

PROVINCIA DE MENDOZA

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

INSERCIÓN DE LOS JOVENES MENDOCINOS EN DIFICULTAD.

CONTRATO PRIMER EMPLEO

INFORME FINAL

TOMO I

EXPERTO:

DR. GIANCARLO SPINETTA

COLABORADORES:

DRA. MYRIAM BARDINET

DR. MATIAS CEJAS

LIC. ANDREA NALLIM

CTR. JOSE TOMELLINI

CTR. EMILIO SOTTANO

PROF. CECILIA PAEZ

ABSTRACTO

El siguiente estudio presenta, en su integralidad, investigaciones tanto empíricas como teóricas con respecto a la inserción profesional de los jóvenes, enfocado en la Provincia de Mendoza y ampliándolo a nivel nacional.

Nuestra pretensión epistemológica busca identificar las causas del desempleo juvenil, conocer su realidad social frente al trabajo, estudiar profundamente las carencias sistémicas existentes y las alternativas político-legales implementadas en países extranjeros.

Insuficiente sería presentar la complejidad de la situación social, política y legal sin aportar una propuesta jurídica. Por lo cual, presentamos una base técnica-legal tendiente a facilitar la inserción profesional de los jóvenes.

La investigación se basa en la hipótesis de la carencia de una definición global de una Política Pública de Juventud en cuanto a su inserción profesional, y por consiguiente, la impertinencia del marco legal actual argentino frente al objetivo de facilitar la inserción profesional de los jóvenes de 15-30 años.

La demostración de la hipótesis contenida en el presente estudio, se articula entorno a varias problemáticas.

En primer lugar, (Capítulo I, Tomo I y primera parte del II) se propone realizar un diagnóstico social de los jóvenes frente al mercado laboral y un análisis de los marcos legales existentes a nivel europeo, latino americano y argentino.

En segundo lugar, se profundiza sobre las políticas públicas tanto en el extranjero como en Argentina (Tomo II, Capítulo II).

Por último (Tomo II, Capítulo III), se brinda una propuesta de base técnica legal, inspirada por los modelos legales extranjeros, no obstante condicionada por las realidades político-sociales, coadyuvantes para diseñar una eventual propuesta de ley integradora.

Las principales conclusiones se concentran en: la constatación de una relativa incongruencia de las políticas públicas actuales frente al desafío de la integración profesional juvenil; la inadecuación entre las necesidades de las empresas en materia de recursos humanos y la preparación académica de los egresados; en la falta de participación de las OSC en los procesos de elaboración y decisión política (Pacto); y en la necesidad de crear medidas legales específicamente dirigidas al empleo juvenil y por último, responsabilizar a los padres en su deber de asegurar la educación de sus hijos.

ÍNDICE TEMÁTICO GENERAL

TOMO I

Introducción General.....	1
CAPÍTULO I (PRIMERA PARTE)	4
1. Datos públicos oficiales sobre la situación de los jóvenes de 15-30 años, en la Provincia de Mendoza, en busca de trabajo o en situación de desempleo durable.....	11
2. Antecedentes legales, las políticas públicas en materia de inserción profesional para los jóvenes, y normativas laborales actuales en la republica argentina.....	81
3. Estudio comparado sobre la situación en Latino-América y en la UE (parte I).....	133

TOMO II

CAPITULO I (SEGUNDA PARTE)	264
3. Estudio comparado sobre la situación en Latino-América y en la UE (parte II).....	264
4. Realización de encuestas y trabajos de análisis comparativos en el seno de las empresas y en el seno de las universidades, institutos terciarios y asociaciones intermedias educativas, en la Provincia de Mendoza.....	295
CAPÍTULO II	357
Antecedentes legales, las políticas públicas en materia de inserción profesional para los jóvenes, y normativas laborales actuales en la Republica Argentina: conclusión general sobre las evoluciones.....	357
CAPÍTULO III	367
1. Base técnica legal para la formulación de un posible proyecto de ley y estudio respectivo de su factibilidad operativa.....	370
2. Elaboración de un modelo de campaña publicitaria promoviendo la inserción laboral juvenil y de prohibición del trabajo de los jóvenes menores de 15 años.....	401
3. Relaciones institucionales: Vínculos necesarios con OSC, convenios de cooperación, concientización de los jóvenes a su derecho a no trabajar y obligación de asistir a clases.....	433
Conclusiones generales.....	454

ÍNDICE TEMÁTICO DETALLADO

TOMO I

CAPÍTULO I (PRIMERA PARTE)

1. DATOS PÚBLICOS OFICIALES SOBRE LA SITUACIÓN DE LOS JÓVENES DE 15-30 AÑOS, EN LA PROVINCIA DE MENDOZA, EN BUSCA DE TRABAJO O EN SITUACIÓN DE DESEMPLEO DURABLE.

I. INTRODUCCIÓN	11
II. DEFINICIÓN DE CONCEPTOS.....	11
III. PANORAMA GENERAL.....	14
III. a. El empleo de los jóvenes en la Argentina contemporánea.....	14
III. b. Tendencias del empleo en la provincia de Mendoza.....	16
III. c. La situación de los jóvenes.....	18
III. d. Empleo y desempleo.....	20
III. d. 1. Perfiles del desempleo juvenil.....	20
III. d. 2. Diagnóstico del desempleo juvenil.....	20
III. d. 3. Situación en Mendoza.....	23
III. d. 4. Ingresos de los jóvenes mendocinos.....	25
III. e. El Sector laboral informal en la Provincia de Mendoza.....	26
III. f. Escolaridad versus Trabajo.....	28
IV. INVESTIGACIÓN DE CAMPO.....	30
IV. CONCLUSIONES.....	79

**2. ANTECEDENTES LEGALES, LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN MATERIA DE
INSERCIÓN PROFESIONAL PARA LOS JÓVENES, Y NORMATIVAS LABORALES
ACTUALES EN LA REPUBLICA ARGENTINA**

I. INTRODUCCIÓN.....	81
I. a. El trabajo en la historia.....	81
I. b. El trabajo y su evolución en Argentina.....	87
I. c. El trabajo del siglo XXI.....	89
I. d. Política Social.....	95
II. MERCADOS DE TRABAJO Y POLITICAS DE EMPLEO EN LA ARGENTINA.....	98
II. a. Introducción.....	98
II. b. Los cambios operados en el mercado de trabajo.....	99
II. b. 1. Modelo de sustitución de importaciones - Hasta 1980.....	100
II. b. 2. Los años 80: desde la patria financiera hasta el plan austral.....	103
II. b. 3. La década del 90. El plan de convertibilidad.....	105
II. b. 4. Principales cambios operados en el mercado de trabajo.....	107
III. POLÍTICAS DE EMPLEO.....	112
III. a. Cambios operados en la legislación laboral:	113
Ley Nacional de Empleo (1991).	113
Sanción de Leyes 24.465 y 24.467.	116
Principales reformas introducidas en la Ley 25.013.	117
Reforma laboral Ley 25.250.....	119
La Ley 25877 / 04.	121
Cuadro comparativo.....	121
III. b. Otros cambios en la política de empleo.....	123
III. b. 1. Servicios Públicos de Empleo.....	124
III. b. 2. Programas de capacitación y reconversión laboral.....	125
III. b. 3. Programas Públicos de Generación de Empleo.....	128
III. b. 4. Seguro de desempleo.....	131

**3. ESTUDIO COMPARADO SOBRE LA SITUACIÓN EN LATINO-AMERICA
Y EN LA UNIÓN EUROPEA**

EN AMERICA LATINA

I. INTRODUCCIÓN A LA LEGISLACIÓN LATINO AMERICANA.....	133
I. a. Introducción.....	133
I. b. Formación de la legislación laboral de América Latina.....	138
I. b.1. Consideraciones previas.....	138
I. b. 2. Países latino-americanos.....	139
I. b. 2. a. Primeras leyes obreras.....	139
I. b. 2. b. Formulación de la doctrina de la protección del trabajador por el Estado.....	139
I. b. 2. c. Consolidación y codificaciones.....	141
I. b. 2. d. Profundización de la legislación laboral.....	141
I. b. 3. Cuestionamientos y vaivenes: 1976 en adelante.....	142
I. b. 4. El derecho laboral en las reformas legislativas.....	143
I. b. 5. Ideologías en la formación del derecho laboral latinoamericano.....	170
II. EL CASO PARTICULAR DE CHILE, VENEZUELA Y CUBA.....	173
II. a. La Reforma laboral en Chile: la reforma laboral, reformas al derecho individual al trabajo, los derechos fundamentales, la jornada de trabajo, el trabajo flexible, términos del contrato, el concepto de empresa, la capacitación laboral y otras materias, reformas al derecho colectivo, el reglamentarismo orgánico, el reglamentarismo funcional, la tutela de la libertad sindical.....	173
II. b. El Derecho del trabajo en Venezuela: Introducción, antecedentes, la ley orgánica del trabajo y su reforma del 19 de junio del 1997, análisis legal.....	193

II. c. El Derecho del trabajo en Cuba: el Código del trabajo; Ley nº 49, ejercicio pleno de los sindicales, Convenio colectivo de trabajo, control sindical de los convenios colectivos de trabajo, sistema de justicia laboral cubano, jueces legos, inserción jóvenes profesionales, legislación de la formación profesional, constitución de la República de Cuba, Políticas de empleo: Resolución 9/07, el estudio como empleo.....	230
---	-----

TOMO II

CAPITULO I (SEGUNDA PARTE)

EN LA UNIÓN EUROPEA

I. TENDENCIAS MUNDIALES DE EMPLEO.....	264
II. EL CONTEXTO GENERAL EUROPEO DE LOS JOVENES.....	265
II. a. Los jóvenes de 15-24 años en Europa.....	266
II. b. La evolución europea del mercado de trabajo en el cual los jóvenes se sitúan.....	272
III. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EUROPEAS FRENTE A LA INSERCIÓN PROFESIONAL JUVENIL.....	274
III. a. La reforma de los sistemas educativos.....	274
III. b. La mutación del derecho laboral y las políticas de incentivo.....	288

**4. REALIZACIÓN DE ENCUESTAS Y TRABAJOS DE ANALISIS COMPARATIVOS
EN EL SENO DE LAS EMPRESAS Y EN EL SENO DE LAS UNIVERSIDADES,
INSTITUTOS TERCIARIOS Y ASOCIACIONES INTERMEDIAS EDUCATIVAS,
EN LA PROVINCIA DE MENDOZA**

I. INTRODUCCIÓN.....	295
II. PLANTEO DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN.....	297
II. a. Problema de investigación.....	298
II. b. Fundamentación del recorte realizado.....	298
II. c. Conceptos centrales.....	299
II. d. Pregunta general.....	299
II. e. Subpreguntas.....	299
II. e. 1. Dirigida a Empresas.....	299
II. e. 2. Dirigida a Graduados de nivel Terciario y Universitario.....	299
II. f. Objetivos de investigación.....	300
II. f. 1. Objetivo general.....	300
II. f. 2. Objetivos específicos.....	300
II. g. Justificación del diseño de investigación seleccionado.....	301
II. h. Diseño hipótesis de trabajo.....	302
II. i. Marco teórico.....	302
II. j. Marco operativo-metodológico.....	303
III. CUESTIONARIO PARA GRADUADOS.....	305
III. a. Resultados generales.....	308
III. a. 1. Análisis de los datos obtenidos en la muestra de graduados.....	308
III. b. Características generales del graduado.....	308

III. c. Distribución de los títulos obtenidos por los graduados en la muestra.....	309
III. d. Año en que terminó sus estudios.....	311
III. e. Realización de pasantías.....	312
III. f. Utilidad de la pasantía.....	319
III. g. Influencia de la pasantía para insertarse en el mercado laboral.....	319
III. h. Situación laboral actual.....	320
III. i. Trabajo en relación al título.....	321
III. j. Lapso transcurrido para encontrar empleo afín a la carrera.....	322
III. k. Utilidad de los contenidos curriculares en relación a su desempeño laboral.....	323
III. l. Opinión del graduado.....	324
III. m. Consideraciones de indispensabilidad para la obtención de un empleo.....	326
IV. CUESTIONARIO PARA EMPLEADORES.....	326
IV. a. Resultados generales.....	329
IV. b. Análisis de los datos obtenidos en la muestra de empresas.....	329
IV. c. Ubicación y tipo de Organización (preguntas 1 y 2).....	329
IV. d. Tamaño de la organización.....	329
IV. e. Sector Productivo.....	331
IV. f. Formación y desarrollo profesional, relación con el mundo del trabajo.....	333
IV. g. Gráfico: opinión de la calidad educativa en relación a los objetivos de las empresas.....	334
IV. h. Fortalezas y debilidades de los perfiles profesionales de los egresados del nivel superior.....	335
IV. i. Relación entre las competencias y habilidades demandadas y su desarrollo en las instituciones educativas.....	336
IV. j. Competencias y habilidades demandadas.....	336
IV. j. 1. Capacidad de Análisis y Síntesis.....	336
IV. j. 2. Capacidad de aplicar los conocimientos en la práctica.....	337
IV. j. 3. Conocimientos básicos sobre el área de estudio.....	338
IV. j. 4. Expresión oral y escrita.....	338
IV. j. 5. Conocimiento de una segunda lengua.....	339

IV. j. 6. Manejo de PC.....	340
IV. j. 7. Capacidad para adaptarse a nuevas situaciones.....	340
IV. j. 8. Resolución de problemas.....	341
IV. j. 9. Trabajo en equipo.....	342
IV. j. 10. Conocimientos básicos de la profesión.....	342
IV. j. 11. Liderazgo.....	343
IV. k. Competencias y habilidades desarrolladas.....	344
IV. k. 1. Capacidad de Análisis y Síntesis.....	344
IV. k. 2. Capacidad de aplicar los conocimientos en la práctica.....	345
IV. k. 3. Conocimientos básicos sobre el área de estudio.....	345
IV. k. 4. Expresión oral y escrita.....	346
IV. k. 5. Conocimiento de una segunda lengua.....	347
IV. k. 6. Manejo de PC.....	347
IV. k. 7. Capacidad para adaptarse a nuevas situaciones.....	348
IV. k. 8. Resolución de problema.....	349
IV. k. 9. Trabajo en equipo.....	349
IV. j. 10. Conocimientos básicos de la profesión.....	350
IV. j. 11. Liderazgo.....	351
V. CONCLUSIÓN.....	351

CAPÍTULO II

ANTECEDENTES LEGALES, LAS POLITICAS PÚBLICAS EN MATERIA DE INSERCIÓN PROFESIONAL PARA LOS JOVENES, Y NORMATIVAS LABORALES ACTUALES EN LA REPUBLICA ARGENTINA: CONCLUSION GENERAL SOBRE LAS EVOLUCIONES

I. INTRODUCCIÓN	357
II. CARACTERÍSTICAS DE LOS MODELOS EUROPEOS DE IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	357
II. a. En la fase de elaboración de las políticas públicas.....	357
II. b. Fase de implementación.....	359
II. c. Seguimiento.....	360
II. d. La relación entre el sistema educativo y la busca de trabajo en países de la Unión europea.....	360
III. CONCLUSIONES GENERALES.....	362
III. a. Conclusiones Europa.....	362
III. b. Conclusiones sobre Argentina.....	363
III. c. Conclusiones sobre América latina.....	364

CAPÍTULO III

1. BASE TECNICA LEGAL PARA LA FORMULACIÓN DE UN POSIBLE PROYECTO DE LEY Y ESTUDIO RESPECTIVO DE SU FACTIBILIDAD OPERATIVA

I. INTRODUCCIÓN.....	370
II. BASE TECNICA LEGAL PARA LA FORMULACIÓN DE UN POSIBLE PROYECTO DE LEY.....	371
II. a. Análisis de dispositivos legales utilizados comúnmente en el extranjero.....	372
II. b. Síntesis del marco legal existente en Argentina en la materia.....	376
II. c. Identificación de los vacíos jurídicos en el ordenamiento jurídico argentino (de acuerdo a las necesidades reales estudiadas anteriormente).....	380
II. d. Propuesta de alternativas tendientes a cubrir los posibles vacíos jurídicos identificados.....	382
II. e. Presentación del resultado.....	385
III. ESTUDIO DE LA FACTIBILIDAD OPERATIVA DE LA PROPUESTA.....	395
III. a. Características formales y sustanciales de la propuesta.....	397
III. b. Relación costo / beneficio (económico y social).....	398
IV. CONCLUSIÓN.....	399

**2. ELABORACIÓN DE UN MODELO DE CAMPAÑA PUBLICITARIA PROMOVIENDO
LA INSERCIÓN LABORAL JUVENIL Y DE PROHIBICIÓN DEL TRABAJO DE LOS
JÓVENES MENORES DE 15 AÑOS**

I. INTRODUCCIÓN.....	401
II. ELABORACIÓN DE UN MODELO DE CAMPAÑA PUBLICITARIA PROMOVIENDO LA INSERCIÓN LABORAL JUVENIL.....	401
II. a. Análisis comparativo de campañas publicitarias extranjeras en la materia.	402
II. a.1. Europa.....	402
II. a. 2. Sud-América.....	404
II. b. Análisis de las campañas publicas argentinas.....	406
II. c. Propuesta de parámetros por tener en cuenta en la elaboración de una campaña publicitaria para Argentina.....	407
III. ELABORACIÓN DE UN MODELO DE CAMPAÑA PUBLICITARIA DEFENDIENDO LA PROHIBICIÓN DE TRABAJO DE LOS JÓVENES MENORES DE 15 AÑOS.....	408
III. a. Las normativas internacionales y métodos de campañas utilizadas.....	408
III. b. Las normativas del MERCOSUR.....	415
III. c. Las normativas argentinas y métodos de campaña utilizadas.....	421
III. d. Propuesta de parámetros por tener en cuenta.....	421
IV. CONCLUSIÓN.....	422

3. RELACIONES INSTITUCIONALES:
VINCULOS NECESARIOS CON OSC. CONVENIOS DE COOPERACIÓN.
CONCIENTIZACIÓN DE LOS JÓVENES A SU DERECHO A NO TRABAJAR Y
OBLIGACIÓN DE ASISTIR A CLASES.

I. INTRODUCCIÓN.....	423
II. LA NECESIDAD DE CONTAR CON OSC ESPECIALIZADAS.....	424
II. a. El rol de las OSC representantes de la sociedad civil.....	424
II. b. Los efectos de su participación.....	427
II. c. Identificación de OSC y Organismos privados y civiles útiles para la toma de decisión en materia de inserción profesional juvenil en Mendoza.....	431
II. d. Los medios de cooperación.....	441
III. LA CONCIENTIZACIÓN DE LOS JÓVENES A SU DERECHO A NO TRABAJAR Y A IR A CLASE	442
IV. LAS POLÍTICAS DE RESPONSABILIDAD PARENTAL COMO RESPUESTA AL ABSENTISMO DE LOS JÓVENES MENORES DE 16 AÑOS.....	449
V. CONCLUSIONES.....	452
CONCLUSIONES GENERALES.....	454
BIBLIOGRAFÍA.....	457

TOMO I

INTRODUCCIÓN GENERAL

Pocos méritos podemos acordar al Proyecto de ley "Contrato Primer Empleo" tal como fue propuesto a la sociedad francesa hace dos años. Sin embargo, unánimemente, concordamos en que tuvo la virtud de concientizar la comunidad internacional sobre la importancia de las políticas públicas en materia de inserción de los jóvenes en dificultad en el mercado laboral. Las variantes de la problemática del desempleo de los jóvenes se traducen en diferentes formas, no solo en Argentina sino también a nivel mundial: desempleo relativo de los jóvenes, subempleo, inadecuación de las formaciones universitarias con las demandas del "mercado" laboral, malas condiciones de trabajo (remuneración y horarios arbitrarios), etc.

Es posible clasificar a los países según sus logros en la materia, utilizando como instrumento de medición –impreto de carácter subjetivo- la satisfacción social, la cual se manifiesta por un acuerdo o rechazo tácito, o por las reacciones sociales frente a la de las políticas de empleo juvenil.

En el caso que nos preocupa, la Argentina, la opinión pública joven parece- *a priori*- estar en desacuerdo con las políticas públicas hasta ahora llevadas a cabo en materia de regulación de sus condiciones laborales. Está hipótesis va a ser corroborada a lo largo de nuestra investigación, la cual se propone hacer un diagnóstico de la situación de los jóvenes frente al empleo. Es con este objetivo que presentamos aquí una importante serie de investigaciones de carácter tanto empírico como teórico. Especialmente el trabajo se enmarca en la Provincia de Mendoza, pero es factible ampliar -a partir de las conclusiones alcanzadas- este análisis al plano nacional. Efectivamente, la Provincia de Mendoza puede ser vista como un caso representativo de la sociedad Argentina ya que, consideramos, plantea un panorama realista de la situación de los jóvenes del país.

A los fines de realizar verdaderos cambios sociales es preciso pensar las políticas públicas, para entonces modificar las leyes correspondientes. En ese respecto,

proponemos un profundo análisis de las alternativas político-legales implementadas en países extranjeros, pues se asume que las políticas comparadas han permitido lograr avances políticos significativos.

Pero sería insuficiente presentar la complejidad de la situación social, política y legal sin aportar una propuesta jurídica viable, que diera obligatoriedad a las decisiones políticas tomadas. Por lo cual, adelantamos una propuesta de base técnica-legal que reúne los requisitos comúnmente aceptables con el objetivo de lograr una política socialmente satisfactoria.

La investigación tiene como punto de partida la hipótesis central de la carencia de una definición global de Política Pública de Juventud referida a la inserción profesional de los jóvenes y, por consiguiente, la impertinencia del marco legal actual argentino frente al objetivo de facilitar la inserción profesional de los jóvenes de 15-30 años.

La demostración de la hipótesis contenida en el presente estudio, se articula entorno a varias problemáticas.

En primer lugar, (Capítulo I, Tomo I y parte primera parte del Tomo II), el estudio se propone realizar un diagnóstico de la situación social de los jóvenes frente al mercado laboral y un análisis de los marcos legales existentes a nivel europeo, latinoamericano y argentino. En esta primera etapa de la investigación el objetivo central es lograr un conocimiento fundado y acabado del perfil del joven mendocino frente a las problemáticas vinculadas al trabajo; cuáles son sus orígenes sociales, preocupaciones y objetivos. El estudio se realiza en base a un amplio trabajo de recopilación y análisis de datos oficiales, encuestas directas con el público meta, y estadísticas.

Posteriormente, realizamos un estudio comparado de las distintas políticas públicas llevadas a cabo en Argentina, Latino-América y Europa, con el fin de entender, de que forma los distintos Estados han encarado la problemática del desempleo juvenil y la inserción profesional de los jóvenes. Para ello, fue necesario conocer los antecedentes

legales, las políticas públicas y las normativas laborales en la República Argentina, acompañado por un estudio transversal en América latina y en Europa desde una óptica histórica, política y jurídica. Esta etapa inicial está complementada con el estudio del punto de vista del mundo empresarial sobre las habilidades requeridas para cumplir con los objetivos de las empresas, a fin de evaluar el nivel de adecuación entre la formación universitaria y el mercado laboral.

En segundo lugar, (Capítulo II, Tomo II), se profundiza sobre las políticas públicas tanto en el extranjero como en Argentina en materia de inserción profesional. Esta instancia de la investigación esta motivada por la intención de llegar a conclusiones pertinentes que tendrán como objetivo entender qué políticas públicas son más eficientes e idóneas según las características de cada país, y abocarlas, en la fase final, al caso mendocino.

Por último, (Capítulo III, Tomo II), se brinda una propuesta de base técnica legal, inspirada por los modelos legales extranjeros, no obstante condicionada por las realidades político-sociales, coadyuvantes para diseñar una eventual propuesta de ley integradora.

El presente trabajo de investigación se puede leer de la siguiente forma: Si el lector aspira a tener una visión de la situación real de los jóvenes en la actualidad, se sugiere referirse al Capítulo I, en especial a los temas 1 y 4, que versan sobre la situación de los jóvenes mendocinos de 15-30 años en busca de trabajo o en situación de desempleo durable (1) y, a la realidad en el seno de las empresas comparándolo con las competencias desarrolladas en instituciones educativas universitarias y terciarias (4). Si se desea conocer las medidas legales existentes tanto en Argentina como en América Latina y Europa, es preciso referirse al Capítulo I (temas 2, 3), y al Capítulo II para profundizar más sobre las conclusiones en este punto. Por último, el Capítulo III dará al lector la perspectiva de un posible curso de acción para hacer frente a este problema, con la presentación de una base técnica legal para un posible proyecto de ley (tema 1), así como también de un modelo de campaña publicitaria para la inserción laboral juvenil (tema 2), dando luz finalmente sobre las relaciones institucionales consideradas necesarias para afrontar la problemática de un modo exitoso (tema 3).

ÍNDICE TEMÁTICO DETALLADO

TOMO I

CAPÍTULO I (PRIMERA PARTE)

1. DATOS PÚBLICOS OFICIALES SOBRE LA SITUACIÓN DE LOS JÓVENES DE 15-30 AÑOS, EN LA PROVINCIA DE MENDOZA, EN BUSCA DE TRABAJO O EN SITUACIÓN DE DESEMPLEO DURABLE.

I. INTRODUCCIÓN	11
II. DEFINICIÓN DE CONCEPTOS.....	11
III. PANORAMA GENERAL.....	14
III. a. El empleo de los jóvenes en la Argentina contemporánea.....	14
III. b. Tendencias del empleo en la provincia de Mendoza.....	16
III. c. La situación de los jóvenes.....	18
III. d. Empleo y desempleo.....	20
III. d. 1. Perfiles del desempleo juvenil.....	20
III. d. 2. Diagnóstico del desempleo juvenil.....	20
III. d. 3. Situación en Mendoza.....	23
III. d. 4. Ingresos de los jóvenes mendocinos.....	25
III. e. El Sector laboral informal en la Provincia de Mendoza.....	26
III. f. Escolaridad versus Trabajo.....	28
IV. INVESTIGACIÓN DE CAMPO.....	30
IV. CONCLUSIONES.....	79

**2. ANTECEDENTES LEGALES, LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN MATERIA DE
INSERCIÓN PROFESIONAL PARA LOS JÓVENES, Y NORMATIVAS LABORALES
ACTUALES EN LA REPUBLICA ARGENTINA**

I. INTRODUCCIÓN.....	81
I. a. El trabajo en la historia.....	81
I. b. El trabajo y su evolución en Argentina.....	87
I. c. El trabajo del siglo XXI.....	89
I. d. Política Social.....	95
II. MERCADOS DE TRABAJO Y POLITICAS DE EMPLEO EN LA ARGENTINA.....	98
II. a. Introducción.....	98
II. b. Los cambios operados en el mercado de trabajo.....	99
II. b. 1. Modelo de sustitución de importaciones - Hasta 1980.....	100
II. b. 2. Los años 80: desde la patria financiera hasta el plan austral.....	103
II. b. 3. La década del 90. El plan de convertibilidad.....	105
II. b. 4. Principales cambios operados en el mercado de trabajo.....	107
III. POLÍTICAS DE EMPLEO.....	112
III. a. Cambios operados en la legislación laboral:	113
Ley Nacional de Empleo (1991).	113
Sanción de Leyes 24.465 y 24.467.	116
Principales reformas introducidas en la Ley 25.013.	117
Reforma laboral Ley 25.250.....	119
La Ley 25877 / 04.	121
Cuadro comparativo.....	121
III. b. Otros cambios en la política de empleo.....	123
III. b. 1. Servicios Públicos de Empleo.....	124
III. b. 2. Programas de capacitación y reconversión laboral.....	125
III. b. 3. Programas Públicos de Generación de Empleo.....	128
III. b. 4. Seguro de desempleo.....	131

**3. ESTUDIO COMPARADO SOBRE LA SITUACIÓN EN LATINO-AMERICA
Y EN LA UNIÓN EUROPEA**

EN AMERICA LATINA

I. INTRODUCCIÓN A LA LEGISLACIÓN LATINO AMERICANA.....	133
I. a. Introducción.....	133
I. b. Formación de la legislación laboral de América Latina.....	138
I. b.1. Consideraciones previas.....	138
I. b. 2. Países latino-americanos.....	139
I. b. 2. a. Primeras leyes obreras.....	139
I. b. 2. b. Formulación de la doctrina de la protección del trabajador por el Estado.....	139
I. b. 2. c. Consolidación y codificaciones.....	141
I. b. 2. d. Profundización de la legislación laboral.....	141
I. b. 3. Cuestionamientos y vaivenes: 1976 en adelante.....	142
I. b. 4. El derecho laboral en las reformas legislativas.....	143
I. b. 5. Ideologías en la formación del derecho laboral latinoamericano.....	170
II. EL CASO PARTICULAR DE CHILE, VENEZUELA Y CUBA.....	173
II. a. La Reforma laboral en Chile: la reforma laboral, reformas al derecho individual al trabajo, los derechos fundamentales, la jornada de trabajo, el trabajo flexible, términos del contrato, el concepto de empresa, la capacitación laboral y otras materias, reformas al derecho colectivo, el reglamentarismo orgánico, el reglamentarismo funcional, la tutela de la libertad sindical.....	173
II. b. El Derecho del trabajo en Venezuela: Introducción, antecedentes, la ley orgánica del trabajo y su reforma del 19 de junio del 1997, análisis legal.....	193

II. c. El Derecho del trabajo en Cuba: el Código del trabajo; Ley nº 49, ejercicio pleno de los sindicales, Convenio colectivo de trabajo, control sindical de los convenios colectivos de trabajo, sistema de justicia laboral cubano, jueces legos, inserción jóvenes profesionales, legislación de la formación profesional, constitución de la República de Cuba, Políticas de empleo: Resolución 9/07, el estudio como empleo.....	230
---	-----

TOMO II

CAPITULO I (SEGUNDA PARTE)

EN LA UNIÓN EUROPEA

I. TENDENCIAS MUNDIALES DE EMPLEO.....	264
II. EL CONTEXTO GENERAL EUROPEO DE LOS JOVENES.....	265
II. a. Los jóvenes de 15-24 años en Europa.....	266
II. b. La evolución europea del mercado de trabajo en el cual los jóvenes se sitúan.....	272
III. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EUROPEAS FRENTE A LA INSERCIÓN PROFESIONAL JUVENIL.....	274
III. a. La reforma de los sistemas educativos.....	274
III. b. La mutación del derecho laboral y las políticas de incentivo.....	288

**4. REALIZACIÓN DE ENCUESTAS Y TRABAJOS DE ANALISIS COMPARATIVOS
EN EL SENO DE LAS EMPRESAS Y EN EL SENO DE LAS UNIVERSIDADES,
INSTITUTOS TERCIARIOS Y ASOCIACIONES INTERMEDIAS EDUCATIVAS,
EN LA PROVINCIA DE MENDOZA**
(VEASE TOMO II, CAPITULO I, SEGUNDA PARTE)

I. INTRODUCCIÓN.....	295
II. PLANTEO DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN.....	297
II. a. Problema de investigación.....	298
II. b. Fundamentación del recorte realizado.....	298
II. c. Conceptos centrales.....	299
II. d. Pregunta general.....	299
II. e. Subpreguntas.....	299
II. e. 1. Dirigida a Empresas.....	299
II. e. 2. Dirigida a Graduados de nivel Terciario y Universitario.....	299
II. f. Objetivos de investigación.....	300
II. f. 1. Objetivo general.....	300
II. f. 2. Objetivos específicos.....	300
II. g. Justificación del diseño de investigación seleccionado.....	301
II. h. Diseño hipótesis de trabajo.....	302
II. i. Marco teórico.....	302
II. j. Marco operativo-metodológico.....	303
III. CUESTIONARIO PARA GRADUADOS.....	305
III. a. Resultados generales.....	308

III. a. 1. Análisis de los datos obtenidos en la muestra de graduados.....	308
III. b. Características generales del graduado.....	308
III. c. Distribución de los títulos obtenidos por los graduados en la muestra.....	309
III. d. Año en que terminó sus estudios.....	311
III. e. Realización de pasantías.....	312
III. f. Utilidad de la pasantía.....	319
III. g. Influencia de la pasantía para insertarse en el mercado laboral.....	319
III. h. Situación laboral actual.....	320
III. i. Trabajo en relación al título.....	321
III. j. Lapso transcurrido para encontrar empleo afín a la carrera.....	322
III. k. Utilidad de los contenidos curriculares en relación a su desempeño laboral.....	323
III. l. Opinión del graduado.....	324
III. m. Consideraciones de indispensabilidad para la obtención de un empleo.....	326
IV. CUESTIONARIO PARA EMPLEADORES.....	326
IV. a. Resultados generales.....	329
IV. b. Análisis de los datos obtenidos en la muestra de empresas.....	329
IV. c. Ubicación y tipo de Organización (preguntas 1 y 2).....	329
IV. d. Tamaño de la organización.....	329
IV. e. Sector Productivo.....	331
IV. f. Formación y desarrollo profesional, relación con el mundo del trabajo.....	333
IV. g. Gráfico: opinión de la calidad educativa en relación a los objetivos de las empresas.....	334
IV. h. Fortalezas y debilidades de los perfiles profesionales de los egresados del nivel superior.....	335
IV. i. Relación entre las competencias y habilidades demandadas y su desarrollo en las instituciones educativas.....	336
IV. j. Competencias y habilidades demandadas.....	336
IV. j. 1. Capacidad de Análisis y Síntesis.....	336
IV. j. 2. Capacidad de aplicar los conocimientos en la práctica.....	337
IV. j. 3. Conocimientos básicos sobre el área de estudio.....	338

IV. j. 4. Expresión oral y escrita.....	338
IV. j. 5. Conocimiento de una segunda lengua.....	339
IV. j. 6. Manejo de PC.....	340
IV. j. 7. Capacidad para adaptarse a nuevas situaciones.....	340
IV. j. 8. Resolución de problemas.....	341
IV. j. 9. Trabajo en equipo.....	342
IV. j. 10. Conocimientos básicos de la profesión.....	342
IV. j. 11. Liderazgo.....	343
IV. k. Competencias y habilidades desarrolladas.....	344
IV. k. 1. Capacidad de Análisis y Síntesis.....	344
IV. k. 2. Capacidad de aplicar los conocimientos en la práctica.....	345
IV. k. 3. Conocimientos básicos sobre el área de estudio.....	345
IV. k. 4. Expresión oral y escrita.....	346
IV. k. 5. Conocimiento de una segunda lengua.....	347
IV. k. 6. Manejo de PC.....	347
IV. k. 7. Capacidad para adaptarse a nuevas situaciones.....	348
IV. k. 8. Resolución de problema.....	349
IV. k. 9. Trabajo en equipo.....	349
IV. j. 10. Conocimientos básicos de la profesión.....	350
IV. j. 11. Liderazgo.....	351
V. CONCLUSIÓN.....	351

1. DATOS PÚBLICOS OFICIALES SOBRE LA SITUACIÓN DE LOS JÓVENES DE 15-30 AÑOS, EN LA PROVINCIA DE MENDOZA, EN BUSCA DE TRABAJO O EN SITUACIÓN DE DESEMPLEO DURABLE.

I. INTRODUCCIÓN

El presente capítulo tiene como finalidad mostrar la situación de los jóvenes entre 15 a 28 años, en el conglomerado del Gran Mendoza, en busca de trabajo o en situación de desempleo durable.

En la primera parte se expondrán datos referidos al panorama nacional y luego se desarrollarán los aspectos locales. La información presentada está fundamentada en fuentes documentales.

A continuación, se presentarán los resultados del estudio empírico, realizado a través de encuestas dirigidas a los jóvenes sobre su perfil y trayectoria social, su núcleo familiar, su nivel educativo y sus aspiraciones profesionales como también respecto de las variables o aspectos a considerar para acceder a un puesto en el mercado laboral, su opinión de distintos actores u organismos de la sociedad, propuestas de mejoras y elecciones de trabajo en el país o en el extranjero.

Es importante también, definir algunos términos de relevancia para poder comprender los conceptos detallados en el trabajo.

II. DEFINICIÓN DE CONCEPTOS

Conceptos¹ de importancia definidos por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC)

1. Niños, niñas y adolescentes: este grupo abarca a las personas de 0 a 17 años de edad.

2. Condición de pobreza: Hogares que no pueden satisfacer alguna necesidad básica. Se consideran pobres a las personas que a partir de los ingresos de los hogares, no tienen capacidad de satisfacer -por medio de la compra de bienes y servicios- un conjunto de necesidades alimentarias y no alimentarias consideradas esenciales denominada la Canasta Básica Total (CBT) tales como vestimenta, transporte educación salud, etc.

3. Población Económicamente Activa (PEA): personas que tienen una ocupación o que sin tenerla la están buscando activamente; comprende los ocupados y desocupados.

- **Ocupados:** personas que tiene por lo menos una ocupación, es decir que en la semana de referencia han trabajado como mínimo una hora (en una actividad económica).
- **Desocupados:** se refiere a personas que, no teniendo ocupación, están buscando activamente trabajo. Corresponde a desocupación abierta.
 - **Población Sub ocupada Horaria:** Se refiere a los ocupados que trabajan menos de 35 horas semanales por causas involuntarias y están dispuestos a trabajar más horas. Comprende a todos los ocupados en empleos de tiempo reducido (incluye, entre otros a agentes de la administración pública provincial o municipal cuyo horario de trabajo ha sido disminuido) y están dispuestos a trabajar más horas.
 - **Población Inactiva:** Conjunto de personas que no tienen trabajo ni lo buscan activamente. Puede subdividirse en inactivos marginales o inactivos típicos según estén o dispuestos o no a trabajar

¹ Conceptos definidos en los documentos de la Dirección Nacional de Encuestas a Hogares, INDEC. "Acerca del método utilizado para la medición de la pobreza en Argentina". Buenos

4. Calificación ocupacional:²

4. a. Ocupaciones de calificación profesional: son las que por las actividades o acciones que se realizan (fundamentalmente múltiples diversas, y de secuencia cambiante y/o innovadora) y por los instrumentos que se utilizan (centralmente procesos intelectuales), requieren de conocimientos teóricos de orden general y específico acerca de las propiedades de los objetos e instrumentos de trabajo y de las leyes y reglas que rigen los procesos laborales, adquirido por capacitación formal específica o eventualmente por experiencia laboral equivalente.

4. b. Ocupaciones de calificación técnica: Son las que por las actividades o acciones que se realizan (fundamentalmente múltiples diversas) y por los instrumentos que se utilizan (generalmente procesos intelectuales, herramientas, máquinas y equipos complejos), requieren habilidades manipulativas y de conocimientos teóricos de orden específico acerca de las propiedades y características de los objetos e instrumentos de trabajo y de las reglas específicas que rigen los procesos, adquiridos por capacitación formal y/o experiencia laboral equivalente.

