación suscrito en 1992 adaptándolo a las nuevas realidades del mercado.

El Convenio de ampliación, próximo a suscribirse, abarca la coordinación de actividades entre el Ministerio del Trabajo y el INCE en áreas tales como: análisis del mercado de trabajo (nacional y regional), análisis ocupacional (regional y por ramas de actividad), intermediación ocupacional y actualización y formación de los recursos humanos del Ministerio. En síntesis, se pretende orientar la formación profesional y técnica partiendo del estudio y del análisis del mercado de trabajo y sus tendencias.



La formación profesional y técnica, es el instrumento para la adecuación y modernización de la mano de obra que aspira participar de las oportunidades y retos de la globalización.

La expansión del Servicio a través de la Red OCIL, forma parte del proyecto de descentralización y Municipalización del S.N.E. que aspiramos ampliar con las Oficinas de Colocación e Información Laboral. Se trata de establecer vínculos estrechos con organizaciones gubernamentales y no gubernamentales a nivel regional y local - municipal, a fin de la coordinación de actividades conjuntas que por un lado, ofrezca mayores beneficios a la Comunidad al estar más cerca de sus necesidades y las de su entorno, y por otra, que contribuyan a reducir los costos operativos propios del funcionamiento de una OCIL. Igualmente, los convenios con ONG, dedicados a la formación profesional y técnica y a la atención de los sectores más vulnerables de la población, forma parte de la estrategia de acción a seguir por el Ministerio del Trabajo a través de su S.N.E.

La promoción del S.N.E., está dirigido al diseño de un programa de promoción y difusión de los servicios que ofrecen las Agencias de Empleo. La actualización del Convenio con la Biblioteca Nacional, el acercamiento al sector empresarial y la cámara de Industriales, la difusión de los boletines y publicaciones del Servicio a Centros de Estudios y organizaciones de gran relevancia en el país, constituyen las líneas de acción que en esta área se está realizando y que aspiramos profundizar.

Como política de mejoramiento profesional de los recursos humanos del S.N.E., se están desarrollando cursos de formación y actualización en computación, relaciones humanas y mejoramiento secretarial.

### III.A MANERA DE CONCLUSION

La globalización o la mundialización de la economía es una realidad que los países de América Latina no deben desestimar a la hora de diseñar las estrategias para su desarrollo; estas deberán estar orientadas a las transformación del aparato productivo tanto para adecuarlo a las nuevas realidades o exigencias como para convertirlo en un instrumento para el desarrollo en base a la productividad, competitividad y la calidad teniendo como referencia lo social como centro de la política económica.

Las empresas multinacionales han convertido a los procesos productivos en un tipo de organización industrial, liderado por corporaciones que diseñan sus estrategias a nivel mundial definiendo en qué lugar de la aldea global instalarán sus empresas





dependiendo de las ventajas competitivas que obtengan en relación de un país a otro. Evidentemente, esta realidad que se nos impone ofrece riesgos pero igualmente oportunidades, si nos insertamos fortaleciendo nuestros aparatos productivos y la cooperación regional.

El Proyecto de país que tiene Venezuela, de cara al Siglo XXI está consciente de esos riesgos y oportunidades, de allí que se plantee insertarse -en función de sus objetivos como nación- al mundo de la información y el conocimiento, el de las corporaciones globales y el de las regiones. El primero, porque se ha convertido en la base del proceso de desarrollo. En cuanto a las corporaciones globales, en tanto que su impacto dependerá de la posición que asuma el Estado y el sector empresarial frente a las tendencias y actuación de aquellos y finalmente, optimizando su participación regional y la cooperación internacional en base a su condición de miembro natural de diversas opciones de integración.

En líneas generales, la concepción de desarrollo económico de Venezuela esbozada en el IX Plan de la Nación, se basa en el logro de altos niveles de competitividad en el contexto internacional sustentado en el progreso técnico, la capacitación de los recursos humanos y la maximización del valor agregado a sus exportaciones.

Finalmente, la inserción eficiente y efectiva al mundo interdependiente exige a los trabajadores, empleadores y poderes públicos, la capacidad no sólo de conocer los cambios en marcha, sino de adaptarse a ellos lo cual requiere de una alta capacidad de innovación y flexibilización. El Estado debe procurar la formación profesional y técnica de los trabajadores a objeto de contar con una mano de obra calificada y garantizar el respeto a sus condiciones de trabajo, promoviendo los acuerdos concertados entre trabajadores y empleadores para el cumplimiento de la normativa laboral. Los empresarios y los trabajadores, deberán asumir el reto de mejorar para competir ya que el aumento de la productividad contribuye a mejorar el ingreso real de los trabajadores.



## BIBLIOGRAFIA

- \* CORDIPLAN: «UN PROYECTO DE PAIS. VENEZUELA EN CONSENSO». Documentos del IX Plan de la Nación. Caracas. Febrero 1995.
- \* DRUCKER, Peter: «LAS NUEVAS REALIDADES». Editorial Norma. 1989.
- \* REVISTA DE TRABAJO: «GLOBALIZACION Y DERECHOS SOCIALES». Ministerio del Trabajo y Seguridad Social. Año 1 - Núm 3. Julio/Agosto 1994. Buenos Aires, Argentina.
- \* REVISTA ECONOMIA Y SOCIOLOGIA DEL TRABAJO: Ministerio del Trabajo y Seguridad Social. Número 13/14. Madrid, España.
- \* CAPITULOS SELA: «GLOBALIZACION Y REGIONALISMO: LOS RETOS DEL SIGLO XXI». N° 36. Julio/Septiembre. Caracas 1993.
- \* CAPITULOS SELA: «LA AGENDA ECONOMICA DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE». N° 37. Octubre/Diciembre. Caracas 1993.
- \* REVISTA INTERNACIONAL DEL TRABAJO: OIT. Volumen 113, Número 2, 1994/2. Ginebra, Suiza.
- \* REVISTA INTERNACIONAL DEL TRABAJO: OIT. Volumen 113, Número 4, 1994/4. Ginebra, Suiza.
- \* TRABAJO: Revista de la OIT. Número 5. Septiembre 1993. Ginebra, Suiza.
- \* TRABAJO: Revista de la OIT. Número 8. Junio 1994. Ginebra, Suiza.





FERNANDO VARGAS ZUÑIGA \*

## COLOMBIA

El tema que nos proponemos presentar hoy trata de enfocar la acción del SENA en tres grandes ámbitos: el empleo, el empleo articulado al tema de la capacitación y las acciones de modernización emprendidas por el SENA para facilitar la conexión entre información laboral y mercado de trabajo.

Abordaremos la experiencia que el SENA está desarrollando a través de la función de intermediación laboral que ejecuta desde el año 1989 cuando le fue transferida. Luego de un período de prueba en la ciudad de Medellín donde se diseñó el sistema, se montó en forma desde el año 1992; durante 1993 y 1994 se ha ido ganando cobertura en el mercado de trabajo. Esa experiencia nos ha enseñado varias cosas acerca de cómo un proceso de intermediación laboral tiene muchas conexiones con todo el problema de la calificación laboral.

El contenido de la presentación va a referirse a los siguientes puntos: el contexto de rápidos cambios, el marco conceptual en el cual se está desempeñando el sistema de información para el empleo, el manejo de la información de empleo en el SENA; pasaremos luego a la relación entre calificación laboral e intermediación; enseguida a la relación entre intermediación y mercado y finalmente miraremos las herramientas que el SENA está utilizando para lograr esa articulación entre empleo y formación profesional y cómo los mecanismos de fomento a la capacitación nacen de esa relación y se están montando ya en la entidad como parte de su proceso de modernización y reestructuración.

---

\* Subdirector de Empleo y Servicios de Apoyo a la Formación Profesional del SENA Colombia.



## El contexto de rápidos cambios:

Para refrescarlo debemos recordar que hoy en día las entidades de capacitación no están en el esquema de entrada salida solamente, en el que se capacitaba un recurso para adquirir una habilidad o una destreza que se esperaba le sirviera durante el resto de su vida laboral. Hoy en día se ha podido determinar que una persona necesita entradas y salidas sucesivas en el mercado tales que, hay periodos de actualización en lapsos más cortos que cinco años y eso a lo largo de la vida laboral puede significar ocho o nueve acciones de actualización.

Además, los contenidos de la capacitación han cambiado radicalmente. Tecnologías como la informática hacen que las habilidades y destrezas manuales sean sustituidas rápidamente por otro tipo de aptitudes y habilidades de los trabajadores, como son las de saberse plantear problemas; tener la posibilidad de abstraer problemas proponer soluciones; la facilidad para trabajar en equipo y en fin, ser un recurso humano más que un trabajador de un puesto; por eso se ha utilizado últimamente el término "talento humano".

