

Gestión pública y mercado de trabajo

José Miguel Candia*

La temática del empleo en América Latina y de las cuestiones vinculadas a ella fue adquiriendo forma a medida que se consolidaba el proceso de industrialización en nuestros países. La descomposición de las economías oligárquicas y el tránsito hacia una estructura productiva basada en la industria y en los servicios vinculados a esta actividad tuvo enormes efectos sobre el fenómeno ocupacional. El impacto de este proceso también modificó las relaciones entre los propietarios del capital y los trabajadores y la vinculación que estos dos sectores polares de la sociedad tienen con el Estado.

El crecimiento de las actividades industriales y de servicios impulsó los procesos migratorios, provocó la urbanización acelerada de las sociedades latinoamericanas y generó una nueva estructura de ocupaciones sobre la base material que ofrecía el crecimiento de la producción no agrícola.

La expansión del trabajo asalariado y la fuerte demanda de mano de obra que se generó como resultado de la diversificación de las actividades productivas exigió una doble participación del Estado. Por un lado, se requirió la intervención estatal para propiciar la asistencia oportuna de la fuerza de trabajo y asegurar con esto la afluencia de un contingente estable de mano de obra. Por otra parte, se inició un proceso de gradual reconocimiento de las deman-

* Sociólogo, Profesor invitado del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México.

das de los sectores sociales emergentes. La paulatina legalización de los sindicatos y la creación de los mecanismos jurídicos y sociales destinados a proteger al trabajador dentro y fuera del ámbito laboral tenían el propósito de acotar el conflicto obrero-patronal dentro de límites razonables para el nuevo esquema económico y contribuir a la reproducción de la fuerza de trabajo mediante el otorgamiento de prestaciones que impactaran favorablemente sobre el nivel de vida de la población.

La relación capital-trabajo quedó enmarcada dentro de los parámetros normativos que fijaban los códigos laborales de cada país. A través de estos instrumentos jurídicos se reconoció un conjunto de prestaciones y se dispuso la formalización del vínculo entre empresa y trabajador mediante la firma de convenios colectivos que comprometían a patrones y sindicatos de una misma rama de actividad.

La difusión del sistema de línea de montaje y la producción en masa —características de esta etapa de la industrialización— requirieron una estructura de puestos bien definida y estabilidad en el empleo.

La permanencia prolongada del personal ocupado en un mismo puesto pasó a ser sinónimo de un buen desempeño por parte del trabajador y de seguridad para las empresas. La continuidad en el desarrollo de las mismas labores era garantía de la aplicación confiable del trabajador en los conocimientos y habilidades de una ocupación específica.

De esta manera la condición de “empleado” se asoció a la imagen de quien obtenía un trabajo que, además de estable, se encontrara protegido por las garantías y prestaciones que se plasmaban en los convenios colectivos de trabajo. Alcanzar esta situación era un objetivo casi natural para cualquier individuo buscador de empleo que quisiera ingresar al mercado laboral.

La gestión pública en el ámbito del empleo se encaminó a tres áreas principales, la de las relaciones obrero-patronales fue una de ellas.

Fijar las reglas de contratación y uso de la mano de obra en un contexto de expansión del empleo asalariado requirió la promulgación de un código laboral en el que se estableció que los contratos colectivos de trabajo eran el marco en el que debían especificarse el ingreso y las condiciones en las que los asalariados se comprometían a prestar sus servicios. Sobre estas bases el proceso de industria-

lización construyó los soportes sociales que le dieron solidez y estabilidad.¹

El terreno de la seguridad social fue otro espacio clave de la intervención estatal. El ejercicio de un gasto público expansivo facilitó el crecimiento de las obras sociales destinadas a proteger la salud y brindar vivienda y educación a los trabajadores. Para materializar estas políticas se requirió la creación de organismos y empresas públicas destinadas a otorgar este tipo de servicios y la sanción de leyes en las que se consagraba el derecho de la población a esas prestaciones básicas.