4. c. Ocupaciones de calificación operativa: Son las que por la diversidad de actividades o acciones que se realizan y por los instrumentos que se utilizan (generalmente herramientas y/o maquinaria o equipos simples) requieren de habilidad manipulativa, atención, rapidez y de conocimientos específicos adquiridos por capacitación previa específica y/o experiencia laboral equivalente.

4. d. Ocupaciones no calificadas: Son las que por las acciones que se realizan simples, reiterativas y de poca diversidad) y por los instrumentos que se utilizan (instrumentos simples y/o el propio cuerpo) no requieren de habilidades o conocimientos previos, sino sólo los provistos por una breve instrucción inicial.

Aires, marzo del 2003

² INFORME DE RESULTADOS, ENCUESTA PERMANENTE DE HOGARES Mendoza, 14 de

5. Demanda laboral Insatisfecha

Se define la demanda laboral insatisfecha como la ausencia de oferta idónea de trabajadores para responder a un requerimiento específico por parte de las empresas, organismos públicos, o cualquier otra organización que actúe como demandante de sus servicios; expresada mediante avisos en los diarios o Internet, carteles en la vía pública, búsquedas de boca en boca, etc. La información para este indicador se obtiene de la muestra de empresas utilizada en la encuesta del Índice de Salarios; su cobertura es nacional y proviene de un diseño muestral estratificado.³

III. PANORAMA GENERAL

III. a. El empleo de los jóvenes en la Argentina contemporánea⁴

Los trabajos publicados sobre esta temática parten de considerar que “la juventud va desde la pubertad física y la adolescencia social, hasta el logro de la emancipación familiar plena”. También se ha argumentado que “las transiciones hacia la vida adulta tienden a disociarse en distintas esferas (independencia económica, independencia en la vivienda, etc.) y que suelen ser cada vez más prolongadas”. Es por ello que, la definición de juventud en términos etarios se fue extendiendo hacia edades más avanzadas.

Según el trabajo de investigación de Miranda, Otero y Zelarrayán, “en nuestro país la persistencia de altas tasas de desocupación y la creciente vulnerabilidad de los jóvenes determinaron que la problemática de la exclusión juvenil se convirtiese en un asunto de principal importancia en la agenda pública y fuese objeto de numerosos estudios (Gallart M.A. 1993; Feldman 1995; Feldman S. 1995; Jacinto C. 1996). “

marzo del 2007, DATOS PROVISORIOS Y PRELIMINARES CUARTO TRIMESTRE 2006

³ http://www.indec.mecon.ar/principal.asp?id_tema=5912

⁴ A partir de un estudio realizado por los profesores : Ana Miranda, Analía Otero y Julio Zelarayan

Se expone que los jóvenes constituyen uno de los grupos más perjudicados por la crisis del mercado de trabajo que afecta a nuestro país.

Según un informe sobre la juventud en Iberoamérica (CEPAL-OIJ 2004), Los jóvenes tienen mayor acceso a la educación y menos acceso al empleo que los adultos pero sus tasas de desocupación duplican o triplican a las del conjunto de la PEA. Los jóvenes son más aptos para el cambio productivo, pero están excluidos de éste: mientras la sociedad del conocimiento exige un aprovechamiento óptimo de los activos con los que cuenta la juventud, aumenta la exclusión social entre los jóvenes, especialmente en el ingreso al mundo laboral. El vínculo entre desempleo juvenil y exclusión social está ampliamente comprobado (OIT 2004).

Los datos presentados en el trabajo dicen que *el grupo de 15 a 19 años* es el más afectado en términos de desocupación en América Latina (Salvia A y I Tuñón. 2003), la pérdida de empleo es paralela a una caída de la actividad económica, que se da en forma simultánea a un importante aumento de la escolaridad. El trabajo realizado por Miranda, Otero y Zelarayán muestra que, "desde el año 1985 hasta el 2003 tanto la tasa de actividad como la de empleo fueron disminuyendo paulatinamente. Mientras que la escolarización mostró un fuerte incremento sobre todo a partir de mediados de los noventa. El incremento de la asistencia a la educación formal tuvo su mayor impacto en este grupo de edad a partir de la implementación de la Ley Federal de Educación, sobre todo, en el área del Gran Buenos Aires, dadas las características de su implementación (Filmus *et. al*, 2001, 2003, 2004).

Con referencia a los *jóvenes de 20 a 24 años*, según el presente trabajo, la inserción laboral, después del año 2001 tuvo una fuerte transformación.

"A partir de mediados de la década del ochenta la inserción laboral de los jóvenes se ha caracterizado por las siguientes tendencias: en primer lugar, en esta etapa se produce una pérdida sostenida de empleo (16,9 puntos entre los extremos), que sobre el final alcanza su mayor expresión. Esta tendencia se convierte en estructural luego de la crisis del tequila, pues a pesar la recuperación económica de los años 1996-1998 no se produce una reversión en la caída de ocupaciones. En segundo lugar, mientras que

la actividad económica de los otros grupos de edad es ascendente debido a la influencia de la mayor participación de las mujeres en el mercado de trabajo, entre estos jóvenes la tasa de actividad se mantiene estable e incluso decrece en los últimos años. Al tiempo que se incrementó la escolaridad post-secundaria y aumentaron los obstáculos en relación al empleo se produjo un retraso en la incorporación al mercado de trabajo que fue más extendido entre aquellos grupos de mayor nivel socioeconómico (Filmus, D. *et al*, 2003). En tercer lugar, los obstáculos en relación al empleo comprenden el aumento de la precariedad entre los asalariados. Durante todo el período, y a partir de 1995 como rasgo estructural, la precariedad en este grupo alcanza fuertes tasas, afectando sobre el final a seis de cada diez jóvenes asalariados. Según Bayón y Saravi (2003), esta tendencia avala la hipótesis de que la precarización de las relaciones laborales es una característica de los nuevos empleos creados en el sector servicios durante los años noventa."

En el grupo de 25 a 29 años los principales rasgos de inserción laboral indican un aumento en la tasa de actividad asociada a la mayor incorporación de las mujeres al mercado laboral. Por otro lado, la pérdida de empleo es significativamente menor y este grupo ha obtenido mayores ventajas que se especifican entre aquellos que completaron sus estudios universitarios. Sin embargo, en los datos se evidencia que su tasa de desocupación durante la crisis de 1998-2003 es superior a la correspondiente a la de la población adulta. Este último hecho puede estar relacionado con los cambios operados en función de la destrucción de empleos en el segmento más educado de la fuerza de trabajo durante el período de referencia (Cortes R., 2003).

III. b. Tendencias del empleo en la Provincia de Mendoza

A partir de los datos proporcionados por el Censo Nacional de Población, 2001, la población relevada de la Provincia de Mendoza es de 1.579.651 personas de las cuales 400.550 son jóvenes y representan el 25.36 % de la población total de la provincia.

Con referencia al Gran Mendoza⁵, éste contaba al momento del mencionado censo, con 848.660 habitantes.

Según el INDEC, los siguientes departamentos pertenecen en forma total o parcial al Gran Mendoza.

- Godoy Cruz
- Las Heras
- Guaymallén
- Capital
- Maipú
- Luján de Cuyo

El porcentaje de jóvenes del gran Mendoza con respecto a la población total es del 16 %, correspondiente a 252.301 personas, y si toma como referencia a la población del conglomerado el porcentaje sube a 30%.

Cuadro 1 Departamentos Capital, Godoy Cruz, Guaymallén, Maipú, Luján y Las Heras Provincia de Mendoza. Población por sexo según grupos de edad. Año 2001			
Población total de Mendoza	1.579.651	100%	
población total del Gran Mendoza	848.660	54%	100%
población joven del Gran Mendoza	252.301	16%	30%

Fuente: elaboración propia en base a datos del censo 2001. DEIE

Cabe agregar que, la tasa de empleo en el Gran Mendoza durante el 4to trimestre del

⁵ "se denomina así a la aglomeración urbana única, consecuencia de la extensión de la ciudad de Mendoza (ubicada en el departamento Capital de la provincia de Mendoza), Argentina, por sobre los departamentos limítrofes y los departamentos de Luján de Cuyo y Maipú".

año 2006 fue de 43 % ⁶ , la tasa de desocupación del 4to trimestre fue del 3.5 %, la de subocupación fue del 11.9 %

III. c. La situación de los jóvenes

A partir del trabajo de investigación realizado en el Gran Mendoza, en el año 2005 por la Coordinación de la Juventud de la Municipalidad de Mendoza, se puede detallar a continuación que :

La mayoría del total de los jóvenes son solteros (83.8%), pero este porcentaje va disminuyendo con la edad. De esta forma, para los jóvenes de 25 a 29 años, el porcentaje de solteros es del 64%, correspondiendo un 21 % a los casados y con referencia a los grupos entre 21 y 24 años, el 21.4% vive en pareja.

Cabe destacar que, el 11.5% de estos jóvenes dice ser el Jefe de Hogar, del cual el porcentaje mayor son varones entre 25 y 29 años. Según este informe, de este segmento, el 93.5% está empleado, de este porcentaje el 8.7 % recibe algún tipo de ayuda estatal.

En adición, el 13.75% de los jóvenes actualmente trabaja y estudia, y al aumentar el nivel de instrucción su trabajo está más relacionado con su formación. Con referencia al trabajo por género: el 51.3% de los hombres trabaja actualmente, mientras que entre las mujeres solo lo hace el 28.9%.

A partir de lo expresado anteriormente, se detallarán los distintos programas desarrollados por el Ministerio de Desarrollo Social del Gobierno de la Provincia de Mendoza relacionados con el objeto de estudio y que buscan contener a los segmentos más desprotegidos: ⁷

1. Programa Mujeres empresarias en el siglo XXI:

El objetivo principal es capacitar a empresarias mendocinas y a agentes multiplicadoras municipales, a partir de la comprensión y prevención estratégica de las causas más frecuentes de fracaso empresario: decisiones equivocadas,

⁶ EPH Continua. 4 trimestre 2006

experiencia escasa, desventajas competitivas. La población a la cual se dirige es: mujeres que habiten el territorio provincial, titulares o miembros de microempresas o de proyectos productivos en etapa de gestación y a mujeres que se desempeñan como agentes multiplicadores municipales.

2. Programa Promoción a la microempresa: Sus acciones se desarrollan principalmente en el gran Mendoza. El objetivo general de este programa es promover, fortalecer y desarrollar alternativas de empleo a través de la microempresa. La población a la cual apunta es la población económicamente activa en situación de vulnerabilidad social, que desarrolle o que tengan intención de realizar micro emprendimientos.

3. Programa de Integración Social de Jóvenes Vulnerables: (Ex Programa "Limpiavidrios". Ex "Juntos".)

Este programa se encuentra dentro del PLAN NACIONAL DE DESARROLLO LOCAL Y ECONOMÍA SOCIAL_"MANOS A LA OBRA". Los objetivos de este programa son básicamente contribuir al Desarrollo Integral de habilidades y aptitudes sociales básicas y técnicas que posibiliten mejorar las condiciones de empleabilidad actual o futura de los jóvenes de 14 a 30 años con estrategias de sobre vivencia en calle a través de la educación, capacitación y experiencia. Permitir a los adolescentes ir separándose de los grupos de riesgo e integrarse a los grupos y a la comunidad.

La población beneficiaria en la primera etapa son jóvenes de 14 a 30 años con estrategias de sobre vivencia en calle específicamente limpiavidrios. Actualmente se enfoca a jóvenes de 18 a 30 años. Es aplicado en los municipios del Gran Mendoza y Las Heras.

4. Seguro De Inclusión Y Promoción Del Adolescente:

El objetivo primordial es contribuir a la promoción de los derechos de los adolescentes a través del otorgamiento de un seguro social (en dinero) con el fin de fortalecer la inclusión y permanencia en los sistemas educativos, de salud, de recreación y deportes. Por otra parte, busca otorgar herramientas básicas que

⁷ SIME. Ministerio de Desarrollo Social. Gobierno de Mendoza. Presidencia de la Nación. Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales.

les permita acceder a una inserción efectiva como miembros activos en la comunidad en la que se desarrollan.

Cabe destacar que, uno de los objetivos específicos es generar alternativas de inserción laboral y socio productiva.

Este programa realiza capacitación para el trabajo a través de pequeñas organizaciones productivas, articulación con OSC, empresas e instituciones que faciliten y favorezcan un desarrollo integral del adolescente y talleres de capacitación laboral y productiva. La población beneficiaria es: Adolescentes de 14 a 17 años. Se desarrolla en el Gran Mendoza y en San Rafael.

III. d. Empleo y desempleo

III. d. 1. Perfiles del desempleo juvenil

El elevado desempleo juvenil constituye un problema socio-laboral que se advierte tanto en el contexto de economías en desarrollo como en el de economías desarrolladas. En ambos casos, los jóvenes desempleados componen uno de los principales grupos explicativos del desempleo global. De ahí, la importancia de la elaboración de perfiles que permitan identificar las principales características sociodemográficas y económicas del desempleo juvenil.

III. d. 2. Diagnóstico del desempleo juvenil

El análisis del desempleo juvenil ha sido tratado en la literatura sobre los mercados laborales desde diversas ópticas interpretativas, no siempre referidas a idénticas preocupaciones teóricas, políticas y sociales. Las formulaciones más corrientes son las que concentra su atención:⁸

⁸ "Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales "Diagnóstico del desempleo juvenil"

1. En los problemas de incongruencia entre las características de la oferta y la demanda de trabajo. Desde esta perspectiva, se señala la existencia de un insuficiente ajuste en los sistemas de educación y capacitación a lo que demandan las empresas. Se postula así que los jóvenes tienen una preparación inadecuada para el mercado de trabajo, dado que aquellos no se hallan suficientemente orientados según los requerimientos de la estructura productiva. Por consiguiente, el problema del desempleo juvenil tiende a ser concebido en términos de barreras que limitan la “entrada al empleo.”

2. Un segundo grupo de hipótesis aborda el problema del desempleo juvenil a partir del análisis de determinadas características del funcionamiento estructural del mercado de trabajo. Algunos de los argumentos más frecuentes sostienen que:
 - Los jóvenes pueden tener aspiraciones respecto de su inserción laboral que son incongruentes con la realidad del mercado de trabajo. En consecuencia tienen un período de búsqueda más largo y tasas de desempleo más altas que los adultos (hasta que ajustan sus expectativas o hasta que hallan el empleo acorde).

 - Los jóvenes tienen una permanencia breve en su primer puesto de trabajo y en forma relativamente rápida quedan cesantes, dada la inadecuada información que tienen sobre el mercado de trabajo y las empresas, y viceversa, debido a la ausencia de antecedentes laborales.

 - La legislación laboral introduce distorsiones al establecer, por ejemplo, un salario mínimo que no toma en cuenta las diferencias de productividad entre los jóvenes sin experiencia y los adultos con experiencia laboral, por lo que las empresas, en muchos casos, prefieren contratar personas con mayor edad y experiencia.

3. Un tercer grupo de hipótesis pone el acento en las modalidades de relación existentes entre el comportamiento macroeconómico y el mercado de trabajo. Desde este punto de vista se indica que el ciclo económico afecta en mayor medida la inserción laboral de los jóvenes que la de los adultos. Esto es así porque:
- En contextos de alto y creciente desempleo, los hogares se ven compelidos a aumentar su oferta laboral, mediante la participación de los miembros más jóvenes en el mercado de trabajo.
 - Aún en el caso de lograr una adecuada inserción en el mundo del trabajo, los jóvenes son los primeros en ser despedidos por las empresas, debido a la reticencia de estas últimas a desprenderse del personal con mayor experiencia, a los mayores costos de despido del personal con mayor antigüedad y a las consideraciones respecto del *status* de “jefe de hogar” de muchos adultos.
 - En las fases de recuperación, las empresas tienden a contratar primero a los desempleados adultos, dada su mayor experiencia laboral. De este modo, la conjunción de estas circunstancias lleva a muchos jóvenes a abandonar sus estudios sin poder lograr a cambio una inserción adecuada en el mundo del trabajo, lo que en muchos casos conduce a situaciones de exclusión social.
4. Un cuarto grupo de hipótesis, enfatiza el análisis de las características de los jóvenes, señalando que la heterogeneidad de esta población constituye una dimensión estructurante de los problemas laborales. Se argumenta que las formas de inserción laboral de los jóvenes están determinadas por los atributos individuales y por las características de sus hogares. En este sentido, aspectos tales como la edad, el sexo, la educación y la posición en la estructura social establecen marcadas diferencias respecto de las posibilidades de acceso al empleo. Una versión de esta hipótesis señala la importancia de diferenciar a los jóvenes según sus responsabilidades familiares.

III. d. 3. Situación en Mendoza

Según el último informe resultados de la EPH⁹, del cuarto trimestre del 2006, del total de la población, el mayor porcentaje de desocupados corresponde a jóvenes entre 15 y 25 años.

Tasa de desocupación según máximo nivel de instrucción alcanzado.

Gran Mendoza.

Máximo nivel de instrucción alcanzado Tasa de desocupación	
Sin Instrucción / Primario incompleto	1,4 %
Secundario Incompleto o menos.	3,4 %
Secundario Completo/ Universitario Incompleto.	5,5 %
Universitario Completo	1,2 %

Fuente: EPH-INDEC 3 trimestre 2006

Las últimas publicaciones del INDEC sobre la demanda laboral Insatisfecha, a partir de una muestra de 2200 empresas, informan sobre las dificultades en la captación de mano de obra capacitada en la industria, y en otros sectores de la economía.

Revela que el 40,4% de las empresas encuestadas realizaron búsquedas de personal, el 12,1% no logró cubrir alguno de los puestos requeridos, dentro de los grupos en los cuales se dan los mayores porcentajes son: fabricación de productos minerales no metálicos, fabricación de productos de caucho y plástico, y fabricación de productos elaborados de metal, excepto maquinaria y equipo. El 9,9% de los casos requiere calificación profesional (título universitario o superior), en el 31,7% calificación técnica (título secundario o terciario) y en el 58,5% calificación operativa (sin requisitos de educación formal).

⁹ EPH: ENCUESTA PERMANENTE DE HOGARES.

El empleo masculino corresponde al 63,1% y el femenino al 10,8% al femenino, el resto es irrelevante. El 90,2% de los pedidos de personal no cubiertos respondieron a requerimientos de sectores dedicados a producción y mantenimiento, el 6,6% para gerencia, administración y sistemas y el 3,2% restante para el sector ventas y comercialización.

La mayoría del personal buscado y no cubierto, corresponde a la calificación operativa (industria maderera y transportes) y el menor a una calificación profesional.

De los puestos que no pudieron ser cubiertos, con referencia a nuestra franja de edades estudiada, la edad mínima requerida es de 18 años, por lo que la demanda laboral insatisfecha por edad entre los 18 y 30 años fue de un 5, 82%.

Como conclusión, podemos decir que el mayor porcentaje de requerimiento por parte de la industria, de mano de obra calificada, corresponde a conocimientos operativos, y técnicos. Dicha demanda no ha sido satisfecha debido a la falta de personal preparado. Paradójicamente, cada vez, existe una mayor oferta de personal universitario para una demanda mucho menor.

Por otro lado, estudios presentados por el Ministerio de Trabajo, y publicados recientemente en el diario Clarín, muestran que en la Argentina, hay 718.000 jóvenes (54 % varones y 46% mujeres) y adolescentes que no encuentran empleo y que tienen tres veces más posibilidades de ser desocupados que los adultos. La tasa de desempleo entre los varones de 15 a 24 años es del 24,1% y entre las mujeres asciende al 29,5%. Según los trabajos presentados por Bernardo Kosacoff, de la CEPAL, Pedro Galín, de la OIT Argentina y Martín Moreno, director de Estadísticas las cifras presentadas muestran que la tasa de desempleo juvenil alcanza al 26,3%, y "la probabilidad de los jóvenes de estar desempleados es 3 veces mayor, a la de los adultos".

El estudio revela que "alrededor del 80% de los jóvenes ocupados abandonó la escuela, mientras entre los inactivos la asistencia escolar trepa el 76%.

El informe del diario, concluye diciendo que "el desempleo juvenil se concentra en los

grupos sociales más vulnerables, en especial en las mujeres y en los menos educados, la mayoría son de hogares de bajos recursos, sumidos en una situación de pobreza. El grupo más vulnerable lo constituyen "los 320.000 jóvenes de 15 a 19 años que no trabajan, no buscan trabajo ni estudian".

A partir del análisis general de la población de 10 años y más de la encuesta permanente de hogares (EPH) de Mendoza, de los datos provisorios y preliminares correspondientes al tercer trimestre 2006: se puede inferir que el grupo de 10 a 19 años es quien posee la menor tasa de empleo (9,8%), -teniendo en cuenta obviamente que en esta franja se encuentra el segmento de niños, que no debe trabajar - y la mayor tasa de desocupación (10,1%). Esto coincide con los porcentajes mostrados en el artículo del diario el Clarín, presentado anteriormente.

Con respecto al nivel de educación alcanzado la mayor cantidad de ocupados posee secundario completo o más (55,2%), y en tanto que la mayor cantidad de desocupados se encuentra en quienes alcanzaron desde Primario completo a Secundario completo (70,9%).

Tanto la tasa de actividad como la de empleo aumentan a medida que lo hace el nivel educativo alcanzado. Quienes se encuentren mejor posicionados son los que poseen Superior / Universitario, completo, independientemente del sexo. En el otro extremo se encuentra el grupo que no posee instrucción o tiene primario incompleto independientemente del sexo, posee las menores tasas de actividad y empleo con altas tasas de desocupación

III. d. 4. Ingresos de los jóvenes mendocinos

Cuando se trata de jóvenes se presume que el ingreso percibido por ellos es un complemento del ingreso del hogar, sin embargo actualmente gran parte de la población joven ya tiene compromisos familiares por lo que su ingreso constituye la fuente de ingresos de sus propios hogares.

III. e. El Sector laboral informal en la Provincia de Mendoza

Una de las principales dificultades que enfrentan los jóvenes mendocinos en el mercado de trabajo es la informalidad o el llamado trabajo en negro. Este fenómeno se relaciona en gran medida con que muchos jóvenes trabajan en relación de dependencia en empleos ligados al negocio familiar.

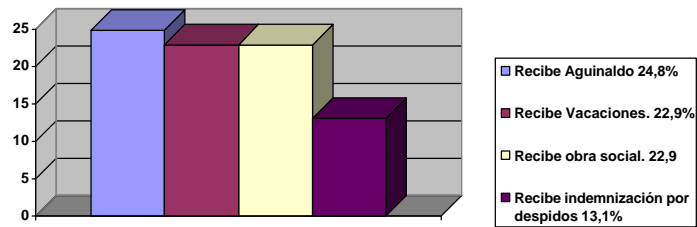
Otro aspecto importante a ser incorporado en la elaboración de los perfiles del empleo juvenil es el que se relaciona con la posición que los jóvenes ocupan en el hogar de pertenencia, debido a que esta variable se encuentra estrechamente relacionada con el tipo de responsabilidades asumidas en el grupo doméstico. Los jefes de hogar jóvenes tiene la es la misma necesidad que un adulto de generar ingresos para la subsistencia obliga al jefe a desarrollar actividades económicas informales de baja productividad, a través de las cuales sale del desempleo abierto y de la ausencia de ingresos que esta situación provoca, aunque no de las condiciones de precariedad laboral.¹⁰

Situación laboral de los jóvenes en Mendoza

Situación laboral	
Recibe Aguinaldo	24.8%
Recibe Vacaciones	22.9%
Recibe obra social	22.9%
Recibe indemnización por despidos	13.1%

Fuente: Elaboración propia

¹⁰ Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales "Diagnóstico del desempleo juvenil"



Estos porcentajes en relación años anteriores han disminuido en la provincia de Mendoza en los últimos años, se debe a los mayores controles ejercidos por la subsecretaría de trabajo y por los respectivos gremios. Este mayor control además se traduce en una disminución en la demanda de mano de obra de jóvenes en dificultades, y una mayor carga horaria para los trabajadores que ya se encuentran desarrollando actividades en la empresa. El empresario prefiere cargar con horas extras a los empleados que posee en actividad que tomar el riesgo y el costo de contratar un nuevo empleado. (La legislación laboral introduce distorsiones al establecer, por ejemplo, un salario mínimo que no toma en cuenta las diferencias de productividad entre los jóvenes sin experiencia y los adultos con experiencia laboral, por lo que las empresas, en muchos casos, prefieren contratar personas con mayor edad y experiencia).

PEA joven ¹¹

Cantidad de horas trabajadas	
Más de 45 horas semanales. (Más de 8 horas semanales)	31%
Entre 36 y 45 horas semanales.	19%
Entre 16 a 35 horas	26%
Hasta 15 horas.	24%

¹¹ Trabajo realizado por NUMERAL Marketing y Research para la Municipalidad de Mendoza. Coordinación general de la juventud

La cantidad de horas promedio trabajadas por semana por los jóvenes mendocinos es importante analizar con el fin de analizar si estos jóvenes tienen o no posibilidades de continuar con su preparación académica. Cabe resaltar que:

- Gran parte de la población joven que trabaja alrededor de 30 horas semanales, se encuentra satisfecha ya que ello le permite compartir el trabajo con la capacitación académica, con la posibilidad de proseguir en la acumulación de capital humano, elemento imprescindible para incrementar la productividad y los ingresos en un corto.
- Los jóvenes que trabajan más (48 horas semanales) incluyendo los sábados. Son jóvenes que en su mayoría quedan imposibilitados a continuar sus estudios, lo que se podría compensar de alguna manera con la formación, capacitación o instrucción en el lugar de trabajo, necesario e indispensable pero que en realidad no es una práctica muy difundida en nuestro país.
- Cabe recalcar que según las definiciones establecidas en la primera parte del trabajo, el 50 % de los jóvenes del Gran Mendoza están sub-ocupados, ya que trabajan menos de 35 horas semanales.

III. f. Escolaridad versus Trabajo

Uno de los temas que va de la mano cuando de población joven se trata es el de su capacitación formal.

Para tener una buena inserción en el mercado laboral, un aspecto gravitante lo constituye el grado de instrucción alcanzada en el sistema de enseñanza formal.

La relación entre escolaridad y trabajo es muy clara: a mayor escolaridad, mayor posibilidad de obtener trabajo, obtener un mejor salario y en general mejores

condiciones laborales (aunque no se da en todos los casos).

Al considerar el nivel educativo de los desempleados se observa que el desempleo parece afectar en mayor medida a los jóvenes menos calificados. La incidencia del desempleo entre los jóvenes sin estudios secundarios completos es superior a la que recae sobre los jóvenes que completaron dichos estudios. Asimismo, entre los jóvenes con estudios universitarios completos la tasa de desempleo disminuye comparativamente. Por su parte, es interesante señalar que la mejora en los niveles educativos se constata también en la composición del desempleo, mientras que un 54,8% de los adultos desempleados no completaron o no accedieron al ciclo de enseñanza secundaria, en los jóvenes desempleados (excluidos los adolescentes) ese porcentaje desciende a 44,4%.¹²

E cuanto a la concurrencia al sistema de educación formal, una importante proporción de los jóvenes desempleados con bajo nivel de educación no asiste a establecimientos educativos; reflejando con ello la disyuntiva entre la necesidad de hallar empleo y las posibilidades de continuar con los estudios. Esta tensión entre educación y trabajo tiende a agudizarse aún más en los adolescentes, entre quienes la inserción temprana tiende a obstaculizar la formación de las calificaciones requeridas por el mismo mercado de trabajo. Solo 4 de cada 10 desempleados de ese segmento asisten a establecimientos educativos, en su mayoría de enseñanza secundaria.

Los jóvenes con nivel de instrucción «hasta secundaria incompleta» que participan activamente en el mercado trabajo dejan los estudios en una proporción notablemente superior a la de los jóvenes que no lo integran.

Se verifica, de este modo, que la incorporación temprana al mundo de trabajo por parte de los jóvenes es un factor relevante que condiciona la culminación de los estudios requeridos para el acceso a un empleo de calidad. Como se verá a continuación, esta problemática es una de las más preocupantes, ya que condiciona la inserción laboral futura del joven, reproduciendo con ello las condiciones de pobreza y

¹² Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales "Diagnóstico del desempleo juvenil"

exclusión.

El 38.8% de los jóvenes de Mendoza que actualmente no está estudiando actualmente, dice que lo hace por que debe trabajar .El 74.5% de los jóvenes que trabajan en la provincia de Mendoza volverían a estudiar si tuvieran la oportunidad. El 21.8% de los jóvenes que actualmente asisten a un establecimiento educativo en la provincia de Mendoza, además trabajan.

De los jóvenes de la provincia de Mendoza que no asisten actualmente a un establecimiento educativo el 38.8% tampoco trabaja.¹³

IV. INVESTIGACION DE CAMPO

A efectos del estudio empírico de esta primer etapa del informe de Primer Empleo en la provincia de Mendoza, se realizaron 200 (doscientas) encuestas (definidas de acuerdo al presupuesto asignado para tales tareas de campo buscando la mayor representatividad posible) en la zona del Gran Mendoza en jóvenes , hombres y mujeres, de entre 15 a 28 años, de distintos estratos socioeconómicos para determinar sus inquietudes y percepciones en temas vinculados a la búsqueda de su primer empleo o bien en caso de encontrarse trabajando su situación futura y proyecciones. La metodología fueron encuestas aleatorias de respuestas dirigidas y abiertas de manera exhaustiva.

De acuerdo a los objetivos de información planteados para la realización del primer capítulo de la investigación pertinente al proyecto, se arribó a la siguiente información:

¹³ Trabajo realizado por NUMERAL Marketing y Research para la Municipalidad de Mendoza. Coordinación general de la juventud

A. INFORMACIÓN DE LA MUESTRA.

1. Lugar de Residencia:

El 60 % de los entrevistados posee residencia en la Capital de la provincia de Mendoza, y el 40% restante se distribuye uniformemente (8% respectivamente) en las zonas de Guaymallén, Godoy Cruz, Maipú, Las Heras y Luján de Cuyo dado que previamente a la realización de las encuestas se pautó esa cuota de muestreo por zonas.

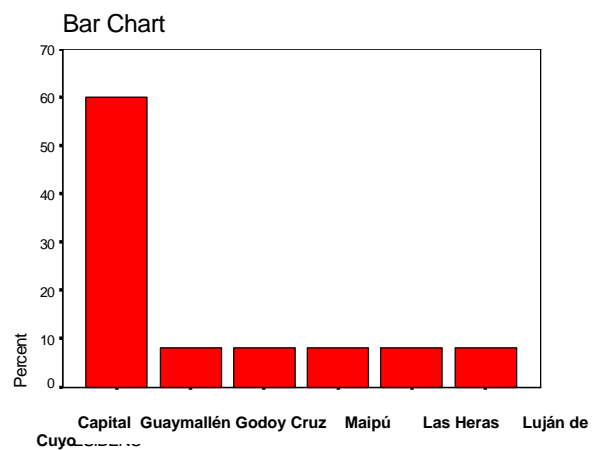
Los números de referencia de los datos son:

1. Capital.
2. Guaymallén.
3. Godoy Cruz.
4. Maipú.
5. Las Heras
6. Luján de Cuyo.

LUGAR DE RESIDENCIA DE LOS ENCUESTADOS

RESIDENC

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	1,00	120	60,0	60,0	60,0
	2,00	16	8,0	8,0	68,0
	3,00	16	8,0	8,0	76,0
	4,00	16	8,0	8,0	84,0
	5,00	16	8,0	8,0	92,0
	6,00	16	8,0	8,0	100,0
Total		200	100,0	100,0	
Total		200	100,0		



2. Edad:

Se realizaron encuestas solamente a personas de entre 15 a 28 años, donde la muestra final resultó con un 56,5 % del rango de edad entre 15 a 20 años y de 43 % del rango de edad entre 21 a 28 años.

Los números de referencia de los datos son:

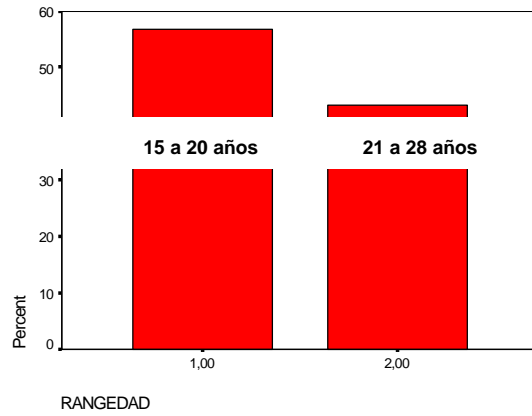
1. Rango de 15 a 20 años.
2. Rango de 21 a 28 años.

EDAD DE LA MUESTRA ENCUESTADA

RANGEDAD

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	1,00	113	56,5	56,8	56,8
	2,00	86	43,0	43,2	100,0
	Total	199	99,5	100,0	
Missing	System Missing	1	,5		
	Total	1	,5		
Total		200	100,0		

Bar Chart



3. Sexo:

El sexo de la muestra correspondió a un 49,5% de Hombres y un 50.5% de Mujeres de acuerdo a lo pautado en la cuota de muestreo para la representatividad del muestreo y la investigación.

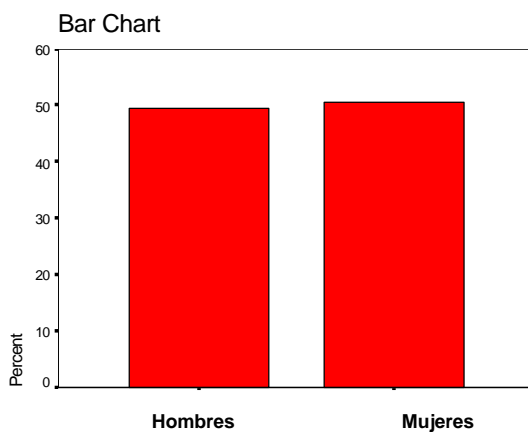
Los números de referencia de los datos son:

1. Hombres
2. Mujeres.

SEXO DE LA MUESTRA ENCUESTADA

SEXO

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	1,00	99	49,5	49,5	
	2,00	101	50,5	50,5	100,0
Total		200	100,0	100,0	



4. Nivel de instrucción de padre y madre del entrevistado:

En cuanto al nivel de educación, formación o instrucción del padre y madre del entrevistado, nos encontramos respecto de las madres con un 34 % con secundario completo y un 26 % con universitario completo, estando el resto de la muestra repartido entre terciario completo (12,5%) y secundario incompleto (10%) principalmente.

En cuanto a los padres de los entrevistados, la muestra arrojó un 36 % y un 32,5 %

de educación secundaria completa y universitaria completa respectivamente, encontrándose el resto de la muestra dividida en porcentajes menores al 10 % entre universitarios, terciarios y secundarios incompletos.

Los números de referencia de los datos son:

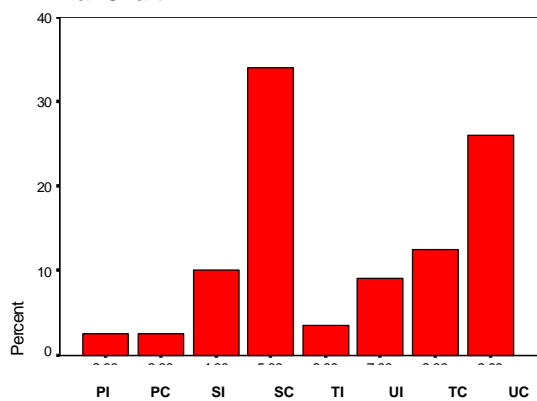
1. Sin Instrucción.
2. Primario completo. PC
3. Primario incompleto. PI
4. Secundario incompleto. SI
5. Secundario completo.SC
6. Terciario incompleto. TI
7. Universitario incompleto. UI
8. Terciario completo.TC
9. .Universitario completo. UC

NIVEL DE INSTRUCCIÓN MADRE DEL ENTREVISTADO

EDUMADRE

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	2,00	5	2,5	2,5	2,5
	3,00	5	2,5	2,5	5,0
	4,00	20	10,0	10,0	15,0
	5,00	68	34,0	34,0	49,0
	6,00	7	3,5	3,5	52,5
	7,00	18	9,0	9,0	61,5
	8,00	25	12,5	12,5	74,0
	9,00	52	26,0	26,0	100,0
	Total	200	100,0	100,0	
Total		200	100,0		

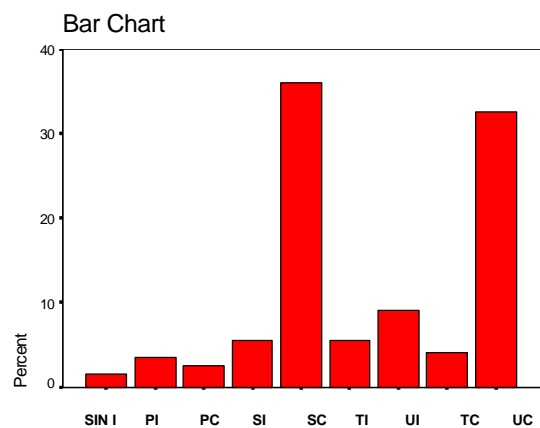
Bar Chart



NIVEL DE INSTRUCCIÓN PADRE DEL ENTREVISTADO

EDUPADRE

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	1,00	3	1,5	1,5	1,5
	2,00	7	3,5	3,5	5,0
	3,00	5	2,5	2,5	7,5
	4,00	11	5,5	5,5	13,0
	5,00	72	36,0	36,0	49,0
	6,00	11	5,5	5,5	54,5
	7,00	18	9,0	9,0	63,5
	8,00	8	4,0	4,0	67,5
	9,00	65	32,5	32,5	100,0
Total	200	100,0	100,0		
Total	200	100,0			



5. Nivel de instrucción del entrevistado:

Respecto al nivel de instrucción y formación de los encuestados, la muestra tomada resultó con un 58% de jóvenes con universitario incompleto en proceso de terminación (no se trata de abandonos del proceso universitario), un 20,5 % con secundario incompleto y un 11,5 % con secundario completo.

Los números de referencia de los datos son:

1. Sin Instrucción.
2. Primario completo. PC
3. Primario incompleto. PI
4. Secundario incompleto. SI
5. Secundario completo.SC

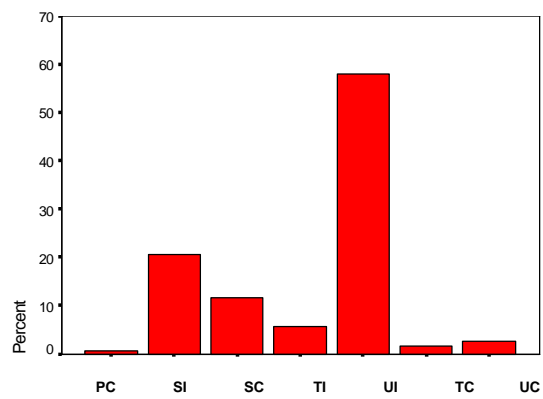
6. Terciario incompleto. TI
7. Universitario incompleto. UI
8. Terciario completo. TC
9. Universitario completo. UC

NIVEL DE INSTRUCCIÓN DE LOS ENCUESTADOS.