## Marco conceptual del Sistema de Información para el Empleo.

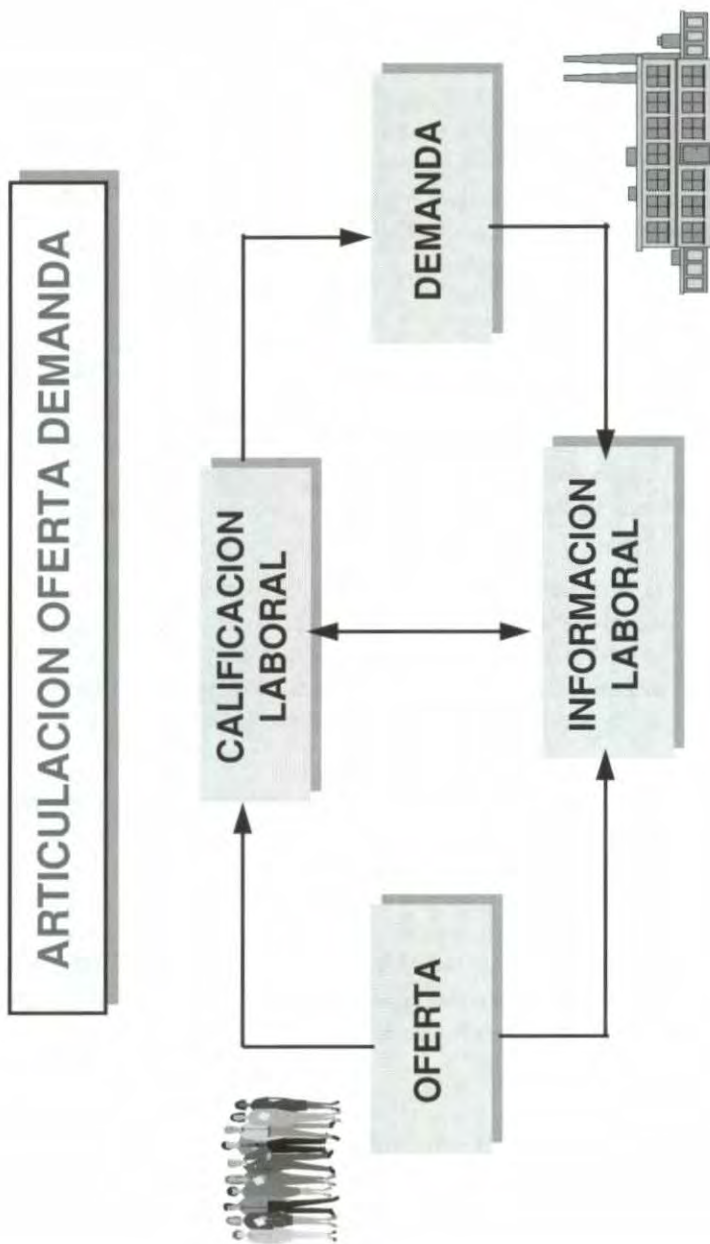
Este marco supone que el sistema conecta la oferta laboral, constituida por toda la población económicamente activa, con la demanda conformada por los empleadores. Cuando el SENA se creó estaba trabajando con un criterio orientado hacia la capacitación de nuevos trabajadores; nació como un servicio de aprendizaje centrado en capacitar mano de obra nueva para las necesidades de esa industrialización en la que Colombia, al igual que muchos países de América del Sur, que estaban siguiendo mucho las líneas que trazaba la CEPAL, se movían en términos de crear una industria autónoma y fuerte que no dependiera de los vaivenes de la industria de los países adelantados.

Para ese entonces vivíamos los coletazos de la segunda guerra mundial, en la que buena parte del aparato industrial se había volcado a la producción de bienes bélicos ocasionando la escasez de bienes de capital.

Lo que hay ahora es un sistema estructurado donde empieza a funcionar la información laboral que conecta la oferta y la demanda y nos permite como en todo proceso sistémico un ciclo de retroalimentación (**gráfico 1**). Así el servicio de empleo no solo tiene una visión de colocación de corto plazo, sino, además, una visión de información del mercado, de actualización de los recursos humanos y de permitir la conexión con entidades de capacitación que faciliten el ciclo de absorción-expulsión de la fuerza laboral.



Gráfico No. 1



## Algunas cifras del mercado de trabajo en Colombia:

Nuestras encuestas de hogares están trabajando alrededor de 7 ciudades con mayor periodicidad y anualmente cubren 11 o 12 ciudades. Sus resultados nos muestran cómo la fuerza laboral en Colombia es el 62% de la población; en los últimos años la tasa de participación laboral ha venido creciendo; cada vez más se cuenta con población que quiere participar en el mercado laboral; que quiere trabajar. La tasa de desocupación medida a diciembre de 1994 marcaba el 7.9%. Hemos tenido buenos resultados en empleo, por que nada más en el año 1986 estábamos registrando tasas cercanas al 14%. (**gráfico 2**).

Sin embargo, dentro de esa tasa hay varias situaciones que también se mencionaron en los discursos de nuestra Ministra del Trabajo y del director del SENA. Muchos de los desempleados lo están, a pesar de la existencia de vacantes abiertas en el mercado, debido a la falta de un buen nivel de calificación laboral. En el **gráfico 3** se muestran las cifras de acuerdo con las encuestas de hogares que respaldan esa concepción global del mercado laboral en Colombia.

Si recuerdan, la cifra de la PEA de Brasil que se mencionó ayer era de 65 millones de personas; podrán hacer una comparación de la manejabilidad que puede tener este mercado. Si se observa por grupos ocupacionales, buena parte del desempleo se está centrando en los grupos de trabajadores y operadores de base, calificados y no calificados; un poco más de un tercio de los desocupados están allí.

Nos ha empezado a afectar en el nivel de profesionales y técnicos, pero aquí es donde vemos que de acuerdo con la actual clasificación de ocupaciones, uno entraría a desconocer que en el grupo de vendedores, o en el de servicios o en el de administrativos, puede haber muchos profesionales graduados de la universidad, que estén desocupados. Por eso, hemos elaborado una propuesta para modernizar esta clasificación para que permita no temer ver el área de desempeño donde se da el desempleo sino el nivel educativo; aquí ven ustedes que estamos en algunos casos hablando de nivel educativo y en algunos casos de sectores económicos.

Las mujeres son más afectadas por el desempleo que los hombres, casi el 60% están desempleadas. El nivel educativo más preponderante corresponde a egresados del bachillerato, de la educación media, que requiere en Colombia de 11 años, 9 años de básica y 2 de media. Como ustedes podrán darse cuenta es una población muy joven, el 45% tiene de 20 a 29 años y casi el 70 está por debajo de los 30 años.

Gráfica No. 2

## COLOMBIA. PANORAMA DEL MERCADO LABORAL



• Población Total (mil)	13.210
• Pobl. Edad de Trabajar (mil)	10.091
• Pobl. Económicamente Activa (mil)	6.259
• Pobl. Desocupada	489
• Tasa Global Participación	62%
• Tasa de Desempleo	7.9%



Gráfica No. 3

# COLOMBIA: CARACTERÍSTICAS DEL DESEMPLEO



GRUPO OCUPACIONAL	NIVEL EDUCATIVO
- Profesional y Téc.	- Primaria
- Directivos F. Públ.	- Bachillerato
- Administrativos	- Universidad
- Vendedores	- Ninguno
- Servicios	- No informó
- No agrícolas	
- Calificados y no calif.	
SEXO	EDAD
- Femenino	- Menos de 19 años
- Maculino	- 20 a 29
	- 30 a 39
	- 40 y más años

Fuente: DANE, E.N.H., 1993





La situación del desempleo nos revela varias cosas; primero hay una población joven que está terminando apenas el bachillerato; está buscando empleo en oficios calificados y no calificados; la mayoría son mujeres y eso sin hablar de las condiciones económicas que probablemente en muchos casos son condiciones cercanas a la pobreza y a la marginalidad.