Por último la esfera de la intermediación en los mercados de trabajo, aunque ocupó un espacio menos relevante, fue otro lugar de privilegio para la participación del Estado. La creación de instituciones públicas destinadas a facilitar la vinculación entre oferentes y demandantes de fuerza de trabajo adquirió rápida difusión en los países del área. El ofrecimiento de un servicio gratuito de colocación pasó a formar parte del conjunto de las políticas públicas destinadas a disminuir los tiempos de búsqueda de empleo y propiciar que la oferta de mano de obra respondiera, en volumen y características, al perfil de los puestos vacantes que generaba el aparato productivo.²

La idea de la *regulación* y de la *corrección de los desequilibrios* que se registran en los mercados de trabajo inspiró en buena medida la concepción a partir de la cual se impulsó la creación de organismos como los servicios públicos de empleo.

La voluntad regulatoria respondía a la etapa histórica en que se formuló el esquema general que inspiró la creación de los servicios de empleo y de otras instituciones de fomento a la ocupación.³ El Estado tenía un carácter fuertemente protector y su presencia en la vida económica de las naciones era significativa. Las políticas de subsidios y de seguridad social estaban ampliamente difundidas y se pensaba que el ritmo de crecimiento económico relativamente alto que se había logrado a partir de la segunda posguerra podría perdurar más allá de los tropiezos coyunturales.

¹ Secretaría del Trabajo y Previsión Social. *Ley Federal del Trabajo*, México, 1990.

² Codina, Francisco. “Los servicios públicos de empleo en América Latina, 1900-1980”, en *Modernización de los Servicios Públicos de Empleo en América Latina*, Lima, CIAT/Organización Internacional del Trabajo (OIT), 1991.

³ Labra, Armando. *Políticas de empleo*, México, UNAM-Coordinación de Humanidades, 1987.

Las dependencias oficiales que desarrollaban tareas de intermediación en los mercados de trabajo no escapaban a esta lógica. Las funciones de regulación y de corrección de desequilibrios habían sido pensadas para una situación de crecimiento del empleo formal en el cual la desocupación o los desajustes entre oferta y demanda podrían subsanarse mediante la acción oportuna del Estado y al amparo de una economía que prometía generar trabajo para todos. Las actividades destinadas a lograr la colocación de los solicitantes de empleo eran una acción prioritaria de la gestión pública en el mercado laboral. La consigna del “pleno empleo” que el Estado desarrollista consagró durante los años cincuenta contribuyó a reforzar esta función.

De manera parecida otros proyectos promovidos desde el Estado respondían a un razonamiento similar. Los programas de capacitación para el trabajo y el impulso a la organización social para la producción mediante la constitución de cooperativas y microempresas debían resultar igualmente eficaces para atender las necesidades de una población que parecía estar sólo transitoriamente en desventaja.

Las acciones mencionadas formaban parte de una estrategia de empleo que incluía también el manejo de otras variables económicas —como la protección del mercado interno y de un nivel de salarios relativamente elevados—, que resultaban sustantivas para el buen funcionamiento del esquema de industrialización que estaba vigente.

El signo distintivo de ese periodo fue el crecimiento más o menos sostenido, según las experiencias nacionales, de la actividad industrial destinada a sustituir importaciones y de los servicios financieros y de mantenimiento y reparación vinculados al sector secundario de la economía.

Existe una notable similitud en tiempo y contenido en la legislación laboral que los países latinoamericanos promulgaron a medida que fue afianzándose el modelo protegido de industrialización. Una reseña de los principales dispositivos legales permite identificar un conjunto de ordenamientos jurídicos con propósitos equivalentes.

El Departamento del Trabajo de México creó en 1914 la Sección “Bolsa de Trabajo” y la Constitución Política de 1917 estableció en la fracción xxv del Artículo 123 que el servicio de colocación se prestará a los trabajadores en forma gratuita.

En Colombia se dictó en 1927 la ley sobre registro de colocación de los trabajadores y en Ecuador fue promulgada en 1937 la Ley de Control del Trabajo y la Desocupación que estableció los criterios bajo los cuales debían elaborarse los registros de población ocupada y de trabajadores desempleados.

En Uruguay, mediante el Decreto Ley Núm. 8 950 de 1933 se ratificó el Convenio Núm. 2 de la OIT y se impulsó el servicio de “Bolsa de Trabajo” a través del Instituto Nacional del Trabajo, que sería receptor también de la información referida a la situación del empleo que se captaba por medio del Registro Público de Colocaciones.