EDUENTRE

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	3,00	1	,5	,5	,5
	4,00	41	20,5	20,5	21,0
	5,00	23	11,5	11,5	32,5
	6,00	11	5,5	5,5	38,0
	7,00	116	58,0	58,0	96,0
	8,00	3	1,5	1,5	97,5
	9,00	5	2,5	2,5	100,0
	Total	200	100,0	100,0	
Total		200	100,0		

Bar Chart



6. Ocupación actual del jefe/a de familia:

Respecto de la ocupación actual del jefe/a de la familia del entrevistado, la muestra de 200 encuestas arroja un resultado de 33 % de la muestra con actividad profesional, un 31 % con actividad de empleado/a administrativo y el 18 % de la muestra son comerciantes.

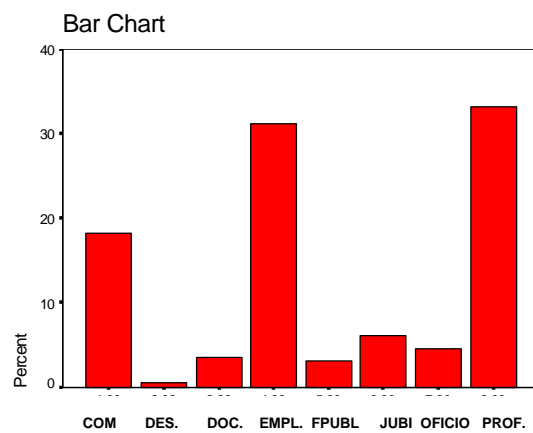
Los números de referencia de los datos son:

1. Comerciante.
2. Desocupado.
3. Docente.
4. Empleado administrativo.
5. Función Pública
6. Jubilado/a.
7. Oficio.
8. Profesional.

OCUPACION DEL JEFE DE FAMILIA

OCJEFLIA

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid				
1,00	36	18,0	18,1	18,1
2,00	1	,5	,5	18,6
3,00	7	3,5	3,5	22,1
4,00	62	31,0	31,2	53,3
5,00	6	3,0	3,0	56,3
6,00	12	6,0	6,0	62,3
7,00	9	4,5	4,5	66,8
8,00	66	33,0	33,2	100,0
Total	199	99,5	100,0	
Missing				
System Missing	1	,5		
Total	1	,5		
Total	200	100,0		



7. Ocupación del entrevistado:

El 78,5 % de la muestra encuestada posee como actividad actual la de ser estudiante en ámbito secundario y universitario (42,5 % y 67,5% respectivamente) y un 13,5 % es empleado administrativo en relación de dependencia. Solamente un 2 % realiza tareas laborales y también estudia.

Los números de referencia de los datos son:

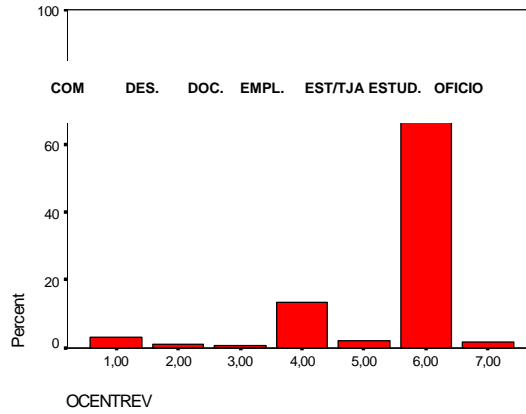
1. Comerciante.
2. Desocupado.
3. Docente.
4. Empleado administrativo.
5. Estudia y Trabaja.
6. Estudiante.
7. Oficio.

OCUPACION DEL ENTREVISTADO

OCENTREV

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	1,00	6	3,0	3,0	3,0
	2,00	2	1,0	1,0	4,0
	3,00	1	,5	,5	4,5
	4,00	27	13,5	13,5	18,0
	5,00	4	2,0	2,0	20,0
	6,00	157	78,5	78,5	98,5
	7,00	3	1,5	1,5	100,0
	Total	200	100,0	100,0	
Total		200	100,0		

Bar Chart



**B. DATOS RELEVADOS ANTE LAS DISTINTAS PROPUESTAS
CONSULTADAS A LA MUESTRA .**

- EN CUANTO A LA PROYECCIÓN AL TERMINAR DE ESTUDIAR:

1. ¿Cómo te imaginas cuando termines de estudiar?

Ante la pregunta de proyección en cuanto a lo que se imaginan los jóvenes realizando cuando terminen de estudiar, un 58,5% respondió que se imagina trabajando en una empresa u organismo, un 23 % con un emprendimiento propio y 16 % perfeccionando o actualizando sus estudios.

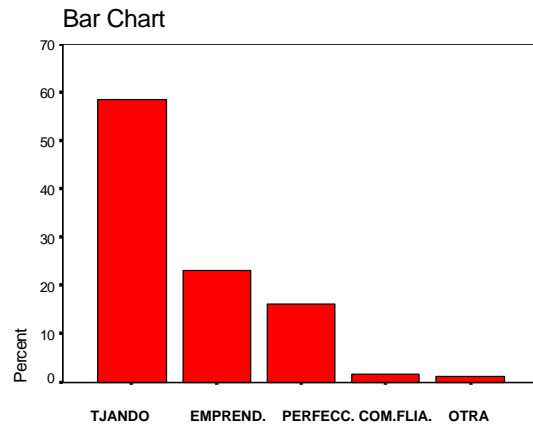
Los números de referencia de los datos son:

1. Trabajando.
2. Con un emprendimiento propio.
3. Perfeccionando estudios.
4. Ayudando en la actividad comercial de mi familia.
5. Otra alternativa (¿Cuál?).

PROYECCIÓN DESPUES DE ESTUDIAR

IMAGDPS

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	1,00	117	58,5	58,5	58,5
	2,00	46	23,0	23,0	81,5
	3,00	32	16,0	16,0	97,5
	4,00	3	1,5	1,5	99,0
	5,00	2	1,0	1,0	100,0
	Total	200	100,0	100,0	
Total		200	100,0		



- EN CUANTO A LO QUE CONSIDERAN NECESARIO PARA CONSEGUIR UN TRABAJO:

2. ¿Qué es necesario para conseguir un trabajo? Y ¿En segundo lugar?

La muestra tomada de jóvenes entre 15 a 28 años, considera necesario en primer lugar para conseguir trabajo acceder a estudio universitarios (53%) , saber o conocer un oficio (20%) y 18% de los jóvenes considera importante contar con contactos o relaciones personales para acceder a un trabajo.

En segundo lugar, el 29% de los entrevistas considera importante poseer conocimientos de idiomas y nuevamente la necesidad de estudios universitarios y contactos o relaciones personales.

Los números de referencia de los datos son:

1. Estudios Universitarios.

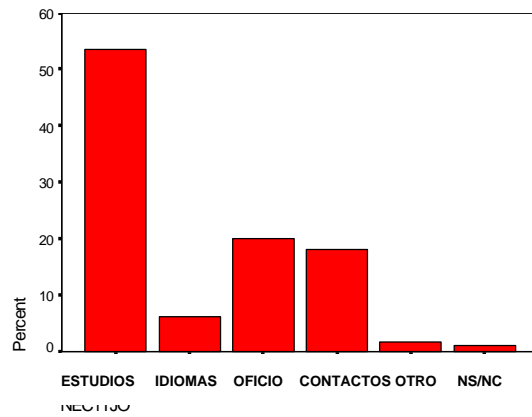
2. Conocimiento de idiomas.
3. Saber un oficio.
4. Contacto/Relaciones personales.
5. Otros.
6. Ns/Nc

EN PRIMER LUGAR CONSIDERAN QUE SE NECESITA:

NEC1TJO

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid 1,00	107	53,5	53,5	53,5
2,00	12	6,0	6,0	59,5
3,00	40	20,0	20,0	79,5
4,00	36	18,0	18,0	97,5
5,00	3	1,5	1,5	99,0
6,00	2	1,0	1,0	100,0
Total	200	100,0	100,0	

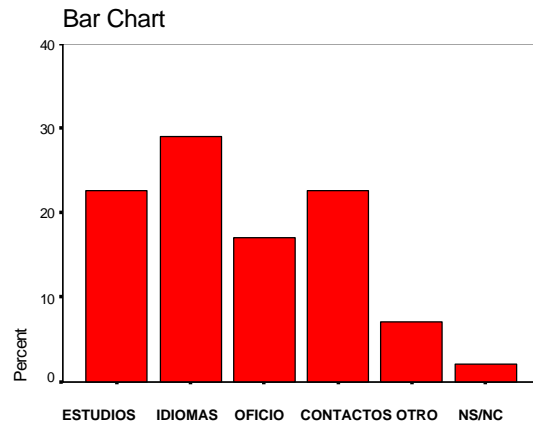
Bar Chart



EN SEGUNDO LUGAR CONSIDERAN SE NECESITA:

NEC2TJO

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	1,00	45	22,5	22,5	22,5
	2,00	58	29,0	29,0	51,5
	3,00	34	17,0	17,0	68,5
	4,00	45	22,5	22,5	91,0
	5,00	14	7,0	7,0	98,0
	6,00	4	2,0	2,0	100,0
Total		200	100,0	100,0	



- EN CUANTO A: ¿QUIEN PIENSAN QUE DEBEN SOLUCIONAR Ò FACILITAR LA SALIDA LABORAL?

3. ¿La inserción profesional es un tema que por quién debe ser solucionada?

Para los jóvenes entrevistados, la inserción profesional (o salida laboral) posterior a estudios que se realicen o bien la generación de demanda para acceder a un trabajo debe ser solucionada o facilitada en primer opción por el Gobierno (30%), Gobierno-Universidades-Empresa en conjunto (27,5%) aunque reconociendo en un 10,5% que también depende de cada uno en como diseña su búsqueda laboral de acuerdo a sus intereses y perfil personal.

En segunda opción, la facilitación de acceso al mercado laboral en un 33 % depende de cada uno y 20% nuevamente el Gobierno.

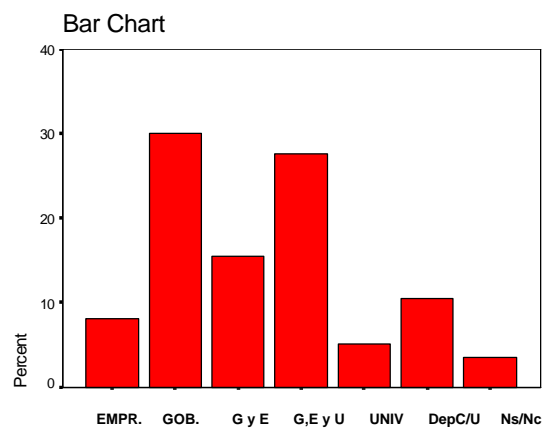
Los números de referencia de los datos son:

1. Las empresas.
2. El Gobierno.
3. El Gobierno en conjunto con las empresas.
4. Gobierno, Empresa y Universidades.
5. Las universidades.
6. Depende de cada uno.
7. Ns/Nc.

**SALIDA LABORAL / INSERCIÓN LABORAL SOLUCIONADA
(PRIMERA RESPUESTA) POR:**

SOLX1

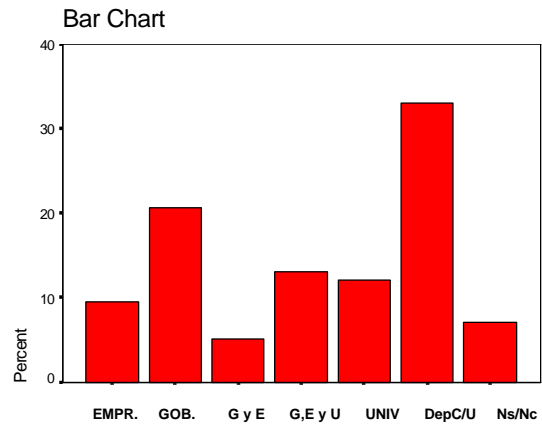
		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	1,00	16	8,0	8,0	8,0
	2,00	60	30,0	30,0	38,0
	3,00	31	15,5	15,5	53,5
	4,00	55	27,5	27,5	81,0
	5,00	10	5,0	5,0	86,0
	6,00	21	10,5	10,5	96,5
	7,00	7	3,5	3,5	100,0
	Total	200	100,0	100,0	
Total		200	100,0		



INSERCIÓN PROFESIONAL (2DA. RESPUESTA) POR:

SOLX2

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	1,00	19	9,5	9,5	9,5
	2,00	41	20,5	20,5	30,0
	3,00	10	5,0	5,0	35,0
	4,00	26	13,0	13,0	48,0
	5,00	24	12,0	12,0	60,0
	6,00	66	33,0	33,0	93,0
	7,00	14	7,0	7,0	100,0
Total		200	100,0	100,0	
Total		200	100,0		



-EN CUANTO AL TIEMPO QUE REQUIERE UNA BUSQUEDA LABORAL:

4. ¿Cuánto demora en tu experiencia una búsqueda laboral?

En la experiencia de búsqueda de trabajo de la muestra, el 25 % indica que ha demorado más de 3 meses y entre el 24 y 24,5 % entre 1 a 3 meses.

La demora de la búsqueda en menos de un mes solo fue indicada por el 13 % de los encuestados.

Los números de referencia de los datos son:

1. Más de 3 meses.
2. De 2 a 3 meses.
3. De 1 a 2 meses.
4. Menos de 1 mes.

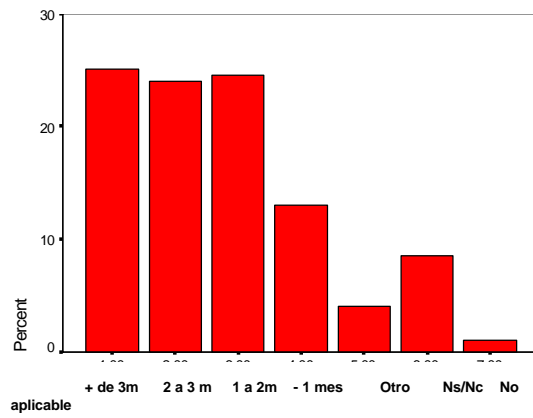
- 5. Otro.
- 6. Ns/Nc
- 7. No aplicable.

TIEMPO DE BUSQUEDA LABORAL

TPOBUSQU

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid 1,00	50	25,0	25,0	25,0
2,00	48	24,0	24,0	49,0
3,00	49	24,5	24,5	73,5
4,00	26	13,0	13,0	86,5
5,00	8	4,0	4,0	90,5
6,00	17	8,5	8,5	99,0
7,00	2	1,0	1,0	100,0
Total	200	100,0	100,0	
Total	200	100,0		

Bar Chart



- EN CUANTO A LA FACILIDAD O DIFICULTAD PARA CONSEGUIR TRABAJO:

5. ¿Es fácil o difícil encontrar trabajo? ¿Por qué razón?

En cuanto a la dificultad o facilidad para encontrar trabajo o acceder al mercado laboral, los jóvenes encuestados indican en un 58% que es difícil y un 41,5% que es fácil acceder a un trabajo.

Las razones de los que indican que es difícil acceder al mercado laboral está dada por las exigencias requeridas en las empresas en cuanto a experiencia, la baja demanda de puestos laborales y la cantidad de personas que ofrecen la prestación de sus servicios para las organizaciones.

Las razones de los que indican que es fácil acceder a un trabajo es que perciben o ven que existe demanda por personal calificado, dependiendo de la actitud de cada uno respecto a la búsqueda y predisposición para la búsqueda laboral y la posibilidad de contar con relaciones personales o contactos que facilitan los canales para encontrar un puesto laboral.

En porcentajes, las razones fueron: Mucha oferta de personal (17,5%), Exigencias requeridas (12.5%) y Experiencia (9%).

En la experiencia de búsqueda de trabajo de la muestra, el 25 % indica que ha demorado más de 3 meses y entre el 24 y 24,5 % entre 1 a 3 meses.

La demora de la búsqueda en menos de un mes solo fue indicada por el 13 % de los encuestados.

Los números de referencia de los datos son:

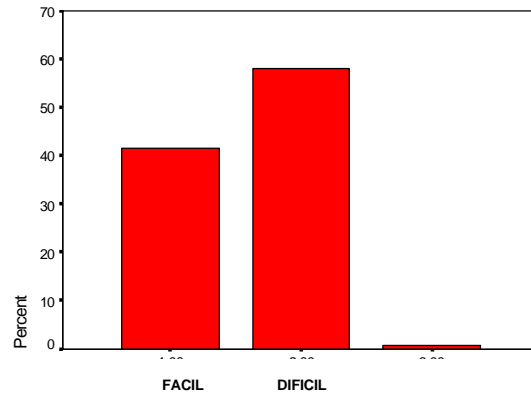
1. Es fácil encontrar trabajo.
2. Es difícil encontrar trabajo.

¿ES FACIL O DIFICIL ENCONTRAR TRABAJO?

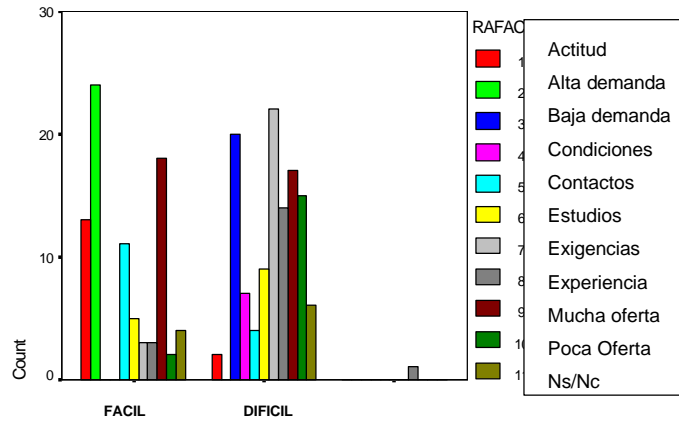
FACILDIF

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	1,00	83	41,5	41,5	41,5
	2,00	116	58,0	58,0	99,5
	3,00	1	,5	,5	100,0
Total		200	100,0	100,0	
Total		200	100,0		

Bar Chart



RAZONES POR LAS QUE ES FACIL O DIFICIL ENCONTRAR TRABAJO.



RAFACDIF

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	1,00	15	7,5	7,5	7,5
	2,00	24	12,0	12,0	19,5
	3,00	20	10,0	10,0	29,5
	4,00	7	3,5	3,5	33,0
	5,00	15	7,5	7,5	40,5
	6,00	14	7,0	7,0	47,5
	7,00	25	12,5	12,5	60,0
	8,00	18	9,0	9,0	69,0
	9,00	35	17,5	17,5	86,5
	10,00	17	8,5	8,5	95,0
	11,00	10	5,0	5,0	100,0
Total		200	100,0	100,0	

- EN CUANTO A SUS ASPIRACIONES:

6. ¿Cómo te imaginas cuando tengas 50 años?

Ante la consulta de tipo aspiracional realizada a los jóvenes en cuanto a cómo se imaginan cuando tengan 50 años, la primer respuesta que indicaron con un 51,5 % fue la de poseer una familia formada y un 12% como empresario. Disfrutando la vida fue otra respuesta (8%) al igual que viajando por el mundo (7%) y en un 5,5% interesados en seguir perfeccionando estudios o actualizándose.

La segunda respuesta se concentró en variables como la de estar trabajando (13,5%) y en un 12 % perfeccionando sus estudios o actualizándose.

Ante la tercera opción de respuesta, los jóvenes indicaron nuevamente sus preferencias por encontrarse disfrutando de la vida (28,5%) y viajando por el mundo (20,5%).

Los números de referencia de los datos son:

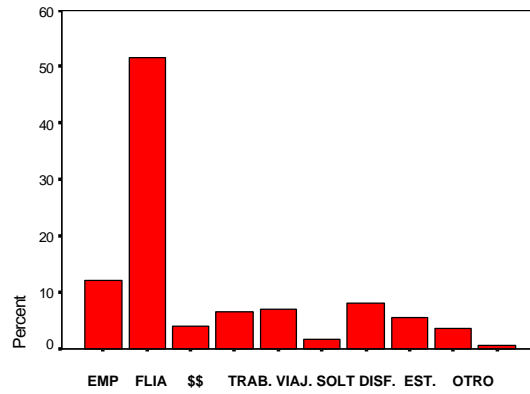
1. Como empresario.
2. Con una familia formada.
3. Ganando mucho dinero.
4. Trabajando en una empresa.
5. Viajando por el mundo
6. Soltero/a
7. Disfrutando la vida.
8. Estudiando/Perfeccionándome.
9. Otros.

Aspiraciones a los 50 años - Primera respuesta.

IMAG501

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	1,00	24	12,0	12,0	12,0
	2,00	103	51,5	51,5	63,5
	3,00	8	4,0	4,0	67,5
	4,00	13	6,5	6,5	74,0
	5,00	14	7,0	7,0	81,0
	6,00	3	1,5	1,5	82,5
	7,00	16	8,0	8,0	90,5
	8,00	11	5,5	5,5	96,0
	9,00	7	3,5	3,5	99,5
	20,00	1	,5	,5	100,0
	Total	200	100,0	100,0	
Total	200	100,0			

Bar Chart

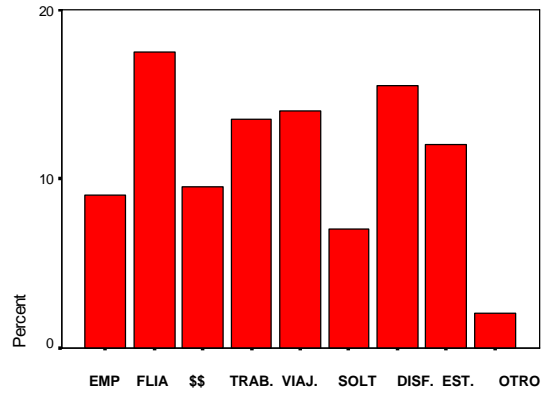


Aspiraciones a los 50 años - Segunda respuesta.

IMAG502

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	1,00	18	9,0	9,0	9,0
	2,00	35	17,5	17,5	26,5
	3,00	19	9,5	9,5	36,0
	4,00	27	13,5	13,5	49,5
	5,00	28	14,0	14,0	63,5
	6,00	14	7,0	7,0	70,5
	7,00	31	15,5	15,5	86,0
	8,00	24	12,0	12,0	98,0
	9,00	4	2,0	2,0	100,0
	Total	200	100,0	100,0	
Total		200	100,0		

Bar Chart

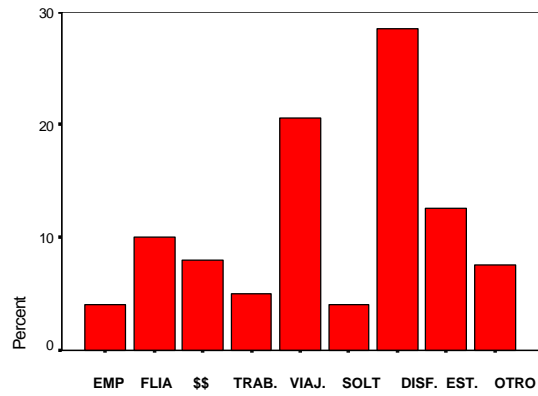


Aspiraciones a los 50 años - Tercera respuesta.

IMAG503

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	1,00	8	4,0	4,0	4,0
	2,00	20	10,0	10,0	14,0
	3,00	16	8,0	8,0	22,0
	4,00	10	5,0	5,0	27,0
	5,00	41	20,5	20,5	47,5
	6,00	8	4,0	4,0	51,5
	7,00	57	28,5	28,5	80,0
	8,00	25	12,5	12,5	92,5
	9,00	15	7,5	7,5	100,0
Total		200	100,0	100,0	
Total		200	100,0		

Bar Chart



- EN CUANTO A LA RELACIÓN ENTRE ESTUDIAR Y ACCEDER AL MERCADO

LABORAL:

7. ¿Qué relación existe entre poseer educación y conseguir trabajo?

La muestra resaltó una muy alta relación entre tener educación académica y conseguir trabajo en un 63%, con un 21,5 % que la considera una relación alta y un 11 % lo considera relación media dado que las variables que juegan en distintas ocasiones a la hora de la definición de un puesto laboral pasan también por la experiencia laboral y los contactos o relaciones personales que posea el postulante.

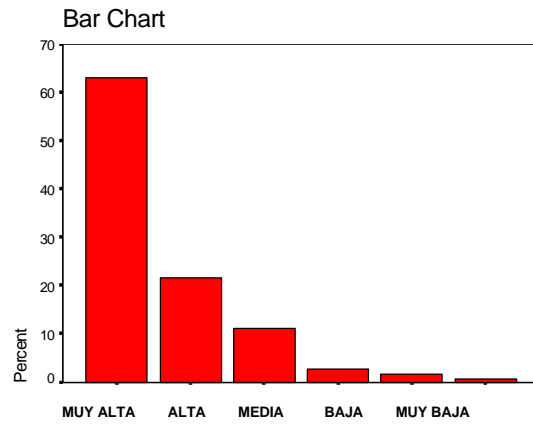
Los números de referencia de los datos son:

1. Muy alta relación.
2. Alta.
3. Media.
4. Baja.
5. Muy baja.

RELACIÓN ENTRE ESTUDIOS Y POSEER TRABAJO.

EDUYTJO

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	1,00	126	63,0	63,0	63,0
	2,00	43	21,5	21,5	84,5
	3,00	22	11,0	11,0	95,5
	4,00	5	2,5	2,5	98,0
	5,00	3	1,5	1,5	99,5
	6,00	1	,5	,5	100,0
	Total	200	100,0	100,0	
Total		200	100,0		



- EN CUANTO A LOS ASPECTOS IMPORTANTES PARA CONSEGUIR TRABAJO:

8. Señalar por favor tres aspectos importantes para conseguir trabajo o cambiar de trabajo.

La concentración de respuestas en cuanto a tres aspectos para conseguir trabajo o poder cambiar del trabajo actual estuvieron dadas en un 47,5 % por poseer estudios universitarios, un 16% la actitud o predisposición para el diseño de la búsqueda laboral y en un 10,5% contar con contactos o relaciones personales que faciliten la inserción laboral.

En el segundo aspecto importante para acceder a una posición laboral se indicó en un 18,5 % (aparte también de los estudios y actitud nuevamente) el poseer experiencia laboral o antecedentes de trabajos realizados.

En el tercer aspecto considerado como necesario para conseguir trabajo se indica en un 9 % la importancia de la presencia de la persona interesada en trabajar

nuevamente con las variables de estudios, actitud y experiencia.

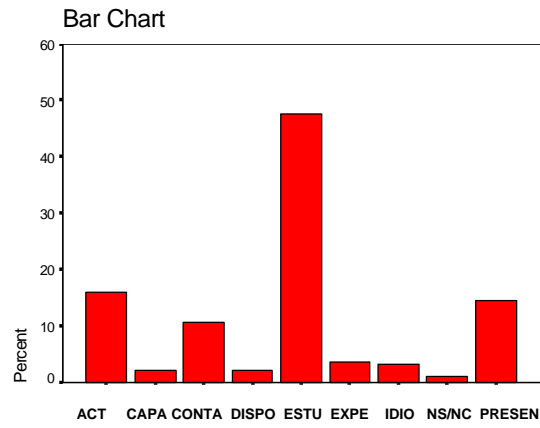
Los números de referencia de los datos son:

1. Actitud.
2. Capacitación /competencias.
3. Contactos/Relaciones personales.
4. Disponibilidad horaria.
5. Estudios.
6. Experiencia.
7. Idiomas.
8. Ns/nc
9. Presencia.

ASPECTOS PARA CONSEGUIR TRABAJO (1ERA. RESPUESTA)

CNSETJO1

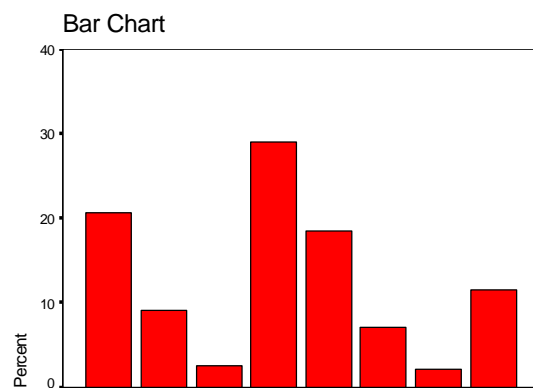
		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	1,00	32	16,0	16,0	16,0
	2,00	4	2,0	2,0	18,0
	3,00	21	10,5	10,5	28,5
	4,00	4	2,0	2,0	30,5
	5,00	95	47,5	47,5	78,0
	6,00	7	3,5	3,5	81,5
	7,00	6	3,0	3,0	84,5
	8,00	2	1,0	1,0	85,5
	9,00	29	14,5	14,5	100,0
	Total	200	100,0	100,0	
Total		200	100,0		



ASPECTOS PARA CONSEGUIR TRABAJO (2DA. RESPUESTA)

CNSETJO2

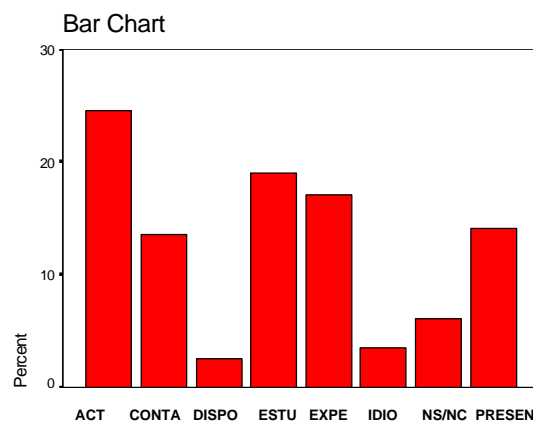
		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	1,00	41	20,5	20,5	20,5
	3,00	18	9,0	9,0	29,5
	4,00	5	2,5	2,5	32,0
	5,00	58	29,0	29,0	61,0
	6,00	37	18,5	18,5	79,5
	7,00	14	7,0	7,0	86,5
	8,00	4	2,0	2,0	88,5
	9,00	23	11,5	11,5	100,0
	Total	200	100,0	100,0	
Total	200	100,0			



ASPECTOS PARA CONSEGUIR TRABAJO (3ERA. RESPUESTA)

CNSETJO3

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	1,00	49	24,5	24,5	24,5
	3,00	27	13,5	13,5	38,0
	4,00	5	2,5	2,5	40,5
	5,00	38	19,0	19,0	59,5
	6,00	34	17,0	17,0	76,5
	7,00	7	3,5	3,5	80,0
	8,00	12	6,0	6,0	86,0
	9,00	28	14,0	14,0	100,0
	Total	200	100,0	100,0	
Total		200	100,0		



- EN CUANTO A LA OPINION DE DISTINTOS ACTORES DE LA SOCIEDAD:

9. Opinión general del Gobierno, Empresas, Universidades, Escuelas y Organismos mixtos.

Se consulto a los jóvenes su opinión respecto a distintos entes y actores de nuestra sociedad.

Los números de referencia de los datos son:

1. Opinión Muy buena.
2. Opinión Buena.
3. Opinión Regular Positiva.
4. Opinión Regular Negativa.
5. Opinión Mala.
6. Opinión Muy Mala.
7. Ns/Nc.
8. No posee opinión.

Los resultados fueron los siguientes:

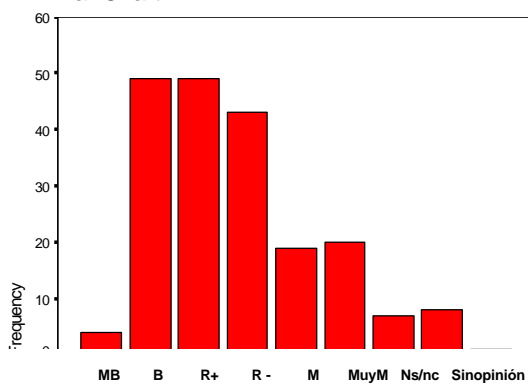
- a. Empresas: 49% opinión concentrada entre buena y "regular bien".
- b. Escuelas : 27% con opinión " regular bien" y 26 % con " regular mal"
- c. Gobierno: 28 % con opinión "regular bien", 23,5 % "regular mal" y 14,5 % buena.
- d. Organismos Mixtos: 25,5 % no posee opinión y 18 % opinión "regular bien".
- e. Universidades: 35,5 % opinión buena, 26% con opinión "regular bien" y 20,5 % con opinión muy buena.

OPINIÓN DE LAS EMPRESAS

OPEMPRES

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid 1,00	4	2,0	2,0	2,0
2,00	49	24,5	24,5	26,5
3,00	49	24,5	24,5	51,0
4,00	43	21,5	21,5	72,5
5,00	19	9,5	9,5	82,0
6,00	20	10,0	10,0	92,0
7,00	7	3,5	3,5	95,5
8,00	8	4,0	4,0	99,5
30,00	1	,5	,5	100,0
Total	200	100,0	100,0	
Total	200	100,0		

Bar Chart

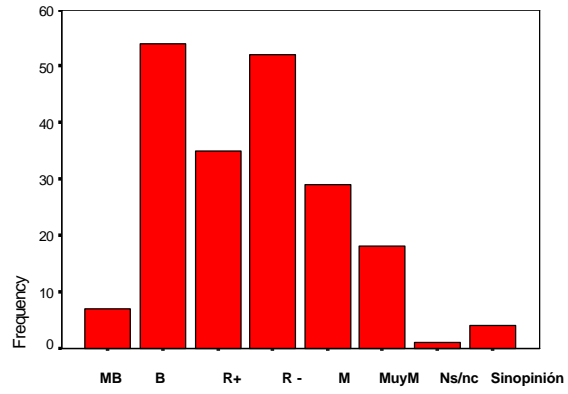


OPINIÓN DE LA ESCUELA

OPESCUELA

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	1,00	7	3,5	3,5	3,5
	2,00	54	27,0	27,0	30,5
	3,00	35	17,5	17,5	48,0
	4,00	52	26,0	26,0	74,0
	5,00	29	14,5	14,5	88,5
	6,00	18	9,0	9,0	97,5
	7,00	1	,5	,5	98,0
	8,00	4	2,0	2,0	100,0
	Total	200	100,0	100,0	
Total		200	100,0		

Bar Chart

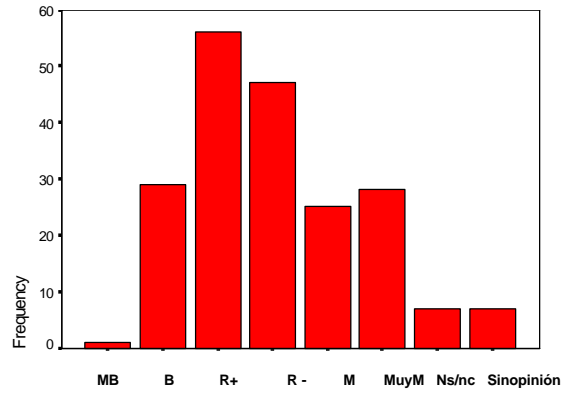


OPINIÓN DEL GOBIERNO

OPGOB

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	1,00	1	,5	,5	,5
	2,00	29	14,5	14,5	15,0
	3,00	56	28,0	28,0	43,0
	4,00	47	23,5	23,5	66,5
	5,00	25	12,5	12,5	79,0
	6,00	28	14,0	14,0	93,0
	7,00	7	3,5	3,5	96,5
	8,00	7	3,5	3,5	100,0
	Total	200	100,0	100,0	
Total		200	100,0		

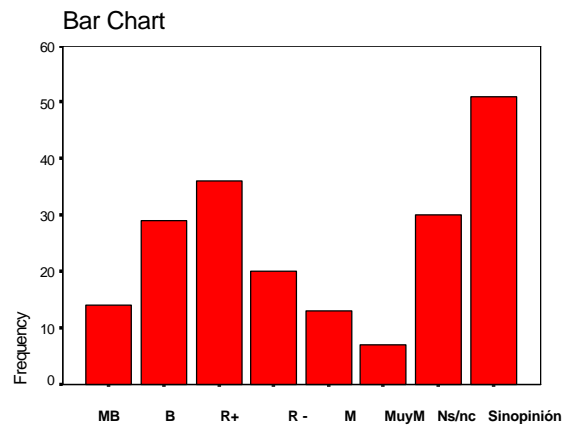
Bar Chart



OPINIÓN DE LOS ORGANISMOS MIXTOS

OPORMIXT

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	1,00	14	7,0	7,0	7,0
	2,00	29	14,5	14,5	21,5
	3,00	36	18,0	18,0	39,5
	4,00	20	10,0	10,0	49,5
	5,00	13	6,5	6,5	56,0
	6,00	7	3,5	3,5	59,5
	7,00	30	15,0	15,0	74,5
	8,00	51	25,5	25,5	100,0
Total	200	100,0	100,0		
Total	200	100,0			

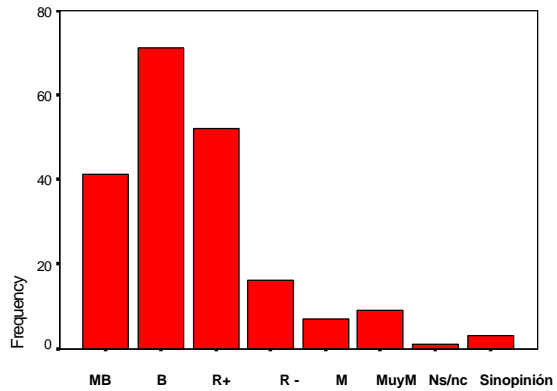


OPINIÓN DE LAS UNIVERSIDADES.

OPUNIVER

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	1,00	41	20,5	20,5	20,5
	2,00	71	35,5	35,5	56,0
	3,00	52	26,0	26,0	82,0
	4,00	16	8,0	8,0	90,0
	5,00	7	3,5	3,5	93,5
	6,00	9	4,5	4,5	98,0
	7,00	1	,5	,5	98,5
	8,00	3	1,5	1,5	100,0
	Total	200	100,0	100,0	
Total	200	100,0			

Bar Chart



- EN CUANTO LA CANTIDAD DE BÚSQUEDAS LABORALES CON ÉXITO Y SIN ÉXITO:

10. ¿Cuántas veces has intentado buscar trabajo (o bien si estás trabajando cuántas veces intentaste cambiar de trabajo) con éxito y cuántas sin éxito?