### El proceso de intermediación laboral en Colombia

Cuál es el proceso actual de intermediación que estamos siguiendo en Colombia? Qué hace una oficina de empleo de Colombia? Para verlo rápidamente, la oferta laboral tiene un proceso de recepción e inducción, (**gráfico 4**); se le realiza una entrevista de clasificación ocupacional cuyo objeto es básicamente determinar el perfil laboral de la persona; aquí nos centramos mucho en usar la clasificación nacional de ocupaciones. Paralelamente se captan vacantes que provienen de los empleadores. La oferta y la demanda se enfrentan en un proceso computarizado que se denomina sondeo, por que el computador a partir del código de la vacante, busca códigos similares en los trabajadores inscritos y arroja listados donde halla correspondencia. Luego esas personas son enviadas a la empresa y se hace un seguimiento sobre su vinculación laboral.

Gráfica No. 4



Todos estos puntos arrojan posibilidades de que los usuarios tengan conexión con el servicio de orientación y de capacitación laboral. En la entrevista de clasificación se pueden detectar fallas de capacitación en la gente y problemas de conexión laboral que remitirían al usuario a la orientación. En la entrevista de envío también se notan usuarios que se postulan a un puesto, pero que tienen flaquezas evidentes para ese puesto y en ese caso son candidatos para capacitación; aún en el seguimiento se detectan porque en las empresas cuando la persona no es adecuada no es vinculada y esta vuelve al SENA donde se le brinda orientación.

Ese es el proceso actual, así fue diseñado; tiene algún tipo de situaciones que estamos evaluando y que probablemente en este año sean rediseñadas.

La clasificación de ocupaciones que se utiliza es tan detallada que esta manejándose a seis dígitos; muchas veces a este nivel se entra en diferenciaciones que ya no son de puestos sino de habilidades específicas. Entonces se tienen muchas posibilidades de códigos y al fin el ámbito ocupacional al cual la persona puede aplicar, se pierde en un código que esta tratando de definir áreas muy concretas. Esta situación el computador no la puede entender y hace que en muchos casos el proceso de sondeo sea bastante exigente en tiempo y recursos; la segunda situación es que nosotros tomamos al usuario casi de la mano y lo llevamos por todo este proceso: lo inducimos, lo entrevistamos, lo llamamos para que venga y vaya al puesto. Al respecto conviene citar la teoría económica que se ha dado en llamar la tasa de desempleo natural, según la cual hay muchas personas que están en un desempleo "voluntario"; son aquellas que se llaman a un empleo cuando aparece y dicen: "no gracias, la empresa queda muy lejos yo no voy a ir", o al informarle que tiene la entrevista de selección a las nueve, dicen: "no yo prefiero a las once; no me llame tan temprano", esa tasa de desempleo natural se da en economías como la nuestra que ya tienen un gran proceso de terciarización y donde muchas personas pueden vivir a costa de otras.

### **Hacia dónde va el sistema de información para el empleo en Colombia.**

Veamos entonces cuál sería el proceso hacia el cual avanzamos. El proceso tiene que ser más que intermediación de información y estamos haciendo ya el diseño preliminar para que en dos ciudades, en Bogotá y en Cali, podamos disponer de un esquema como el del **gráfico 5**. Para este sistema se crea una gran base de datos sobre vacantes, la cual se alimenta por mecanismos como el teléfono y el fax y también por módem, conectados directamente con las empresas. Las vacantes pueden ser consultadas en pantallas colocadas en diferentes sitios que podrían estar en los Centros de Información para el Empleo y serían consultadas directamente por los oferentes.

Gráfica No. 5



La decisión de aplicar a un puesto para enganche o de aplicar a calificación, es del usuario. Si no tiene la capacitación y el perfil para alguna de estas vacantes, sería candidato a orientación ocupacional. Aquí transferimos todo el proceso de sondeo a la decisión del trabajador que se enfrenta ante varios puestos. Ante la necesidad de calificación transferimos todo el proceso de entrevista de clasificación a una captura básica de datos donde solo nos interesa la edad y alguna experiencia laboral, transferimos toda la posibilidad de que el usuario tenga más bien fuertes elementos de orientación ocupacional.

Se reconoce así la importancia que tiene el proceso de orientación para suministrar elementos que permitan al usuario desempeñarse fácilmente en el proceso de búsqueda de empleo, como son: formatos para presentar entrevista, para presentar una hoja de vida, guías sobre cómo buscar empleo y cómo hacer una agenda ordenada para la búsqueda de empleo, entre otros.

La orientación tiene que dar información sobre posibilidades de calificación laboral. El usuario que está enfrentándose a la búsqueda de empleo debería saber cuáles son



las posibilidades que tiene en el marco de un conjunto de opciones de capacitación. Nuestros orientadores tienen que ser personas muy bien informadas de la opciones de capacitación y ya no solo del SENA sino de todo el conjunto de la oferta de capacitación laboral en Colombia.

Para ser más efectiva la orientación tendrá un componente fuerte de documentación, que reúne herramientas como cartillas, volantes, videos que las personas puedan usar y que no sean entrevistas individuales y procesos individuales muy desgastadores. Otra cosa que hay en este modelo es un servicio al empresario que consiste en darle una información sobre los datos de oferta y demanda que manejamos, los perfiles disponibles, los más escasos y los niveles salariales predominantes.

Antes de terminar el año vamos a disponer de este sistema, lo cual nos amplifica la cobertura enormemente. La penetración que hemos calculado es de un 25% del total de los desocupados; en cifras gruesas ese total de desocupados está cercano a los 500 mil por encuesta de hogares, entonces deberíamos tener unos 125 mil utilizando el sistema y ayudándoles a buscar empleo. La utilidad de esta red es que permita sacar de los Centros de Empleo hacia Centros de Formación del SENA, a ONG o a muchos sitios que pueden estar interesados, de forma tal que facilite que mucha gente se mueva en el sistema y no como ahora que ya tenemos el problema de cola en muchas oficinas porque están diseñadas en el sentido de atención personal e individual, entonces la gente llega al mostrador a ser atendida y se hace la cola. Eso hasta hace unos años era un símbolo de que la oficina era muy concurrida; hoy es un símbolo cercano a la ineficiencia.

### **El mercado de trabajo en Colombia.**

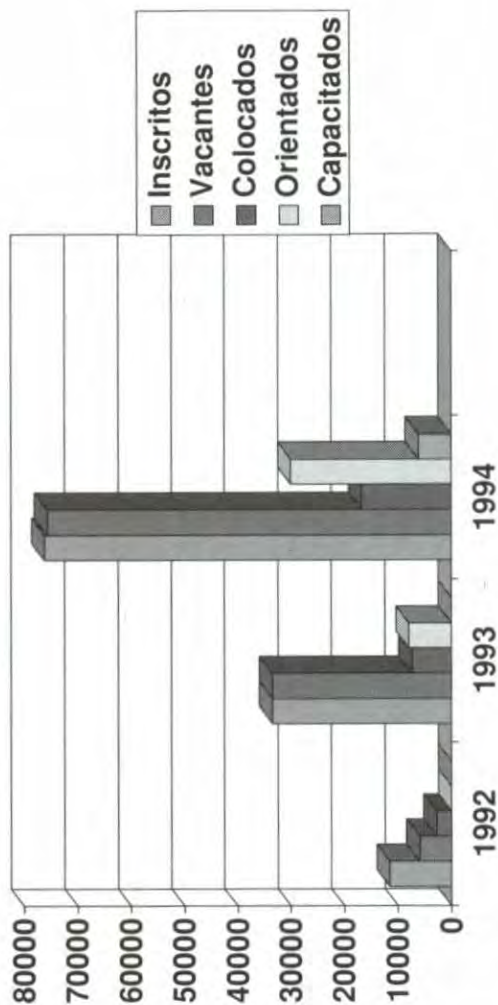
Ahora les quiero mostrar rápidamente la evolución de las cifras de información para el empleo en Colombia a través del trabajo del SENA. (**gráfico 6**): Luego de realizar el diseño y la experiencia piloto en Medellín desde 1989, empezamos en 1992 con cinco ciudades: Bogotá, Manizales, Ibagué y Popayán. El año antepasado teníamos 33.423 usuarios inscritos y en el año 1994 estuvimos rozando las cifras de los 80 mil inscritos. Casi es igual el número de personas que buscan empleo con el número de vacantes disponibles. En Colombia no habría una excesiva presión por nuevos puestos de trabajo; aparentemente la economía los crea pero no se colocan más del 22% a través del Sistema. Hay un vacío grande de capacitación laboral; probablemente una buena proporción de las vacantes pueden estar quedando sin proveer, porque quienes postulan se enfrentan al mercado solamente con un cartón de bachiller y a salarios mínimos de manera que tenemos un problema de desempleo estructural. Fíjense que la orientación ocupacional desborda por supuesto la cifra de colocación.