Casi en el mismo año Argentina y Chile establecieron normas legales mediante las cuales se dispuso la creación de organismos cuya función específica era atender a la población desocupada y llevar las estadísticas en las que se reflejaba la situación de los mercados de trabajo.

El gobierno argentino ordenó en 1932 la creación de la Junta Nacional para Combatir la Desocupación y la realización de un censo con el propósito de registrar a los trabajadores desempleados. Poco después, en 1934, mediante la Ley Núm. 12 101, se propició, bajo la tutela del Estado, la coordinación de todos los organismos o instituciones que intervenían en los mercados laborales.

El Código de Trabajo que se sancionó en Chile en 1931 estableció que los servicios de colocación de obreros los atendería gratuitamente el Estado por intermedio de la Dirección General de Trabajo.

En Perú se vivió un proceso similar. En el año 1931 el gobierno de ese país dispuso normar el funcionamiento de las Inspecciones Regionales de Trabajo y entre otras responsabilidades se fijó la de operar un sistema de bolsas de trabajo gratuitas y llevar el registro de la población desempleada.

El tono dominante de los instrumentos jurídicos mencionados era la atribución casi exclusiva de las funciones de vinculación al Estado. Si bien no se prohibía la participación de los intermediarios privados la gestión pública asumía la responsabilidad primaria de llevar a cabo la tarea de vincular a las empresas con los buscadores de empleo.

En ciertos casos —como las disposiciones de 1944 en Argentina que cancelaron la participación privada— se optó por lega-

lizar una situación de monopolio en favor del servicio público de empleo, aunque estas políticas fueron poco frecuentes. En la mayoría de las experiencias nacionales la legislación laboral autorizó la operación de los agentes particulares como ayuda a las funciones que realizaba el Estado en esta materia. Sirve recordar que la Ley Federal del Trabajo que se sancionó en México en 1931 reconocía la existencia de las oficinas privadas de empleo pero que, con la incorporación posterior de los Artículos 537, 538 y 539, se estableció el carácter "excepcional" del registro para las agencias particulares y se restringió la intervención de las mismas en la contratación de personal para los llamados trabajos "especiales". En el mismo articulado se recogen los antecedentes de 1934 que disponían el establecimiento de bolsas de trabajo bajo responsabilidad gubernamental y se ordena la creación del Servicio Nacional de Empleo.

Otra norma de carácter universal fue la gratuidad del servicio de vinculación para el trabajador que acude a solicitar un empleo.⁴

Los objetivos que estaban implícitos en el marco jurídico que se comenta pueden resumirse en tres propósitos principales: a) contrarrestar la actuación de los intermediarios privados con lo que se pretendía alcanzar una situación casi monopólica para los servicios oficiales de empleo; b) quitar los obstáculos que dificultaban lo que parecía ser una confluencia natural entre oferta y demanda en un periodo en que el empleo urbano crecía de manera acelerada y c) formular políticas de estímulo a la ocupación y de protección al empleo como parte sustantiva de los programas de desarrollo.

Por último, cabe señalar que la mayoría de los países latinoamericanos habían suscrito el Convenio Núm. 34 de la Organización Internacional del Trabajo, que se dio a conocer en 1933 y que propugnaba la abolición gradual de las agencias retribuidas de colocación. La versión revisada de este mismo Convenio (Núm. 96 del año 1949) fue ratificada por los gobiernos de la región y si bien se abría, en la parte III, la posibilidad de que las autoridades laborales de cada país valoraran la conveniencia de auto-

⁴ Ricca, Sergio. *Los servicios del empleo*, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT), 1984.

rizar la operación de los agentes particulares, el espíritu del Convenio era considerar al servicio privado de colocación sólo como subsidiario de las actividades de intermediación que el Estado desarrollaba en los mercados de trabajo.⁵

Intervención pública y modernización productiva

La confluencia de la crisis y de los cambios operados en la economía mundial a fines de los años setenta trastocaron la calidad del empleo y terminaron con las expectativas de mantener un ritmo de crecimiento sostenido. Las nuevas condiciones quedaron definidas por la inestabilidad laboral, la disminución relativa de la ocupación en el sector formal y la expansión de las pequeñas empresas, del trabajo por cuenta propia y de la llamada precarización ocupacional (empleo no registrado, trabajo domiciliario, formas encubiertas de subcontratismo, etcétera).