En su experiencia de búsqueda laboral con y sin éxito, los jóvenes indicaron en un 43% que no han considerado la cantidad de veces de búsqueda, en un 20,5 % indicaron que experimentaron una sola vez y con éxito la búsqueda y un 15,5% más de 3 veces con éxito en el reclutamiento.

Ante la consulta de casos sin éxito en la búsqueda, los encuestados en un 69% no tenían clara la cantidad de veces que fracasaron en su búsqueda, un 14% a fracasado más de 3 veces en la búsqueda y un 9 % con tasa de fracaso de una sola vez en la búsqueda.

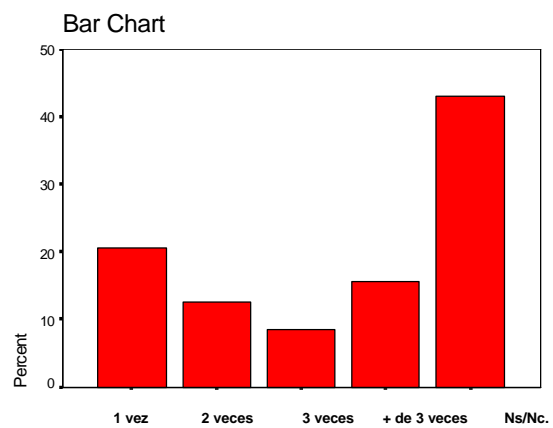
Los números de referencia de los datos son (búsqueda CON o SIN ÉXITO):

1. Una vez.
2. Dos veces.
3. Tres veces.
4. Más de tres veces.
5. Ns/Nc.

BUSQUEDAS LABORALES CON EXITO

BSQTJOEX

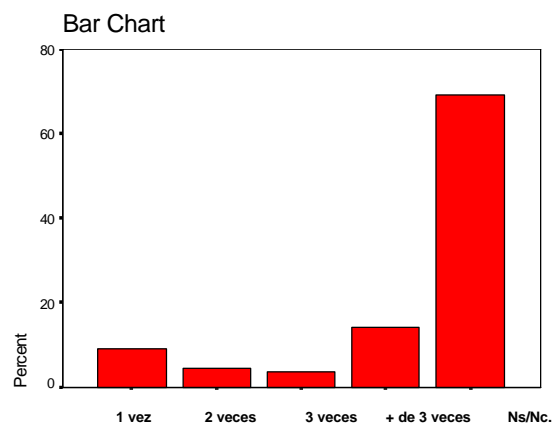
		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	1,00	41	20,5	20,5	20,5
	2,00	25	12,5	12,5	33,0
	3,00	17	8,5	8,5	41,5
	4,00	31	15,5	15,5	57,0
	5,00	86	43,0	43,0	100,0
	Total	200	100,0	100,0	
Total		200	100,0		



BUSQUEDAS LABORALES SIN EXITO

BSQTSIE

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	1,00	18	9,0	9,0	9,0
	2,00	9	4,5	4,5	13,5
	3,00	7	3,5	3,5	17,0
	4,00	28	14,0	14,0	31,0
	5,00	138	69,0	69,0	100,0
Total		200	100,0	100,0	
Total		200	100,0		



- EN CUANTO A LAS MEJORAS O SOLUCIONES A REALIZAR EN TEMAS LABORALES:

11. ¿Qué temas sería bueno que se solucionen o mejoren respecto de los temas laborales?

Para los jóvenes es importante solucionar o mejorar en términos de mercado laboral la política de salarios (23%), la calidad en la formación previa a la búsqueda (15,5%) y el eliminar el trabajo en negro en las organizaciones (4,5%) junto con el mejoramiento de condiciones laborales de contratación y manejo de personal en igual porcentaje.

En la profundización de los temas a solucionar (segunda pregunta), un 21 % no sabía que más se podía mejorar aunque repitiéndose en un 20% nuevamente el tema de salarios y las condiciones de ambiente laboral, trato y respecto en las organizaciones (18,5%).

En la tercera pregunta para indicar temas a mejorar o solucionar respecto a temas laborales un 36% no indicó nada y en un 10,5 % se repitió la necesidad de mayor

formación previa a la búsqueda laboral, actualización de la legislación y condiciones salariales.

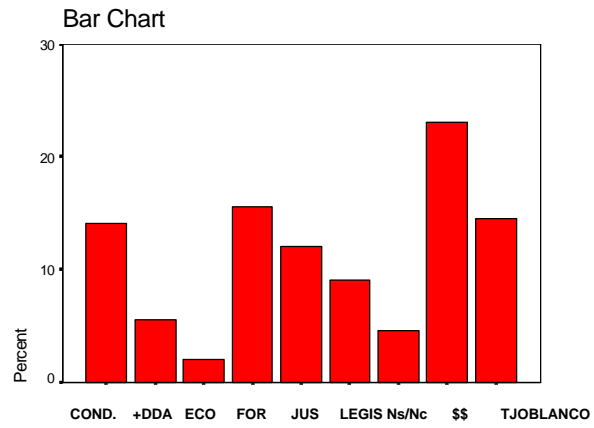
Los números de referencia de los datos son:

1. Condiciones Laborales.
2. Más Demanda Laboral.
3. Economía del país.
4. Formación.
5. Justicia.
6. Legislación.
7. Ns/Nc.
8. Salario.
9. Trabajo en Blanco.

PROPUESTA DE MEJORA LABORAL (1ER.RESPUESTA)

MEJOLAB1

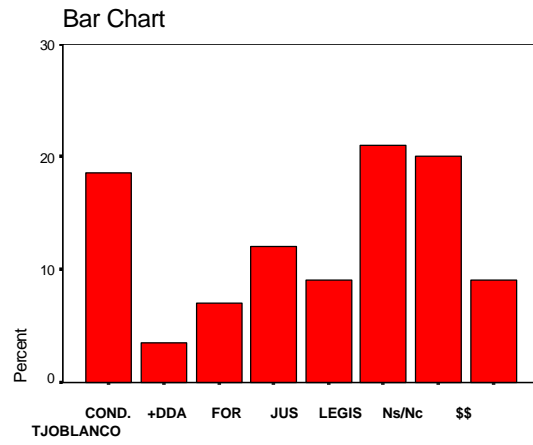
		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	1,00	28	14,0	14,0	14,0
	2,00	11	5,5	5,5	19,5
	3,00	4	2,0	2,0	21,5
	4,00	31	15,5	15,5	37,0
	5,00	24	12,0	12,0	49,0
	6,00	18	9,0	9,0	58,0
	7,00	9	4,5	4,5	62,5
	8,00	46	23,0	23,0	85,5
	9,00	29	14,5	14,5	100,0
	Total	200	100,0	100,0	
Total		200	100,0		



PROPUESTA DE MEJORA LABORAL (SEGUNDA RESPUESTA)

MEJOLAB2

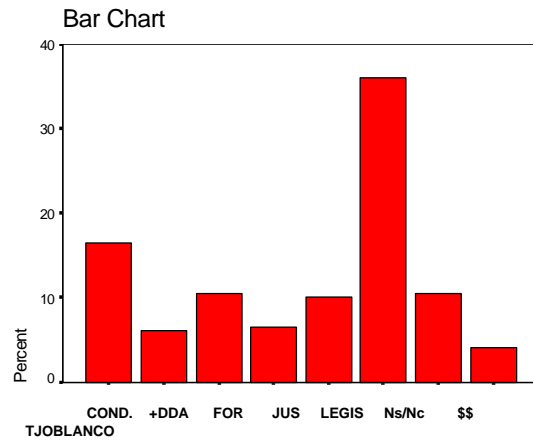
		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	1,00	37	18,5	18,5	18,5
	2,00	7	3,5	3,5	22,0
	4,00	14	7,0	7,0	29,0
	5,00	24	12,0	12,0	41,0
	6,00	18	9,0	9,0	50,0
	7,00	42	21,0	21,0	71,0
	8,00	40	20,0	20,0	91,0
	9,00	18	9,0	9,0	100,0
Total		200	100,0	100,0	
Total		200	100,0		



PROPUESTA DE MEJORA LABORAL (3ERA.RESPUESTA)

MEJOLAB3

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	1,00	33	16,5	16,5	16,5
	2,00	12	6,0	6,0	22,5
	4,00	21	10,5	10,5	33,0
	5,00	13	6,5	6,5	39,5
	6,00	20	10,0	10,0	49,5
	7,00	72	36,0	36,0	85,5
	8,00	21	10,5	10,5	96,0
	9,00	8	4,0	4,0	100,0
	Total	200	100,0	100,0	
Total	200	100,0			



- EN CUANTO A LA DIFICULTAD DE MANTENER EN EL TIEMPO UN PUESTO DE TRABAJO:

12. ¿Es difícil mantener el lugar o puesto de trabajo?

Los encuestados consideran en una 31 % que no es difícil mantener el lugar de trabajo, mientras que un 29% considera que es más o menos difícil dada la rotación de personal de algunos sectores industriales y un 27,5% considera que sí es difícil mantener el lugar dadas no solo la cantidad de oferta laboral existente sino también las condiciones de contratación en negro o en sí mismo temas de justicia laboral.

Los números de referencia de los datos son:

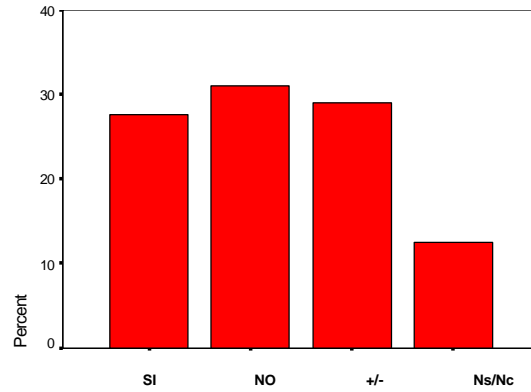
1. Sí, sí es difícil mantener el trabajo.
2. No, no es difícil mantener el trabajo.
3. Es más o menos difícil mantener el trabajo.
4. Ns/Nc.

DIFICULTAD DE MANTENER UN LUGAR DE TRABAJO

MANTEDIF

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid 1,00	55	27,5	27,5	27,5
2,00	62	31,0	31,0	58,5
3,00	58	29,0	29,0	87,5
4,00	25	12,5	12,5	100,0
Total	200	100,0	100,0	

Bar Chart



- EN CUANTO A LA ELECCIÓN DE TRABAJAR EN EL PAÍS O FUERA DE EL, EN EL ÁMBITO PRIVADO O PÚBLICO:

13. ¿Si tuvieras que elegir donde trabajar, preferirías en el país ó extranjero?

¿Ámbito público o privado?

A la hora de elegir un lugar y ámbito de trabajo para trabajar, la muestra indicó en un

75,5 % que preferiría trabajar en el país, existiendo un 20,5% que optaría por ir a trabajar fuera del país.

En cuanto al ámbito de desarrollo laboral, un 56,5 % aspira a desempeñarse en el ámbito privado y un 36 % en el ámbito público.

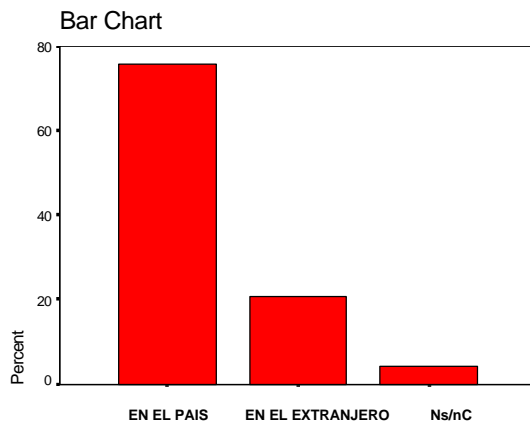
Los números de referencia de los datos son:

1. En el país.
2. En el extranjero
3. Ns/Nc

ELECCIÓN DE TRABAJAR EN EL PAÍS O EN EL EXTRANJERO

NACEXTNS

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid 1,00	151	75,5	75,5	75,5
2,00	41	20,5	20,5	96,0
3,00	8	4,0	4,0	100,0
Total	200	100,0	100,0	



ELECCIÓN DE TRABAJAR EN EL AMBITO PRIVADO O PÚBLICO.

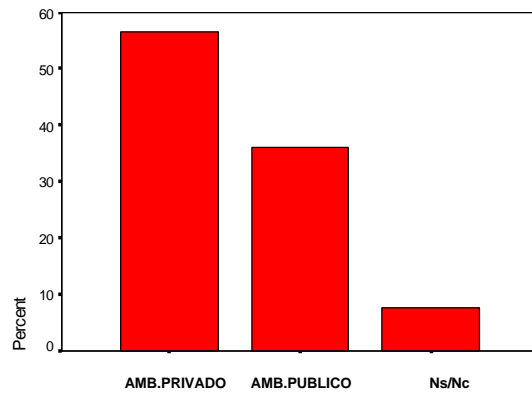
Los números de referencia de los datos son:

1. En el ámbito público.
2. En el ámbito privado.
3. Ns/Nc.

PRIPUNS

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	1,00	113	56,5	56,5	56,5
	2,00	72	36,0	36,0	92,5
	3,00	15	7,5	7,5	100,0
Total		200	100,0	100,0	
Total		200	100,0		

Bar Chart



V. CONCLUSIONES

En esta primera fase del proyecto es apresurado realizar recomendaciones dado que aún no se realizan cruces de información con las empresas y las universidades que son actores importantes y reconocidos con distintas opiniones por los jóvenes, aunque aún así se demuestran la necesidad y la inquietud que posee este segmento en desempeñarse en el mercado laboral buscando sortear los distintos obstáculos que la demanda y el entorno proponen.

En cuanto a la información de fuentes primarias y secundarias relevadas y luego vinculadas con las tareas empíricas realizadas en el campo, consideramos de vital importancia la posibilidad de generar un proyecto de alto impacto para los jóvenes en cuanto la decisión de trabajar o incorporarse al mercado laboral es una realidad que deben afrontar en el mediano y largo plazo donde la demanda ,y de acuerdo a lo que arrojan los resultados de las encuestas tanto de aspectos a considerar para acceder a un trabajo como seguramente por su experiencia en las búsquedas sin éxito en el mercado laboral , indican que la experiencia o poseer antecedentes laborales o de oficio les otorga una ventaja a la hora de diferenciarse de la sobre oferta de perfiles laborales que existe en el mercado.

Un atributo importante a desarrollar en la formación de los jóvenes según ellos reclaman en temas vinculados a su formación intelectual y académica, es lo vinculado a las herramientas para poseer la actitud y las competencias para que el destino laboral de cada uno de ellos sea diseñado minimizando riesgos de fracaso y entender que el perfil debe adecuarse a la demanda y no la demanda al perfil.

Una observación importante es la vinculada a la elección en un alto porcentaje (36%) de jóvenes que aspiran a trabajar en el ámbito público y un 20% de la muestra que posee intenciones de optar por buscar trabajo fuera del país.

Una muestra del universo de jóvenes entre 15 a 29 años nos está dando las pautas de cómo ellos reconocen sus limitaciones a la hora de postular a un trabajo y la necesidad insatisfecha que poseen en términos de educación y el reconocimiento de tener que poseer contactos o relaciones personales para acceder al mercado laboral en lugar de poder acceder en varios casos por méritos propios de una persona que posea las

competencias para el puesto pero es postergada por alguien con mejores condiciones de competir a la hora de la selección por aquella relación personal.

Aspiracionalmente los jóvenes buscan formar una familia, disfrutar la vida, viajar por el mundo e incluso perfeccionar estudios dejando en segundo y tercer plano la elección de solo ganar dinero.

Respecto de los datos proporcionados a nivel oficial, sin duda que los análisis estáticos que se realicen son válidos en cuanto permiten ver el escenario de desempeño de los jóvenes aunque reconociendo que los segmentos y generaciones etarias y socioeconómicas varían en cuanto a sus proyecciones como también las demandas laborales mutan de acuerdo a lo que les demande en el caso de las empresas privadas el mercado y en el caso del ámbito público lo que demande la sociedad y de ahí la asignación o no de recursos para nuevos puestos de trabajo con tales o cuales competencias.

El joven entre 15 a 29 años reconoce la importante relación entre poseer estudios básicos y ojala universitarios para acceder a un puesto de trabajo, pero también necesita ya que la demanda lo requiere, de experiencia laboral para hacer frente a la exigente demanda con alto poder en cuanto la alta oferta laboral existente incluso con temas a solucionar como el caso de la variable "trabajo en negro" identificada y reclamada por los jóvenes como un obstáculo a eliminar.

Otro ítem a valorizar y capitalizar es aquel que está indicando que no descarta el joven actual el de poseer su emprendimiento propio para llegar a su propia empresa, de manera no solo de no depender del mercado laboral sino también de pasar a ser un generador de empleo en la sociedad.

2. ANTECEDENTES LEGALES, LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN MATERIA DE INSERCIÓN PROFESIONAL PARA LOS JOVENES Y NORMATIVAS LABORALES ACTUALES EN LA REPUBLICA ARGENTINA

I. INTRODUCCIÓN

Tras haber estudiado de manera empírica la situación de los jóvenes en la Provincia de Mendoza, pasamos a analizar, en forma teórica, los antecedentes legales y las políticas públicas desarrolladas en la República Argentina

I. a. El trabajo en la historia

El trabajo en relación de dependencia y por cuenta ajena, como se lo conoce en nuestros días, nació a partir de la Revolución Industrial hacia mediados del siglo XVIII.

Con anterioridad a esos datos, sólo podemos rescatar aproximaciones, analogías, o algunos elementos de los hechos históricos que pueden conformar algún antecedente. Repasemos las distintas etapas y sus manifestaciones.

El trabajo en la Antigüedad

En la Antigüedad el trabajo estaba relacionado con el esclavo, que no era un sujeto sino un objeto, a punto tal que no sólo formaba parte del inventario de un predio urbano o un fundo rural, sino que no se lo diferenciaba como un ser humano que realizaba una actividad creativa, sino que se lo asociaba con las cosas y se lo consideraba algo extraño al grupo social, o ubicado en el último escalón posible. Hay algunas evidencias de que siempre existió algún grupo muy valorado en las distintas civilizaciones, que tenía trato preferencial por dominar un arte u oficio, y que era encuadrado en cierto sistema social o legal que incluía elementos propios de nuestra actual normativa laboral. Un ejemplo clásico es el Código de Hammurabi, de unos dos mil (2000) años antes de Cristo, en donde se incluyen disposiciones que alcanzaban a ciertos

artesanos como los que se dedicaban a la construcción de templos y grandes edificios o a los escultores. Para ellos se dan normas muy claras sobre salarios mínimos, jornada, descansos, el aprendizaje, y las obligaciones del artesano frente a la obra comprometida.

En la mayoría de las civilizaciones se aprecia cierta evolución favorable que parte de la esclavitud más salvaje a una suerte de restricción de los poderes del amo o dueño de los esclavos, que pasa por reconocimiento gradual de ciertas atribuciones que, inclusive, no se pueden llamar derechos.

El Derecho Romano es quizás el que más avanzó en esta materia al reconocer la posibilidad de que un esclavo dejara de serlo y alcanzase la libertad. Figuras como la locación permitieron admitir no sólo la del virtual trabajador autónomo sino, además, a otra rudimentaria, antecedente natural de la locación de servicios y de la aparición del trabajador dependiente.

La contradicción entre los hombres libres y esclavos, patricios y plebeyos, comandantes militares y mercenarios, religiosos y vírgenes esclavizadas y gobernantes y gobernados, como los abusos en las distintas formas de esclavitud, generaron las más sangrientas luchas por la libertad y por la igualdad de los derechos, que en alguna medida fueron generando antecedentes remotos de las luchas más recientes por los derechos de los que trabajan.

El trabajo en la Edad Media

La mayoría de la doctrina cita a los gremios de la Edad Media, como organizaciones incipientes de alguna forma de trabajo organizado. En realidad, los gremios eran una suerte de aglutinamiento de aprendices y discípulos en torno de uno o más maestros que dominaban un arte o un oficio, y lo transmitían por vía oral y por el ejercicio práctico de la enseñanza dentro de la cofradía. Son pocos los elementos de conexión que se pueden detectar con el trabajo moderno.

La esclavitud continuó durante la Edad Media, aun cuando se crearon figuras que moderaron el sometimiento original, inclusive reconociendo a las personas algún derecho rudimentario. Es así como se generaron figuras que atenuaron la dureza de la esclavitud, que bajo distintas formas mantuvo su vigencia durante la Edad Media. Entre las figuras citadas tenemos los colonos (*agricolae coloni*), personas que se adscribían a un determinado predio en el que realizaban actividades agrícolas o ganaderas. Por entonces, se diferenciaba el colono de una figura análoga: el vasallo (*vassallus*), por el compromiso de fidelidad que éste tenía con su señor. Otra de las modalidades que atenuaron la esclavitud fue el "siervo de la gleba", persona que prestaba un servicio personal y que junto a su familia estaba adscripto a la tierra que tenía que cultivar, sin poder ser propietario ni de la tierra ni de lo que producía en ella, entregando gran parte de su producción como tributo (forma rudimentaria de un impuesto en especie), a cambio de la protección militar que le brindara el Señor Feudal, que en la mayoría de los casos lo explotaba o cometía con él distintos tipos de abusos.

En América, en los siglos XVII y XVIII fue común la esclavitud y la venta de indios y de esclavos en el Nuevo Mundo. La mita, la encomienda y el yanaconazgo fueron figuras moderadoras en el Río de la Plata.

La Revolución Industrial

La Revolución Industrial (1760) caracterizada por la aparición de la máquina y de la producción en serie es unánimemente reconocida como un hito en el comienzo real de los primeros rudimentos de los que saldría en el siglo XX el derecho laboral. Distintos hechos son los tomados por los historiadores para dar comienzo a este proceso de industrialización, los dos más citados son:

- 1760 la invención de la máquina de vapor por James Watt, fecha en la que empezaron a desarrollarse numerosas actividades industriales como consecuencia del agrupamiento de gran número de trabajadores, en especial en la actividad textil;

- 1762 comenzó a utilizarse la iluminación a gas de carbón, lo que permitió las tareas nocturnas, con ello se pasó del trabajo hasta la puesta del sol a los trabajos por turnos, quebrando una tradición cultivada desde 1700 sin excepciones.

En los hechos históricos se puede verificar que la industrialización nació hacia fines del siglo XVII y comienzos del XVIII, en forma gradual, e hizo eclosión hacia las fechas precitadas. Es más, los movimientos sociales que denunciaban los abusos de las empresas industriales en perjuicio de los trabajadores en general con salarios bajos y tareas extenuantes, y los casos extremos de la contratación más barata de mujeres y de menores comenzaron hacia 1720, lo que demuestra que en distintas regiones y en actividades diversas, el proceso fue heterogéneo y gradual.

La aparición de las primeras normas de protección para menores y mujeres, y otras más tardías sobre el trabajo en general, confirman la idea de que este proceso -el de la Revolución Industrial- fija pautas claras en los verdaderos comienzos del derecho del trabajo.

La etapa contemporánea

Dos momentos de la historia que operaron como un acelerador en el proceso del nacimiento y la evolución del derecho del trabajo fueron las dos guerras mundiales de este siglo.

A partir de la Primera Guerra (1914-1918) se realizaron grandes esfuerzos en la producción de armas, equipos y pertrechos para equipar a los ejércitos. En ese contexto, se pudieron fijar ciertas condiciones exigidas por los trabajadores que significaron avances relevantes para la época, como aumentos salariales, ciertas limitaciones en materia de descansos y la protección de la mujer y los menores. En 1919, junto a la Paz de Versailles, en su Parte XIII, se creó la Organización Internacional del Trabajo. En 1917 en México y en 1919 en Alemania con la Constitución de Weimar, se proclamaron los derechos sociales comenzando el proceso que se dio en llamar el "constitucionalismo social".

El constitucionalismo social

La incorporación de los derechos sociales y laborales al texto de la constitución de distintos países fue un fenómeno del siglo XX que se inició en México en 1917 con una detallada enumeración de todos los derechos laborales fundamentales. El temario allí planteado fue siempre considerado uno de los mejores catálogos del derecho laboral y de la seguridad social con rango constitucional.

Fue vital la influencia que tuvo la Constitución de Weimar en Alemania en 1919 como fuente inspiradora de otras incorporaciones análogas, incluyendo a los países comunistas. Así ocurrió con la Constitución de Italia en 1947, la reforma en Alemania de 1949, y la de España en 1978.

En Latinoamérica la incorporación normativa se produjo en Uruguay en 1934, en Cuba en 1940, en Guatemala en 1945, en Brasil en distintas reformas en los años 1934, 1946, 1969 y 1988, en Venezuela en 1947 -reformada en 1961-, en Perú y en Ecuador en 1979, y en Argentina en 1957. En nuestro país, en rigor, la primera incorporación se llevo a cabo por la reforma constitucional de 1949 que luego fue dejada sin efecto en la Revolución Libertadora hacia 1955.

El proceso citado fue también respaldado por organismos internacionales y por diversos documentos como la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Carta del Atlántico de 1941, la Declaración de Filadelfia de 1944, el Acta de Chapultepec de 1945 -en donde se formuló la Declaración de los Principios Sociales de América-, la Carta de Bogotá de 1948, en la que se redactó la Carta Interamericana de Garantías Sociales. Por último, debemos destacar la Declaración Universal de los Derechos del Hombre de 1948 y el Pacto de San José de Costa Rica sobre los derechos humanos en 1969.

La Constitución Nacional de 1853 era de neto corte liberal, y es por ello que no incluyó derechos sociales o laborales. Sólo el art. 14 mencionaba "el derecho a trabajar". En 1949 se aprobó una reforma que incluyó, en el Capítulo III, el art. 37, donde se garantizaban los derechos fundamentales (a trabajar, a la retribución justa, a la capacitación y a condiciones dignas de labor, a la protección de la salud y el bienestar,

a la seguridad social, la protección de la familia, el mejoramiento económico y a la defensa colectiva de los derechos profesionales). Aun cuando la reforma de 1949 fue anulada en 1955, y de ella sólo sobrevivió una fórmula incluida en el art. 14 bis de la reforma de 1957, su contenido se extendió a las constituciones provinciales, que se adaptaron o se mantuvieron con posterioridad a la anulación.

La revolución tecnológica

La bomba atómica, la era de la computación, los descubrimientos científicos del siglo XX, la carrera del espacio, son algunos de los hechos que forman los hitos de la "revolución tecnológica" y que aceleraron el proceso primero de creación y consolidación del derecho del trabajo, y después el de cambio y adaptación a las nuevas tecnologías.

Para muchos autores, la era atómica y la revolución tecnológica dieron paso a la era de las comunicaciones, que produjeron una extraordinaria transformación en el trabajo. Basta con mencionar aparatos tales como el *walkman*, el fax, la PC, el teléfono celular, el video teléfono, y la eclosión de Internet y del *e-mail* o del *e-commerce*, como ejemplos de la velocidad y el ingenio con que se ha desarrollado la ciencia al servicio del consumo y del confort. Contra la destrucción de muchos puestos de trabajo y oficios, nacieron otros que no sólo los sustituyen, sino que generan nuevos horizontes. En síntesis, el progreso produjo una transformación. En alguna medida, generando nuevos trabajos o funciones, como por ejemplo los tele-trabajadores, o trabajadores a distancia, que operan comunicándose por vía telefónica y por medio de computadoras. En otro plano, estos nuevos sistemas han destruido trabajos típicos como por ejemplo, el cajero típico de los bancos, que fue en gran medida sustituido por los cajeros automáticos.

I. b. El trabajo y su evolución en la Argentina

El trabajo en la etapa colonial

El comercio de esclavos y el sometimiento irracional de que fueron objeto los aborígenes dieron las notas características de la etapa colonial, desde el descubrimiento de América hasta comienzos del siglo XIX. En la Asamblea del año 1813 se resuelve abolir la esclavitud, y se observan rudimentos de alguna limitación en el trabajo ganadero y en la actividad urbana de tipo artesanal.

Las Leyes de Indias, las normas que en forma desordenada se fueron dictando en las Provincias del Río de la Plata no tienen antecedentes importantes, salvo algunos elementos aislados.

Entre las figuras destacables tenemos la mita, la encomienda y el yanaconazgo que se utilizaron como figuras atenuadas de la esclavitud a la que fueron sometidos los indios y poblaciones aborígenes en general durante toda la etapa colonizadora, con excepción de la acción de distintas congregaciones católicas que procuraron su conversión y educación.

La Constitución de 1853 y la segunda mitad del siglo XIX

La Constitución de 1853, fiel a los principios liberales, sólo garantizó el derecho a trabajar como a ejercer toda industria lícita (art. 14, C.N.), sin enunciar ningún derecho social. El Estado, los particulares sin organismos intermedios y el ejercicio pleno de la autonomía de la voluntad, no le daban cabida a la protección del trabajo y el trabajador ni a la existencia de los sindicatos como organismos intermedios. El Código Civil y el de Comercio fueron la normativa básica utilizada en el mundo laboral de aquella época.

La aparición del derecho del trabajo a principios del siglo XX.

En 1904, Joaquín V. González, ministro del Interior del Poder Ejecutivo, remitió al Congreso la primera ley de trabajo que se conoció en nuestro país.

En 1905 nace la primera ley laboral (ley 4611), aplicable sólo al ámbito de la Capital Federal, sobre prohibición del trabajo durante el día domingo, fundado más en la presión de la Iglesia que en una clara intención tuitiva. Las provincias luego adhirieron a esta iniciativa. A partir de entonces se aprobaron la ley 5291 (1907) sobre menores y mujeres, modificada luego por la ley 11317 (1924). Después se crea la Dirección de Trabajo luego Departamento Nacional de Trabajo (1907 y 1912). En 1914 se dicta la ley 9511 sobre inembargabilidad de una parte del salario del trabajador. Otra norma clave fue (en 1915) la primera ley sobre accidentes del trabajo (ley 9688) que tuvo vigencia hasta 1994 con innumerables reformas. En 1921 se aprobó un régimen de seguridad industrial mediante la ley 11127. En 1929 se vuelve a producir otro hito en la historia legal del derecho laboral al aprobarse la Ley de Jornada (11544). Otro tanto ocurrió en 1934 con la aprobación de la ley 11729 (introducida al Código de Comercio) que hasta 1973 fue la base de la normativa laboral.

Este precepto marcó el comienzo de nuestro derecho del trabajo en sentido estricto. De allí en más, en forma más o menos desordenada se conocieron numerosas normas hasta que, en 1974, se intentó el primer esbozo de un código del trabajo, que en definitiva quedó limitado al ámbito individual del contrato laboral con la ley 20744 o Ley de Contrato de Trabajo, que con distintas reformas rige hasta nuestros días. En 1953 se conoció la Ley de Convenios Colectivos (ley 14250) que continúa vigente aunque algo reformada. La primera norma sobre sindicatos se dictó por medio del dec.-ley 23852 en 1945.

A partir de 1940 aparecieron los denominados Estatutos Especiales, que en el ámbito sectorial fueron conformando la legislación específica. Entre ellos se destacan el estatuto bancario con la ley 12637 de 1940, trabajo a domicilio de la ley 12713 de 1941, chóferes particulares con la ley 12867 de 1946, y el Estatuto del Peón con el dec. 28167/1944.

I. c. El trabajo del siglo XXI

El proceso de cambio que experimenta actualmente el mundo del trabajo produce permanentemente nuevos modelos y figuras.

Existen versiones apocalípticas sobre el trabajo que llegan, inclusive, a la conclusión de que la actividad productiva y los hombres vinculados a ellas, tal como se los conoce hoy, desaparecerían.

Ciertamente, existen señales no tan catastróficas como las que preanuncian los estudiosos de las tendencias del futuro (Robert B. Reich, Jeremy Rifkin, Alvin Tofler y John Naisbitt), pero sí hay evidencias de que los cambios son esenciales y se producen a un ritmo vertiginoso. El trabajo virtual, el tele trabajo, el trabajo electrónico, la robotización, la informatización integral, las oficinas inteligentes, son algunos de los términos que ya no resultan extraños a las organizaciones bancarias, a las cadenas de comercialización masivas o a las empresas de tarjetas de crédito.

El proceso de globalización

Concepto de globalización: Se denomina así a un nuevo modelo económico que se ha extendido en todo el globo en virtud del cual cada país o región explota y optimiza sus ventajas competitivas de modo de integrarse a la comunidad económica internacional desarrollando productos al menor costo y con estándares de calidad reconocidos también internacionalmente. A su vez, los países se integran en áreas o zonas o mercados regionales, y se neutralizan o reducen las barreras aduaneras, de modo que el proceso de intercambio se optimiza.

En materia laboral, la globalización ha generado un proceso de fuerte competencia internacional entre los países con mejor oferta de mano de obra, de modo que los bienes y servicios se producen en los lugares que ofrecen una calidad acorde a estándares internacionales (*the best international practice*) al más bajo costo laboral posible.

Los elementos que aceleran la globalización son:

- a) la dinámica de las comunicaciones, con la televisión universal y satelital, la teleconferencia y el teléfono móvil, e Internet;
- b) la demanda de la sociedad de consumo para no tener restricciones de ninguna naturaleza en su aspiración por mejorar su calidad de vida y la disponibilidad de los productos sin ningún freno más que la propia voluntad;
- c) la necesidad de ampliar los mercados de trabajo, de producción y de consumo;
- d) la acción del marketing y la comercialización a nivel global;
- e) la caída de los precios de los fletes, que permiten transportar los productos a cualquier parte del globo, sin restricciones y sin costos diferenciales en razón de la distancia;
- f) la caída del valor de los seguros, en razón de la mejora en las tecnologías del transporte y la utilización de los contenedores como medio eficaz para mejorar la seguridad y la calidad de los productos transportados.

La modernización y la flexibilidad laboral

Concepto de modernización laboral: se denomina así al conjunto de técnicas y procedimientos que tienen por objeto reemplazar los sistemas regulados, rígidos y estáticos, por otros basados en la desregulación, la autorregulación de los actores sociales y la flexibilización laboral.

Concepto de flexibilidad laboral: se denomina así al conjunto de medios técnico-legales que tienen por objeto adecuar el trabajo y las modalidades de prestación a las más modernas técnicas de producción de bienes y servicios, de modo que los mismos se brinden con la mejor calidad al más bajo costo posible.

Para muchos la flexibilidad laboral es una forma de *vulnerar los derechos fundamentales de los trabajadores*, logrados históricamente con grandes esfuerzos y

padecimientos. Para otros, la flexibilidad es un modo de reducir o neutralizar el poder de los sindicatos, cuyo papel es fundamental en la defensa de los intereses profesionales de los trabajadores, en la medida que la defensa sea genuina.

Finalmente, para una visión más moderna y equilibrada de este dinámico proceso de cambio, la flexibilidad tiene por objeto modificar los viejos esquemas de la tradición *tailorista* o *fordista* de la producción en serie, para adecuarlos a los modernos sistemas productivos que responden a complejas fórmulas en donde se combinan la calidad de las materias primas, la tecnología y las técnicas industriales, la alta calificación de la mano de obra ocupada, la búsqueda de excelencia y calidad en todo el proceso, la obtención de un resultado competitivo, y el rastreo de mecanismos que prioricen la atención del cliente como destinatario de los bienes y servicios producidos.

A fin de hacer una breve descripción de los distintos ámbitos de la flexibilidad laboral, podemos subdividir el contenido, conforme al siguiente cuadro:

Como se advierte en el cuadro, la flexibilidad persigue cambios en todos los planos de la vida laboral, en general, versatilizando el marco prestacional para aumentar la productividad, bajando los costos y con ello, generando incentivos para que exista movilidad en la contratación en relación con las necesidades operativas y la demanda del mercado y los clientes.

El desempleo, el subempleo y la precarización del empleo

Concepto de desempleo: se denomina desempleo al *status quo* que sufre una persona que normalmente trabaja en relación de dependencia a cambio de un salario para atender las necesidades propias y de su familia, que se encuentra sin la posibilidad de ocuparse en un empleo conveniente por causas ajenas a su voluntad y control, a pesar de encontrarse apto y disponible.

Concepto de subempleo: se denomina así al *status quo* en donde un trabajador presta servicios de modo que sus ingresos son significativamente inferiores a los niveles mínimos de subsistencia, ya sea porque el empleo que tiene la persona es precario, o en determinadas épocas del año, o de muy baja calificación, o de modo ocasional y esporádico.

Concepto de precarización del empleo: se denomina así al proceso por el cual el trabajo dependiente no reúne las condiciones mínimas legales, ya sea porque opera en la economía clandestina, ya sea porque el trabajo es inestable u ocasional, ya sea porque las condiciones de trabajo son inferiores a los estándares mínimos aceptados en cada actividad.

Al trabajo precario se lo suele situar en los siguientes ámbitos:

- el trabajo precario total o absoluto: es aquel en el cual el trabajador desarrolla su actividad en la economía clandestina, sin que se le reconozcan los más elementales derechos, y obviamente, evadiendo aportes y contribuciones con destino a los entes de la seguridad social y sindicales.

- el trabajo precario parcial o relativo: es uno de los más difíciles de detectar ya que, en apariencia, el trabajador está correctamente registrado. Sin embargo, su salario suele ser mayor que el que consta en la documentación laboral, y a menudo, la misma no es el fiel reflejo de lo que ocurre en la realidad.

- la precarización de los modelos legales: es aquella que se origina en el uso abusivo o fraudulento por parte de un empleador de un modelo legal, y bajo su manto o velo se trata de ocultar una relación que no tiene el objetivo y finalidad deseados, y se aprovecha de franquicias o excepciones fiscales o provisionales, u obtiene créditos promocionados, o simplemente, usufructúa de las ventajas sin cumplir con los objetivos de ella, desnaturalizándolos.

Es frecuente sostener que cuando se crean formas flexibles de contratación, la ley precariza el trabajo, antes amparado por una cobertura legal mucho más sólida o que ofrecía mayores y mejores garantías.

Este fenómeno ocurrió en España con los contratos de aprendizaje, que se crearon para fomentar el empleo, con salarios muy bajos y sin garantías de estabilidad, y fueron objeto, en la práctica, de todo tipo de abusos (1995 a 1997). En el acuerdo suscripto en Madrid por GEOE-CEPYME (central empresaria) y por Comisiones Obreras (CCOO) y la Unión General de Trabajadores (UGT), se resolvió bajar el costo laboral de los despidos, a cambio de lo cual se derogaron los contratos de aprendizaje, cuyos abusos generaban una virtual precarización del empleo.