Gráfica No. 6

## EVOLUCION SISTEMA DE INFORMACION PARA EL EMPLEO



Una cifra que debe ir subiendo y que ustedes notan que va subiendo es la gente que se capacita como resultado de la conexión del Servicio con los Centros de Formación del SENA.

En Colombia hemos optado por la posibilidad de que el Servicio de Empleo detecte necesidades de capacitación, las transfiera al SENA para que este cree una oferta con las demás entidades y en el mediano plazo logre capacitar una buena parte de los desempleados. Esto no significa que empleo sea un mecanismo automático de ingreso a los Centros de Formación, debido a que hay una gran cantidad de población que también tiene necesidad de estudiar pero que no llega a empleo.

En el (gráfico 7) se presentan otras cifras del Sistema de Información para el Empleo. El número de inscritos durante 1994 fue de 76 mil; se captaron 75 mil vacantes y se hicieron 99 mil envíos dado que varias personas fueron enviadas más de una vez. Se lograron colocar 16 mil personas que son el 22% de los que se inscribieron; se orientaron 30 mil y se logró capacitar a través de la conexión de Empleo con los Centros de Formación, a unas 6 mil personas. La relación de vacantes es de uno a uno; es algo que se ha mantenido ya durante 3 años y que no corresponde con la baja tasa de desempleo en Colombia y a la vez la paradójica escasez de mano de obra calificada.

Gráfico No.7

<b>SISTEMA DE EVALUACION Y SEGUIMIENTO</b>			
• VARIABLES BASICAS 1994		• INDICADORES BASICOS 1994	
• Inscritos	76.180	Colocados por inscrito	22%
• Vacantes	75.638	Cobertura del mercado	11%
• Envíos	99.069	Colocados por Vacante	22%
• Colocados	16.835	Vacantes por Inscrito	1
• Orientados	30.037		
• Capacitados	6.073		



## La relación entre Intermediación y Mercado laboral.

Cómo creemos entonces que debe ser el contacto de un sistema de empleo con el mercado laboral? Hay varias cosas básicas; la primera es que es un sistema de no intervención ni de discriminación (**gráfico 8**), es un sistema de información donde no están contempladas opciones de control sobre el cumplimiento laboral ni opciones de facilitación de ingreso a capacitación como opciones automáticas, sino básicamente una amplia oferta de información laboral.

La segunda, lo que el Sistema quiere hacer es facilitar el acceso a la información de la gente que está buscando empleo. Hay un tiempo promedio de búsqueda de empleo en Colombia que está por encima de los 5 meses; este es el tiempo promedio de búsqueda que confiesan los parados tener en el momento de ser encuestados. Así es que se necesita un mayor acceso a la información sobre vacantes abiertas y sobre necesidades de capacitación o si no no arreglamos nada.

El problema ya no es de empleo sino de empleabilidad de la gente; hay que disminuir la incidencia del Sistema en las decisiones de los oferentes, no debe ser un Sistema

Gráfico No.8

### CONTACTO SISTEMA EMPLEO Y MERCADO LABORAL

- NO INTERVENCION, NO DISCRIMINACION
- FACILITAR ACCESO A LA INFORMACION
- DISMINUIR INCIDENCIA EN LAS DECISIONES DE LOS OFERENTES
- AMPLIAR COBERTURA
- ARTICULACION CON OPCIONES DE CALIFICACION Y ACTUALIZACION
- ORIENTAR OCUPACIONALMENTE
- INFORMAR ANALISIS A EMPLEADORES
- EJECUTAR POLITICA DE EMPLEO



tan paternal como para decirle al oferente "usted está calificado para esto, lo voy a enviar allá; venga este día a la entrevista"; debe permitirle al oferente que él escoja entre varias alternativas. El Sistema tiene que ser de mayor cobertura; tiene que estar articulado con opciones de capacitación y actualización; esa es bien importante, si no está articulado no va a tener la posibilidad de ayudar a más inscritos a través de la orientación ocupacional. Debe informar los análisis del mercado a los empleadores, ese es un producto de los más importantes y debe cubrir no solo a los empleadores sino también a los capacitadores; el Sistema no debe conformarse con el proceso pasivo; es como si los bancos se conformaran solo con captar y colocar recursos de cuentas y nunca hicieran un balance de donde colocan ese dinero para sacar rentabilidad y hacer negocio.

### Capacitación e Información Laboral

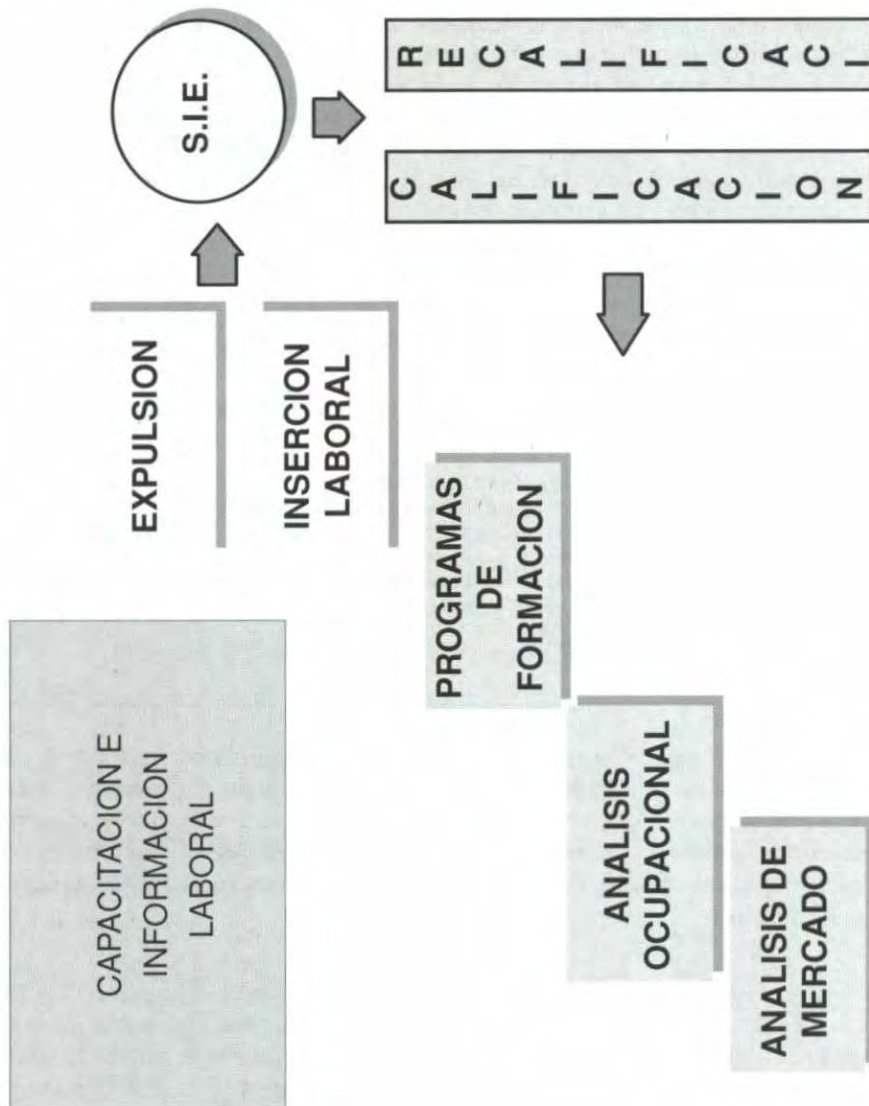
Pasemos entonces al otro componente: capacitación e información laboral (**gráfico 9**). Hay un proceso de determinación de necesidades de formación que se debe cumplir para una entidad de formación como el SENA. Inicia en el análisis del mercado, para saber cómo está estructurada la economía, dónde hay unas opciones de creación de puestos, dónde puede haber necesidades de empleo. Este análisis no termina aquí, hay que llevarlo hasta el nivel de ocupaciones, traducirlo a las necesidades ocupacionales. Si eso no se traduce al lenguaje ocupacional no nos sirve de mucho saber cuál es la P.E.A. o la tasa de desempleo, si no sabemos por el lado de la demanda, donde se está necesitando personal y en qué ocupaciones. La entidad tiene que llegar hasta este nivel y entroncarlo con la estructuración de sus programas de formación, el sistema de empleo es un gran suministrador de datos porque los análisis ocupacionales inician con los insumos de empleo que detecta en los desequilibrios entre oferta y demanda. La finalidad de los programas de formación se encuentra en la inserción laboral.