Un elemento significativo de la realidad económica actual es la desestructuración de los grandes conglomerados empresariales. La antigua concepción administrativa que se sostenía en el esquema de mandos únicos y concentración de todas las fases del proceso productivo es sustituida gradualmente por la relocalización de las plantas y la delegación, a través del mecanismo de subcontratación, de algunas de las actividades que se requieren para generar determinado bien o servicio.⁶

Este fenómeno de transferencia de ciertas funciones operativas da lugar a un sistema de encadenamientos productivos en los que puede descubrirse la participación de cientos de pequeños establecimientos. Las microempresas y en general las unidades de dimensión reducida encuentran, en ocasiones, un espacio propicio para crecer y consolidarse como subsidiarias de los grandes establecimientos.⁷

Otro elemento vinculado a la reestructuración operativa de las empresas es el proceso de descentralización que se manifiesta en

⁵ OIT. *Convenio Núm. 96 sobre Agencias Retribuidas de Colocación*, Ginebra, 1949.

⁶ Storper, Michael y Allen Scott. "La organización y los mercados laborales del trabajo en la era de la producción flexible", *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 106, núm. 2, Ginebra, 1990.

⁷ OIT. *El dilema del sector no estructurado*, Ginebra, 1991.

dos planos: en el ámbito nacional la estrategia consiste en ordenar la instalación de las nuevas filiales en zonas relativamente alejadas de la casa matriz pero en las que disponen, a bajo costo, de algunos de los recursos que necesitan, como pueden ser energéticos o determinadas materias primas; con esta política de inversiones se ponen en marcha procesos de movilidad económica y poblacional que alteran la configuración de las regiones donde van a radicarse los nuevos establecimientos.

El otro nivel es el ámbito internacional, en el cual las orientaciones tienden a ser similares. Bajo modalidades diversas —en el caso mexicano se conoce este proceso por el régimen especial que se estableció para la industria de ensamble o “maquila”, en otros países se optó por la creación de “zonas francas”—, es posible detectar que el comportamiento del gran capital en los últimos años tiende a fragmentar la producción de un mismo bien en diferentes plantas ubicadas en varios países. No siempre se trata de filiales de una misma corporación, es frecuente la subcontratación de empresas del país donde habrán de elaborarse algunos de los componentes del producto o se realizará su ensamble definitivo. La creación de gigantescas zonas comerciales —a veces bajo el modelo de “tratados de libre comercio”— acelera el proceso de globalización de la economía y esta dinámica integradora exige rápidas respuestas y alta capacidad innovadora en el diseño y generación de nuevos productos.

La ampliación de los espacios de competencia comercial obliga a los países a adoptar esquemas de producción flexibles. La incorporación de tecnologías sofisticadas y de sistemas ágiles para la organización de la fuerza de trabajo han dado lugar al surgimiento de tendencias que, aunque no están generalizadas en nuestros países, ya es posible detectar en los mercados laborales de las ramas de actividad más dinámicas.⁸

La difusión de nuevas maquinarias y equipos y la implantación gradual de los llamados “círculos de calidad” van creando nuevas condiciones productivas que comienzan a expresarse en la reformulación de los contratos colectivos de trabajo. Ciertas cláusulas y disposiciones que aseguraban la estabilidad en el empleo y la perma-

⁸ Standing, Guy. “Ajuste estructural y políticas laborales: ¿hacia el ajuste social?”, *Revista Estudios del Trabajo*, núm. 3, Buenos Aires, enero-junio de 1992.

nencia en un mismo puesto tienden a ser sustituidas por compromisos contractuales menos duraderos y por una mayor movilidad del trabajador en el interior de la empresa.

De esta forma la imagen tradicional del obrero apegado a un mismo oficio durante toda su vida es paulatinamente reemplazada por la figura de un trabajador de nuevo tipo con mayor adaptabilidad a los cambios y polivalente en sus calificaciones.