En la Argentina ocurrió otro tanto con los contratos promovidos de aprendizaje -cuyo principal objeto es capacitar a los trabajadores en su primer empleo- en los cuales no se cumplía con las pautas legales, y bajo la apariencia legal se ocultaban contrataciones ordinarias, defraudando los objetivos legales. Otro tanto se experimentó en las contrataciones no laborales de los planes "trabajar", "capacitar" o "proyecto joven" en los cuales, en lugar de desarrollar un plan de inserción a través de un entrenamiento con el pago a los beneficiarios de un subsidio, fue utilizado para palear situaciones de crisis social de grupos postergados con el mero pago del subsidio. Consecuentemente, se desnaturalizó su finalidad y, por ende, el subsidio que ascendía a \$200 resultaba a todas luces una compensación insuficiente, que además se agotaba a los seis meses.

En general, los modelos precarios más hostiles son aquellos que nacen de la utilización fraudulenta o desnaturalizada de institutos legales, como resulta de los ejemplos precitados.

Las nuevas formas de trabajo

Las nuevas formas de trabajo, a través de las cuales se van adecuando los sistemas de producción, conforme los imperativos de eficiencia, competitividad y bajo costo, son una verdadera revolución en el derecho del trabajo. Citaremos alguna de estas formas a manera de ejemplo.

a) *El trabajo virtual*: se denomina así a una nueva forma de trabajo por la cual el ambiente laboral se reproduce dentro del ámbito geográfico del domicilio del trabajador o de un lugar que se encuentra bajo su control. Esta modalidad la han implementado empresas de tarjetas de crédito con los operadores telefónicos, a los que les conecta en su casa, en un ambiente acondicionado al efecto, una terminal de computadoras y la derivación de la línea telefónica. Cuando un cliente llama en procura de información, no puede detectar que el operador lo está atendiendo desde su propio domicilio, con todos los elementos disponibles como para prestarle el servicio eficiente que requiere. Otro tanto ocurre con los sistemas de atención al cliente, de venta telefónica, o de asistencia a accidentados, emergencias, o el apoyo para alcohólicos anónimos.

b) *El teletrabajo*: es un sistema por el cual las personas que tienen que prestar los servicios están conectadas por algún medio electrónico a fin de procesar y operar en algún servicio. Es el caso de los médicos de servicios de emergencia que dan instrucciones en accidentes en el momento que ocurren. En efecto, se produce un evento con una persona que, por ejemplo, está fracturada y se recurre por vía de un teléfono móvil al profesional que indicará a las personas que están junto a la víctima - sean éstas profesionales o no- cuáles son las primeras medidas que se deben adoptar.

c) *El trabajo electrónico*: es una forma de sustituir funciones típicamente manejadas por seres humanos por una combinación de ambas, a fin de reducir los costos y mejorar la eficiencia. Un ejemplo son las nuevas sucursales de los bancos, que cuentan con una serie muy importante de equipos automáticos y cajeros electrónicos, los que dan instrucciones y guían al usuario a través de una pantalla. Si la operatoria tiene alguna duda o un paso no previsto, el usuario tiene la oportunidad de pedir auxilio a un guía, que en este caso es un trabajador que opera en la sucursal o que está conectado por medio de un videoteléfono.

El trabajo gratuito del voluntariado

Si bien el trabajo se presume oneroso, presunción que opera *iuris tantum*, admitiendo prueba en contrario, el principal puede demostrar que éste se ha pactado en forma

gratuita. Es el caso de las entidades religiosas y sin fines de lucro que se valen del instituto del voluntariado, por el cual la persona realiza su actividad productiva sin percibir ninguna retribución, por la sola motivación de brindar un servicio al prójimo, generalmente con fines humanitarios o solidarios.

I. d. Política Social

El mundo laboral abarca un espectro mayor que el marco de las relaciones entre los trabajadores y empleadores, y de los gremios y las entidades empresarias. En efecto, la realidad social con sus progresos y sus graves problemas, se encuentran inmersas en una pléthora de causas y efectos, de alcance y concepción multidisciplinaria, que nos lleva a la necesidad de contemplar este ámbito mayor como una llamada para convocar las responsabilidades humana y comunitaria de los gobiernos, las entidades intermedias y los agentes sociales, de los trabajadores y las empresas y de los entes que los representan.

Para contribuir al verdadero desarrollo humano, y combatir la pobreza, la marginación, el desempleo, las carencias de educación y de salud razonables, es que aparece la "política social" englobando una compleja gama de problemas, entre los que debemos incluir algunas de las cuestiones centrales del derecho del trabajo.

En rigor, las diferencias sociales, de ingresos y, por ende, de educación o de salud, se han profundizado, y resulta esencial que el Estado en orden a sus objetivos de resguardar el bien común y el bienestar general, busque fórmulas y desarrolle programas que restablezcan el equilibrio mínimo y razonable que debe imperar en toda sociedad.

Las denominadas acciones de *política social* son, entonces, vías instrumentales para corregir desvíos que no se pueden encauzar por sí mismos, y que, incluso, en lugar de recuperar su equilibrio, se ahondan o se agravan, en perjuicio de sectores importantes de la sociedad.

Introducción, concepto y objeto

Concepto de política social: es el conjunto de instrumentos técnicos y de recursos puestos al servicio racional de la solución de los grandes problemas sociales, con el fin de neutralizar las diferencias arbitrarias verificadas en cada comunidad como son principalmente la pobreza o la marginación.

En base a esta definición es que la política social parte, necesariamente, de la gestión que realicen los gobiernos, que, en el marco de la búsqueda del bien común y el bienestar general, deben combatir toda forma de marginación y de deficiencias que afecten la dignidad humana.

El objeto de la política social es, pues, el *bienestar general* y el *bien común*, neutralizando o procurando reducir la existencia de flagelos o males que afecten a la comunidad.

A su vez, el objeto formal de la *política social*, o sea "*por lo que*" ella existe es la libertad y la dignidad de la persona humana.

El objeto material o "*de lo que*" se vale la política social es la realidad y sus desigualdades sociales, económicas, educativas, etc.

Alcances y clasificación

Para desarrollar su estrategia, la política social requiere de un ámbito, de condiciones y de medios idóneos, a saber:

- Diagnóstico de la situación real, en donde no sólo se analice la realidad sobre la que habrá de operarse, sino fundamentalmente, la viabilidad y razonabilidad de las políticas a desplegar;
- Objetivos claramente determinados, basados en una estrategia coherente, dentro del contexto social y económico de cada país;
- Un marco real afectado por las diferencias socioeconómicas sobre las cuales operar;

- Determinación de las tácticas, con las distintas vías de acción a desplegar, conforme los distintos problemas y carencias verificadas y los medios disponibles.

Principios e instrumentación

La política social de un país debe ser en todo el orbe uno de los temas más controvertidos. Países centrales como los Estados Unidos de América registran alrededor de cuarenta millones (40.000.000) de personas sumidas en la pobreza y la marginación. Con este ejemplo basta para reconocer, que estos flagelos -al que se suma el desempleo como uno de los factores negativos más agresivos contra la comunidad en general- no reconocen culturas ni latitudes y alcanzan a todos los países del globo.

En orden a estas carencias y a la necesidad de promover políticas que procuren morigerar o neutralizar aquellos flagelos, es que la política social se rige por los siguientes principios:

a. el objetivo es custodiar la dignidad del hombre; b. se debe procurar el desarrollo social en un marco de libertad; c. se debe fortalecer al hombre en familia como célula fundamental de la sociedad; d. el Estado debe operar como custodio del bien común y del bienestar general; e. la justicia social es un principio fundamental; f. se deben ordenar los bienes al servicio de la comunidad; y g. debe respetarse la propiedad privada sin descuidar su función social.

En cuanto a los instrumentos de la política social, los mismos son en principio los siguientes:

a) medios organizativos: se deben organizar y conducir las estructuras profesionales con el fin de disponer en forma organizada los recursos y las políticas;

b) medios económicos: tanto desde el presupuesto nacional como desde los recursos de la comunidad, se deben arbitrar los medios para promover las políticas en beneficio de la comunidad y en salvaguarda de la dignidad del hombre en general.

Entre los principios fundamentales de la *política social* tenemos:

- El principio de *subsidiariedad*: en función del cual el Estado debe asumir la responsabilidad de restaurar las situaciones de desigualdad en la medida que éstas violan la justicia distributiva y el bien común dentro del orden social;
- El principio de *libertad* y el de *igualdad*: valores que hacen a la esencia de la naturaleza humana.

II. MERCADOS DE TRABAJO Y POLÍTICAS DE EMPLEO EN LA ARGENTINA

II. a. Introducción

El problema del desempleo, con las nefastas consecuencias que causa a la sociedad, es una problemática que tiene una dinámica y una actualidad que merece ser estudiada con el objetivo de aportar propuestas de superación.

Este fenómeno, en parte obedece a los cambios operados en la estructura del empleo que motivó, por un lado, la desaparición de los puestos de trabajos vigentes hasta ese momento y la aparición de otros nuevos, fruto de los avances tecnológicos que requieren de una capacitación y entrenamiento totalmente desconocidos. Esto, generó una nueva relación entre la oferta y la demanda en el mercado de trabajo, que se traduce en un fuerte desajuste entre las mismas.

El papel del Estado como regulador cambia radicalmente y debe desarrollar una serie de estrategias nuevas, desconocidas hasta ese momento para poder adaptarse a los nuevos tiempos.

La aparición de políticas activas y pasivas de empleos, desarrolladas desde la responsabilidad del Estado, la inversión en formación profesional, los cambios en la legislación laboral, son consecuencias de los mismos.

Este fenómeno no se circunscribe solamente a los países más pobres sino que, por el contrario, es una preocupación permanente en todos los países. Por distintos motivos, la permanencia en el tiempo de tasas de desocupación por encima de los valores

tradicionales es una situación que se ha repetido en todo el mundo, con distintos matices pero sin excepción, tanto en países subdesarrollados como en los desarrollados. En este marco, las naciones han abandonado el objetivo de un desarrollo con pleno empleo, y han aceptado la realidad de convivir con altas de desocupación.

En Argentina, como en el resto de América Latina, también se debe convivir con este fenómeno, que se trasunta, entre otros aspectos, en situación de marginalidad social y en el desfinanciamiento de los sistemas de servicios sociales, que deteriora la calidad de vida de sus habitantes.

A partir de esta realidad, han aparecido una serie de medidas y fijación de objetivos de corto y largo plazo orientados a afrontar con responsabilidad este nuevo escenario que se plantea.

El Estado debe asumir la responsabilidad de brindar una ayuda directa para combatir el desempleo, a través de implementación de políticas activas y pasivas de empleo, como así también la responsabilidad de la formación profesional, orientando la educación formal hacia las nuevas tecnologías existentes y la de brindar capacitación y reentrenamiento en aquella población que ha ingresado a la franja de desocupados y que debe obtener nuevas calificaciones profesionales para poder reinsertarse en el mercado de trabajo.

El objetivo de este trabajo es analizar la aplicación de políticas de empleo en nuestro país, el impacto que han tenido las mismas sobre el desarrollo económico de la región, los antecedentes legales y la normativa laboral actual.

II. b. Los cambios operados en el mercado de trabajo

Se pueden identificar cuatro variables económicas básicas que describen el comportamiento de la oferta y la demanda de trabajo: 1) el crecimiento poblacional (vegetativo o por flujos migratorios), 2) las tasas de participación económica, 3) la evolución de la actividad económica (general y sectorial), y 4) las alteraciones de la

productividad.

Para entender el caso argentino, Hidalgo (1999) divide en tres etapas el análisis del comportamiento de estas variables: 1) hasta 1980, 2) la década del 80' y 3) a partir del año 1990.

A continuación, se realiza un análisis pormenorizado del comportamiento de estas tres etapas, con un particular estudio de la década del '90 por entender que es en la que se producen mayores cambios en lo relacionado con la aplicación de Políticas de Empleo, que es el objeto del presente trabajo:

II. b. 1. Modelo de sustitución de importaciones- Hasta 1980.

En esta etapa, se dio lo que los economistas llama el "modelo de industrialización" o de "sustitución de importaciones", por medio del cual, el país pasa de un modelo agroexportador a un modelo de desarrollo industrial.

Este modelo, trata de producir bienes que anteriormente se importaban de Europa y comienza con una profundización de la actividad industrial en forma acelerada 1945. Se articula fundamentalmente por una expansión de las actividades existentes, mediante la utilización intensiva de la mano de obra y un ensanchamiento del mercado interno, incorporando al mismo al conjunto de la población; operando regularmente hasta la última parte de la década del 70, siendo posible clasificarlo en dos sub-etapas bien definidas (Neffa y otros, 1999);

La primera, que surge a partir de la gran crisis de los años 1929-1930, provocada por factores exógenos que mostraron los límites del crecimiento agroexportador, y duró hasta la crisis de 1952. Esta etapa se caracterizó por su estructuración de un régimen de acumulación de tipo también extensivo, pero de "crecimiento hacia adentro", basado en la apropiación y transferencia de la renta agraria en beneficio del Estado y del incipiente sector industrial. La industrialización avanzó de manera significativa y se orientó hacia la sustitución de bienes de consumo de diverso tipo, producción dirigida prioritariamente al reducido, pero creciente, mercado interno sostenido por las políticas laborales y sociales y fuertemente protegido por los derechos aduaneros;

La segunda sub-etapa, que comienza tras el impacto de la crisis de 1952, provocada por el desaliento de la inversión, sequías prolongadas que redujeron los saldos exportables, y por la caída de la productividad resultante de la forma adoptada por la relación salarial durante el primer gobierno justicialista, la regulación da lugar a un proceso de transición hacia un régimen de acumulación de carácter más intensivo. Este proceso de transición fue largo, y se caracterizó por la inestabilidad política, frecuentes intervenciones militares y un crecimiento económico irregular. Durante los años 1952 a 1976, se observa la continuación y diversificación del proceso de industrialización sustitutiva, desarrollando los sectores de bienes intermedios, y bienes de consumo durables y comenzando de manera incipiente la de bienes de capital poco sofisticados. Esta etapa, se observan los siguientes fenómenos:

I. La producción estuvo, como el caso anterior, dirigida hacia el mercado interno, sin dar lugar a un consumo masivo de bienes durables, pero hacia el final del período se constata una apertura mayor al comercio internacional y el crecimiento de las exportaciones no tradicionales.

II. El Estado pasa a tener un papel activo en la producción de insumos básicos, y en la aplicación de una variada gama de instrumentos de política: administración de cuotas de importación, financiamiento, promoción sectorial, etc.

III. A partir de 1958 y hasta mediados de los setenta, la industrialización se articula en torno de complejos petroquímicos y metalmecánico (con la industria automotriz como sector más representativo), teniendo un desempeño más destacado convirtiéndose en el motor del crecimiento, generador de empleo y base de la acumulación del capital.

IV. Estos cambios generaron un acelerado proceso de desarrollo tecnológico basado en la incorporación de tecnologías de los países desarrollados, con significativas adaptaciones al medio local, que determinaron la réplica de las producciones "fordistas" con fuerte contenido localista. (Kosacoff, 1993).

V. La tasa de crecimiento del producto, si bien fue de una importancia significativa, no fue suficiente para incorporar empleo productivo, sobre todo a partir de la segunda parte de la década del 60'.

VI. Analizando las variables económicas, en cuanto al *crecimiento poblacional*, se puede observar que el mismo fue bajo, alrededor del 1,7% anual acumulativo, muy por debajo del promedio de los países de la región. Esta situación trasunta en un envejecimiento de la población, ya que durante el período 1950-1980, el sector de varones de 65 años o más y mujeres de más de 60 años que duplicó el ritmo de crecimiento del resto de los sectores. Hidalgo (op.cit.)

VII. Por este motivo, el nivel global de la *Tasa de Participación Económica (TPE)*, es bajo, (no supera el 40%), y la caída se agudiza a partir de 1970.

VIII. En cuanto a la *evolución de la actividad económica*, se debe mencionar como característica destacada el retroceso sostenido del empleo en el sector primario a favor de las actividades no primarias ubicadas principalmente en áreas urbanas.

IX. La tasa de crecimiento del PBI del sector primario estuvo siempre por debajo del no primario, pero el aumento de su productividad fue mayor. El empleo no primario creció alrededor del 2,2% durante 1947-75, siempre por debajo de la de su producto, mientras que la productividad la hacía a valores de 0,6% anual entre 1947-75 y 2,5% anual si se considera el período 1960-75.

Sin embargo en el Período 1975-80 marca una reversión de las tendencias señaladas: tanto la generación de empleo, como la productividad y el producto de los sectores no primarios caen sustancialmente. Es importante analizar el comportamiento de la industria en relación con la absorción de empleo. En el lapso 1947-60 tuvo un incremento del 35%, y se redujo bruscamente a un 4% entre 1960-1975.

En este último plazo, se evidencia el mayor crecimiento del sector comercio y servicios personales (67%), seguido por servicios dinámicos (22%) y construcciones (18%). Esto repercutió en los resultados operados en el mercado de trabajo. Si bien el aumento de

la productividad global de la economía en 1960-1970 más que triplicó a la de 1947-1960, los sectores que más empleo absorbieron fueron aquellos con frustrantes desempeños en términos de productividad. (Hidalgo, op.cit.)

Queda así expuesto el proceso de tercerización de la fuerza de trabajo argentina que se registró junto con un importante crecimiento de la productividad y el valor agregado en la industria. El sector terciario aportó el 70% del crecimiento de empleo entre 1947 y 1980, seguido en importancia por Construcciones.

También corresponde destacar como una característica de la dinámica del mercado de Trabajo del período, es la progresiva absorción de empleo por parte del Sector Público, el cual creció casi un 30% entre 1960 y 1975, sobre todo por el impulso brindado por la creación de empleo pública por parte de Municipios y Provincias; a partir de la ampliación efectiva de servicios sociales que deben ser brindados por éstos. Esta etapa finaliza con un marcado divorcio entre crecimiento, productividad y absorción de empleo: hay actividades que absorben empleo pero aportan poco al crecimiento económico (sector público), mientras que los sectores industriales aportan crecimiento al producto nacional pero es insuficiente para absorber mano de obra.

Es decir, que el motor del crecimiento dado por el Proceso de Sustitución de Importaciones, que fue creador de puestos de trabajo en el sector industrial en la primera etapa tras el modelo agroexportador, se fue "apagando" durante la última parte de la década del sesenta y en los años 70'.

El fracaso de este modelo puede encontrarse en parte al conjunto de dificultades que traía aparejado el mismo. Estos incluían aspectos relacionados con la propia organización industrial escala de plantas muy reducidas, falta de subcontratación y proveedores especializados, escasa competitividad internacional, etc. y con el funcionamiento macroeconómico de la economía fuertes transferencias de ingresos, saldos comerciales externos deficitarios, etc. (Kosacoff, 1993).

II. b. 2. Los años 80: desde "La patria financiera" hasta el "Plan austral"

En la década del 80', y como resultado de los cambios económicos operados en el mundo irrupción

De inversiones internacionales a baja tasa, producto de las altas utilidades producidas en el mercado petrolero en 1973 y políticos ocurridos en el país – desembarco en las economías latinoamericanas de dictaduras militares con fuerte apoyo de sectores que impulsaban una apertura económica en forma indiscriminada, desaparece paulatinamente la producción de bienes conforme al esquema que planteaba el anterior modelo de sustitución de importaciones, y son reemplazados por bienes importados a bajo costo.

De esta forma se pone fin a un modelo que se caracterizó por asegurar el bienestar social, entrando en un largo camino caracterizado por el estancamiento y la recesión, con un fuerte impacto en las relaciones entre oferta y demanda.

Este esquema, derivó en una situación de sobreendeudamiento del sector privado, derivado de la combinación entre apertura financiera, garantía pública sobre depósitos a tasas libres y tipo de cambio sobrevaluado, que impulsó la respuesta del gobierno de políticas de subsidios masivos: licuación de pasivos y estatización de la deuda privada. Las consecuencias de estas políticas en conjunción con las devaluaciones, aceleraron las condiciones de alta inestabilidad. (Hidalgo, op.cit.).

Esta situación, que se viera agravada en 1982 con el conflicto bélico operado en Malvinas, que significó un rompimiento de relaciones con los mercados compradores europeos y terminó por degradar el poder militar que conducía el país, apuró la vuelta de la democracia en 1983.

La caída de los ingresos públicos y la vigencia de condiciones inflacionarias derivaron en la implementación del Plan Austral (1985), programa económico orientado a reducir el alto déficit fiscal y la creación de dinero, complementado con políticas de precios. Sin embargo el plan fue insuficiente para controlar los altos niveles de inflación imperante y derivó en una fuerte caída del salario real, lo que provocó asimismo la aparición de conflictos laborales, reiterados paros generales convocados por las autoridades sindicales y la aparición de especulaciones en los mercados financieros y de cambio, que pulverizaron los logros de la primera etapa del Plan (1985/1988), y desembocó en un cuadro de hiperinflación que dominó los escenarios del país durante el período 1988/1990.

En cuanto al análisis de los indicadores laborales de este período corresponde señalar:

Entre 1980 y 1990 el PBI decreció a una tasa anual del -0,8%, mientras que la población crecía un 1,4% anual (Hidalgo); esta situación refleja el aumento de las tasas de desocupación y el congelamiento del nivel de actividad.

La tasa de actividad tuvo un comportamiento errático, ya que decreció en los primeros años de la década (1980/1984), tuvo una leve recuperación a partir del Plan Austral (1985/1986), y se mantuvo constante hasta el final de la década.

En cuanto a la desocupación urbana, la tasa de desocupación creció en forma proporcional e ininterrumpida entre 1980 (2,60%) y 1990 (7,60%).

Cuadro: 1 Tasa de actividad y desocupación por año

AÑO	TASA ACTIVIDAD	TASA DESOCUPACION
1980	38,40	2,60
1981	38,40	4,80
1982	38,40	5,30
1983	37,40	4,70
1984	37,90	4,60
1985	37,90	6,10
1986	39,20	5,60
1987	39,10	5,90
1988	39,80	6,30
1989	39,10	7,60
1990	39,50	7,60

Fuente: Elaboración propia, en base EPH. Indec

II. b. 3. La década del 90. El plan de convertibilidad

Como consecuencia del proceso hiperinflacionario observado en el año 1989, y

producto del cambio político operado en el país (asunción del Dr. Carlos Menem a la presidencia), que brindó un mayor margen de maniobra para encarar reformas técnicas y políticas, se inicia la marcha del proceso llamado "Plan de Convertibilidad" (1991/2001) Con el fin de frenar la dinámica inflacionaria, se estableció un tipo de cambio fijo y el compromiso de limitar la emisión de dinero a la cantidad de divisas en poder de la autoridad monetaria.

De esta forma se establecieron rígidos parámetros de emisión monetaria, una férrea disciplina fiscal y un anclaje de tipo de cambio que favorecieron las expectativas económicas. Los operadores financieros también se vieron favorecidos por el panorama internacional, el cual a partir del fuerte proceso de globalización, produjo una baja en la tasa de interés internacional, y una importante oferta de fondos prestables. Como consecuencia de lo anterior, la economía tuvo una importante reactivación, con un crecimiento de consideración de los niveles de actividad económica global, de consumo e inversión. Sin embargo, el panorama de empleo empeoró significativamente, enfrentando serias restricciones al acceso a los mercados de trabajo. Al respecto, Savlia y Tuñón (2000) sostienen que es posible distinguir, "por una parte, un sector dinámico y moderno de la economía generador de aumentos de la productividad a partir de la producción de capital intensivo y muy baja incorporación de mano de obra; por otra parte, una amplia variedad de actividades intensivas en fuerza de trabajo, sufrieron la destrucción de puestos afectadas por las reglas de la competitividad impuestas por la convertibilidad.

Otra modificación de importancia operada en el mercado de trabajo, como consecuencia del anclaje cambiario y disciplina fiscal impuesta, fue el fuerte aumento de los costos laborales ocurridos (70% en dólares), muy por encima del aumento de la competitividad (30%), para el mismo período.

Con la intención de mejorar esos aspectos laborales, se encararon profundas reformas en las condiciones laborales, tanto en la legislación como en las demás condiciones de empleabilidad (rebajas impositivas, subsidios a la actividad, etc.), tendientes a disminuir el terrible impacto que sobre las variables laborales generaron los cambios analizados.

Por otra parte, y en sintonía con lo operado en materia laboral en los países centrales, se crean por primera vez en el país programas de empleo tendientes a dinamizar el proceso de absorción de mano de obra.

A continuación se analizan los cambios en el mercado de trabajo, en la legislación y las políticas de empleo practicadas.

II. b. 4. Principales cambios operados en el mercado de trabajo

Entre 1991 y 1994, la convertibilidad contribuyó a la estabilización y al crecimiento de la economía, sin embargo otros aspectos afectaron negativamente la evolución del mercado de Trabajo. Las leves recuperaciones que se produjeron luego de cada uno de los episodios de estancamiento, en ningún caso permitieron hacer retroceder a los índices de desocupación del inicio de la década que se mantenía en un dígito, gravándose por el hecho que juntamente con el desempleo crecía también el subempleo. Todos los puestos netos generados en ese período fueron de tiempo parcial. (Lanari, 2003, citando a Beccaria).

Entre octubre de 1991 (comienzo del Plan de Convertibilidad) y octubre de 1993, mientras que el PBI crecía a una tasa promedio de 8% anual, la tasa de desempleo del conjunto de áreas urbanas subió del 6,5% al 9,6%, y la tasa de empleo se mantuvo aproximadamente en un 37%.

A partir de 1994 la situación del mercado de trabajo se agrava considerablemente, alcanzando los índices de desocupación a un 17,5 % (coincidente con la Crisis de México, el Efecto Tequila que alteró la situación económica y financiera de la totalidad del continente americano), llegando hasta un 19% en el año 2002.

La contracción de la demanda de empleo causada por la abrupta caída de la actividad económica produjo solo ente mayo del 94 y mayo de 1995, la destrucción de 380.000 puestos de trabajo (Lanari, 2003).

La demostración cabal de la terrible crisis sufrida en materia de empleo, se puede analizar también con el crecimiento del sector informal y de la precariedad de las

relaciones laborales. Al inicio de la crisis la PEA en la Argentina era de 11.000.000 sobre una población total de 32.615.000, y con un total de 715.000 desocupados. Luego de la crisis, sobre una PEA de 12.400.000, los desocupados ascienden a 2.100.000 individuos. Lanari (op.cit.) destaca dos motivos que potencian la cuestión del crecimiento del desempleo: 1) la rapidez con la que se expandió el desempleo y subempleo desde 1991, y 2) el hecho de que ese crecimiento tuviera lugar, paradójicamente, en un período de franca recuperación económica. Cuando el nivel de actividad cayó en 2001 y 2002, la situación empeoró y la población desocupada trepó a 2.740.000.

Las causas de este deterioro se pueden analizar en dos aspectos:

En primer lugar, un aspecto desencadenante, de característica "intrínseca" de la Argentina, se lo puede encontrar por el tipo de reforma económica encarado para superar la coyuntura vigente al comienzo del Plan de Convertibilidad. Al optar por el camino de rigidez fiscal, anclaje cambiario y liberalización comercial y financiera, el Estado eliminó, la herramienta que le brindaba la Política Económica para intervenir en el Mercado.

De esta forma, la "reestructuración económica" se caracterizó por tres aspectos claros: el proceso de *desestatización/privatizaciones*, por medio del cual el Estado transfirió y/o concesionó a empresas privadas transnacionales las empresas públicas, ya sea la de servicios (Bancos Hipotecarios, Provinciales, Encotel, Agua y Energía, etc.), comunicaciones (Entel, concesionamiento de rutas nacionales, etc.), y Producción (YPF, SOMISA, YCF, etc.); la *desregulación de los mercados*, por medio de los cuales se permitió la concentración de capital en manos de pocos actores económicos, conformando grupos oligopólicos y la *liberalización comercial y financiera*, a través de la cual se permitió el ingreso de capitales extranjeros, que en muchos casos estaba conformada por Fondos de inversión de alta volatilidad (capitales "golondrinas"), que venían a la Región sin intención de realizar inversiones de riesgos, o a largo plazo.

Analizando el impacto producido por estas medidas sobre los indicadores laborales, su aplicación "ortodoxa" obligó a muchos productores menores a salir del mercado, al no

poder hacer frente a las nuevas reglas de juego, arrastrando a sus trabajadores al grupo de desocupados. Por otra parte, las empresas estatales tradicionalmente sirvieron en la Argentina para absorber mano de obra poco calificada, y que al privatizarse las mismas quedaron sin trabajo a cambio de retiros "voluntarios", que en realidad eran despidos encubiertos; y una de las condiciones para poder "privatizarlas" en mejores condiciones era la de traspasarlas sin personal.

En segundo lugar, otro aspecto ya no "intrínseco" sino "extrínseco", tiene que ver con los Cambios producidos en el mundo del trabajo y su impacto en la economía nacional, conforme el esquema de transformaciones que se analizaran en el capítulo 1. Se señaló en el primer capítulo que dichos cambios se pueden agrupar de la siguiente manera (Neffa 2003)

- **Los cambios ocurridos en la PEA**
- **La crisis de la relación salarial**
- **Los cambios en las calificaciones y las competencias**
- **Los cambios en la estructura del empleo**
- **Las trayectorias profesionales**
- **Las políticas de empleo**

En cuanto a **los cambios ocurridos en la PEA**, se advierte que la PEA (Población Económicamente Activa) crece más rápidamente que en el pasado. En las razones de este comportamiento, se puede mencionar el denominado "efecto llamado", el cual se puede explicar como la atracción que sobre los inactivos ejerce el crecimiento y la generación de empleos, como el efecto "trabajador adicional"; el cual se entiende como el impulso que tiene la familia para que todos sus miembros salgan a buscar trabajo cuando uno de sus miembros queda desocupado (Neffa 2002).

El otro cambio que repercute en la PEA lo da la incorporación de la mujer al mundo del trabajo. Este hecho también se registra en la Argentina, destacándose que entre 1985 y 1995, la PEA femenina creció 10,6 puntos, de los cuales entre 1990 y 1995 creció 7 puntos.

Se verifican también en la Argentina, los hechos sociales, culturales y económicos que dieran origen a esta situación en el resto del mundo, los cuales son: mejoramiento de la calificación femenina tras el acceso masivo de las mismas a la educación formal, flexibilización de las condiciones de trabajo que permitan acceder a las mujeres a puestos que tradicionalmente estaban destinados a hombres, etc.

En lo relacionado con **La crisis de la relación salarial**, los cambios operados en la legislación laboral en los años 90 y que pormenorizadamente se analizan a continuación, introduce en la Argentina la figura de trabajador a tiempo parcial, y permite a través de contratos flexibles, pasantías y otros similares, la "Precarización" de la relación salarial. En este sentido una de las mayores luchas sindicales ha sido la de mantener los principios de la "ultraactividad" de los trabajadores, evitando la "pluriactividad" la cual permite al trabajador desempeñar diversas funciones dentro de la empresa.

En materia económica, en los años 90 debido a las rigideces impuestas por el modelo de convertibilidad, solamente a través de la disminución de los costos salariales se podía ganar competitividad.

En lo relacionado con **los cambios en las calificaciones y competencias**, el modelo de sustitución de importaciones que desapareció en la década del '80 tecnológicamente estaba obsoleto y la mano de obra que utilizaba era de baja calificación. El mismo esquema de sustitución de importaciones, para que funcione correctamente implicaba trabajar bajo un sistema de economía cerrada, sin competencia externa, lo que llevaba a un estancamiento tecnológico, que al abrirse abruptamente el mercado resintió su esencia.

En este aspecto existió un "divorcio" entre formación y trabajo, ya que los objetivos de formación académica establecidos desde el Ministerio de Educación se distanciaban mucho de los requerimientos de los puestos de trabajo. Esta situación se agravó aún más con la sanción de la Ley Federal de Educación (1993), la que virtualmente eliminó la formación técnica, que fue el bastión de formación industrial en las décadas del 60 y 70.

Conforme lo señalaba el ex Director Ejecutivo del Instituto de Educación Tecnológica, Daniel Hernández (1999), " En nuestro país, salvo excepciones aisladas, los sistemas educativos todavía no han sido afectados por la transformación tecnológica. Esta pobreza de recursos tecnológicos necesita una revolución y una innovación permanente para aprovechar las nuevas tecnologías, que permitan mejorar los procesos de aprendizaje, y para poder evaluar los resultados de las metodologías aplicadas a los procesos de enseñanza."

En cuanto a **los cambios en la estructura del empleo**, en nuestro país en los años 90 se dio con singular importancia el proceso de migraciones internas; no ya desde los centros rurales a los centros urbanos, sino desde las ciudades más chicas, con menos estructura y más pobres, hacia los grandes centros poblados (ciudades de más de 500.000 habitantes). Esto explica al menos en parte que en el Gran Buenos Aires y las principales capitales, las tasas de desocupación sean superiores al promedio del conjunto de aglomerados urbanos del país, donde por el contrario, la tasa de crecimiento demográfico es más elevada. (Neffa 2002).

En lo relacionado con **las trayectorias profesionales**, la desaparición del empleo estable, indeterminado y con cobertura de seguridad social es un hecho innegable, particularmente en los casos que se pretende ingresar al mundo del Trabajo. Es interesante analizar las dificultades que han tenido los jóvenes para insertarse en el mercado laboral. El desempleo juvenil, considerado como la de la franja de jóvenes entre 14 y 29 años siempre fue superior que al desempleo en general; en el año 2002 mientras el desempleo general era de 19%, el desempleo juvenil alcanzaba a 37,5%. No obstante el crecimiento del desempleo juvenil fue frenado por el efecto que produjo la de empleados más jóvenes y con una serie de competencias generalmente ausentes en los mayores de edad, o simplemente responder al efecto "puerta giratoria" que da cuenta del comportamiento seguido en muchas empresas que consiste en reemplazar al personal más antiguo, de mayor edad y en condiciones de estabilidad laboral, por personal más joven y de mayor nivel educativo en condiciones de precariedad, flexibilidad y bajos salarios. (Gomez, 2000).

Respecto a la inserción laboral de los jóvenes, los itinerarios se han complejizado y extendido en el tiempo.

En la década del 90 el desempleo juvenil en nuestro país creció en forma alarmante, especialmente entre los de menor edad, las mujeres y aquellos con menor nivel de instrucción. Quienes logran acceder a un empleo lo hacen generalmente en condiciones precarias y sin cobertura de la seguridad social. Además los crecientes requerimientos del mundo del trabajo disminuyen sensiblemente las posibilidades de inserción de los jóvenes con escaso nivel de instrucción acentuando los procesos de segmentación social. (Zandomeni, 2004).

Por último en cuanto a los cambios operados en materia de **políticas de empleo**, indudablemente es donde en mayor medida se han acentuado los mismos. A continuación se analizan en forma detallada.

III. POLÍTICAS DE EMPLEO

Uno de los cambios más profundos que se desarrollaron en el Mercado de Trabajo, tiene que ver con el desarrollo de estrategias de Políticas de Empleo.

Estas estrategias consisten en la aplicación de instrumentos concretos de que permitan la creación de empleos en aquellos sectores o en aquellos grupos étnicos que por su naturaleza no se encuentran capacitados de desarrollarlos en forma natural.

En América Latina, y en particular en Argentina de la década del '90, se adoptaron estrategias defensivas para ingresar al escenario internacional, mediante la reducción del costo laboral.

Es por ello que las principales medidas de nuestro país en materia de políticas de empleo tuvieron que ver con las profundas reformas que se introdujeron a la legislación laboral.

A continuación se desarrollan los principales cambios operados en materia de legislación ocurrida en la Argentina.

III. a. Cambios operados en la legislación laboral

En la década del '90 nuestro país experimentó numerosas modificaciones en su legislación laboral tendiente a adecuar la misma a la realidad económica y política. Estas reformas, comunes a los demás países latinoamericanos, operan en materia de modalidades más flexibles de contratación, despidos y reducción de las cargas laborales, y han sido adoptadas con el criterio de favorecer a la competitividad de las empresas, como asimismo fomentar la inserción laboral de los grupos más vulnerables de la población.

A continuación se detallan los cambios producidos en la legislación laboral, a partir de 1991:

- ***Ley Nacional del Empleo (1991)***

Si bien se puede considerar que la sanción del Decreto 2184/90, que reglamenta el derecho de huelga de servicios esenciales es la primer muestra del ciclo "reformista", es en 1991, cuando se sanciona la denominada "Ley de Empleo" (ley 24.103), que introduce nuevas modalidades a tiempo determinado, cuando decididamente se producen reformas de fondo en la legislación laboral que tienen su influencia en la generación de empleos. Según señala Luís Beccaría (1999) "se buscaba con ellas reducir la incertidumbre asociada al reclutamiento de un nuevo trabajador y por tanto, aumentar la ocupación".

Para conseguir este objetivo se rompe con la tradición respecto a que la contratación de plazo fijo debía justificarse por las características de las tareas o de la actividad misma de la empresa. En la práctica el uso de estas nuevas modalidades no estaba atado a estos requisitos aún cuando tenían fines específicos en función de ciertos criterios. Estas modalidades no solo buscaban la generación de empleo a partir del incentivo que proporcionaría una menor incertidumbre, sino que constituía subsidios al empleo tanto para favorecer la expansión de la ocupación agregada como la de ciertos grupos. En efecto ellas implicaban una reducción de los aportes patronales, que llegaban a contemplar hasta el 100 % de los mismos en algunos casos. El mencionado

autor manifiesta que cuatro son los principales resultados esperados de las reformas en materia de contratación:

1. Posibilitar que el empleador ajuste con mayor flexibilidad y menor costo el tamaño de la plantilla de trabajadores a los requerimientos variables que resultan de las fluctuaciones de la actividad económica de la empresa, permitiendo reducir así los costos laborales que resultarían de tener que mantener una plantilla con más trabajadores que los necesarios.

2. Permitir reducir el costo de contratación si es que se logra que el costo relativo de ocupar a un trabajador por tiempo determinado sea inferior al de un trabajador permanente. El resultado debiera significar una reducción en el costo laboral promedio y, si la productividad es constante o aumenta, una mayor competitividad de la empresa.

3. El menor costo relativo de contratación de trabajadores temporarios debería generar un aumento en la demanda para este tipo de trabajadores. Además, se espera una reducción del empleo asalariado no registrado debido a que el abaratamiento del costo de contratación de los trabajadores temporales disminuiría los incentivos para ocupar trabajadores sin contrato, especialmente de aquellos que tienen un mayor nivel educativo y cuyo costo de contratación será cercano al de los trabajadores temporales con menor nivel educativo.