Hoy en día existe la temporalidad de los empleos en Colombia la cual aumentó desde que se adaptaron algunas leyes de flexibilización del mercado de trabajo. La posibilidad de manejar contratos más flexibles a más corto plazo junto con el hecho que un trabajador requiera de actualización y entienda que se vuelve obsoleto en el corto plazo y que tiene que enfrentarse al ciclo inserción-expulsión, hace que cada vez más trabajadores despedidos nos lleguen al Sistema de Información para el Empleo. La idea es tener a la mano opciones de calificación y de recalificación que se articulen con los programas y le permitan al oferente que se mueva a través de ese ciclo, tener períodos cada vez más cortos de desempleo.





Gráfica No. 9



## Mecanismos de conexión entre información laboral, capacitación y mercado laboral.

Un trabajador hoy en día no se preocupa tanto ya por perder o no el puesto, sino por cuánto tiempo va a permanecer desocupado. Qué herramientas tenemos para lograr la articulación de empleo con capacitación? (**gráfico 10**) La primera es el análisis del mercado que ubica los desequilibrios entre la oferta y la demanda; cómo se presentan; qué incidencia tienen a nivel salarial. La segunda asocia la información de empleo con la oferta de formación profesional; los cupos disponibles para capacitar a los desempleados son escasos y tenemos un cuello de botella de calificación que exige de estrategias como usar al máximo la capacidad de nuestros centros del SENA y reconocer la formación profesional que dictan otras entidades.

Gráfica No. 10



En efecto, el SENA aprobó el año pasado una legislación que le permite imponer una especie de sello de calidad a la formación que dan entidades privadas. Así, a cualquier usuario le es indiferente estudiar en el SENA o en otra entidad con programas reconocidos, debido a que está seguro de que la calidad que puede obtener en cualquier lugar es la misma. Vamos a tener que enfrentarnos a una competencia con el sector privado.

Otro componente que también se mencionó hoy, es la articulación con la educación media la cual puede permitir, que en los últimos dos años de educación, los estudiantes empiecen su formación de cerca con problemas y tener avanzada alguna formación de corte laboral que puedan terminar luego en el SENA gastando menos tiempo. Convenios de capacitación con las empresas están previstos ya en una legislación del año pasado, mediante los cuales el SENA le cofinancia a la empresa

que desarrolle programas de capacitación para sus trabajadores relacionados con el avance tecnológico, una parte de lo que la empresa le ha pagado en aportes. Se empieza a ver cómo lo que era un monopolio, tiene posibilidad de abrirse.

Otro tema asociado al acercamiento de la capacitación con el mercado laboral es la Cadena de Formación, que consiste en que un trabajador pueda percibir desde su misma formación media la posibilidad que tiene de ascender de bachiller; de allí a trabajador calificado; de trabajador calificado a técnico profesional y de ahí a tecnólogo y finalmente a profesional. Eso permite minimizar las deseconomías que había entre los diferentes niveles educativos, de repetición de materias, de la pérdida de un concepto de movilidad y de promoción laboral. Estas herramientas en el SENA están montadas y el año de desenlace fuerte es este.

Otro aspecto es el contrato especial de trabajo, que se llama El Contrato de Aprendizaje, en Colombia es una modalidad de contratación laboral mediante la cual el empleador se obliga a facilitarle a un estudiante los medios para que adquiera formación profesional en un oficio o en una ocupación; debido a que le está facilitando los medios, la ley le autoriza pagarle como mínimo la mitad del salario durante el tiempo en que la persona estudia y cuando esta persona termina el período de enseñanza, va a la empresa en calidad de aprendiz; se gana el total del salario mínimo legal o el equivalente al puesto en el que esté trabajando. Ese Contrato de Aprendizaje es una ley del año 1959 que fue bastante bien concebida, muy amplia en su aplicación, pero que desafortunadamente en este momento no tiene la suficiente cobertura que debería tener.

No más el 15% de las empresas en Colombia cumplen con la obligación de enviar aprendices al SENA; deben hacerlo en una proporción equivalente al 5% de los empleados, o sea uno por cada veinte, pero no se está cumpliendo. La cuota de aprendices tiene la connotación de obligación para las empresas; la Constitución Política estableció que las empresas tienen una responsabilidad coformadora, pero para las empresas no resulta atractivo incurrir en un contrato de aprendizaje del cual no tiene una certeza de recuperación, no le podemos pedir al sector privado que reaccione con una lógica basada en una ley impositiva, sino con una lógica basada en un principio de competitividad.

Los empresarios no perciben a veces que esto es atractivo, porque el SENA no les da los contenidos que necesitan; o los períodos de formación diseñados son tan largos que no hacen atractivo invertir en capacitar a un aprendiz. Se aprobó recientemente la posibilidad de que algunos empresarios que no tengan excepcionalmente las posibilidades de cumplir con el contrato de aprendizaje (**gráfico 11**) pudieran pagar un equivalente en dinero para un fondo de becas de capacitación. El SENA recogería



ese fondo y con esto financiaría la capacitación de personas de niveles altos de pobreza y facilitaría entonces que muchos más alumnos entren a capacitarse a través de este sistema de becas; la meta excede de los 120. 000 alumnos becados en los próximos 4 años.

En general en América Latina la oferta de formación se volvió muy rígida e inflexible; se acerca más a la academia que a una oferta para un mercado flexible. Al respecto el SENA está actualizando la clasificación nacional de ocupaciones (CNO); este va a ser el lenguaje común que nos permita reconocer ocupaciones y hablar de ellas por igual desde cualquier punto de vista, desde el punto de vista del empleador, desde el punto de vista de quien se capacite y desde el punto de vista de quien lo capacita. Se van a estandarizar los programas hacia la duración trimestral de modo que le permitan a los aprendices y a los estudiantes percibir que hay ciclos de ingreso bastante cortos, que una persona pueda entrar un trimestre, tener que salir porque accede a un empleo, por ejemplo y volver a reentrar.

Por último, está el acortamiento de la duración de los programas que tendían a ser bastante largos. Tenemos programas que en promedio duran de 2 a 3 años; hoy en día las formas de enseñar; las formas de aprender y algunas tecnologías, requieren una capacitación corta y de rápida vinculación, en el mercado; el SENA no ha sido muy ágil en esto, de manera que ha perdido atractivo en los empleadores. Se está haciendo un proyecto rápido, que de aquí a julio tiene que tener los programas trimestralizados y un efecto de acortamiento donde sea necesario.

Espero que con esta presentación hayan podido formarse una buena idea de lo que está haciendo el SENA en Colombia para acercar las necesidades de capacitación laboral con el problema del empleo, mejorar la acción del SENA y facilitar la superación de los problemas de desempleo estructural que enfrenta nuestro país.

Gráfica No. 11





MARIO VILLALOBOS ODIO \*

## **COSTA RICA**

*EL VALOR DE UNA  
ASOCIACION REGIONAL  
DE SERVICIOS PUBLICOS  
DE EMPLEO*

### **PRESENTACION**

Se me ha encomendado el tema : " El valor de una Asociación Regional de Servicios Públicos de Empleo", el cual abordaré desde la experiencia Centroamericana, situando primeramente algunas características generales de los Servicios de Empleo Públicos en la Región.

En la década de los ochenta la región experimenta la crisis económica más fuerte, que repercute en los niveles de empleo, lo que necesariamente obligó a realizar acciones de tipo coyuntural y la puesta en marcha de programas de contingencia, llamados en algunos de ellos los FIS (Fondos de Inversión Social, los PEOP (programas de empleo en obras públicas) y específicamente programas de Generación de Empleo de carácter temporal y permanentes, así como diversas acciones dirigidas a los sectores de menos recursos facilitando su acceso a la educación , la salud, la vivienda etc. Medidas éstas aplicadas a corto plazo a efecto de contener el impacto sobre los niveles de vida y sobre el empleo.

No obstante su papel coyuntural ha cambiado para dar paso a uno estructural, acorde con las corrientes actuales de apertura comercial y libre comercio, señalando como prioridad la reconversión de la fuerza de trabajo en función de las necesidades laborales del nuevo modelo de desarrollo puesto en práctica en la década de los ochentas.

---

\* *Director Nacional de Empleo, Ministerio de Trabajo.*



En los momentos actuales se perfilan nuevas oportunidades para los países, desde el punto de vista económico, al entrar de lleno en programas de ajuste estructural en todos los sectores, en especial en el sector real de la economía (Sector productivo) y experimentar momentos de apertura comercial.

Todo lo anterior conduce por el camino de la globalización que es sinónimo de competencia a nivel de eficiencia, productividad y de precios.