Este objetivo general de búsqueda de la flexibilidad del factor trabajo responde a la necesidad de adecuar el funcionamiento de la mano de obra a las bruscas variaciones que en volumen y calidad deben presentar los productos para competir en mercados en los que las exigencias de los consumidores cambian de manera acelerada.⁹

Es posible identificar dos principales tipos de estrategias de flexibilidad laboral: la primera, definida como *interna* por algunos autores, se orienta a mejorar las calificaciones y aptitudes polivalentes de los trabajadores y habilitarlos para el desempeño de una multiplicidad de tareas; este tipo de flexibilidad también puede lograrse mediante la creación de nuevas categorías profesionales dentro de las empresas, con lo cual se amplían las alternativas para que los trabajadores pasen por diversos departamentos y operen distintos equipos y maquinaria.¹⁰

La flexibilidad *externa* se manifiesta en el conjunto de prácticas mediante las cuales las empresas pueden ajustar de manera rápida el funcionamiento de la mano de obra. Los despidos temporales de trabajadores a los que se recontracta con posterioridad, la rotación inducida por los propios empleadores, el incremento del personal eventual y la subcontratación son algunas de las modalidades más difundidas de este tipo de flexibilidad.

En México, las transformaciones registradas en empresas automotrices, siderúrgicas, telefónica y textiles, son un ejemplo de cómo la adopción de esquemas flexibles de organización provoca cambios sustantivos en el perfil de la fuerza de trabajo requerida y en la calificación y habilidades que se exigen para ocupar determinados puestos.

⁹ “Flexibilidad Laboral”, *Revista El Cotidiano*, núm. 46, México, UAM-Azcapotzalco, marzo-abril de 1992.

¹⁰ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). “Further education and training markets: concepts and policy issues”, en *Conferencia Intergubernamental de Educación y Capacitación Suplementaria de la Fuerza de Trabajo*, París, junio de 1991.

Este proceso es todavía desigual, su distribución por países y ramas de actividad muestra que es muy marcada la coexistencia de establecimientos que aún operan con criterios organizativos tradicionales, con otros que han incorporado sistemas administrativos y de producción modernos.

Las transformaciones económicas que se describen coincidieron con el agotamiento del esquema sustitutivo de importaciones y con la adopción generalizada de políticas de ajuste y programas de reestructuración productiva.

Bajo el impulso de este proceso de cambio se redefinieron las estrategias de participación estatal en los mercados de trabajo. Se optó entonces por abandonar los presupuestos que habían orientado la gestión pública en la etapa anterior.

El eje de las preocupaciones se trasladó a otras instancias de los mercados de trabajo y con ello se modificó también la concepción que inspiró la creación de los servicios públicos de empleo; se transitó de lo que fue un manifiesto afán monopólico y regulador sobre la intermediación entre la oferta y demanda de mano de obra, al reconocimiento pleno de los agentes privados y al repliegue de la gestión pública en las actividades de vinculación.¹¹

En algunos países este cambio fue acompañado por una modificación sustantiva del marco jurídico. En Chile y Argentina se reformularon de manera radical antiguas leyes y se promulgaron otras con el doble propósito de flexibilizar el mercado laboral y ampliar los ámbitos de acción de los agentes privados.

El gobierno argentino sancionó en noviembre de 1991 una nueva Ley de Empleo que reconoce diversas modalidades de contratación incluidas aquellas que se efectúan por tiempo determinado. Con respecto a las actividades de vinculación se legalizó la operación de las agencias particulares de colocación y de las llamadas oficinas de empleo temporal.¹²

En el otro extremo, y como ejemplo de una vía distinta de adecuación, puede mencionarse el caso de México donde la Ley Federal del Trabajo y el Artículo 123 de la Constitución no han

¹¹ Ricca, Sergio. "La actual transformación de los servicios públicos de empleo", *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 107, núm. 1, Ginebra, 1988.

¹² Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. *Ley Nacional de Empleo*, Buenos Aires, noviembre de 1991.

sufrido modificaciones. No obstante se flexibilizan de hecho los convenios colectivos de trabajo y se propicia la desregulación de los mecanismos administrativos que fijan los procedimientos para la contratación y el despido del personal.

En relación a las agencias retribuidas de colocación, México decidió en 1990 ratificar sólo la Parte III del Convenio Núm. 96 de la Organización Internacional del Trabajo; este apartado establece la necesidad de registrar a los agentes privados y vigilar su funcionamiento pero no exige su supresión como aparece en el Capítulo II del citado Convenio.

La misma OIT en un esfuerzo de adaptación a las corrientes neoliberales dominantes en el pensamiento económico ha propuesto desde 1982 que se reformule la reglamentación que ese organismo promulgó sobre las agencias de trabajo temporal.