4. Como resultado de los últimos dos efectos debería aumentar la elasticidad ingreso-empleo asalariado; esto es, el crecimiento generaría una mayor creación de puestos de trabajo asalariado. Este efecto es importante tanto en lo económico como en sus alcances sociales y podría permitir un aumento en los niveles de protección, ya que por un lado, la ley garantizaría un nivel mínimo de protección social a los temporales y al reducirse los trabajadores sin contrato, éstos recibirían algún nivel de protección. Estas modalidades eran:

- FOMENTO DE EMPLEO: Para desempleados inscriptos en la red de servicios de empleo y despedidos del Estado por racionalización. Se preveía un contrato por un

período no menor de 6 meses y hasta un máximo de 18, estableciendo una reducción del 50% de los aportes previsionales y de los destinados a la obra social de los jubilados (INSSJyP), al sistema de asignaciones familiares y al Fondo Nacional de Empleo. Los asalariados reciben al término de su contrato una indemnización equivalente a medio salario.

- **ÑUEVA ACTIVIDAD:** podían ser utilizados por empleadores que abrían un nuevo establecimiento o una nueva línea de producción en un establecimiento existente. Se benefician de la misma reducción de aportes que en el caso de fomento de empleo mientras que la duración del contrato puede llegar hasta 24 meses. También la indemnización final es de medio salario.

- **PRÁCTICA LABORAL:** Destinada a jóvenes de hasta 24 años con formación previa. Su extensión máxima no podía superar el año y los empleados se ven eximidos totalmente del pago de las contribuciones. Asimismo no se abonaba ninguna indemnización a la finalización del contrato.

- **TRABAJO FORMACION:** Con ello se podían contratar a jóvenes de hasta 24 años sin formación ni experiencia laboral previa. Su duración se establece con un tiempo mínimo de cuatro meses y un máximo de 24. Esta era la única de las modalidades sancionadas en la ley que tiene un componente de formación al establecer que se debe destinar a ella entre un cuarto y la mitad del tiempo. Los empleadores gozan del mismo beneficio que la práctica laboral y tampoco existen indemnizaciones a la finalización del vínculo.

En todas las modalidades se debía preavisar la finalización del vínculo con una anterioridad de treinta días o abonar una indemnización sustitutiva de medio mes si el contrato no excedió un año o un mes en caso contrario. Para su utilización debían estar contempladas su autorización en los respectivos convenios colectivos de trabajo, salvo en aquellas zonas o ramas de actividad en las que el Ministerio de Trabajo determinara emergencia ocupacional.

Otro requisito era el tope de trabajadores que se podía contratar con algunas de estas modalidades.

En primer lugar, ellos no podían representar más del 30% del plantel total permanente,

proporción que se elevaba al 50% para establecimientos con una ocupación permanente de entre 6 y 25 trabajadores y al 100% para los de menos.

En el mismo año, también se sanciona la ley 24.028 que sustituyó a la ley 9688, actualizando sus reglas pero sin cambiar la concepción tradicional de responsabilidad individual del empleador, sin obligación legal de asegurarse.

Sanción de las leyes 24.465 y 24.467

En 1995, la sanción de la ley 24.465, modifica la Ley de Contrato de Trabajo, estableciendo una nueva modalidad promovida, la "especial de fomento de empleo", dirigida a incentivar la contratación de personas mayores de 40 años, discapacitados, mujeres y ex combatientes de Malvinas. La duración prevista es de entre 6 y 24 meses, gozando los empleadores de los mismos beneficios que la de fomento de empleo, sin embargo no se abonan indemnización alguna ni resulta necesario preavisar.

Por otra parte, con esta ley se crea la figura del "contrato de aprendizaje", que se define como una relación contractual especial, sin carácter laboral. Está destinada a favorecer la contratación de jóvenes (entre 14 y 25 años) sin empleo; su duración es entre los 3 y 24 meses y las convenciones colectivas establecen que proporciones de los planteles son cubiertas con estos cargos.

La ley 24.467 sancionada también en 1995, relacionada a las pequeñas y medianas empresas, exime aquellas con hasta 40 trabajadores (pudiendo mediante convenios colectivos ampliarse esta cifra) con un monto de facturación según la actividad, de la necesidad de habilitación por convenio del uso de las modalidades promovidas. También se las obvió de la obligatoriedad de la registración de los contratos en el Ministerio de Trabajo.

En cuanto a la carga horaria de estos contratos la ley dispone que en ningún caso podrán superar las seis horas diarias o las 36 semanales, y su remuneración no podrá ser inferior al mínimo del convenio colectivo aplicable.

El empleador debe contratar una cobertura de riesgos y abonar la obra social y al finalizar el contrato deberá entregar al aprendiz certificado que acredite la experiencia o especialización adquirida.

Principales reformas introducidas en la ley 25.013

En el artículo 1 de la ley 25.013 (publicada en el Boletín oficial del 24/09/98), se establece el Contrato de Trabajo de aprendizaje:

“El contrato de aprendizaje tendrá finalidad formativa teórico-práctica, la que debe ser descripta con precisión en un programa adecuado al plazo de duración del contrato. Se celebrará por escrito entre un empleador y un joven sin empleo, de entre 15 (quince) y 28 (veintiocho) años.

Este contrato tendrá una duración mínima de tres (3) meses y máxima de un (1) año. A la finalización del contrato el empleador deberá entregar al aprendiz un certificado suscripto por el responsable legal de la empresa, que acredite la experiencia o especialidad adquirida. La jornada de trabajo de los aprendices no podrá superar las cuarenta (40) horas semanales, incluidas las correspondientes a la formación teórica. Respecto de los menores se aplicarán disposiciones relativas a la jornada de trabajo de los mismos. No podrán ser contratados como aprendices aquellos que hayan tenido una relación laboral previa con el mismo empleador. Agotado su plazo máximo, no podrá celebrarse nuevo contrato de aprendizaje respecto del mismo aprendiz.

El número total de aprendices contratados no podrá superar el diez por ciento (10%) de los contratados por tiempo indeterminado en el establecimiento que se trate. Cuando dicho total no supere los diez trabajadores será admitido un aprendiz. El empresario que no tuviere personal en relación de dependencia, también podrá contratar un aprendiz.

El empleador deberá preavisar con 30 días de anticipación la terminación del contrato o abonar una indemnización sustitutiva de medio mes de sueldo.

El contrato se extinguirá por cumplimiento del contrato pactado; en este caso el empleador no estará obligado al pago de indemnización alguna al trabajador sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo anterior. En los demás regirá el art. 7 y conc. de la presente ley.

Si el empleador incumpliera las obligaciones establecidas en esta ley, el contrato se convertirá a todos sus fines en un contrato de tiempo determinado.

Las cooperativas de trabajo y las empresas de servicios eventuales no podrán hacer uso de este contrato.”

Con esta definición, el legislador dispone DIRECTAMENTE LA NATURALEZA LABORAL del contrato de aprendizaje, reformando la anterior legislación, vedando expresamente para las cooperativas de trabajo y empresas de servicios eventuales su utilización.

Por el contrario el art.2 (Régimen de pasantías) señala:

“Cuando la relación se configure entre un empleador y un estudiante y tenga como fin primordial la práctica relacionada con su educación y formación se configurará un contrato de pasantía.

El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social establecerá las normas a las que quedará sujeto dicho régimen.”

Por lo tanto para este caso se modifica la reglamentación aplicable en materia de pasantías, pasando a ser el Ministerio de Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos, la autoridad de aplicación.

En el ámbito del Ministerio de Trabajo el PRONAPAS (Programa Nacional de Pasantías) – regulado por el decreto 1547/94 prevé una duración mínima de un mes y máxima de tres; encontrándose excluidos del mismo los trabajadores en actividad, los desocupados beneficiarios de prestaciones por desempleo y los beneficiarios de jubilaciones y/o pensiones (art. 6). En el ámbito del Ministerio de Educación las pasantías se regularon por el decreto 340/92, que prevé que la duración pueda extenderse a 4 años.

La ley 25.013 no deroga ninguno de los dos decretos, pero la ley 25.165 (publicada el 12/10/99) crea el “Sistema de Pasantías Educativas... que regirá en el ámbito del Sistema Educativo Nacional (SEN) destinado a estudiantes de nivel superior (art.1) y que –por ello debe entenderse derogatorio tanto del decreto

340/92 como de ese artículo de la ley 25.013, a entender de los autores Julio Armando Grisolia y José Alejandro Sudera.

El art. 2 de la mencionada ley 25.165 define a la pasantía como “la extensión orgánica del sistema educativo en el ámbito de empresas u organismos públicos o privados en

los cuales los alumnos realizarán residencias programadas y otras formas de prácticas supervisadas relacionadas con su formación y especialización, llevadas a cabo bajo la organización y control de las unidades educativas que lo integran y a la que aquéllos pertenecen.

Según el art. 9 "la situación de pasantía no generará ningún tipo de relación jurídica entre el pasante y el organismo o empresa en la que aquél preste servicios."

Para poder contratar a un pasante es necesaria la celebración de un convenio de acuerdo con las previsiones de ley y su registro (art.5), el que deberá contener como mínimo (art. 6): la denominación, domicilio y personería de las partes que lo suscriben: características y condiciones de las actividades que integrarán la pasantía: lugar donde se realizarán; extensión de las mismas; objetivos educativos perseguidos; régimen disciplinario (asistencia, puntualidad, etc.) monto y forma de pago de la asignación por estímulo.

Si no se cumplen los requisitos del art. 5 (celebración de un contrato conforme la ley) no puede considerarse válido la existencia de una pasantía. En tal caso corresponde aplicar el art. 23 de la LCT y considerar la presunción de un contrato de trabajo.

La duración mínima de la pasantía es de dos meses y la máxima de un año, con una jornada semanal máxima de cinco días y diaria de 4 horas (art.11).

Reforma laboral Ley 25.250

Por último corresponde analizar los aspectos que sobre las políticas de empleo son modificados con la última (y polémica) reforma laboral instaurada en la ley 25.250 (publicada en el Boletín oficial del 2/06/2000.)

En primer lugar corresponde señalar el eje en torno del cual se redactó la nueva norma, según se desprende de la intención del P.E. en su mensaje a la Legislatura:

- 1) Promoción del empleo por tiempo indeterminado y formalización del empleo no registrado,*
- 2) Mayor autonomía colectiva para decidir el nivel de negociación y preeminencia del*

convenio de grado inferior sobre el superior como mecanismo de descentralización de las relaciones laborales colectivas,

3) Fijación de mecanismos y plazos para el cese de la ultraactividad de los convenios anteriores a

1988 (fecha de entrada en vigencia de la ley 23.545), inclusive con posibilidad de arbitraje en caso de no lograrse acuerdo entre partes, y 4) Fortalecimiento de la administración e inspección del trabajo.

Es decir que a diferencia de las reformas anteriores, el gobierno no propone una disminución de los costos laborales vía descuentos o promociones, sino que lo busca a través de una simplificación de las futuras contrataciones con reducción de cargas sociales para los nuevos trabajadores, menor costo burocrático de registración y el impacto de la productividad y competitividad que pueda tener acceso el proceso de modernización de los convenios colectivos.

Estos institutos abordados por la ley son:

a) Simplificación de la Registración: Se contempla la inscripción única del empleador de carácter laboral y previsional, para así satisfacer las necesidades de información de los organismos públicos y privados.

b) Período de Prueba: Se reinstala el período de prueba de tres meses ampliable a seis meses que establecía la ley 24.465 y que había sido dejado sin efecto por la ley 25.013. La particularidad es que los beneficios de reducción a los que podrá acceder el nuevo trabajador, solo se efectivizarán una vez finalizado el período de prueba para evitar la tergiversación de la figura.

Por otra parte para las pequeñas y medianas empresas, se extiende el período de entre 6 meses a 1 año (para trabajadores calificados). En todos los casos no aparece como medida de promoción la exención contributiva prevista en la ley 24.465 que acarrea un alto costo para el erario público y que en la práctica terminaba por precarizar el empleo, en vez de promoverlo como era la intención.

Ley 25.877

Esta ley, sancionada en 2004, deroga Ley 25.250. Fija el período de prueba en tres meses y contempla la promoción por incremento neto en la nómina de trabajadores con reducción en las contribuciones a la seguridad social. Por primera vez se contempla el “trabajo decente” en la legislación argentina promoviendo su inclusión en las políticas públicas nacionales, provinciales y municipales.

CUADRO COMPARATIVO

En el siguiente cuadro se sintetiza la trayectoria de las principales reformas a la legislación laboral de la

Argentina a partir de 1990 con el propósito de mejorar la empleabilidad.

Cuadro 2: Principales reformas en la legislación laboral argentina

AÑO	REFORMA	CARACTERÍSTICAS
1991	Ley Nacional de Empleo (Ley 24.013)	Introduce nuevas modalidades a tiempo determinado. Para el caso de los jóvenes, surge la modalidad de <i>Práctica Laboral</i> , con una extensión máxima de un año, orientada a jóvenes de hasta 24 años con formación previa y la de <i>Trabajo Formación</i> para jóvenes de hasta 24 años sin formación ni experiencia laboral previa, con una duración entre 4 y 24 meses. Ambas modalidades eximen a los empleadores del pago de contribuciones y de la correspondiente indemnización por despido.
1992/1994	Sistema Nacional de Pasantías	Reglamenta la situación de las Pasantías apuntando a crear un mecanismo apto para complementar y consolidar la educación formal, mejorando los

	(Decreto 340/92 y 1547/94)	procedimientos de formación académica y acercando los mismos a la realidad de las empresas. Este mecanismo se consolida con el Programa Nacional del Pasantías para la Reconversión (Pronapas).
1995	Modificación a la ley de Contrato de Trabajo. (Leyes 24.465 y 24.467)	Establece nuevas modalidades promovidas. Para el caso de los jóvenes crea la figura de “contrato de aprendizaje”, sin carácter laboral, destinada a favorecer el empleo de los jóvenes entre 14 y 25 años, sin empleo. Al finalizar el contrato el empleador debe entregar al aprendiz un certificado que acredite la experiencia o la especialización adquirida.
1998	Ley 25.013	Se reforma la Ley de Contrato de Trabajo, disponiendo la naturaleza laboral del Contrato de Aprendizaje y vedando dicho contrato para cooperativas y empresas de servicios eventuales.
1999	Sistema de Pasantías Educativas (Ley 25.165)	Modifica las condiciones del Decreto 340/92, creando el Sistema de Pasantías Educativas, que regula las condiciones de las pasantías de los jóvenes con estudios superiores. Se trata de favorecer la realización de prácticas supervisadas relacionadas con la formación recibida por el alumno en el ámbito de empresas u organismos públicos o privados.

2000	Reforma Ley 25.250	Reforma que modifica la ley de Contrato de Trabajo, ampliando el período de prueba a tres meses o seis si lo prevé el convenio colectivo. Además en el caso de jóvenes, establece un incentivo a la contratación por tiempo indeterminado de jóvenes menores de 24 años, reduciendo las contribuciones a la seguridad social.
2004	Ley 25.877 Deroga Ley 25.250	Fija el período de prueba en tres meses y contempla la promoción por incremento neto en la nómina de trabajadores con reducción en las contribuciones a la seguridad social. Por primera vez se contempla el "trabajo decente" en la legislación argentina promoviendo su inclusión en las políticas públicas nacionales, provinciales y municipales.

Fuente: Elaboración propia

III. b. Otros cambios en la política de empleo

Junto con las modificaciones a la normativa laboral el Estado intentó, a través de diferentes instrumentos, influir en los comportamientos de la demanda y oferta de trabajo, conforme los distintos tipos de políticas de empleo desarrolladas en el Capítulo 1.

Esta estrategia se desarrolló a través de Servicios Públicos de Colocación, Programas de capacitación y reconversión laboral, Programas Públicos de Generación de Empleo, Apoyo al Sector Informal, Incentivos Legales para la promoción de empleos y Seguro

de Desempleo, los cuales analizaremos a continuación:

III. b. 1. Servicios Públicos de Empleo

En un mercado de trabajo transparente, en el cual los actores tendrían en principio las mismas posibilidades y calificaciones para ocupar los puestos de trabajo disponibles, es evidente que no sería necesaria la intervención de ningún tipo de agentes para regularlo y el equilibrio se encontraría en forma "natural". Sin embargo y debido a que esta situación no se da en la práctica, es indispensable que el Estado intervenga con el objetivo de generar "espacios" de colocación de mano de obra, acercando a las empresas o empleadores privados, la "oferta" de trabajadores capacitados para ejercer sus tareas profesionales.

En los años 90 en la Argentina, se crea desde el Ministerio de Trabajo, la "Red de Servicios de Empleo", cuyo objetivo es precisamente el de coordinar toda la acción del Estado en materia de programas de empleo. Esta Red se insertó como un programa de la Secretaría de Empleo y Formación Profesional creada por Decreto 286/95 y reorganizada por Decreto 613/2000, bajo el postulado de incrementar la acción estatal y adaptar la estructura organizativa del entonces Ministerio de Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos a la realidad socio laboral (Lanari 2003).

Asimismo, se le asigna a la Dirección Nacional de Promoción del Empleo, las siguientes responsabilidades:

- Diseñar, desarrollar e implementar propuestas, programas y acciones que faciliten la inserción laboral y mejoren las condiciones de empleabilidad y la optimización del Sistema de Prestaciones por desempleo o desocupados.
- Supervisar el desarrollo de los servicios de empleo que presten las oficinas públicas y privadas en todo el territorio nacional,
- Organizar y administrar el Sistema Único de Registro Laboral,
- Coordinar con las Gerencia de Empleo y Capacitación Laboral la supervisión de la ejecución de los programas de empleo y capacitación laboral,
- Promover el diseño de estructuras de información derivadas de los resultados de las

acciones de supervisión de los programas de empleo y capacitación laboral, y
- Verificar el cumplimiento de las normas de funcionamiento administrativo y desarrollar acciones tendientes al fortalecimiento de las capacidades de gestión.

Esta red funciona en todo el país a través de las distintas secretarías de empleo de las provincias, de convenios con universidades públicas y juntamente con otras áreas del Estado como el Ministerio de la Producción, Municipios, etc. La misión fue siempre la de intermediar entre los oferentes de trabajo y los desocupados. Los fondos fueron proporcionados a través del Proyecto PNUD Arg.92/001. Entre 1998 y 2001, la consolidación vino a través del Proyecto de Fortalecimiento de Oficinas de Empleo por el cual se seleccionaron 450 oficinas que se dotaron de equipamiento, mejoramiento edilicio y procedimiento de gestión, siendo seleccionadas, Municipalidades, ONG diversas, Asociaciones Sindicales, Religiosas y empresarias, entre otras.

Analizando el funcionamiento de la Red, Lanari (2003) entiende que si bien cumplieron una función importante, dejaron de cumplir las mismas cuando desaparecieron las Modalidades Promovidas que establecía la Ley de Empleo de 1991 y que fuera derogada por la Ley 25.013. Sin embargo los vínculos que se establecieron en la Red aún siguen existiendo.

III. b. 2. Programas de capacitación y reconversión laboral

La nueva lógica de los años 90 enfrentó a todos los sectores a la necesidad de ser competitivos. Los cambios desarrollados en el trabajo productivo, las nuevas competencias y calificaciones requeridas y los mayores conocimientos demandados hicieron que desde el Estado se replantearan el tipo de capacitación laboral que habría de brindarse a aquellos trabajadores desocupados que deseaban reinsertarse en el mercado.

Para ello se ofrecieron una serie de programas que estaban destinados a ofrecer nuevos conocimientos que mejoren las condiciones de inserción en el mercado laboral.

Los principales fueron:

1. *Consejos de Formación Profesional*: Son entidades multisectoriales, de empresarios y trabajadores, destinadas a mejorar la calidad y costos de la formación profesional de una localidad. Sus objetivos son:

Favorecer la adecuación de la oferta de capacitación a la demanda real de las empresas y los sectores productivos de la localidad; y asegurar la calidad de los contenidos formativos.

2. *Talleres Ocupacionales*: Tienen como objetivos, a través de cursos breves y de fuerte contenido práctico, atender las demandas de capacitación de los sectores productivos locales e incrementar el capital humano de la población desocupada contribuyendo a mejorar su empleabilidad. Brindan capacitación a desocupados y ocupados y asistencia técnica y servicios a empresas locales, especialmente pequeñas y medianas.

3. *Talleres protegidos de producción*: Dirigido a personas de ambos sexos, en edad laboral, que padezcan una alteración funcional, permanente o prolongada, física o mental, que con relación a su edad y medio social implique desventajas considerables para su integración familiar, social, educacional o laboral, cuya discapacidad esté certificada por la autoridad de aplicación de la Ley 22.431, Decreto 498/93 o similares.

4. *Formujer*: Consiste en un plan piloto de escala limitada que viene desarrollando desde el año 2000 su fase de diseño e implementación institucional. Está destinado a mejorar las posibilidades de empleo de las mujeres de bajos recursos facilitando la adquisición de habilidades, conocimientos y destrezas para el desempeño en diferentes ocupaciones. Rige bajo el marco legal del Convenio N° 1521/98.

5. *Capacitar*: Programa de formación laboral dependiente de la Dirección Nacional de Capacitación Laboral y Formación de Recursos Humanos, Secretaría de Empleo del Ministerio de Trabajo. Componente del Programa de Apoyo a la Productividad y Empleabilidad de los Jóvenes (Proyector PNUD ARG 97041, préstamo BID 1031 PCAR) con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo. Duración 6 meses.

6. *Discapacidad*: El objetivo es implementar acciones de capacitación laboral para personas con discapacidad que permitan la equiparación de oportunidades y la superación de las situaciones de minusvalía que afectan a la población objeto del

Programa.

7. *Estudiar es Trabajar*: Este programa posibilita de finalización de los estudios secundarios a jóvenes de 18 a 25 años inactivos o desocupados, con una formación técnico profesional orientada a las demandas económicas locales y/o regionales.

Entre los programas que contemplaban específicamente a los jóvenes en su población objetivo, merece destacarse por su envergadura el Programa de Apoyo a la Reconversión Productiva (PARP), iniciado en 1993 y conformado por los Proyectos Joven, MicroEmpresas, Imagen y el Programa de Fortalecimiento de la Red Nacional de Empleo, financiados en un 70% por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

El Proyecto Joven, que comprendía capacitación y pasantías en empresas, será objeto de un análisis especial en el siguiente apartado atendiendo a su particular importancia para la empleabilidad de los jóvenes.

El Proyecto MicroEmpresas preveía cursos y asistencia técnica para personas desplazadas del sector público o privado conocedores un oficio, que contaran con algún capital y quisieran ser microempresarios. Su objetivo era asistir al desarrollo de la actividad en forma independiente.

El Proyecto Imagen ofrecía cursos preparatorios para la búsqueda de empleo y estaba dirigido a personas desplazadas del sector público o privado que quisieran trabajar en relación de dependencia.

El Programa de Fortalecimiento de la Red Nacional de Empleo dispuso la creación de Agencias Públicas de Colocación (APC), ayudando al trabajador a buscar y obtener empleo y al empleador a satisfacer sus requerimientos de personal.

Con posterioridad, se implementaron otros programas de formación, aunque de menor alcance, con el propósito de mejorar las condiciones de inserción laboral de los grupos objetivo: Capacitar, Talleres Ocupacionales y Estudiar es Trabajar. Este último fue implementado a partir de 2001 con la finalidad de posibilitar la reinserción en el sistema educativo de jóvenes de 18 a 25 años inactivos o desocupados, brindando una formación técnico profesional orientada a las demandas económicas locales y/o regionales.

III. b. 3. Programas públicos de generación de empleo

Estos programas están destinados al financiamiento de mano de obra para el desarrollo de infraestructura económica; incentivo de Pymes para la creación de puestos de trabajo y el respaldo de mano de obra para brindar servicios de promoción y desarrollo comunitario.

Los principales son:

1. Programa Trabajar: Es un programa de empleo transitorio. El Ministerio financia una ayuda no remunerativa de hasta 200 pesos mensuales para personas que trabajen en proyectos de 3 a 6 meses de duración y que tenga por finalidad satisfacer necesidades socialmente relevantes por medio de la construcción de obras de infraestructura social comunitaria. El proyecto tiene que ser llevado a cabo por organismos públicos nacionales, provinciales, municipales u ONG sin fines de lucro, que deberá proveer los materiales, maquinarias, herramientas y la mano de obra calificada necesaria para la realización de las obras. Resolución SEyCL 397/98.

2. Crear Trabajo: Se orienta a apoyar la creación y/o mantenimiento de puestos de trabajo estables en el marco de microemprendimientos familiares y comunitarios o micro y pequeñas empresas dentro de la actividad extractiva, manufacturera, agropecuarias, servicios turísticos, etc. Se otorgan subsidios de \$ 200 entre tres a seis meses.

3. PEL Comunitario: Es un programa de ayuda no remunerativa de hasta 160 pesos mensuales para personas que trabajen en proyectos para brindar servicios de utilidad pública y social a la comunidad y que sean llevado a cabo por organismos públicos nacionales, provinciales, municipales u ONG sin fines de lucro. Se exige que en los proyectos un mínimo del 60% sean mujeres.

4. Turismo es Trabajo: Se dará apoyo a iniciativas de autoempleo o bien de pequeños grupos productivos para la generación de nuevos servicios turísticos. Asimismo pueden ser para la creación de puestos de empleo estables para el turismo en crecimiento. Consta de cuatro tipos de subsidios:

Turismo oportunidad para emprendedores, nuevos puestos de trabajo en turismo, capacitación en turismo y Trabajar por el turismo.

5. Manos a la Escuela: Pretende dar respuesta a las demandas y necesidades prioritarias de las escuelas públicas de los niveles primarios y medios, a través del financiamiento de mano de obra y materiales para la ejecución de proyectos que benefician a las comunidades con mayores dificultades sociales y laborales.

6. Plan Jefas y Jefes de Hogar: Este plan se inició el 4 de enero de 2002, en el momento más grave de la crisis que atravesaba la Argentina ante la salida de la convertibilidad. El objetivo fue de dar una ayuda de \$ 150 a las Jefas y Jefes de Hogar desocupados que garanticen el derecho familiar de inclusión social. Quienes se benefician con el Plan deben cumplir con los siguientes requisitos: Ser jefa o jefe de hogar desocupado y reunir al menos alguna de las siguientes condiciones: tener hijos menores de 18 años a cargo, hijos discapacitados sin límite de edad a cargo o hallarse en estado de gravidez la cónyuge del Jefe o la beneficiaria. Los mayores de 60 años deberán ser desocupados y no tener beneficios previsionales. Los beneficiarios deberán realizar contraprestaciones en tareas productivas o de capacitación. Por ser el Plan que más presupuesto desarrolló y el de mayor alcance, se analizan a continuación las características generales del mismo.

El Programa alcanzaba a enero 2003 (cifras del Ministerio de Trabajo), a dos millones de beneficiarios u hogares de todo el país. En una encuesta de Evaluación que practicara el Ministerio de Trabajo, sobre la situación de los beneficiarios de las provincias más grandes (Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba y Mendoza), marcaban las siguientes características:

- En cuanto al perfil educativo de los beneficiarios, 8 de cada 10 no completaron la escuela secundaria,
- El 64% de los beneficiarios son mujeres, las que han alcanzado mayores niveles de educación que los hombres,
- En la categoría modal "primaria completa" (38% del total de beneficiarios), los varones alcanzan el 40% y las mujeres un 37%. del total de beneficiarios relevados, el 84% tiene experiencia laboral previa, de los cuales 58,6% son mujeres y 41,4 varones, lo que indica que las mujeres tienen no solo un perfil educativo más elevado que los hombres sino que tienen mayor experiencia laboral.
- En cuanto a las ocupaciones de los beneficiarios, la principal ocupación corresponde

a la producción industrial y artesanal (15%), seguido por los trabajadores de la construcción (13,9%) y servicio doméstico (13,2%).

En la provincia de Santa Fe, se da el mayor porcentaje de personas que nunca asistieron a la escuela (4%) seguido por Buenos Aires (1,11%).

Por otra parte el Ministerio de Trabajo, a través de la Secretaría de Empleo, también realizó en diciembre de 2002, una evaluación del Plan relacionado con los niveles de pobreza e indigencia en Hogares y Personas, teniendo como datos de los mismos:

La pobreza entre los hogares con beneficios sociales asciende al 96%, indicio del buen grado de focalización del programa. Al comienzo del plan alrededor de 980 mil hogares no percibían ingresos suficientes para comprar una canasta mínima de alimentos.

El 64% de los hogares con beneficiarios se encuentran en condiciones de indigencia (no alcanza a cubrir la canasta básica de alimentos).

En cuanto al impacto del plan, el informe resalta que el beneficio del plan reduce en un 23% la indigencia de los hogares y un 3% de la Pobreza en los mismos.

Entre las personas, el impacto medido en puntos porcentuales de la proporción de personas pobres es menos en el caso de los hogares debido al mayor número de miembros de los hogares más pobres.

Los hogares que cobran beneficio, tienen un tamaño de 4,5 miembros. Los hogares indigentes tienen un tamaño más grande (5 miembros promedio), mientras que los hogares no pobres alcanzan un tamaño de 3,2 personas.

Mientras que el ingreso medio de los hogares indigentes (incluye beneficio del PJHD) equivale a \$ 213, el valor de su canasta básica ascendía en diciembre de 2002 a \$378 y el valor de su línea de pobreza era de \$ 840, lo que indica claramente que el plan por sí solo no sirve para solucionar los problemas de pobreza e indigencia sino que solo es un paliativo de la situación social por la que atraviesa el país.

Por último, y en lo relacionado a la acción que deben llevar a cabo los municipios y las comunas, que son los responsables de la ejecución de los planes, de la evaluación realizada por la SIGEN en la Provincia de Santa Fe, en junio de 2002, la misma destaca:

La falta de conformación de los Consejos Consultivos en un número importante de

Municipios y comunas, (135 sobre 363), lo que señala la discrecionalidad en la asignación de los planes,

-La información generada por ANSES carece de confiabilidad ya que de un total de 19.176 beneficiarios, 13.157 no cumplen con los requisitos establecidos.

Si se analizan los montos ejecutados por los programas de empleo, se observa claramente como a partir del año 2002, la Argentina reemplazó los planes que venía desarrollando, concentrando casi todo el esfuerzo en el Programa de Jefes y Jefas de Hogar, quienes, juntamente con los Programas de Emergencia Laboral, acaparan casi la totalidad del presupuesto del Ministerio de Trabajo de Programas de Empleo.

En conclusión, se puede señalar que el Programa de Jefes y Jefas de Hogar, es un plan que en general se encuentra bien direccionado hacia los grupos sociales más necesitados y que se encuentran en la línea de pobreza e indigencia. Como toda política "pasiva" de empleo, constituye en si mismo un paliativo social necesario e indispensable, pero no alcanza para ser generador de puestos de trabajo legítimos y solucionar los problemas estructurales del mercado de trabajo argentino.

No obstante las objeciones señaladas, y a pesar de las dificultades para su control y seguimiento, representa una buena oportunidad para que los trabajadores desocupados se inserten en el mercado laboral de manera independiente y autónoma dejando de depender de las ayudas sociales; para lo cual las autoridades nacionales (en particular el Ministerio de Trabajo), deben crear las condiciones necesarias para que las empresas y los sectores productivos encaucen en sus planteles el capital humano que se encuentra latente en este grupo etario.

III. b. 4. Seguro de desempleo

La protección por desempleo, tuvo en la República Argentina, varios antecedentes cercanos que no constituyeron un régimen orgánico, sino que respondieron a situaciones puntuales que se entendieron transitorias.

Así, durante la década del '80, se sancionaron distintos cuerpos legales que tenían por objeto el otorgamiento de subsidios de desocupación de vigencia temporal (ley 22.752

hasta 29/4/1983, Dto. 3984/84 hasta 31/12/1985, Dto. 2485 hasta 31/12/1986; decreto 2533/86 hasta 31/12/87, Decreto 2228/87 hasta 31/12/1987 y Decreto 209/89).

En 1991 mediante la ley 24.013 se crea la figura del Seguro de Desempleo y tenía una finalidad temporal de brindar protección a los trabajadores en relación de dependencia, bajo la ley de Contrato de Trabajo, que hayan sido despedidos por motivos ajenos a su voluntad, mediante una prestación monetaria de alrededor del 60% del sueldo que percibía en actividad.

Este seguro, basado en el modelo europeo de política pasiva de empleo, no deja de ser un paliativo para el trabajador que busca empleo, y debido a los altos requisitos necesarios que deben cubrir los que deseen acceder a los mismos, en la práctica abarca a un porcentaje mínimo de la población desocupada.

La regulación, a través de los decretos 2726/91, 739/92 y 51/99; establece como características necesarias para obtener los beneficios la existencia en conjunto de tres situaciones: la situación legal de desempleado sin intención del trabajador, la aptitud para el trabajo y la preexistencia de un trabajo subordinado. Es decir que este seguro es restrictivo para aquellos trabajadores que han sido despedidos sin causa, se encuentren en condiciones de buscar otro empleo y que hayan trabajado en relación de dependencia con aportes (quedando excluidos por ende los trabajadores autónomos y los trabajadores "en negro").

El lapso de la prestación oscila entre 4, 8 y 12 meses según hayan realizado aportes entre 12 y 23 meses, 24 y 25 meses o 36 meses o más respectivamente. Su cuantía es calculada como un porcentaje del ingreso neto de la mejor remuneración normal, mensual y habitual del trabajador en los seis meses anteriores al despido.

Su financiamiento está dispuesto con una contribución del 1,5% sobre la nómina salarial por parte del empleador –la que es parte del 9% de asignaciones familiares, importe que asciende a 3% en caso de empresas de servicios eventuales.

Contribuye también el financiamiento un aporte del Estado para funcionamiento de un programa de formación profesional y el costo del pago de las asignaciones familiares de los beneficiarios del sistema.

Además, la ley contempla la formulación de programas de reinserción laboral para grupos especiales de trabajadores con mayores dificultades, previendo la reconversión productiva, programas de gestión económica y a nuevas iniciativas generadoras de empleo. El Fondo Nacional de Empleo que crea la norma provee financiamiento para programas, acciones y servicios. En el cuadro siguiente, se puede observar la evolución que ha tenido en la Argentina, la cantidad de prestaciones en el período 1998/2002, donde la cantidad de prestaciones se ha ido incrementando paulatinamente, llegando más que a duplicarse en el último período objeto de estudio. Conviene resaltar también que el año 2002, es el año posterior a la crisis del 2001, en el cual muchas empresas han realizado despidos masivos, situación que obligó al gobierno a sancionar un decreto que fija la sanción de una doble indemnización a aquellas empresas que despiden personal sin causa, con el objetivo de frenar la ola de despidos masivos ocurrida a fines del 2001 y principios del 2002.

3. ESTUDIO COMPARADO SOBRE LA SITUACIÓN EN LATINO-AMERICA Y EN LA UNION EUROPEA (PARTE I)

EN AMERICA LATINA

I. INTRODUCCIÓN A LA LEGISLACIÓN LATINO AMERICANA

I. a. Introducción

El presente trabajo persigue el propósito de ofrecer un marco histórico al debate actual sobre la reforma de la legislación laboral en América Latina. Con ese propósito, se indagarán cuáles han sido sus raíces, y en particular cuál fue el trasfondo político, económico e ideológico que presidió a su formulación y subsiguiente desarrollo. Esto permitirá comprender mejor las motivaciones a las que respondió la evolución de la legislación laboral, y de la misma manera nos ayudará a detectar algunas claves para comprender la crisis que hoy conoce, y que se expresa a través de una tendencia muy marcada hacia la erosión de las garantías que el Estado tradicionalmente había consentido en favor del trabajador.

El proceso de formación de la legislación laboral se inició casi con este siglo, en respuesta a reclamos obreros que se expresaban a menudo bajo formas violentas. En el segundo decenio ya adquirió contornos más precisos -y una orientación definida- como resultado de la influencia de la Constitución Mexicana de 1917, y de la fundación de la Organización Internacional del Trabajo en 1919. A partir de los años veinte se profundizaron sus rasgos más predominantes -y en particular su espíritu tuitivo - en gran medida bajo la influencia de los cambios *modernizadores* del entorno político, y de la acentuación de la intervención del Estado en la economía.

Esta tendencia persistió por lo menos durante cuatro decenios y dio origen a un neologismo, el *garantismo laboral*, que da una imagen por así decirlo muy gráfica de su filosofía. Quizás su punto culminante se alcanzó con el Código de Trabajo de Panamá, de 1971.

Por cierto que esta evolución no estuvo exenta de cuestionamientos, que en su mayor parte hacían hincapié en los efectos económicos adversos, o presuntamente adversos, de una legislación que al aumentar la protección del trabajador también aumentaba los costos laborales de las empresas, afectando su competitividad. Sin embargo, durante mucho tiempo estos cuestionamientos fueron poco tomados en cuenta. Es cierto que las economías latinoamericanas vivían por ese entonces en un régimen de relativo aislamiento, y en su mayor parte al abrigo de la competencia externa gracias a las barreras arancelarias y no arancelarias que les ofrecía el Estado. De ahí que el argumento de la pérdida de competitividad tropezaba ante una realidad que mostraba que todas las empresas debían competir en un mismo mercado, con el mismo tipo de costos laborales. Al mismo tiempo conviene recordar que esta evolución de la legislación laboral tenía lugar en un contexto internacional de enfrentamientos entre bloques y entre ideologías, los que necesariamente repercutían al nivel de cada Estado nacional. De ahí que en gran medida las garantías sociales también representaban concesiones que se otorgaban en contrapartida por adhesiones políticas o ideológicas.

Sin embargo, ya a partir de los años setenta un número creciente de Estados dejó de lado el proteccionismo, para adoptar políticas neoliberales y a veces inclusive ultraliberales. En este nuevo contexto se sostuvo que la legislación laboral constituía un elemento crítico de la competitividad; razón por la cual se acentuó su cuestionamiento, el que se centraba en aspectos de la legislación laboral que se consideraban rígidos. De ahí que se tomó prestada una terminología que ya se había difundido en Europa Occidental unos años antes, y fue así que se comenzó a hablar de la *flexibilidad laboral*.

A la hora actual, el ataque frontal contra los niveles de protección que tradicionalmente había consagrado la legislación laboral es un tema muy compartido por una mayoría de los procesos de apertura económica. De hecho, casi no existe país en América Latina en donde la legislación laboral no haya sido revisada recientemente, o en donde el gobierno no haya anunciado su intención de hacerlo. Al margen de ello, observamos que la *rigidez laboral*, supuesta o real, es elegida con mucha frecuencia en calidad de chivo expiatorio para explicar los fracasos de algunas políticas económicas,

olvidándose a menudo otras rigideces, por ejemplo las monetarias, que quizás inciden en mucho mayor grado en la competitividad internacional.