Los países de la Región deben prepararse para ese reto y en este cauce de remoción y de enfoque de largo plazo deben orientarse todas las instituciones públicas, especialmente aquellas que tienen su énfasis en la Formación Profesional, el Empleo y el mejoramiento de la productividad.

## REALIDAD DEL MERCADO DE TRABAJO:

### 1.- Caso de Costa Rica

Según la Encuesta de Hogares y de Propósitos Múltiples, el fenómeno del desempleo presenta una tendencia a la disminución, desde un 5.6% de desempleo abierto en 1987, se llega a un 4.1% en 1993<sup>(1)</sup>. En 1994 la tasa de desempleo abierto es de 4.2%

Presenta una tasa de subempleo visible de 3.5%, subempleo invisible de 2.4%, para una tasa de subutilización de 10.1%, con una fuerza de trabajo de 1.187.005, con una población de 3.070.918 habitantes.

Por otra parte, la Fuerza de Trabajo crece al ritmo de 2.1% anual y a su vez, el nivel de ocupación crece al ritmo de 2.5%. Esto indica que fue necesario incorporar recursos del stock<sup>(2)</sup> con que cuenta la economía del país, para resolver las demandas de trabajadores. Lo anterior explica la tendencia decreciente del grupo de los desocupados.

No obstante lo anterior, aún se mantienen en estado de desocupación aproximadamente 49.417 personas y esto a primera vista es indicador de disponibilidad

(1) - Dirección General de Planificación, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. *El Empleo en 1982. Documento 90-93, abril de 1993, página 1*

(2) - IDEM cita No.1, página 2



de mano de obra. Pero podrían presentarse problemas de escasez relativa al realizarse un balance de disponibilidad de mano de obra por grupos ocupacionales o por ramas de actividad.

Esto es posible dado también que la Fuerza de trabajo se torna más exigente a la hora de aceptar un empleo, ya que los desocupados en su mayoría no son jefes de hogar, y parte de los inactivos (Estudiantes, amas de casa, jubilados) se van incorporando a la actividad económica, según se comporte el ingreso familiar. Además, mantienen niveles de instrucción suficientes, que les permiten elegir un puesto de trabajo de acuerdo a sus aspiraciones. Si bien necesitan incorporarse al trabajo, no tienen la responsabilidad absoluta del hogar, por tanto, pueden esperar hasta encontrar la mejor opción laboral de acuerdo a sus posibilidades y necesidades.

Dentro de esta situación cabe la posibilidad de proveer trabajadores para resolver los cuellos de botella para la producción que puedan presentarse en algunas actividades agrícolas especialmente. Esto es posible por medio de convenios con países vecinos, pero velando a su vez, por las condiciones laborales mínimas establecidas en el país.

Se plantea entonces la llegada mano de obra externa para atender necesidades en actividades agrícolas temporales como: café, caña de azúcar, de una forma planificada y controlada y por períodos de tiempo preestablecidos, en simultaneidad con otras cosechas temporales como: cítricos, melón, frijol y sandía. Asimismo la apertura para otras actividades como el servicio doméstico, los peones y operarios de la construcción, dado en esta última por el auge de la hotelería y el turismo.

Lo anterior exige propuestas de políticas sobre las migraciones laborales concretas que incluya instrumentos y procedimientos para garantizar una incorporación de recursos humanos paulatina y de manera controlada, para mantener invariables las condiciones laborales y procurar el retorno a los respectivos lugares de origen.

## 2.- Otros países de la Región

**Honduras**, reporta en su Encuesta permanente de Hogares de Propósitos Múltiples, a marzo de 1993, una tasa de desempleo abierto del 4.7% , una tasa de subempleo visible del 2.5% y de subempleo invisible de 28.1%, teniendo así una subutilización de mano de obra del 35.3 %. El total de desocupados es de 84.069 personas, de una PEA de 1.772.899, con una población total del país de 4.995.383 habitantes.





Del Documento INFORMA "Panorama Laboral 94" OIT, para América Latina y el Caribe, se presenta en tasas de desempleo abierto urbano para El Salvador el 6.8% (1992), Guatemala el 6.1% (1992) y Panamá, el 15.7% (1993).

**Nicaragua**, de acuerdo a último informe de la Dirección de Empleo, reporta que, " en el año 1994, la población total se estimó en 4.401.200 habitantes y de ella se consideró ocupada alrededor de 1.223.600, lo que significó un crecimiento del 5.0% respecto a 1993 o sea que se generó un total de 52.200 puestos de trabajo nuevos, la mayoría de ellos temporales y en condiciones de subempleo en el sector informal urbano y en el sector tradicional del campo. Este crecimiento de la PEA y puestos de trabajo permitió una leve caída en el desempleo abierto del 21.8% en 1993 al 20.7% en 1994, es decir que en el año el desempleo abierto disminuyó en 1.1 %. Sin embargo esta disminución fue a cuenta de un crecimiento en el nivel del subempleo pasando del 28.3% al 32.9%.

Por su parte la subutilización global se amplió del 50.1% en el 93 al 53.6%, lo cual refleja que aún persiste la gravedad de la situación del empleo en el país, ya que significa que cerca de 828.000 personas tienen problemas de desempleo o subempleo" (informe de la Dirección de Empleo-Nicaragua, 1995)

## CARACTERISTICAS DE LOS SERVICIOS PUBLICOS DE EMPLEO

Los Servicios de Empleo Públicos en la Región se caracterizan por ser :

- Servicios orientados con énfasis a la intermediación
- Registran en su mayoría una oferta de baja calificación, sin experiencia laboral, ante una demanda exigente
- Constituyen una opción más, pero no la única, por lo que la Empresa Privada contrata también directamente aunque haya gestionado antes su solución con el Servicio de Empleo.
- Disponen de un personal profesional y técnico que, aun siendo escaso, tienen una gran mística hacia el mundo del trabajo y para abordar los problemas del desocupado.
- De estructura pequeña, de escaso presupuesto.
- Algunos servicios intensifican más su accionar en la aplicación de encuestas de hogares, otros en las migraciones internas o en la ejecución de programas de empleo temporal.
- Servicios usualmente centralizados ubicados en la principal región del país.



- No cuentan con un sistema de información y divulgación de sus programas, por lo que se encuentran en desventaja con la capacidad divulgativa de las bolsas privadas de empleo.
- Mantienen buena coordinación con los Servicios de Formación Profesional o de Aprendizaje, pero no en todos se da el aprovechamiento real de los perfiles de oferta por un lado versus las características de las demandas insatisfechas, que de alguna manera oriente a la formación de ese recurso que se está necesitando en el mercado.

Siendo por lo tanto, la situación del empleo tan compleja y variada, se debe analizar el rol que los Servicios Públicos de Empleo deben cumplir hoy día, a la luz de las medidas de ajuste estructural, de la globalización de los mercados, de los niveles de subempleo y por consiguiente del incremento de niveles de pobreza- Esto implica buscar fórmulas o mecanismos que nos proporcionen experiencias metodológicas e innovaciones que adaptadas a nuestra realidad den una respuesta más ágil a los problemas del empleo, en este entorno, a la formación de los recursos humanos, al mejoramiento de los ingresos de familias pobres, al fomento y consolidación de actividades socioproductivas de carácter familiar o de autoempleo.

## PARA UNA ESTRATEGIA DE EMPLEO

Por lo tanto resulta importante destacar algunas propuestas para una estrategia de política de empleo, que contribuya a fortalecer el rol en el mundo del trabajo. En este caso, los lineamientos que en materia de política de empleo podrían seguir los diferentes sectores, se logrará mediante una acción concertada e integrada tanto del Gobierno Central como de las entidades autónomas, empresa privada y organizaciones de trabajadores; siendo fundamental la aplicación de la misma para intensificar un plan de empleo que posibilite a los sectores más afectados del país, tener la opción a formas de empleo y mejoramiento de los ingresos.

De esta manera se plantea un plan de políticas que aborde con énfasis lo siguiente:

### 1.- Apoyo a proyectos de generación de empleo

Facilitar la opción de empleo y de desarrollo de actividades productivas a las personas de escasos recursos económicos en sectores índices más bajos de desarrollo social poniendo especial atención a:



- personas desocupadas y subempleados del sector rural.
- subempleados y trabajadores del sector informal.
- jóvenes trabajadores.
- mujeres jefes de hogar
- discapacitados con opción a recibir capacitación para el empleo.
- trabajadores en la tercera edad.
- pequeño empresario.

Se dará prioridad a: zonas rurales del país, atendiendo también a sectores marginales urbanos.

Impulso a proyectos de generación de empleo para el desarrollo humano, por medio del apoyo en la capacitación, formación y adiestramiento, dirigidos a la reconversión de la fuerza laboral.