En sentido estricto, los cambios que se describen reflejan la situación real de los mercados de trabajo. Aun en los países donde el monopolio de los servicios públicos de empleo estaba fijado por ley, éstos nunca habían llegado a controlar la mayoría de las relaciones de oferta y demanda en el mercado laboral. En algunas naciones industrializadas de Europa, que hasta hace pocos años excluían a los agentes privados de las actividades de intermediación, las oficinas públicas de empleo sólo llegaron a manejar cerca del 20% de las vacantes. La asistencia a trabajadores desocupados era más alta, pero cabe recordar que estaba fuertemente motivada por la vigencia del seguro de desempleo y por la obligatoriedad de registrarse en las oficinas del servicio público para tener derecho a disfrutar de ciertas prestaciones que el Estado otorga en esos países al trabajador desocupado.

En las sociedades latinoamericanas la cobertura ha sido considerablemente menor. La casi inexistencia de un sistema de ayuda económica para los desocupados, la asignación de escasos recursos para los servicios de empleo y una tradición menos consolidada del Estado en materia de colocación hacen que las oficinas públicas de vinculación sólo tengan arraigo en algunos segmentos del mercado de trabajo como son las demandas de personal para actividades administrativas o de obrero general.

En relación al apoyo material que reciben los servicios de empleo hay algunas estimaciones efectuadas por expertos de la OIT que permiten conocer la magnitud de los recursos que se destinan para estos fines en distintos países. El cálculo se efectuó con-

siderando el total de dinero que se dedica para apoyar diversas acciones relacionadas con el empleo —seguro para desocupados y renta a personas incapacitadas, servicio de colocación, ayuda al trabajador migrante, orientación profesional y capacitación—, respecto al total de la Población Económicamente Activa (PEA). Alemania gasta 1 500 dólares anuales por cada integrante de la PEA, Francia destina 1 000 dólares por año, España invierte 400, Marruecos 50 y México casi 1 dólar al año por cada persona que forma parte de la población activa. Si bien estos datos no permiten hacer inferencias lineales, considerando que no todos los países tienen una cobertura social tan amplia, las cifras mencionadas son una aproximación a las condiciones en que operan los servicios públicos de empleo en nuestros países en comparación con el dispositivo que manejan en Europa las instituciones del sector laboral.

La operación de los servicios de empleo también comienza a ser adecuada a las nuevas condiciones. Con el anterior esquema administrativo, conocido como “gestión directa integrada”, se impulsó la consolidación de instituciones que debían transformarse, en un futuro cercano, en las únicas instancias de atención a los desocupados. El referente que se tomaba era el modelo de funcionamiento del INEM de España o de los institutos de empleo de Alemania y Suecia. El enfoque actual se encuentra a mitad de camino entre dos modelos de gestión: uno es el llamado de administración “directa dispersa” que se aplica en países como Francia y Bélgica donde las oficinas públicas de empleo atienden áreas especializadas; el otro modelo que se considera adecuado para esta etapa de modernización económica es el que se conoce como gestión “indirecta dispersa”. Mediante este esquema administrativo, que está vigente en Inglaterra y Estados Unidos, las funciones de vinculación son transferidas a las agencias privadas o se financia a instituciones particulares o semipúblicas dedicadas a actividades de intermediación y de atención a la población buscadora de empleo.

Desregulación económica y flexibilidad laboral: nuevas condiciones para la gestión pública

El colapso económico de los años ochenta y la aplicación sistemática de las políticas de ajuste y modernización tuvieron un efecto catas-

trófico sobre el empleo. De esta manera, las acciones destinadas a lograr la colocación de los trabajadores que buscan empleo —aunque persistan como propósito último de la presencia estatal en los mercados laborales— son reformuladas con el objeto de vincularlas a otras actividades que cobran relevancia a la luz de las actuales condiciones económicas.