Aún más, hoy día buena parte del debate no apunta hacia la cuestión de si hay que revisar a *la baja* o no las garantías laborales, pues una mayoría de países ya lo ha hecho, sino más bien hasta donde se debe ir en esta vía, ya que apenas hecha una revisión a *la baja* surgen nuevas voces que consideran que no es suficiente; por lo que proponen que se continúe *flexibilizando* la legislación laboral. La Argentina, en donde ya se hicieron grandes reformas *flexibilizadoras*, respectivamente, se continuaba a insistir en que las mismas no fueron suficientes para bajar el costo de la mano de obra, es quizás el paradigma de esta tendencia, pero no el único ejemplo. Las mismas instituciones financieras internacionales se suman a este concierto, sosteniendo que la flexibilización laboral es la *asignatura pendiente* de los programas de ajuste de América latina.

Sin embargo, todos estos llamamientos a la flexibilidad laboral parecerían ignorar que numerosos países ya han llevado a cabo importantes flexibilizaciones de sus mercados de trabajo; mencionemos entre ellos a la Argentina, Colombia, Ecuador, Panamá, Perú, o más recientemente Venezuela y Brasil. Además, quizás no se detienen lo suficiente para examinar si el mercado de trabajo es rígido, como se aduce, o si en realidad no es mucho más *flexible* que lo que se supone, sea a veces porque la reglamentación es menos dura de lo que se supone, y otras porque la flexibilización opera *de facto*, mediante la inveterada costumbre de incumplir la ley y la altísima tasa de informalidad. Ello sin hablar de que el nivel de protección social, lo mismo que los niveles salariales de América Latina son muy inferiores a los prevaecientes en los países de Europa, que fueron, y debido a realidades bien diferentes, aquéllos en donde se generó el debate sobre la *flexibilidad* laboral. En fin, el debate también ha carecido de perspectiva histórica, pues no se ha detenido en un punto que parece fundamental: la legislación laboral surgió como una respuesta a la evidencia de que, librado a sus propias leyes, el mercado no funciona todo lo bien que afirman sus defensores a ultranza, pues crea disfunciones sociales.

En suma, convendría examinar qué hay de real y qué hay de ideológico en este debate, en donde inclusive la expresión *Derecho del Trabajo* tiende a ser sustituida por la de *reglamentación del mercado de trabajo*, siendo así que las diferencias entre ambas denominaciones van mucho más allá de una simple cuestión de semántica. Si nadie cuestiona ahora que cierta dosis de *flexibilidad* es necesaria tampoco se debe ignorar que el retorno puro y simple a la ley del mercado no favorece al mantenimiento de ningún proyecto social.

Al propio tiempo - y esta es una evolución que también debe destacarse - se observa que también se han ensanchado los espacios -tradicionalmente muy limitados- que el Estado reservaba a la autonomía colectiva, y que numerosos países también han revisado su legislación para ofrecer mayor espacio a la libertad sindical. Dentro de esta perspectiva surge la idea de la *flexibilidad negociada*, que se expresa a través de la llamada *disponibilidad colectiva*, la que lleva implícita la propuesta de que las *flexibilizaciones* se hagan con los trabajadores y no contra ellos. Así lo han comprendido algunos países, cuyas reformas laborales se llevaron a cabo tras un debate -y una negociación- en la que han participado tanto los sectores patronales como los sindicales.

A todas estas evoluciones -y reflexiones- se consagra el presente capítulo. Con ese objeto se presentará en primer lugar un apretado panorama histórico de la legislación laboral, tal como existía en América latina por lo menos hasta mediados de los años setenta, y se indicarán algunas claves para comprender su motivación social y política. Se presentarán luego una reseña de las principales reformas que intervinieron desde entonces y las grandes líneas del debate suscitado en torno del tema de la *flexibilidad laboral*. A título de conclusión se formularán algunas consideraciones acerca de los grandes retos que enfrenta la legislación laboral latinoamericana a la hora actual.

I. b. Formación de la legislación laboral de América Latina

I. b. 1. Consideraciones previas

En sus muy grandes rasgos, el desarrollo de la legislación laboral en América Latina ha conocido seis grandes períodos.

El primero de ellos, en el siglo XIX y comienzos del presente, es el de la regulación laboral de conformidad con las normas civiles del arrendamiento de servicios. Hacia principios de siglo se abre un segundo período, con la adopción de las primeras *leyes obreras*. Sucede a éste un tercer período, de la formulación de la doctrina sobre el deber que tiene el Estado de legislar para proteger al trabajador, que se expresa en la Constitución mexicana de 1917; este período se prolonga hasta comienzos de los años treinta. El cuarto período, de consolidación y codificación, se inicia en 1931 con la Ley Federal del Trabajo de México y el Código de Trabajo de Chile, y concluye treinta años después, en 1961 con el Código de Trabajo de Paraguay. El quinto corresponde a la fase de profundización de las garantías laborales, que concluye hacia 1974 con la Ley de Contrato de Trabajo de la Argentina. Por último, en la segunda mitad de los setenta se inicia una fase de retrocesos y vaivenes, que comienza con la Ley 95 de Panamá. En ella se alternan reformas tendentes a recortar las garantías de los períodos anteriores, que son las más numerosas, con otras, las menos que van en el sentido contrario. Sin embargo, hay que notar que muchas veces estas últimas han formado parte de revisiones recientes de las propias constituciones políticas y convendría preguntarse por qué motivos hasta hace pocos años se consideraba que debían ser parte de los fundamentos mismos del Estado, mientras que hoy se piensa que constituyen un freno que afecta la búsqueda de la competitividad internacional a ultranza, por lo que deberían desaparecer.

I. b. 2. Países latino-americanos

I. b. 2. a. Primeras leyes obreras

Al margen de ciertos antecedentes anecdóticos, como las *leyes de Indias* del período colonial, o la regulación del trabajo en los imperios indígenas precolombinos, el punto de partida de la regulación laboral en América Latina, como en Europa, fueron las normas civiles sobre el arrendamiento de servicios. Hacia la segunda mitad del siglo pasado estas normas habían sido recogidas en códigos civiles, en su mayoría inspirados en el muy liberal Código de Napoleón. Sin embargo, ya de aquella época datan algunas disposiciones que se interesan en el trabajo subordinado, por ejemplo en el Código de Minas de la Argentina, de 1886, que prohibía el trabajo subterráneo de mujeres y de niños impúberes, o en el Código de Policía del Ecuador, que fijaba tasas de salarios mínimos.

A estos tímidos antecedentes sucedieron otros, en los primeros quince años de este siglo, que ya lo son mucho menos. Así, en 1904 se sometía al Congreso de la Argentina un proyecto de Ley Nacional del Trabajo, que no prosperó, pero al año siguiente se aprobaban sendas leyes sobre descanso dominical en la Argentina y Colombia. En 1906 se adoptaba en Guatemala una ley de accidentes del trabajo, y en 1909 otra sobre jornada de ocho horas en Cuba. En 1914 se sancionaba en Panamá una ley que incluía simultáneamente disposiciones sobre jornada de ocho horas, empleo de obreros nacionales por contratistas públicos, descanso dominical y trabajo de menores. Apenas posteriores son las leyes sobre jornada de ocho horas en el Uruguay (1915) y Ecuador (1916), o accidentes del trabajo en la Argentina (1915), Colombia (1915), Cuba (1916) o Brasil (1919).

I. b. 2. b. Formulación de la doctrina de la protección del trabajador por el Estado

El acontecimiento más importante de esta época fue la adopción, en 1917, de la Constitución de México, cuyo artículo 123 incluía un vasto catálogo de garantías sociales entre las que figuraban la jornada de ocho horas, protección de menores y

mujeres, descanso semanal, descanso por maternidad, salario mínimo, igualdad de remuneración, protección del salario, derechos sindicales y protección contra el despido injustificado. A no dudar la Constitución mexicana ejerció gran influencia, dos años más tarde, en los miembros de la Comisión de Legislación Social Internacional que elaboraron la Parte XIII del Tratado de Versailles, origen de la Organización Internacional del Trabajo.

El impacto de la Constitución mexicana es incalculable, quizás no tanto por su contenido, sino por su mensaje político. Como lo hemos visto, ya antes de la Constitución de México algunos países habían promulgado leyes que consagraban algunos de los principios formulados en el artículo 123. Sin embargo, desde el momento en que los principios de la legislación social se incorporaban en una Constitución esto quería decir algo más: significaba que la formulación de una legislación para proteger al trabajador formaba parte de los deberes del Estado, y que el cumplimiento de ese deber estaba íntimamente vinculado al tipo de Estado que la Constitución había concebido. Este mensaje fue precisamente el que se derramó a partir de México en todo el resto de América Latina, inspirando a la gran mayoría, quizás a la totalidad, de las legislaciones que se dieron en los años siguientes.

Por consiguiente, no debe sorprender si el proceso formativo de la legislación laboral se aceleró en los años veinte, con la adopción en Chile, en 1924, de varias leyes laborales, entre las que figuraba una sobre contrato de trabajo que reconocía pocos precedentes comparables en Europa. Este ejemplo fue seguido por Guatemala y el Ecuador, respectivamente en 1926 y 1928. También data de esa misma época una Ley del Trabajo para Venezuela, promulgada en 1928 por el Dictador Juan Vicente Gómez, acerca de cuya vigencia real caben serias dudas. En 1928 una publicación de la OIT presentaba una recopilación ya bien nutrida de leyes sociales que para ese entonces estaban en vigor en América latina.

I. b. 2. c. Consolidación y codificaciones

A principios de los años treinta varios países de América Latina ya estaba maduros para dar el paso siguiente, que fueron el Código de Trabajo de Chile y la Ley Federal del Trabajo de México, ambos adoptados en 1931 y de indiscutible influencia en las leyes laborales adoptadas posteriormente en otros países de la región. Siguió varias leyes promulgadas a partir de 1931 en el Brasil (codificadas en 1943), la Ley del Trabajo de Venezuela, de 1936, el Código de Trabajo del Ecuador de 1938 y la Ley General del Trabajo de Bolivia en 1939. Del decenio siguiente son los códigos del trabajo de Costa Rica (1943), Nicaragua (1945), Guatemala y Panamá (1947); al propio tiempo la legislación laboral también alcanzaba considerable desarrollo en países como la Argentina, durante la primera administración peronista, Cuba, Perú y el Uruguay, sin que en ellos fuese codificada. En 1950 se adoptó el Código Sustantivo del Trabajo de Colombia, al que siguieron los de la República Dominicana en 1951 y de Honduras en 1959. Este ciclo se cerró en 1961, con la promulgación del Código del Trabajo del Paraguay.

I. b. 2. d. Profundización de la legislación laboral

El ciclo siguiente, de profundización de la legislación laboral, comenzó en 1965, con una importante reforma laboral en Colombia, y continuó con la adopción en Chile de dos leyes, sobre protección contra el despido injustificado en 1966 y sindicación campesina en 1967. Le siguieron una nueva Ley Federal del Trabajo, en México en 1970, un nuevo Código del Trabajo en Panamá en diciembre de 1971 (quizás el paradigma de toda esta legislación *garantista*), el Reglamento de la Ley del Trabajo de Venezuela, de 1973, que amplió la protección ofrecida en la ley original de 1936, las leyes laborales adoptadas entre 1970 y 1974 en el Perú por el régimen militar *populista* de Velasco Alvarado, y finalmente la ley argentina sobre contrato de trabajo, LCT, promulgada en 1974 por la administración peronista, de regreso en el poder.

I. b. 3. Cuestionamientos y vaivenes: 1976 en adelante

La fase actual, de cuestionamientos y vaivenes se inició hace algo más de veinte años, con la adopción de la Ley 95, en Panamá, aunque también se la podría remontar aún más allá, con la creación en el Brasil, en 1966 del Fondo de Garantía del Tiempo de Servicios (FGTS), que conllevó un importante retroceso -cuando menos teórico- de la protección de la estabilidad del trabajador en su empleo.

Esta fase de cambios se dio dentro de un entorno político, económico y social que conviene recordar. En lo político corresponde mencionar el ciclo de retorno de numerosos países a una vida institucional normal, luego de un largo interregno de dictaduras militares. Este ciclo se inició en el Ecuador, en 1979; continuó en 1980 en el Perú, 1982 en Bolivia y Honduras, 1983 en la Argentina, 1985 en el Brasil y Uruguay, 1986 en Guatemala, 1989 en Paraguay, 1990 en Chile. En este nuevo entorno se revisaron las constituciones políticas de varios países confiriéndose nuevos espacios a la libertad sindical y a la autonomía colectiva. Además, con respecto al trabajador individual las constituciones asumieron un sesgo claramente *garantista*. Sin embargo, al propio tiempo el entorno económico también conoció grandes cambios, primero con motivo de la crisis de la deuda externa, y luego con el inicio de la fase de apertura del comercio internacional, que conllevó un proceso de ajuste y de cuestionamientos neoliberales de la legislación laboral, acusada de *rigidez* y de ser uno de los factores susceptibles de afectar la competitividad internacional de las economías latinoamericanas. De ahí que mientras las constituciones reforzaban los derechos laborales, las legislaciones comenzaban a ser revisadas *a la baja*.

El derecho laboral en las reformas constitucionales

Entre los países que adoptaron reformas constitucionales en las que se reafirmaba el *garantismo* laboral figuran Brasil, Colombia, El Salvador, Guatemala, Honduras, Paraguay y Perú. Aunque tuvieron especial impacto en las relaciones colectivas de

trabajo, estas reformas también incursionaron en las relaciones individuales. Su fuerte sesgo *garantista* se refleja por ejemplo en los veintiún incisos del art. 102 de la Constitución de Guatemala o en una lista de treinta y cuatro garantías sociales en la del Brasil, o aún en las muy detalladas normas sobre trabajo a domicilio, trabajo doméstico o protección contra el despido injustificado de las de Honduras o El Salvador.

A primera vista, esta reafirmación del *garantismo* debería llamar la atención si se piensa que coincidió en el tiempo con los embates neoliberales contra la legislación laboral. Sin embargo, quizás se explica por el hecho de que las reformas constitucionales buscaban conferir una nueva legitimidad al Estado, apenas salido del ciclo de regímenes autoritarios o militares, y por ello aún traumatizado por la dislocación del consenso político. De ahí que el sesgo *garantista* puede haber reflejado la existencia un pacto tácito o expreso, a través del cual la sociedad civil por así decirlo *exorcizaba* al *demonio* del autoritarismo mediante un acuerdo político que incluía simultáneamente compromisos de defender la democracia y una reafirmación de las garantías sociales. Conforta esta hipótesis el hecho de que una ulterior constitución del Perú, adoptada en 1994 en condiciones bien diferentes de las anteriores, muestra una victoria del neoliberalismo en la medida en que de ella desaparecieron garantías sociales que figuraban en la Constitución precedente de 1979. Es posible que la Constitución de 1994 no tuvo necesidad de ir en búsqueda del mismo tipo de consenso político que la de 1979, y que por ese motivo no pagó el mismo precio social.

I. b. 4. El derecho laboral en las reformas legislativas

Se ofrece a continuación un panorama de las principales reformas legislativas que han intervenido en América Latina, haciéndose la salvedad de que no se trata de un cuadro completo, y que se centra de manera más específica en aquellas reformas que han guardado mayor relación con la controversia entre *garantismo* y *flexibilidad* que constituye el eje de esta ponencia.

Argentina

El punto culminante del *garantismo* en la Argentina fue la Ley de Contrato de Trabajo de 1974 (LCT), promulgada por el régimen peronista que ocupó nuevamente el poder entre 1973 y 1976. En 1976 el régimen militar la sustituyó por una nueva ley, en la que se recortaban algunas de las protecciones de la de 1976, sin que la nueva LCT perdiese su sesgo general *garantista*. El nuevo régimen laboral se mantuvo con relativamente pocos cambios hasta 1991, pero a partir de entonces conoció bastantes modificaciones. En materia de relaciones colectivas de trabajo sí hubo varias modificaciones, que alcanzaron al régimen sindical y a la negociación colectiva, además de una ley de contratación colectiva en la administración pública.

Las reformas importantes que tuvieron lugar después de 1991 fueron la *Ley Nacional de Empleo* (LNE), dos leyes de 1995, una de las cuales se refiere específicamente al empleo en la pequeña empresa, la ley 25.013 de 1998 denominada Reforma Laboral, la ley 25.250 del 2000 y la última Ley 25.877, sancionada en 2004, deroga Ley 25.250.. La LNE es un texto muy extenso (160 artículos), que procuraba dar un tratamiento coherente al tema del empleo, abordado desde diferentes perspectivas: lucha contra el empleo clandestino, políticas activas de empleo, prevención de despidos colectivos, programas en favor de colectivos de trabajadores con dificultades de inserción laboral, asistencia a los desempleados, creación de un Fondo Nacional de Empleo e introducción de nuevas modalidades de contratación laboral. Uno de sus rasgos principales fue la promoción de formas de contrato de trabajo llamadas *atípicas* o *precarias*, por oposición al contrato llamado *clásico* o *típico*, es decir el contrato a tiempo completo, por cuenta de un solo empleador, por una duración indefinida, al que el empleador no puede dar término sino por causa justificada.

Al parecer, los autores de la reforma de 1991 consideraron que el modelo de contrato que ofrecía la legislación entonces en vigor, imponía rigideces que afectaban la competitividad de las empresas y desalentaban la creación de empleos, en la medida en que dificultaban el despido o encarecían su costo. Algunas dudas puede inspirar esta presunción, pues hubiera bastado con un rápido cotejo de la legislación argentina con la de otros países de América latina para constatar, por ejemplo, que el despido sin

causa de un trabajador en la Argentina no es más difícil ni costoso que, por ejemplo en Chile, Colombia, México o Venezuela, y a menudo es más fácil y barato; al parecer esto no se hizo. De ahí que la LNE autorizó numerosas modalidades de contratación *atípicas*; en particular habilitó diversos casos de recurso al contrato de trabajo de duración determinada (CDD), que en algunos supuestos (por ejemplo para el lanzamiento de nuevas actividades, contratación de trabajadores inscriptos como desempleados, práctica laboral para jóvenes y empleo-formación) se beneficiaba de estímulos públicos bajo la forma de exención total o parcial de las contribuciones patronales al régimen previsional. Paradójicamente, no se ofrecían estímulos análogos a los empresarios que tomaban trabajadores permanentes en lugar de precarios.

La reforma de 1995 se instrumentó en dos leyes, una de las cuales introdujo nuevas modalidades de contratación laboral aplicables en general, al tiempo que la otra instituía un régimen de promoción de la pequeña y mediana empresa que comprendía normas específicas sobre contratación laboral. La primera ley estableció una nueva reglamentación del trabajo a tiempo parcial y del aprendizaje, y completó el dispositivo de las contrataciones *atípicas* de la LNE de 1991 mediante disposiciones que en algunos casos son bastante curiosas. Por ejemplo, facilita la contratación de duración determinada con el beneficio de exención de cincuenta por ciento de las cotizaciones a la seguridad social, de trabajadores mayores de cuarenta años, discapacitados, *mujeres* y *ex-combatientes* de las Malvinas; disposición que parece sugerir que la condición femenina es una suerte de discapacidad y que al propio tiempo, por el sólo motivo del sexo priva a las mujeres que se contratan según esta modalidad de derecho a preaviso e indemnización por despido. Otra curiosidad concierne al período de prueba, que puede tener una duración de tres meses, extensible a seis en virtud de negociación colectiva. Si muchos países tienen disposiciones comparables, la de la Argentina es inédita pues añade que durante el período de prueba las partes están dispensadas de pagar cotizaciones previsionales y al Fondo Nacional de Empleo. Paradójicamente, se castiga al empleador que desea dar un empleo estable a su trabajador luego del período de prueba, pues en tal caso el coste laboral aumentará (de alrededor de catorce por ciento) debido a la incidencia de las cotizaciones de las que

hasta entonces estaba exento; al tiempo que el empleador seguirá haciendo economías si despide a aquel trabajador y toma un sustituto a prueba como el primero.

La segunda reforma de 1995 tuvo por objeto establecer un régimen especial de contratación laboral en las pequeñas empresas, que se definieron como aquéllas que empleasen menos de cuarenta trabajadores y tuviesen una facturación anual inferior a un determinado tope. Con relación a estas empresas la ley admitió bastantes excepciones al régimen general del contrato de trabajo según la ley de 1976, pero en varios casos solamente a reserva de su habilitación por negociación colectiva. Estas excepciones cubren por ejemplo materias como el aviso o fijación de fecha para la licencia anual, fraccionamiento del pago de la prima anual (o aguinaldo), movilidad interna o extinción del contrato de trabajo. También redujo los requisitos exigidos para que las pequeñas empresas contratasen según las nuevas modalidades y fijó en un mes la duración del preaviso de terminación del contrato de trabajo, cualquiera fuese la antigüedad del trabajador.

A decir verdad, todo indica que estas reformas apuntaban idealmente a resultados que la realidad negó. En primer lugar, el comportamiento del empleo no mostró la buena conducta que garantizaron los progenitores de la ley, pues continuó su curva ascendente, triplicándose casi entre 1991 y 1997. Quizás ello se debió, en parte, a que la antigua LCT no era tan *rígida* como se había sostenido, pues y al fin y al cabo permite, mediante un preaviso y una indemnización relativamente módica, despedir a un trabajador con buena causa, sin buena causa o sin causa alguna. Otra explicación sugiere que las modalidades *atípicas* de contratación, permitidas por una u otra ley, fueron utilizadas esencialmente para reemplazar mano de obra permanente por mano de obra precaria, pero no para crear nuevos empleos conforme al objetivo que declaró la reforma laboral. De ahí que en lugar de haber creado nuevos empleos el efecto de estas leyes fue de precarizar los existentes, sin hablar de su contribución al desfinanciamiento de la seguridad social, debido a las exenciones con que se gratificó a quienes empleaban trabajadores precarios. No menos decepcionantes fueron los resultados de estas reformas con relación al *blanqueo* del trabajo no declarado, que según la Encuesta Permanente de Hogares del Instituto Nacional de Estadística y

Censos, en octubre de 1997 alcanzaba al 36 por ciento de los asalariados del Gran Buenos Aires.

Con respecto al desarrollo y análisis de la Reforma Laboral Ley 25.013 de 1998 y Leyes y Modificaciones posteriores, nos remitimos al desarrollo del contenido tratado en el Capítulo anterior.

Brasil

El Brasil ofrece un ejemplo, único en América latina y quizás en el mundo, de una legislación laboral de inspiración corporativa que data de los años treinta, y se ha mantenido desde entonces a pesar de todos los cambios que conocieron el mundo y el propio Brasil. La *espiná dorsal* de la legislación laboral brasileña es la Consolidación de Leyes del Trabajo (CLT), de 1943, y que en gran medida es una codificación de las leyes del decenio anterior, bajo el *Estado Novo* de Gétúlio Vargas, muy inspirado en corporativismo italiano. La metodología seguida desde entonces ha consistido en la revisión puntual de artículos o secciones de la CLT, para seguir la evolución de la legislación laboral en el mundo, sin que su espíritu general fuese afectado. Sin embargo, todo muestra que la CLT no ha podido resistir al *test* de la realidad, sobre todo en materia de relaciones colectivas de trabajo en donde las instituciones e interacciones de los actores tienden a seguir cauces muy distintos de los establecidos en 1943. Paradójicamente, la Constitución Federal de 1988, a pesar de estar imbuida de un espíritu totalmente opuesto al del *Estado Novo* mantuvo bastantes ambigüedades en materia sindical, pues por un lado abrió amplios espacios a la autonomía interna de los sindicatos, potenció a la negociación colectiva y confirió gran amplitud al derecho de huelga, mientras que por el otro revalidaba la vieja estructura sindical corporativa, que en los hechos ya tiene muy poca vigencia.

En materia de relaciones individuales de trabajo, los cambios introducidos en la CLT, como ya se dijo, fueron numerosos. Uno de los más importantes fue la promulgación, en 1966 de la ley que instituyó el Fondo de Garantía del Tiempo de Servicios, o FGTS,

en virtud de la cual se confería a todo trabajador la opción entre permanecer en el régimen de empleo protegido por la *estabilidad*, a tenor de la CLT, o acogerse al FGTS, en cuyo caso la *estabilidad* desaparecía, pudiendo el empleador despedir en cualquier momento y por cualquier causa, o sin causa, sin preaviso ni indemnización. En contrapartida el trabajador adquiría un derecho cierto al pago, garantizado por el FGTS, de una prestación con motivo de la terminación de su contrato de trabajo por cualquier causa, incluyendo su propia renuncia intempestiva o el despido por su propia culpa. Con el correr de los años el régimen teóricamente optativo del FGTS se transformó en el predominante y la Constitución de 1988 consagró el derecho a la estabilidad y *al fondo de garantía*. En virtud de una disposición constitucional transitoria se determinó que hasta tanto no se reglamente aquel principio, en caso de despido injustificado todo trabajador tendrá derecho, además de la prestación del FGTS a un preaviso de treinta días y a una indemnización equivalente al 40 por ciento de sus fondos acumulados en el FGTS, en ambos casos a cargo del empleador.

Una segunda reforma de importancia tuvo lugar en 1974, mediante la ley núm. 6.019 que reglamentó el trabajo temporario, siendo Brasil junto con la Argentina los primeros países de América Latina que lo hicieron. La tercera reforma fue la propia Constitución Federal de 1988, que como ya se dijo antes introdujo numerosas garantías laborales, la que en alguna medida puso un freno a buena parte de las presiones *flexibilizadores*.

La cuarta reforma de importancia tuvo lugar en enero de 1998. En virtud de ella se abrieron las posibilidades para que las empresas reclutasen trabajadores bajo contrato de trabajo de duración determinada (CDD), a reserva de que para hacerlo la empresa debe ser autorizada en virtud de una negociación colectiva. El CDD debe tener una duración máxima de dos años, y a su extinción la empresa no tiene necesidad de dar un preaviso ni de pagar el 40 por ciento del FGTS que se debe en caso de despido injustificado de un trabajador bajo contrato de duración determinada (CDI). Con objeto de evitar el abuso del CDD, la empresa no puede reclutar nuevamente al mismo trabajador mediante un CDD hasta transcurridos seis meses de la terminación del precedente; tampoco se permite que la empresa utilice el CDD con el objeto de reemplazar a sus trabajadores bajo contrato de duración indeterminada, por lo que

debe utilizarse únicamente para reclutar a nuevos trabajadores por encima de la plantilla existente, calculada sobre una base semestral. Además, la negociación colectiva que habilita el recurso al CDD debe obligatoriamente contener disposiciones acerca de la indemnización a los trabajadores en caso de ruptura *ante tempus*. La nueva ley establece asimismo los derechos de los trabajadores reclutados en virtud de un CDD (remuneración equivalente a los trabajadores bajo CDI que desempeñan funciones similares, derecho décimo a tercer mes, vacaciones pagadas, licencia por maternidad y protección de los representantes sindicales, lo mismo que de los miembros de las comisiones internas de prevención de accidentes). El FGTS sigue siendo depositado, pero en un porcentual del 2%. Además, el trabajador tiene derecho al seguro de paro si es despedido *ante tempus*, pero no cuando su contrato termina por vencimiento del plazo. Por último, la ley establece límites numéricos para los trabajadores que pueden ser reclutados mediante un CDD, los que son decrecientes de manera inversamente proporcional al número de trabajadores de la empresa: hasta 50 por ciento de la plantilla en las empresas de hasta 49 empleados, hasta un 35 por ciento adicional en las que tienen entre 50 y 199 empleados, y hasta un veinte por ciento suplementario a partir de doscientos o más trabajadores. Aclaremos que las modalidades de contratación bajo CDD previstas en la nueva ley no son excluyentes del recurso al trabajo temporal, el que fue instituido en virtud de la ley de 1974. El trabajo temporal sigue existiendo, y como siempre está limitado a la sustitución temporal de trabajadores permanentes ausentes, o para atender a un aumento excepcional del trabajo.

Otra innovación de la nueva ley es el llamado *banco de horas*, que es un sistema de compensación de horas extraordinarias más flexible, con objeto de que la empresa pueda ajustar la jornada de trabajo de sus empleados a sus necesidades de producción o de demanda de servicios. El *banco de horas* -que también debe ser habilitado mediante negociación colectiva- es un sistema que permite reducir la duración del trabajo en los períodos de poca actividad, sin reducción del salario, permaneciendo un crédito de horas a ser utilizadas en los de alta actividad, con un límite de diez horas diarias trabajadas. El sistema del *banco de horas* solamente se puede utilizar dentro de un período de ciento veinte días. Si el sistema comienza en un período de alta actividad

se pueden entonces trabajar hasta diez horas diarias, sin pagarse las extraordinarias que quedan como crédito para el período de baja actividad. Si el contrato termina antes de que el trabajador pueda utilizar su crédito el empleador debe pagar las horas extraordinarias del período de alta actividad con las bonificaciones previstas en el convenio o el acuerdo colectivo, no pudiendo ser las mismas inferiores a 50 por ciento de la tasa normal.

Colombia

La reforma colombiana fue precedida de largos años de debate en torno a las relaciones entre la legislación laboral y el empleo, el que se había iniciado ya en 1970, con motivo de una misión del Programa Mundial del Empleo de la OIT. El debate se reanudó en 1985, después de la publicación de un informe sobre el empleo, preparado por un grupo de especialistas, en donde se sostenía que la legislación laboral vigente tenía efectos perjudiciales sobre el empleo. En 1990 el Gobierno designó un grupo de reflexión, con el mandato de hacer recomendaciones sobre los cambios que deberían introducirse en la legislación laboral; a la luz de ellas se preparó un proyecto de ley, que el Parlamento, luego de abrirlo a una sesión de audiencias públicas, aprobó en diciembre de 1990, como Ley no.50 .

A diferencia de una mayoría de reformas, que hicieron hincapié casi exclusivamente en las modalidades del contrato de trabajo y su régimen de terminación, la Ley 50 también incursionó en otros terrenos, como el salario, organización del tiempo de trabajo, licencia por maternidad, intermediación laboral, y organización de la empresa. También procuró resolver algunas cuestiones pendientes con la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT, relativas a la aplicación del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) ; a juzgar por observaciones ulteriores de la CEACR, este objetivo se cumplió sólo a medias .

Una de las novedades importantes de la Ley 50 afectó al régimen de la llamada *cesantía*, que es una prestación por fin de contrato bastante corriente en América

latina. En Colombia la *cesantía* es el derecho de todo trabajador a recibir un pago por terminación de fin de contrato – cualquiera sea su causa - igual a un mes de salario por cada año de servicios, calculado sobre la base del último salario. El derecho a la *cesantía* es independiente de la indemnización por despido, la que se calcula según criterios análogos pero sólo se origina en caso de despido injustificado. La *cesantía* había sido identificada como un coste laboral difícil de administrar, pues su monto exacto sólo se podía calcular al extinguirse una relación de trabajo que podía haber durado bastante tiempo. Uno de sus efectos secundarios era que el pasivo de las empresas aumentaba con la antigüedad de su personal, y por consiguiente aquéllas que tenían personal antiguo se veían penalizadas con respecto a aquéllas que despedían más rápidamente a sus trabajadores. Además, al margen de un privilegio de hipotética eficacia no existía ningún dispositivo susceptible de proteger la *cesantía* en caso de quiebra del empleador, por lo que en muchos casos era un beneficio ilusorio. La solución de la ley 50 -que en cierta medida es comparable con el FGTS brasileño- consistió en crear un sistema de depósitos anuales, que el empleador debe efectuar en cuentas de capitalización individuales abiertas en instituciones especialmente creadas para administrar fondos de cesantía (y luego fondos de cesantías y pensiones, tras la reforma del régimen previsional en 1993). Al tiempo que el empleador se libera de su obligación de pagar la *cesantía*, que deposita a medida que transcurre la relación de trabajo, el trabajador tiene la casi seguridad de que el dinero de su cesantía queda al abrigo del riesgo de insolvencia de la empresa. En contrapartida, las sumas depositadas en el fondo de *cesantías* no se benefician del reajuste automático consecutivo a los reajustes de salario durante la relación de trabajo, pero sí de la capitalización de la cuenta.

Otra novedad de la ley 50 fue la supresión del reintegro forzoso en el empleo, que beneficiaba al trabajador despedido injustificadamente cuando contaba con diez años de servicios en su empresa. Se ha sostenido que esto no conllevará consecuencias dramáticas, pues en la práctica la protección operaba a menudo como un aliciente para el despido a partir del noveno año, para evitar que el trabajador adquiriese la antigüedad requerida. En contrapartida, la ley 50 aumentó las indemnizaciones debidas en caso de despido injustificado. Asimismo introdujo un procedimiento para controlar

las suspensiones y despidos colectivos por motivos económicos, que se inspira en el Convenio sobre la terminación de la relación de trabajo, 1982 (núm. 158).

La Ley 50 también introdujo nuevas reglas en materia de contratación de duración determinada (CDD), que hasta entonces debía tener una duración mínima de un año; este plazo mínimo desapareció, a reserva de algunas salvaguardas para impedir la renovación indefinida del CDD. También se autorizó la apertura de agencias privadas de colocación, pero se reglamentó de manera bastante estricta el préstamo de trabajadores a través de empresas de trabajo temporal.

Diversas flexibilizaciones se introdujeron en materia de duración del trabajo y de salarios. Así, se mantuvo el límite de las ocho horas diarias y 48 semanales, pero se permitió distribuir la duración semanal sobre cinco días, y por consiguiente extender la jornada diaria hasta diez horas sin bonificación por las dos suplementarias. En las nuevas empresas se permitió establecer, previo acuerdo con los trabajadores, el horario por turnos sobre la base de seis horas diarias y treinta y seis semanales, sin bonificación por horas nocturnas o en domingos y feriados. En materia de remuneración, la principal novedad fue el llamado *salario integral*, que permite acumular en una sola remuneración las prestaciones salariales debidas a distinto título, tales como salario de base, bonificaciones por trabajo nocturno, horas suplementarias, indemnización de fin de servicios y por despido, a la sola excepción de las vacaciones pagadas. Sin embargo, esta forma de remuneración sólo se puede convenir con aquellos trabajadores que ganan más de diez veces el salario mínimo legal, y debe incluir una bonificación de por lo menos treinta por ciento del salario tomado como referencia. En la práctica solamente debería aplicarse a los altos empleados.

La ley 50 también limitó las posibilidades en virtud de las cuales se puede declarar la *unidad de empresa*, que era una manera de equiparar salarios y prestaciones, y de establecer responsabilidades solidarias entre las empresas principales y sus subsidiarias. En adelante se reconoce una moratoria de hasta diez años antes de declarar la *unidad de empresa*, cuando la empresa principal crea filiales o subsidiarias *en función de fines tales como la descentralización social, las exportaciones, el interés social o la rehabilitación de una región deprimida*. Por último, mejoró las disposiciones

existentes en materia de protección de la maternidad, extendiendo algunos de sus beneficios al caso de la adopción; en virtud de una disposición hasta entonces inédita en América latina se permite que una semana del descanso remunerado en caso de parto sea cedida por la trabajadora a su esposo o compañero permanente, para que éste pueda acompañarla durante el parto y en los días posteriores al mismo.

Costa Rica

El Código de Trabajo de Costa Rica, que data de 1943 fue objeto de varios intentos de reforma integral, hasta ahora todos frustrados. Sin embargo, merecen destacarse dos leyes sancionadas en 1993 y en 1995, que tratan respectivamente de la libertad sindical y de la protección contra el acoso sexual.

La primera de ellas tuvo como objeto adicionar un nuevo Capítulo al Código de Trabajo, que trata de la protección de los derechos sindicales. En virtud de la misma se prohibieron cierto número de prácticas antisindicales, sancionándolas con la nulidad absoluta y se introdujo el *fuero sindical* en favor de los fundadores de un sindicato y de los dirigentes sindicales, quienes hasta entonces carecían de protección contra el despido injustificado. Asimismo se redujo el número de trabajadores necesarios para constituir un sindicato y se prohibió que el empresario pacte convenios colectivos con grupos de trabajadores no sindicalizados en aquellos casos en que hubiese un sindicato en la empresa.

En virtud de la segunda de estas leyes se prohibió el acoso u hostigamiento sexual. Dicha ley estableció una definición del acoso sexual, y enumeró las conductas que pueden considerarse como sus manifestaciones. Estableció en consecuencia una política de prevención del acoso sexual, las responsabilidades del patrono que las cometiese o consintiese que sus subordinados lo hiciesen y un procedimiento de sanciones.

En febrero de 1998 el Ministro de Trabajo, mediante un instructivo o directiva introdujo muy importantes elementos de *flexibilidad laboral*. Aún cuando inmediatamente

surgieron cuestionamientos sobre su legalidad, pues mediante un acto administrativo se introducían importantes modificaciones al Código de Trabajo -y ello al parecer sin consulta previa con los interlocutores sociales- es imposible ignorar que esta directiva ministerial ha tenido como efecto relanzar en el país el tema de la *flexibilidad laboral* y con ello la eventual discusión sobre la reforma del Código de Trabajo.

Cuba

Dentro del concierto de los países latinoamericanos Cuba se presenta como un caso aparte, debido a la naturaleza de su régimen político y económico. Si con anterioridad al triunfo de la Revolución, en 1959, la legislación laboral cubana ofrecía características bastante análogas al resto de los países de la región (excepto por el hecho de no estar codificada) a partir de aquella época comenzó a adquirir contornos que la aproximaban más a los códigos de trabajo que por entonces prevalecían en los países del bloque soviético. En 1984 el país se dotó de su primer código de trabajo, el que parte del supuesto de que existe identidad de intereses entre el Estado, único empleador, el trabajador y los sindicatos. De ahí que el contenido del Código, cuyo sesgo proteccionista del trabajador no se puede desconocer, lo aproxima más a lo que pudiera ser un Estatuto del Personal de una administración pública (inclusive por la manera detallada como se regulan el legajo o expediente personal del trabajador, las faltas disciplinarias y sus sanciones) que a las legislaciones laborales en países con economía de mercado. De la misma manera, el código enuncia los derechos de los sindicatos, dentro de los que aparecen algunos que pueden considerarse como actividades de administración del trabajo, tales como "participar en la elaboración y ejecución de los planes estatales de desarrollo de la economía nacional" u "organizar la elección de los consejos de trabajo, velar por su funcionamiento y realizar la capacitación de sus integrantes". Pero limita sus funciones en la negociación colectiva a la suscripción de convenios en los que se precisan *los derechos y las obligaciones que para la administración de la entidad laboral y para sus trabajadores genera el plan técnico económico, a fin de garantizar su cumplimiento, la calificación cultural y técnica profesional de los trabajadores y los demás aspectos previstos en la legislación laboral*

y de seguridad social. Los salarios, fijados centralmente por el Estado, no forman parte de la negociación colectiva. El Código tampoco contiene disposiciones sobre el derecho de huelga, ni sobre la libertad sindical.