Se contemplan áreas como:

- De asistencia financiera, asistencia técnica, capacitación y comercialización dirigidos a la creación y consolidación de pequeños empresarios.
- Desarrollar con amplitud las opciones de capacitación con las Instituciones de Aprendizaje, así como alternativas de empleo mediante la ejecución de Talleres de Organización, Producción y Empleo, por medio de los cuales se brindará un conjunto de actividades dirigidas a generar empleo permanente, mediante el análisis y la factibilidad de proyectos exitosos que satisfagan demandas del mercado regional. .
- Desarrollo de obras físicas a nivel comunal con la inclusión de mano de obra desocupada que provoque un desarrollo comunal organizado y genere ingresos temporales a las personas, facilitándoles a la vez un mayor bienestar.
- Apoyar trabajos de mejoramiento al medio ambiente y desarrollo sostenible en armonía con los recursos naturales, que puedan dar un realce al mejoramiento de las condiciones de las personas
- Es vital el establecimiento de un banco de datos sobre el comportamiento de las necesidades de mercados de trabajo a nivel regional a fin de inducir la organización de actividades productivas, vía la creación de nuevas empresas locales que generen empleo.

-Así como el establecimiento de un banco de proyectos que permitan satisfacer estas demandas regionales, sobre la base de programas especiales de empleo y al desarrollo de actividades productivas tanto en zona urbana como rural, que se orienten hacia el desarrollo humano sostenible.

## 2.- Política de empleo para jóvenes

Desarrollar una acción de persuasión dentro del sector empresarial con el objetivo de crear un plan piloto que brinde empleo a los jóvenes en ocupaciones demandadas y de acuerdo a los requisitos.

En el caso de los jóvenes mayores de edad, el servicio de colocaciones desarrollará una acción permanente y sistemática de promoción con los sectores empresariales y organizaciones de los trabajadores y ejecutará divulgación en los medios de comunicación, con el propósito de integrar este segmento de la población en el mercado formal.

- Integrar grupos de jóvenes al proceso de capacitación para el empleo mediante cursos impartidos por las Instituciones de Aprendizaje, previo estudio de los perfiles personales de los beneficiarios y de las necesidades que se requieren en el mercado de trabajo.
- Poner en ejecución, en zonas rurales los Talleres de Organización, Producción y Empleo, dirigidos a cooperativas juveniles o grupos organizados de jóvenes, para el análisis y factibilidad de proyectos exitosos que constituyan fuentes permanentes de empleo y mejoramiento de ingresos, satisfaciendo demandas del mercado regional.
- Contratos de Formación en el Empleo constituirán otra alternativa viable para asegurarle al joven un puesto de trabajo.

## 3.- Personas con discapacidades

Impulsar en coordinación con los entes de Rehabilitación y Educación Especial, los Institutos de Aprendizaje, Empresas Privadas y las Organizaciones no Gubernamentales (ONGS) un Plan integral que permita a las personas discapacitadas el desarrollo de actividades productivas por cuenta propia o en forma organizada y la posible inserción al mercado formal de trabajo. Por tanto se propone:





- Proporcionar oportunidades de ingresos mediante el apoyo crediticio para fortalecer o establecer actividades microempresariales que tengan una garantía de éxito en el mercado formal o informal.
- Fortalecer servicios especializados de empleo para identificar necesidades de mano de obra, procesos productivos o líneas de trabajo en las que puedan existir ventajas comparativas según determinadas discapacidades, e impulsar acuerdos con las empresas del mercado que faciliten el acceso al empleo de las personas con discapacidad.
- Garantizar la no discriminación de las personas en la contratación laboral, en igualdad de condiciones y promover la readaptación de puestos de trabajo.
- Establecer convenios con los gobiernos locales para el fomento de iniciativas locales de empleo

#### 4.- Sistema para la intermediación regional

Facilitar al trabajador y al joven el registro de su perfil laboral, a fin de, correlacionar la demanda de mano de obra necesaria en el país. Este proceso permitirá ejercer orientaciones de políticas en materia de formación profesional, según las características de los puestos de trabajo y las demandas del mercado a nivel regional.

Agilidad en la respuesta a los requerimientos del mercado determinarán la eficiencia del servicio, por medio del cual, el oferente registrará sus datos ocupacionales desde cualquier región del país y mediante el enlace con el Sector Privado, obtener una respuesta apropiada a su gestión, por lo que se propone:

Fortalecer el programa de intermediación, dándole el enfoque de globalización a nivel nacional, convirtiéndolo en un Sistema Nacional de Empleo, que pueda brindar apoyo en el campo de la intermediación y orientación de la oferta formativa, a corto, mediano y largo plazo.

Lo anterior permitirá:

- Estudiar de una manera continua y permanente las necesidades y los recursos de mano de obra del país, con el fin de establecer una política nacional en ese sentido, incluyendo colocación y formación profesional.
- Asegurar hasta donde sea posible una mejor distribución de la mano de obra, encauzando a los trabajadores hacia los empleos disponibles, dentro de las ocupaciones de su escogencia.



- Facilitar la movilidad de la mano de obra, con el fin de que los trabajadores puedan desarrollar sus actividades de acuerdo con sus capacidades y conocimientos y así alcanzar y mantener un nivel máximo en la producción y en el empleo.
- Establecer registros especiales para inscribir las demandas y las ofertas de empleo, con el objeto de ayudar a los trabajadores a encontrar una colocación conveniente y a los patronos, trabajadores apropiados a las necesidades de las empresas.

La idea de fondo será, facilitar altos grados de coordinación dentro del sector, de tal manera que los elementos señalados se entrelacen constantemente. A grandes rasgos, se está hablando de la vigilancia asidua de la oferta y demanda del mercado laboral nacional.

### **5.-Regionalización y descentralización de los Servicios**

Una acción dinámica con presencia en todos los sectores del país, regionalizando y modernizado los Ministerios de Trabajo de la región, a fin de ofrecer respuestas prontas a las situaciones laborales y de empleo, tanto en conflictos colectivos como de carácter individual y ejerciendo una labor de seguimiento en el bienestar de los trabajadores y desarrollo de alternativas de empleo.

En las diferentes regiones impulsar la descentralización de algunos de los servicios, como lo es en la gestión de los proyectos de empleo, mediante convenios de cooperación con entidades comunales bien constituidas y con infraestructura para asumir con responsabilidad la organización y seguimiento de los proyectos.

### **6.-Política migratoria laboral**

Dada la creciente indisponibilidad de mano de obra en algunas actividades económicas en el sector agrícola, de características temporales, se hace necesario establecer una política migratoria laboral que permita regular la entrada de mano de obra migrante, tanto para actividades temporales y permanentes, velando por las condiciones dignas del trabajador migrante y el cumplimiento de las condiciones socio laborales en que han de cumplir su labor, para el desarrollo económico del país. Todo desde la perspectiva de la realidad del mercado de trabajo y desde el espacio legal posible para definir e implementar los procedimientos adecuados en función de dar respuestas a estos sectores que podrían eventualmente experimentar problemas en la contratación de trabajadores para realizar la cosecha de estos productos estacionarios.



Promover una estrecha coordinación en política migratoria con las instituciones involucradas (Direcciones de Migración y Extranjería, Ministerios de Salud, Seguro Social, u otras) para que las decisiones sean coherentes y en concordancia con las necesidades laborales del país, y el principio del no desplazamiento de la mano de obra nacional. Así como, delimitar las competencias de cada institución involucrada en la problemática de las migraciones laborales.

Promover la realización de estudios de mercado en las actividades específicas, con el objetivo de determinar técnicamente la conveniencia para el país del ingreso de mano de obra extranjera, en cumplimiento a la legislación existente. Así deben establecerse dos campos de acción migratorio: las migraciones permanentes y las migraciones temporales, y dentro de esta última las migraciones externas e internas.

### **7.- Capacitación de los recursos humanos**

Intensificando actividades de capacitación en zona rural y con grupos de trabajadores de áreas marginales del sector urbano, para proveer a las personas de mayores conocimientos en el desarrollo de actividades productivas en forma organizada o en forma individual como autoempleo o por cuenta propia.

Igual énfasis en este campo se pondrá para aquellas personas con limitaciones leves y de la tercera edad, que capacitándose para el empleo obtengan también la oportunidad de gestionar o integrarse a tareas productivas.

Impulsar la acción de capacitación en el puesto de trabajo, pero desarrollando una coordinación clara y reglamentada con los sectores del empleo considerados de interés.

Fortalecer y apoyar con las instituciones competentes actividades de capacitación - producción en el trabajo de comunidad.