En primer término, se impulsan las llamadas políticas “reactivas” con el objeto de aliviar el costo social del ajuste; dentro de una concepción “solidarista”, que pone énfasis en las iniciativas individuales, se formulan programas compensatorios para ayudar a los desempleados y a los grupos poblacionales que viven en condiciones de extrema pobreza; en paralelo se abandonan las llamadas “políticas de empleo” de orientación nekeynesiana y se desmontan las estructuras del Estado asistencialista. Para los inspiradores de la política neoliberal debe romperse con un pasado que construyó “catedrales en el desierto” y canalizar esos recursos hacia los productores privados. El mismo mercado será ahora el responsable de generar nuevas alternativas para los desocupados.¹³

Otra actividad sustantiva del proyecto modernizador es la promoción de acciones cuyo fin es lograr que el mercado de trabajo se adapte a las condiciones que imponen los ajustes macroeconómicos. Los criterios “eficientistas” que inspiran al conjunto de las medidas de gobierno se trasladan también al campo laboral. En forma simultánea, la acelerada multiplicación de las agencias privadas de empleo que bajo diversas modalidades —oficinas de asesoramiento en materia de personal, agencias de “alquiler” de mano de obra, empresas subcontratistas, oficinas de trabajo temporal— efectúan labores de vinculación entre oferta y demanda reduce aún más los espacios en los que tradicionalmente se desenvolvían los servicios públicos de empleo y obliga a esos organismos a readecuar sus funciones.

La orientación de la actividad del Estado tiene ahora, como objetivo prioritario, apoyar a los sectores económicos en proceso de reestructuración a través de cuatro actividades principales:

¹³ Arzeni, Sergio. “Las políticas de empleo son caducas”, en *El País*, Madrid, 27 de julio de 1992. Es importante mencionar que después de haber pertenecido a la democracia cristiana italiana y ser secretario particular del ministro Aldo Moro, Arzeni pasó a desempeñarse como el principal asesor de los países de la OCDE en materia de empleo y capacitación de mano de obra.

a) la recopilación, sistematización y análisis de información sobre oferta y demanda de mano de obra; b) el impulso a la capacitación inicial o suplementaria para el trabajo y c) la agilización de actividades de vinculación mediante la informatización de este servicio y la promoción de la micro y pequeña empresa como eslabones de la cadena productiva del sector moderno de la economía. El propósito último es el de acompañar el cambio tecnológico —que resulta previsible en el marco de las políticas de modernización—, mediante el suministro de la fuerza de trabajo con los perfiles ocupacionales que este proceso requiera.

Las tareas de sistematización y análisis de información sobre el comportamiento de los mercados de trabajo —por región, rama de actividad u ocupación— adquiere particular relevancia. El manejo riguroso y oportuno de los principales indicadores de empleo es el mecanismo a través del cual se procura brindar *transparencia* a los mercados de trabajo. El diseño y operación de un “observatorio” del mercado laboral es el instrumento mediante el cual se pretende “monitorear” la evolución de las vacantes, conocer las ocupaciones más requeridas y el nivel de los salarios que ofrecen las empresas y detectar los desequilibrios sectoriales o regionales que pueda registrar la demanda de mano de obra en el corto y mediano plazos.

Con los productos que genere ese “observatorio” se busca dar transparencia al mercado y atender las demandas del sector productivo que está incorporando nuevas tecnologías y que constituye el pivote del proceso de modernización capitalista.

Por otro lado, la información —vista ahora como un insumo que se entrega a los usuarios— es un elemento que, dentro de la nueva lógica económica, puede convertirse en un factor que contribuya a “organizar” los mercados de trabajo. En la medida en que los actores sociales, empresarios y trabajadores, orienten su búsqueda a partir de referentes informativos precisos la acción de los agentes vinculadores será menos relevante. De esta forma, se espera que la gestión de intermediación del Estado en relación al empleo comience a ser gradualmente innecesaria con lo cual la delegación de esta función en el mismo mercado estaría plenamente legitimada.

Las disposiciones gubernamentales que se están adoptando con el fin de generar una oferta de mano de obra que responda en

volumen y calidad a la demanda tratan de sustentarse mediante el impulso a las acciones de capacitación para el trabajo.

La revolución tecnológica en los países capitalistas centrales tiene manifestaciones significativas en las economías periféricas. Los cambios en las estructuras de puestos y la rápida caducidad de los conocimientos y habilidades que se requieren para el desempeño de una ocupación obligan a vincular de manera más estrecha a las instituciones educativas de nivel técnico con los sectores económicos más comprometidos con el proceso de modernización.

Estas nuevas políticas educativas formuladas a partir de una detección precisa de la demanda, o en otras palabras, de las calificaciones que requieren las empresas, llevaron en países como Francia, Italia, Inglaterra, Irlanda y Alemania a crear institutos donde se ensamblan las funciones de capacitación y colocación. Esta idea de integrar los organismos públicos de empleo con los de formación técnica ha logrado rápida difusión en los países menos desarrollados. En Colombia, el Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena) reúne y coordina ambas funciones mientras que en Argentina, Brasil y Venezuela se impulsan proyectos parecidos.

Las actividades de colocación de trabajadores, razón primaria de la existencia de los servicios de empleo, están siendo reorientadas para cubrir la demanda que proviene de los grupos empresariales más dinámicos. La alta movilidad sectorial y regional de la mano de obra y la acelerada transformación de los procesos productivos constituye un reto para las acciones de vinculación que desarrolla el Estado. La eficacia con que se realice esta gestión determinará en qué medida las oficinas públicas de empleo serán capaces de “compartir” el espacio de la intermediación con los agentes privados.¹⁴

La adecuación de los procedimientos y la informatización de las operaciones tienen el propósito de reducir los tiempos de búsqueda para el solicitante de empleo y agilizar el proceso de reclutamiento y selección de personal que necesitan las empresas para incorporar nuevos trabajadores. En ambas funciones las agencias privadas de empleo han sacado una ventaja significativa con lo que lograron adueñarse de una franja importante del mercado.

¹⁴ Fretwell, David. “Función de las estrategias laborales y servicios de empleo en el ajuste estructural”, *Revista Servicio Público de Empleo*, AMPSE, Ginebra, primavera de 1993.

Desde la lógica económica dominante en nuestros países la gestión pública de vinculación queda cuestionada al existir agentes particulares que desarrollan con eficacia esta labor. La total transferencia de estas acciones al sector privado sólo podrá detenerse si el Estado rescata los objetivos "sociales" de la colocación y fortalece su presencia en aquellos nichos del mercado que no son de interés para los agentes particulares.

Los programas de impulso al autoempleo y a las microempresas también están siendo replanteados a partir de las condiciones económicas y laborales prevalecientes; concebidas en un principio como actividades de refugio o de ocupación transitoria hasta tanto surgiera la alternativa de un empleo en el sector formal, aparecen ahora como opciones laborales de largo plazo y con posibilidades de alcanzar un crecimiento productivo real cuando pueden vincularse al circuito de las grandes empresas.

Las políticas públicas se orientan en estos casos al logro del despegue económico de los pequeños productores mediante el impulso a las llamadas "bolsas de subcontratación" con el fin de vincular a las microempresas con el sector moderno de la economía. Este encadenamiento puede lograrse en calidad de proveedores de algunos servicios o bien asumiendo como subcontratistas la elaboración de ciertas partes del producto final que la empresa de origen prefiere delegar con el objeto de abaratar costos.

Como en ningún otro momento, desde la creación de los organismos públicos de empleo en nuestros países, la gestión estatal en los mercados de trabajo se encuentra tan cuestionada. El auge de las instituciones privadas dedicadas a desarrollar actividades de colocación y capacitación y la orientación de la actual política económica que reduce los ámbitos de participación pública parecen limitar la acción del Estado al espacio del empleo subvencionado y a aquellos nichos del mercado en los cuales los puestos de trabajo no pueden surgir si no existe un elevado financiamiento gubernamental.

Con este objetivo se impulsa la creación de los llamados fondos de "solidaridad" y se apoyan cierto tipo de obras que más que perseguir, en sentido estricto, un fin económico, buscan alcanzar propósitos sociales con la intención de atemperar los efectos destructores del empleo que acompañan al nuevo modelo de desarrollo.

No obstante, debe recordarse que la racionalidad que inspira las políticas neoliberales vigentes en América Latina es reacia a promover la expansión del gasto público y que la masa de trabajadores que viven en una situación de precariedad laboral casi crónica y de pobreza extrema crece a un ritmo nunca alcanzado en décadas anteriores.

Para este enorme segmento del mundo del trabajo no está definido aún quien contribuirá a facilitar su inserción productiva desde el momento en que el sector público redujo su presencia y los agentes privados lo perciben como un mercado poco rentable.