### **8.- Coordinación**

Especial atención tendrá la coordinación institucional en toda la materia de empleo, incorporando a las comunidades en el manejo operativo de proyectos y vigilancia continua a los resultados, asegurando una comunicación ágil y directa con los sectores más débiles del país.

Es así que la unión de esfuerzos primeramente a nivel interno de los países entre los entes de la Formación Profesional y el Empleo cobra cada vez mayor presencia y segundo por medio del intercambio con otros países de la Región mediante una Asociación Regional .

En el caso de la Región Centroamericana, es la respuesta de los Ministros de Trabajo, reunidos en el Primer Simposio de los Servicios Públicos de Empleo en Abril de 1992, que, considerando:

"Que las Direcciones de Empleo, son los organismos llamados a promover y coordinar las políticas generales de empleo y actuar como órganos consultivos que orienten proyectos generadores de empleo que provengan de todos los sectores económicos",

**ACUERDAN**, entre otros:

" Instar a los gobiernos a reforzar los componentes de capacitación de los programas de empleo"

"Que los Ministerios de Trabajo, con la participación de las Direcciones de Empleo impulsen programas para el mejoramiento del empleo y la productividad"-

"Crear la subse de la Asociación Mundial de Servicios Públicos de Empleo-ASMPE en la región centroamericana"

A partir de este momento se constituye la subse de como "un organismo regional, que agrupa a los Servicios Públicos de Empleo, llámense Direcciones, Departamentos u Oficinas de Empleo, de los Ministerios de Trabajo, encargados de poner en práctica las políticas de empleo, del mercado de trabajo, de generación de empleo y la organización de la mano de obra.

Entre otras funciones que realizan cabe destacar la colocación de las mujeres y los jóvenes; de los trabajadores en cursos de formación profesional; la organización de los flujos migratorios; la colocación de personas discapacitadas; la producción de datos sobre mercados de trabajo; la administración de programas especiales de empleo temporal; la orientación de la formación profesional u otras áreas atinentes al mundo del empleo.



La subsede tiene por objeto:

- Fomentar el intercambio de experiencias e información sobre los programas de empleo.
- Servir de enlace entre los países de la región y la AMSPE.
- Canalizar información estadística sobre empleo entre los países de la región y la AMSPE.
- Gestionar la ayuda internacional, tanto técnica como financiera para el desarrollo de proyectos exitosos de empleo.
- Organizar reuniones, seminarios a nivel regional, para el análisis de las experiencias de políticas de empleo".



**DECLARACION CONJUNTA SUSCRITA  
POR LOS REPRESENTANTES DE LOS MINISTERIOS  
DE TRABAJO  
DE ARGENTINA, BOLIVIA, BRASIL, COLOMBIA, CHILE,  
ECUADOR, PARAGUAY, PERU, URUGUAY Y VENEZUELA  
EN EL SIMPOSIO  
SURAMERICANO DE LOS SERVICIOS PUBLICOS  
DE EMPLEO**

Los representantes de los Ministerios de Trabajo, un representante del Ministerio de Trabajo de Costa Rica y un representante del equipo técnico multidisciplinario de la OIT con sede en Lima, Perú realizaron una visita a Colombia entre los días 14, 15 y 16 de marzo de 1995, atendiendo la formal invitación de la señora Ministra de Trabajo y Seguridad Social, doctora María Sol Navia Velasco; del señor Presidente de la Asociación Mundial de los Servicios Públicos de Empleo AMSPE, señor Lionel Dixon; y del señor Director General del Servicio Nacional de Aprendizaje SENA, doctor Carlos Hernán Peñaloza Martínez para participar en el Simposio Suramericano de los Servicios Públicos de Empleo.

Los representantes de los Ministerios de Trabajo, dentro del ámbito cordial que caracteriza las relaciones de los países suramericanos, sostuvieron un amplio diálogo sobre la situación actual de los servicios públicos de empleo en la región, su evolución y perspectivas.

Conscientes de la importancia que adquieren los servicios públicos de empleo como herramienta para alcanzar los objetivos de las políticas de empleo en la región, manifestaron la importancia de los procesos de integración y concertación regional como medios para abordar la problemática del empleo en América del Sur.

Señalaron la importancia de establecer un diálogo permanente y constructivo a partir del intercambio de experiencias, como factor que contribuya a implementar soluciones a la problemática que enfrentan los servicios públicos de empleo en la región.

Reafirmaron la vigencia de la cooperación horizontal en el área de los servicios públicos de empleo en América del Sur y para ello decidieron consultar a sus gobiernos



acerca de la posibilidad de conformar una organización regional de los servicios públicos de empleo en el marco de la Asociación Mundial de los Servicios Públicos de Empleo AMSPE. De igual forma manifestaron su acuerdo para que la Secretaría Técnica sea ejercida durante el primer año por el SENA entidad adscrita al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Colombia

En particular se encontró que los siguientes temas pueden ser objeto de programas de cooperación que se establecerían entre países:

- Efectos de la globalización en el mercado de trabajo.
- Manejo de software (programas computarizados) empleado para la intermediación.
  
- Herramientas y nomenclaturas de clasificación ocupacional.
- Elementos de apoyo a procesos:
  - Diseño de áreas físicas de atención
  - Procesos y procedimientos
  - Formularios de inscripción
- Metodologías de análisis del mercado de trabajo.

En este sentido, manifestaron que el mecanismo constituye un instrumento eficaz para impulsar la integración y fortalecer los servicios públicos de empleo.

Asimismo el señor representante de la Organización Internacional del Trabajo manifestó su complacencia por la iniciativa planteada y a la vez la disposición de la OIT para brindar la cooperación técnica que requieran las actividades que se proponga la Asociación Suramericana de los Servicios Públicos de Empleo.

Manifestaron su profundo agradecimiento por las cordiales atenciones que les fueron dispensadas durante su permanencia en Colombia. Asimismo agradecieron a la Asociación Mundial de los Servicios Públicos de Empleo y en particular a su presidente, señor Lionel Dixon, por las gestiones adelantadas en procura de lograr un espacio propicio para intercambiar experiencias acerca de los servicios públicos de empleo en América del Sur.

***Firma en Santafé de Bogotá a los dieciséis (16) días del mes de marzo de 1995.***



MARIA ROSA FRANETOVICH  
DIRECTORA PROGRAMA NAL.  
FORTALECIMIENTO DE LOS SERVICIOS  
DE EMPLEO MINISTERIO DE TRABAJO  
ARGENTINA

MARIA JEANNETT OCAMPO  
DIRECTORA DE PROYECTO  
UDATEL MINISTERIO DE TRABAJO  
BOLIVIA

BEATRIZ DASILVA AZEREDO  
ASESORA DEL MINISTRO  
MINISTERIO DE TRABAJO  
BRASIL

JUAN CARLOS GUATAQUI  
DIRECTOR TECNICO DE EMPLEO  
MINISTERIO DE TRABAJO  
COLOMBIA

FERNANDO VARGAS ZUÑIGA  
SUBDIRECTOR DE EMPLEO Y SERVICIOS  
A LA FORMACION PROFESIONAL (E)  
SENA  
COLOMBIA

LINCOYAN ZEPEDA VARAS  
JEFE DEPARTAMENTO EMPLEO  
SENCE MINISTERIO DE TRABAJO  
CHILE

FERNANDO HEREDIA VILLACIS  
DIRECTOR NACIONAL DE EMPLEO  
MINISTERIO DE TRABAJO  
ECUADOR

GLADYS SANTACRUZ DE VILLALBA  
DIRECTORA SERVICIO NACIONAL DE  
EMPLEO MINISTERIO DE TRABAJO  
PARAGUAY

ELIZABETH CORNEJO MALDONADO  
DIRECTORA DE EMPLEO Y FORMACION  
PROFESIONAL MINISTERIO DE TRABAJO  
PERU

TOMASA HERNANDEZ MACIAS  
DIRECTORA DE LOS SERVICIOS DE  
ORIENTACION LABORAL DEL INTERIOR  
MINISTERIO DE TRABAJO  
URUGUAY

MARIA JULIA LARA  
DIRECTORA DE ADAPTACION LABORAL  
MINISTERIO DE TRABAJO  
VENEZUELA

JOSE WURGAFT  
EXPERTO OIT OBSERVADOR

MARIO VILLALOBOS ODIO  
DIRECTOR NACIONAL DE EMPLEO  
MINISTERIO DE TRABAJO  
COSTA RICA

LIONEL G. DIXON  
PRESIDENTE AMSPE  
CANADA