A partir de la caída del bloque soviético, Cuba inició un período de reformas económicas, dentro del que se adoptaron medidas como la cuasi privatización de la agricultura, la despenalización de la tenencia de divisas, la apertura de 158 actividades a la iniciativa privada, la acogida de la inversión extranjera, generalmente bajo la forma de asociaciones con el Estado cubano, aunque también se ha admitido la venida de empresas de capital totalmente extranjero, y en fin el régimen de zonas francas. Esto obligó a introducir disposiciones relativas al empleo de trabajadores por empresas con inversión extranjera, lo que se hizo a través de la Ley No. 77, denominada *Ley de la Inversión Extranjera*, de fecha 5 de septiembre de 1995, además de otra ley dirigida específicamente a las zonas francas de exportación. A tenor de estas disposiciones la empresa -salvo excepciones- debe contratar a sus trabajadores a través de una *entidad empleadora*, que es una organización cubana con personalidad jurídica, *facultada para otorgar con una empresa mixta o de capital totalmente extranjero, un contrato mediante el cual le facilitará a su solicitud, los trabajadores de distintas calificaciones que necesita, quienes mantendrán su vínculo laboral con dicha organización*. De ahí que toda la mano de obra reclutada en esas condiciones mantiene un doble vínculo, respectivamente con la *entidad empleadora* que jurídicamente es su empleadora, y con la empresa que llamaríamos *usuaria*, a la que presta su trabajo subordinado. Un aspecto notable de esta ley consiste en que la empresa usuaria remunera a la *entidad empleadora* en divisas convertibles mientras que esta última paga a sus trabajadores en moneda nacional. Al margen de esta reforma conviene mencionar diversas disposiciones que han modificado el contrato de trabajo, como el Decreto No. 122, de 1990 y la Ley 142, de 1992, que entre otras disposiciones fija la duración del período de prueba en 180 días como máximo, permiten una duración del trabajo de hasta 280 horas mensuales (y en casos excepcionales de 312 horas mensuales).

Chile

La revisión de la legislación laboral en Chile conoció tres etapas diferentes, respectivamente durante el régimen del general Pinochet, las reformas de los años 90' bajo el gobierno democrático del presidente Aylwin y, por último, la Reforma Laboral aprobada en Chile en el año 2001, por Ley 19.759 (publicada el 5 Octubre 2001 y vigente desde el 1º Diciembre de dicho año). Las principales reformas de la primera etapa se adoptaron en 1978 y su objeto principal fue minimizar el papel de las relaciones colectivas, y adecuar la reglamentación de las individuales al programa económico neoliberal. Tres reformas mayores tuvieron así lugar ; dos de ellas reformulaban de una manera muy profunda las relaciones colectivas de trabajo, al punto que convendría preguntarse si no estamos más bien en presencia de un régimen de relaciones *pluriindividuales* más que de relaciones colectiva. La tercera reforma, que se presenta a continuación, modificó sustancialmente la regulación del contrato individual de trabajo.

La reforma del contrato de trabajo se centró en cuatro grandes temas: la contratación misma, el despido, la organización del trabajo y la remuneración. En primer lugar, derogó la ley de 1966 en virtud de la cual el despido sólo podía tener lugar cuando mediare una causa justificada, en ausencia de la cual el tribunal ante quien recurría el trabajador podía ordenar el reintegro en el puesto de trabajo y el pago de los salarios caídos. En sustitución se permitió el llamado *desahucio* de la relación de trabajo, es decir el despido sin causa mediante la sola obligación de comunicar un preaviso y pagar una indemnización igual a un mes de sueldo por cada año de servicios del trabajador, con un máximo de seis meses. Además, se permitió recurrir al contrato de trabajo de duración determinada (CDD), hasta por un máximo de dos años ininterrumpidos y sin necesidad de justificarlo en una causa objetiva. En verdad el CDD se podía prolongar indefinidamente, mediante la interrupción de la continuidad entre dos contratos de trabajo, aunque ésta fuese de breve duración.

En materia de organización del tiempo de trabajo, se permitió la individualización de los horarios mediante la fijación de un tope semanal de 48 horas, dentro del cual existía gran flexibilidad para que el empleador organizase las jornadas diarias según sus necesidades. Gracias al juego de diferentes disposiciones, la jornada diaria podía ser de hasta doce horas y a veces hasta de catorce, sin que las que excediesen de ocho fuesen pagadas como horas extraordinarias. Paralelamente se derogaban los horarios de trabajo más favorables que beneficiaban a ciertos sectores particulares. En fin, en materia de remuneración se excluyó a los trabajadores menores de 21 años y a los mayores de 65 del beneficio del salario mínimo.

Con la instauración de un gobierno democrático, en 1990, se podía esperar, y así ocurrió, que las nuevas autoridades se mostrarían sensibles a los reclamos de los sectores obreros, muy duramente golpeados durante el régimen anterior. Si el nuevo gobierno continuó la política económica de su predecesor también anunció que había llegado el momento de promover mayor equidad social; una de sus primeras medidas fue aumentar los salarios mínimos y la siguiente fue la elaboración de varios proyectos de ley tendentes a reequilibrar las reformas de 1978. Entre diciembre de 1990 y agosto de 1991, no obstante una fuerte campaña de oposición que vaticinaba poco menos que cataclismos económicos si se adoptaba la reforma laboral, se sancionaron tres leyes, respectivamente en materia de contrato individual, de centrales sindicales y de derecho de negociación colectiva y huelga. Junto con una reforma ulterior, de 1993, estas leyes fueron fusionadas con los otros textos vigentes, y consolidadas en un código nuevo, que se publicó en enero de 1994

La nueva reforma limitó los abusos del recurso al CDD, cuya duración máxima fue reducida a doce meses; además, cuando el trabajador hubiese prestado servicios discontinuos durante doce meses en un período de quince el CDD puede ser recalificado en contrato de duración indeterminada. Al mismo tiempo se puso fin a la facultad de terminar el contrato por *desahucio*, pues el despido debe tener ahora una causa justificada; si bien es cierto que en la ausencia de causa, o si ésta no se prueba, el despido sigue siendo válido, la indemnización que ahora debe pagar el empleador fue considerablemente aumentada.

Otras innovaciones incluyeron la extensión al comercio de la prohibición del trabajo nocturno de los menores, la extensión a la hotelería y restauración de la semana de trabajo de 48 horas, y la extensión de la cobertura del salario mínimo a los trabajadores mayores de 65 años. También se mejoró la protección de los créditos laborales en caso de insolvencia del empleador y se estableció la responsabilidad subsidiaria del empleador principal por las obligaciones de sus contratistas con relación a los trabajadores de estos últimos.

Con respecto al análisis de la Reforma Laboral del 2001, Ley 19.759 viene tratada específicamente en el próximo título

Ecuador

Quizás inspirado por la reforma colombiana, Ecuador revisó parcialmente su Código de Trabajo en 1991, mediante la adopción de la ley núm. 133. Esta reforma cubrió distintos temas, pero se centró esencialmente en el contrato de trabajo, la indemnización por despido intempestivo y las relaciones colectivas.

Con respecto al contrato de trabajo, estableció que el contrato de trabajo de duración determinada tendrá un tiempo mínimo de duración de un año, lo cual parece una disposición rígida. Sin embargo, permitió los contratos llamados *eventuales*, *ocasionales* o *de temporada*, que pueden tener una duración menor, ajustada a la causa que les dio origen. En materia de despido intempestivo (sin preaviso) aumentó las indemnizaciones debidas al trabajador, pues la indemnización mínima es igual a tres meses de salarios, pero las debidas en caso de despido con preaviso (*desahucio*) siguen siendo moderadas (aproximadamente una semana de salarios por cada año de servicios, además de la *cesantía* o *compensación por tiempo de servicios*). Otras disposiciones contemplaron la posibilidad de celebrar contratos de aprendizaje en la industria, para la enseñanza de oficios, y derogaron las prohibiciones del trabajo nocturno de la mujer, lo mismo que la relativa a su contratación para trabajar fuera del país. En materia de relaciones colectivas se incluyeron nuevas disposiciones sobre negociación de contratos colectivos, el trámite de los conflictos colectivos y el ejercicio de la huelga.

Casi al mismo tiempo, por una ley aparte se regulaba en el Ecuador el contrato de trabajo de maquila, para adaptarlo a las necesidades específicas de la actividad maquiladora, que como se sabe es muy dependiente de una demanda externa a menudo imprevisible y que exige cumplimientos dentro de plazos a menudo angustiosos.

El Salvador

La reforma del actual Código de Trabajo de El Salvador, que data de 1972, fue adoptada en 1994 sobre la base de un proyecto que la OIT había sometido a un Foro tripartito de Concertación Económica y Social en octubre del año anterior. Esta reforma permitió la ratificación por El Salvador de nada menos que catorce convenios de la OIT. Muy inspirada en la doctrina de la Comisión de Expertos y del Comité de Libertad Sindical de la OIT, la reforma hizo especial hincapié en las relaciones colectivas de trabajo, introduciendo numerosas disposiciones que ampliaron muy considerablemente el espacio para las relaciones colectivas autónomas. En particular derogó las disposiciones del Código que impedían la sindicación rural, facilitó la constitución de sindicatos y limitó la injerencia de las autoridades públicas en la vida interna de los mismos. Además amplió las facultades de las federaciones y confederaciones de trabajadores, a quienes en numerosos países se niega aún el derecho de negociación colectiva; así el nuevo código especifica que las mismas tendrán *los derechos que les confieran sus Estatutos*. En materia de derecho de huelga, redujo las mayorías exigidas para su declaración y dispuso de manera explícita que *se presume que es legal mientras su ilegalidad no haya sido expresamente declarada*, lo que debe ser materia de decisión judicial a pedido de parte interesada. Aunque las reformas que aportó en materia de relaciones individuales de trabajo son menos espectaculares que en materia de relaciones colectivas se debe destacar, dentro de ellas, la mejora de la protección de la maternidad, la eliminación de restricciones anacrónicas al trabajo de la mujer, el incremento de las indemnizaciones por despido injustificado y la incorporación de los aprendices al ámbito de aplicación del Código.

Nicaragua

Nicaragua adoptó en 1996 el más reciente Código del Trabajo de América Latina, luego de un largo trámite parlamentario y un veto parcial del Poder Ejecutivo. Este Código, relativamente conciso pues sólo cuenta con 407 artículos, incluye disposiciones de orden sustantivo como procesal. Está dividido en dos Libros, que tratan respectivamente del derecho sustantivo y del procesal. El libro primero se subdivide a su vez en trece títulos, además de un título preliminar que establece los principios fundamentales del Código. Los trece títulos del Libro Primero tratan respectivamente de las disposiciones generales (arts. 1 a 18), derecho individual del trabajo (arts. 19 a 48), jornadas de trabajo, descansos, permisos y vacaciones (arts. 49 a 80), salario (arts. 81 a 99), higiene y seguridad ocupacionales y riesgos profesionales (arts. 100 a 129), trabajo de los niños, niñas y adolescentes (arts. 130 a 137), trabajo de las mujeres (arts. 138 a 144), regímenes especiales (arts. 145 a 202), relaciones colectivas de trabajo (arts. 203 a 252), derecho de gestión de los trabajadores, con un sólo artículo, disciplina laboral (arts. 254 y 255), y prescripción (arts. 256 a 262). El Libro Segundo, de Derecho Procesal, trata en sus primeros cinco títulos de la judicatura del trabajo y los procedimientos laborales. El título sexto regula minuciosamente los procedimientos en caso de conflictos colectivos, confiriendo bastante latitud para el arbitraje obligatorio.

Se trata pues de un código de corte clásico, en el que predominan las disposiciones dirigidas a proteger al trabajador. Sin embargo, también contiene bastantes disposiciones que tienen en cuenta las necesidades de la empresa, como la posibilidad de suspender las labores por motivos económicos o técnicos, o por falta de materia prima, o la facultad de contratar trabajadores mediante un contrato a plazo determinado, sin mínimos ni máximos, excepto por la limitación de que sólo puede ser prorrogado dos veces. A su vez la indemnización por despido injustificado está limitada a un mes de salarios por cada uno de los primeros tres meses de trabajo y a veinte días por los siguientes, con un tope máximo de cinco meses de salarios, que por lo

tanto es uno de los más bajos de América Latina. Tampoco tiene el empleador la obligación de dar preaviso en caso de terminación del contrato, pero sí lo debe dar el trabajador, siendo su plazo de quince días. El reintegro del trabajador despedido injustificadamente es excepcional, limitado a los despidos en violación de las disposiciones prohibitivas del código, o cuando constituya un acto que restrinja el derecho del trabajador o tenga carácter de represalia por haber ejercido o intentado ejercer sus derechos laborales o sindicales. Aún así el empleador podrá liberarse de la obligación de reintegrar al trabajador, pagándole una indemnización igual a la que le debe por antigüedad. Señalemos por último que, en contraste con las reformas de Colombia o Panamá, la movilidad del trabajador está bastante limitada en el nuevo código.

Panamá

Producto de un régimen militar en búsqueda de apoyo popular, el Código panameño de 1971, como ya se dijo, fue un paradigma de la legislación laboral *garantista* de América latina. Acusado de imponer costes excesivos y rigideces importantes a la gestión de la mano de obra, su entrada en vigor precedió sólo en algunos meses a la recesión internacional consecutiva a la crisis petrolera de octubre de 1973, a la que un país como Panamá no podía sino ser muy sensible. El Código sufrió una fuerte ofensiva del sector privado, y a menudo también fue terreno de enfrentamiento político. Desde entonces hasta la fecha en que este artículo se completaba (abril de 1996), sufrió por lo menos seis revisiones, las que al compás de los vaivenes políticos mermaban a veces sus niveles de protección, al tiempo que otras los restablecían. Los rasgos principales de estas revisiones se pueden resumir como sigue:

La primera revisión (en virtud de la ley no. 95 de diciembre de 1976) suspendió por dos años la negociación colectiva y ofreció a las nuevas empresas un período de gracia de dos años antes de que estuviesen obligadas a negociar un convenio colectivo. También puso en manos del empleador la elección entre reintegrar o no a un trabajador cuyo despido hubiese sido declarado injustificado por una *junta de conciliación y decisión*

(elección que antes incumbía al trabajador). La siguiente revisión, de 1981, derogó la ley de 1976, pero no retornó completamente al régimen del Código. Si bien restableció el derecho del trabajador a la reintegración en el empleo, la reforma aceptó un número relativamente importante de excepciones, en particular en favor de las pequeñas empresas y de las empresas de zonas industriales para la exportación; además, facultó a las *juntas de conciliación y decisión* para disponer una indemnización en vez de la reintegración, si juzgaban que ésta no era una solución practicable, en particular cuando se trataba de trabajadores de confianza o de empleados cuyas funciones les obligaban a estar en contacto permanente y directo con el empleador.

A diferencia de las leyes de 1976 y de 1981, que trataban casi exclusivamente en la negociación colectiva y el despido, la revisión de 1986 abordó diversos temas. Esta reforma introdujo disposiciones particulares en favor de las pequeñas empresas, las empresas agrícolas y las empresas industriales de zonas francas, sobre todo en materia de trabajo en horas extraordinarias. Asimismo, extendió a tres meses la duración del período de prueba (antes de dos semanas) y excluyó a los trabajadores a domicilio del campo de aplicación del Código de Trabajo, declarando que los mismos *no son trabajadores*. En contrapartida, estableció una prima de antigüedad, análoga a la ya mencionada *cesantía*, pero calculada sobre la base de una semana de salario por cada año de servicios, y sólo en beneficio de los trabajadores que contasen con diez años de servicios o más.

Una ulterior *flexibilización* tuvo lugar en 1992, con la adopción de una ley sobre zonas francas, que autorizó el recurso al contrato de trabajo de duración determinada hasta por 3 años, incluyendo sus renovaciones. Introdujo asimismo diversas reglas para facilitar la movilidad funcional y especificó que las primas de producción y otras bonificaciones que el trabajador recibe por su trabajo no forman parte del salario, y no deben ser tomadas en cuenta para el pago de cotizaciones a la seguridad social, décimo tercer mes y otras prestaciones diversas.

La quinta revisión, de enero de 1993, restableció las negociaciones colectivas, suspendidas durante algún tiempo debido a la crisis suscitada por las sanciones impuestas por el Gobierno de los Estados Unidos a la dictadura del general Noriega;

además autorizó el *agency shop* en favor de los sindicatos titulares de una convención colectiva y permitió la apertura de agencias privadas de colocación.

En fin, la reforma de mayor alcance tuvo lugar en 1995, en virtud de la ley no. 44, de 12 de agosto, que en una medida importante fue negociada por el Estado con los interlocutores sociales. Desde su primer artículo esta ley muestra el cambio de óptica de la legislación laboral panameña: mientras que el Código de 1971 declaraba que su propósito era fijar *una especial protección estatal en favor de los trabajadores*, la ley de 1995 añadió que busca *procurar al capital una compensación equitativa por su inversión*. Consecuentemente, las *flexibilizaciones* que introdujo en favor del empleador alternan con reglas en favor de los trabajadores, algunas de las cuales también persiguieron el propósito de responder a observaciones de la Comisión de Expertos de la OIT, debido a su incompatibilidad con algunos convenios de la OIT ratificados por Panamá. La reforma introdujo nuevas reglas sobre contratación de duración determinada, despido, movilidad funcional, vacaciones, licencia por maternidad y derechos sindicales. Una de sus principales medidas fue la extensión de la *prima de antigüedad* a todo trabajador, cualquiera sea su tiempo de servicios. Esta prima se debe depositar en una cuenta especial, que también garantiza eventualmente las indemnizaciones por despido injustificado. En contrapartida, se simplificó la escala de indemnizaciones debidas en caso de despido injustificado y se limitaron las indemnizaciones a que el trabajador puede tener derecho a título de salarios caídos cuando su despido hubiese sido declarado improcedente por el tribunal competente. También se introdujeron reglas para facilitar los contratos de trabajo de duración determinada (hasta por dos años), durante el primer año de existencia de la empresa o cuando una empresa existente se lanzase en nuevas actividades; en contrapartida se limitó la utilización abusiva del período de prueba. En materia de movilidad funcional, muy restringida por el Código de 1971, se introdujeron numerosas flexibilizaciones, a reserva que ello no conlleve disminución de la remuneración o perjuicios materiales o morales en desmedro del trabajador. En diversos casos, se exige además el acuerdo del sindicato. En fin, a tono con la época, la reforma de 1995 introdujo la prohibición de los actos de acoso sexual.

Paraguay

El nuevo Código del Trabajo del Paraguay fue resultado de un proceso que conoció diversas vicisitudes, incluyendo una fuerte campaña de oposición y un litigio entre el Gobierno y el Parlamento, que se resolvió con la primacía de este último. Aunque es de una estructura muy similar al Código anterior, de 1961, el nuevo Código se caracteriza por una notable apertura en materia sindical -si se lo compara con el anterior- que es el terreno en el que aportó las principales innovaciones. En materia individual los cambios fueron quizás de menor alcance, pero entre ellos figuran la extensión de su campo de aplicación a los trabajadores de empresas del Estado y a otros grupos hasta entonces excluidos, como los maestros de instituciones privadas y deportistas profesionales. Otros cambios incluyen un incremento de las vacaciones pagadas y un mejoramiento de las indemnizaciones debidas en caso de despido injustificado, cuyo tope de cualquier manera sigue siendo inferior a lo que es corriente en una mayoría países de América latina. En 1995 fue objeto de una revisión parcial, en la que se introdujeron diversas precisiones terminológicas y se modificaron algunas de sus disposiciones relativas a libertad sindical, estabilidad sindical, inscripción de los sindicatos y huelga.

Perú

La revisión de la legislación laboral peruana se insertó dentro del marco del programa de ajuste puesto en marcha por la administración Fujimori a partir de 1991. Hasta entonces la reglamentación del trabajo consistía en un mosaico de regulaciones de diversa data, origen y jerarquía, a menudo contradictorias. Aparte de su sesgo fuertemente protector del trabajador individual, e intervencionista en las relaciones colectivas, la reglamentación reservaba un trato discriminatorio a los obreros con respecto a los empleados. Este panorama cambió drásticamente en poco menos de dos años, pues la legislación conoció un proceso notable de concentración en dos textos principales, uno de los cuales se refiere a las relaciones colectivas y el otro a las individuales, aunque también subsisten disposiciones importantes en otras leyes más o menos dispersas y se está aún lejos de una codificación. El cambio de orientación

ideológica fue no menos radical, pues se pasó de un sistema fuertemente regulado y protector del trabajador a otro en el que prima la libertad de contratar y proliferan las modalidades de empleo *atípicas*. También se tendieron a unificar los regímenes para obreros y para empleados.

La pieza central del nuevo dispositivo fue la Ley de Fomento del Empleo (LFE), cuya primera versión, de noviembre de 1991 fue luego revisada en varias ocasiones. La LFE fue desdoblada en 1997 en las leyes de productividad y competitividad laboral y de formación y promoción laboral, pero sin cambios de contenido, por lo que en adelante hablaremos de la LFE como si fuese una sola norma. La LFE va más allá de lo que promete su título, pues contiene una regulación completa de la contratación laboral. Si bien reitera el principio de la presunción de la existencia de un contrato de trabajo a plazo indeterminado (CDI), ofrece al propio tiempo una gama tan amplia de formas de contrato distintas del CDI que convendría preguntarse si aquella presunción es regla o excepción. Cabe no obstante reconocer que el mercado de trabajo peruano ofrecía tasas de informalidad y de clandestinidad tan elevadas que, para una mayoría de trabajadores el modelo *clásico* de contrato de trabajo pertenecía más al reino de la fantasía que al de la realidad. De ahí que se podría argumentar que la LFE representó un esfuerzo para adaptar la ley a la realidad y no lo contrario.

La LFE permite tres formas de *exteriorización* del empleo mediante sub-contratación a terceros. Una de ellas es el suministro de mano de obra a través de empresas de servicios temporales, limitado a los casos en que el empleador puede ofrecer contratos de duración determinada. La segunda consiste en el suministro de servicios complementarios, a través de empresas especializadas, por ejemplo en tareas de mantenimiento, limpieza, vigilancia, seguridad y otras de carácter especializado. A estas dos modalidades, bien conocidas en la práctica comparada, la LFE añade una tercera que lo es menos, y que consiste en la sub-contratación de mano de obra a través de sociedades cooperativas, cuyos miembros no adquieren la calidad de empleados de la empresa usuaria, ni tampoco de la cooperativa de la que son socios, aún cuando según la LFE esta última les debe reconocer *ingresos y condiciones de trabajo no inferiores que los que corresponden a trabajadores de la empresa usuaria*

que realizan labores análogas. En cierto sentido estas cooperativas de trabajadores funcionan de manera análoga a las *entidades empleadoras* cubanas a las que ya nos hemos referido.

La LFE también contempla la conclusión de convenios, llamados de *formación laboral juvenil*, y de *prácticas profesionales*, que no tienen carácter de contrato de trabajo. La *formación laboral juvenil*, de una duración máxima de 36 meses, está reservada a jóvenes de 16 a 25 años que no han completado sus estudios o que habiéndolo hecho no siguen estudios técnicos o superiores, y el número de jóvenes en formación laboral no puede exceder de 30 por ciento del total del personal de la empresa. Se impone al joven en formación las obligaciones de "cumplir con diligencia las obligaciones convenidas" y de "observar las normas y reglamentos que fija la empresa". En contrapartida, la empresa está obligada a impartir una formación, cuyo contenido no se precisa en la LFE, y a pagar una *subvención económica mensual* que no debe ser menor del salario mínimo vital; esta *subvención* está exenta de aportes al sistema de seguridad social. Con la excepción de la cobertura en caso de enfermedad o accidente, los jóvenes en formación no gozan de otros derechos laborales, como vacaciones pagadas o licencia por maternidad. Por su parte, el convenio de *prácticas profesionales* tiene como objeto brindar orientación y capacitación técnica a estudiantes y egresados de cualquier edad, de universidades y otras instituciones de nivel académico. En este caso los derechos y obligaciones de las partes se asemejan bastante a las emergentes del convenio de formación laboral. Al margen de estas modalidades la LFE mantiene el ya más tradicional contrato de aprendizaje. En suma, gracias al juego de todas estas disposiciones, una empresa bien asesorada puede organizarse de modo tal que una buena parte, o quizás inclusive una mayoría de su mano de obra estaría prestando servicios subordinados sin tener la calidad jurídica de empleado de ella.

La LFE permite asimismo el recurso al contrato de trabajo de duración determinada, o por obra o servicios determinados, respecto de los cuales reconoce nada menos que nueve modalidades diferentes, distribuidas en tres categorías. Los casos de recurso al CDD han sido minuciosamente reglamentados, pero esta reglamentación parece bastante permisiva. Por ejemplo, el contrato por *necesidades de mercado* sólo puede

tener por objeto *atender incrementos coyunturales de producción originados por variaciones sustanciales de la demanda en el mercado*; pero a juzgar por el texto de la ley la *coyuntura* en cuestión puede durar hasta cinco años.

En materia de despido la LFE derogó las disposiciones que existían desde los años setenta, que permitían el reintegro con el pago de los salarios caídos en caso de despido injustificado. Si bien diversas reformas ulteriores habían limitado el alcance del reintegro, éste no había completamente desaparecido, pues se beneficiaba de una regla de la Constitución de 1979, que desapareció de la de 1994. La LFE exige siempre que el despido de un trabajador contratado en virtud de un CDI debe obedecer a una causa justificada; sin embargo, a falta de causa el único remedio que pueden ordenar los tribunales es el pago de una indemnización igual a un mes de salarios por cada año de servicios del trabajador, con un tope de doce meses. Sólo cabe el reintegro cuando el despido es nulo, por ejemplo por motivos antisindicales o discriminatorios por razón de sexo, raza, religión, opinión, idioma, o por embarazo si se produce dentro de los 90 días anteriores o posteriores al parto. En ningún caso la protección contra el despido injustificado alcanza a los trabajadores a tiempo parcial que cumplen una jornada inferior a las cuatro horas diarias. En fin, la LFE fija un plazo de caducidad de treinta días, a partir del hecho que lo motiva, para que el trabajador recurra judicialmente contra su despido. Este plazo es el más corto de América latina.

Paralelamente a estas reformas en el régimen de la contratación laboral, se introdujeron modificaciones en la reglamentación de la duración del trabajo, con objeto de autorizar al empleador para introducir cambios, modificar turnos, días u horas de trabajo, así como la forma y modalidad de la prestación de las labores, a la sola condición que esto se hiciese dentro de criterios de razonabilidad y teniendo en cuenta las necesidades del centro de trabajo. Por último, a imagen y semejanza de la reforma colombiana, se permitió el llamado pacto de *remuneración integral* con los empleados de dirección y se estableció un sistema de depósito de la llamada *Contribución por Tiempo de Servicios* sobre bases muy similares a la de la *cesantía* colombiana.

República Dominicana

El nuevo Código del Trabajo de la República Dominicana ofrece la notable particularidad de haber sido objeto de negociación tripartita, que condujo a un consenso sobre un texto que el Congreso adoptó por unanimidad. Uno de sus principales rasgos fue la extensión de su campo de aplicación a grupos hasta entonces desprotegidos, como los empleados no manuales de los organismos oficiales autónomos y los trabajadores de las pequeñas explotaciones rurales. En materia de contrato individual el nuevo Código aumentó la duración del período de preaviso y los topes de la indemnización por despido, lo mismo que la tasa de bonificación por horas extraordinarias y el salario vacacional; también derogó las reglas que impedían el trabajo nocturno y el trabajo subterráneo de las mujeres. Otras disposiciones mejoraron la protección de la libertad sindical, actualizaron las multas por violación de las leyes laborales, y procuraron dotar de mayor eficacia al procedimiento sancionatorio por faltas laborales.

Venezuela

La Ley Orgánica del Trabajo (LOT) fue promulgada a finales de 1990 luego de un trámite que se había iniciado cinco años antes, con un Anteproyecto que el entonces Senador vitalicio (y posteriormente Presidente de la República) Rafael Caldera sometió al Parlamento de dicho país. Dos conocidos especialistas de la legislación laboral venezolana destacaron que uno de sus mayores méritos consistió en que sistematizó y dio tratamiento coherente a la reglamentación hasta entonces vigente, la que además de la Ley de 1936 y su reglamento de 1973 estaba dispersa en numerosas leyes especiales, y había sido enriquecida por numerosos aportes de la doctrina, jurisprudencia y negociación colectiva que no habían encontrado expresión legislativa. Los mismos autores clasificaron las disposiciones sustantivas de la LOT en cuatro grupos, a saber el de las disposiciones *rígidas* de la legislación anterior que se mantenían en la nueva, en número de dieciocho; el de las *nuevas manifestaciones de rigidez*, en número de diecinueve, el de las *manifestaciones tradicionales de*

flexibilidad, que se mantienen en la LOT, dentro de las que distinguieron cinco, y el de las *nuevas manifestaciones de flexibilidad*, en número de diecisiete. Dentro de éstas últimas destacaron la eliminación de la llamada *estabilidad numérica* de la legislación anterior, en virtud de la cual todo empleador que procedía a un despido injustificado estaba obligado a contratar a un nuevo trabajador en el puesto de aquél que había sido despedido, y a pagarle el mismo salario; pero quizás la *flexibilización* más importante es la que permite que por acuerdo entre el empleador y los trabajadores se modifique la jornada de trabajo, siempre que el total de horas trabajadas no exceda en promedio de cuarenta y cuatro por semana dentro de un período de ocho semanas. Aparte de estas flexibilizaciones, como ya se dijo la LOT mantuvo y profundizó el sesgo protector de la legislación hasta entonces vigente.

En 1997 la LOT fue revisada, tras una ardua negociación tripartita, que culminó en el llamado *Acuerdo Tripartito sobre seguridad social integral y política salarial (ATSSI)*. Esta reforma estuvo centrada en cuestiones salariales y en el régimen de prestaciones e indemnizaciones con motivo de terminación del contrato de trabajo por despidos injustificados, las que se abarataron mediante la introducción de un tope. Conviene recordar que en Venezuela el trabajador tiene derecho, con motivo de la terminación de su contrato, a una prestación por antigüedad como derecho adquirido, y a una indemnización por despido si el contrato termina por su despido injustificado o por despido indirecto. Hasta la reforma la prestación por antigüedad consistía en un crédito que permanecía en la empresa y sólo se podía reclamar al término del contrato de trabajo, con el inconveniente de que aumentaba automáticamente cada vez que los salarios eran aumentados, pues se calculaba sobre la base del último salario. Esto acrecentaba los pasivos de las empresas cuanto mayor era la antigüedad del trabajador. Además la prestación corría el riesgo de perderse en caso de quiebra de la empresa, si sus activos no alcanzaban para pagarla, lo que es muy frecuente. Con la nueva ley la *prestación por antigüedad* se modificó, pasando a ser de 45 días de salarios por el primer año trabajado y de sesenta por los posteriores; además se introdujo una prestación adicional, de dos días de salario por cada año de servicios a partir de la entrada en vigor de la ley, hasta un tope de treinta días. En contrapartida ya no se toma como base el último salario, sino el que se ha devengado en el mes

respectivo. Por otra parte, la prestación ya no se acredita necesariamente en la contabilidad de la empresa, sino en un fideicomiso individual, a nombre del trabajador, o en un fondo de prestaciones por antigüedad, devengando intereses que son capitalizados mensualmente. Si bien, en principio, el trabajador sólo dispone de su prestación al término de su relación de trabajo, puede recibir anticipos a cuenta de la misma (hasta un 75 por ciento) para atender obligaciones en materia de vivienda, salud o educación. Con respecto a la indemnización por despido injustificado, se establece un tope de ciento cincuenta días de salarios, más los salarios caídos hasta el momento del pago efectivo de la indemnización. Esta indemnización no se paga (pero sí los salarios caídos) cuando el trabajador aceptase reenganchar al trabajador que ha despedido injustificadamente. Por último la ley estableció un régimen transitorio para los trabajadores en servicio en el momento de su entrada en vigencia y fijó un nuevo salario mínimo (equivalente a 140 dólares en el momento de su promulgación), el que debe ser reajustado anualmente a propuesta de una comisión tripartita.

I. b. 5. Ideologías en la formación del derecho laboral latinoamericano

Se afirma a menudo que la formación del derecho del trabajo en América latina fue obra casi exclusiva del Estado, pues comenzó a desarrollarse en un período pre-industrial, y en la ausencia de presión obrera. Convendría no obstante relativizar esta idea, pues hacia principios de siglo varios países como la Argentina, Brasil, Chile, México o el Uruguay contaban con una base industrial de alguna importancia, cierto que incipiente y en cualquier caso insuficiente para alterar los rasgos fundamentales de las economías, agrícolas o ganaderas en algunos países y minero-exportadoras en otros. Recordemos además que por aquella época América Latina fue teatro de grandes y a veces sangrientos conflictos laborales, lo que indica que la protesta obrera no era insignificante. De ahí que existen bastantes evidencias para asumir que la industrialización y las luchas sindicales de entonces cumplieron un papel en la formación del derecho del trabajo en América Latina, aunque quizás no tan destacado como en Europa.

En realidad, la formación del derecho del trabajo en América latina pasó por etapas similares a las que conoció en Europa, pues la primera reacción del Estado ante a la protesta obrera fue la represión. Testimonio de ello es que las primeras regulaciones laborales tuvieron como sujeto a los sindicatos o a las huelgas, casi siempre tratadas como un fenómeno policial. Sin embargo, a diferencia de Europa, la etapa represiva de la legislación laboral fue más bien corta en América latina, pues sin que el Estado abandonase su autoritarismo también se orientó en un tiempo relativamente corto hacia una política tendente a proteger al trabajador.

Esta nueva actitud obedeció probablemente a razones políticas tanto como económicas y éticas. En lo político guarda relación con el proceso de *modernización*, caracterizado por el desplazamiento del poder desde las oligarquías rurales hacia las clases medias urbanas, quienes buscaron una alianza tácita con el proletariado naciente, en cuyo favor promulgaron una legislación generosa para la época. Además de ofrecer protección, las llamadas *leyes obreras* enviaban a los trabajadores el mensaje *bismarckiano* de que su defensa debía venir del Estado y no de los sindicatos, cuya ideología predominante, anarquista o comunista, no podía sino inspirar desconfianza al poder de turno. Muestra de ello es que los mismos códigos que protegían al trabajador individual se mostraban suspicaces, cuando no hostiles hacia los sindicatos, que el Estado reprimía a falta de poder recuperar; rasgo que se mantuvo luego como una constante en el entorno político de América latina, y se expresa por ejemplo en una correlación muy llamativa entre los regímenes autoritarios y la legislación *garantista*. La *modernización*, ya iniciada en 1903 en el Uruguay con la presidencia de José Batlle y Ordóñez, tuvo seguidores en la década de los veinte en Chile con Arturo Alessandri, en la de los treinta con Getulio Vargas, López Pumarejo o López Contreras, respectivamente en Brasil, Colombia y Venezuela, en la de los cuarenta con Calderón y Arévalo, respectivamente en Costa Rica y Guatemala, etc.

Análogas relaciones se pueden encontrar entre el *garantismo* laboral y el proteccionismo económico, o modelo de *crecimiento hacia adentro* que casi todos los países de América latina adoptaron a partir de los años treinta. Tanto por motivos de nacionalismo como por la necesidad de fomentar una industria local capaz de sustituir

las importaciones -a las que muchos países habían dejado de tener acceso por causa de crisis mundial- el modelo proteccionista fue también una constante en América latina; dentro de este contexto pareció coherente que el Estado ofreciese al obrero una protección laboral por así decirlo *simétrica* con la protección económica que dispensaba al empresario.

La tercera vertiente ideológica del derecho laboral fue el populismo, representado a través de figuras como Perón en la Argentina, Velasco Alvarado en el Perú o Torrijos en Panamá, quienes buscaron el apoyo de los trabajadores y sus sindicatos, en cuyo favor promulgaron una frondosa legislación laboral. Su pariente lejano, el paternalismo, también estuvo representado en América Latina, a través de figuras como Gómez en Venezuela, Somoza en Nicaragua, Trujillo en República Dominicana o Stroessner en Paraguay, quienes *graciosamente* concedieron códigos del trabajo a sus *súbditos*; acotemos que en el caso de Nicaragua o República Dominicana estos códigos no se aplicaban a los trabajadores agrícolas, al tiempo que los dictadores de turno eran los principales propietarios rurales de sus respectivos países.

Corresponde asimismo destacar la presencia de otras influencias ideológicas, y en primer lugar la de las doctrinas social cristiana y socialista. De la primera se encuentran testimonios en la primera ley sobre el descanso dominical que se adoptó en Colombia, con objeto de "declarar obligatorio el precepto de la guarda de los días de fiesta establecidos por la Iglesia", o en el Código de Trabajo de Costa Rica, que declara inspirarse en "los principios cristianos de justicia social". No es tampoco una coincidencia que las importantes leyes laborales adoptadas en Chile en los sesenta y en Venezuela en los setenta fuesen obra respectivamente de las administraciones Frei y Caldera, ambas de la democracia cristiana. Por su parte la influencia socialista se refleja en la obra de destacados políticos como Palacios en la Argentina o Frugoni en el Uruguay, que impulsaron la legislación laboral a partir de sus escaños parlamentarios.

No menor influencia ejerció la Organización Internacional del Trabajo, de la que son miembros fundadores la mayoría de países de América latina; ésta se refleja en el número relativamente alto de ratificaciones de convenios de la OIT en la región y en la

frecuencia con que los gobiernos de América latina han solicitado la asistencia de la Oficina Internacional del Trabajo para revisar sus leyes laborales.

II. EL CASO PARTICULAR DE CHILE, VENEZUELA Y CUBA

II. a. La reforma laboral en Chile

II. a. 1. La reforma laboral

La reforma laboral aprobada en Chile a fines de 2001, por ley Nº 19.7591, establece varias enmiendas al Código del Trabajo en materia de derecho individual y de derecho colectivo del trabajo. En la década de los noventa se realizaron numerosas reformas al Código aprobado por el Gobierno Militar, destacándose la de término de contrato, en 1990; de centrales sindicales y organizaciones sindicales y negociación colectiva⁴, en 1991; sobre contrato de trabajo y otras normas, en 1993⁵, así como otras leyes que estatuyeron enmiendas menores. Posteriormente, en 1994, la legislación fue recopilada en el actual Código del Trabajo.

Luego hubo otras modificaciones legales puntuales, y un proyecto de ley de reforma global que estuvo más de cuatro años en tramitación y no logró obtener el acuerdo de los diversos sectores políticos para su aprobación. Además, la aprobación por parte de Chile de los Convenios números 87, 98, 135 y 151 de la OIT, generó diversas polémicas acerca de su aplicabilidad directa y de la necesidad de compatibilizar las normas internas con el principio de libertad sindical.

Una vez que asumió el actual Gobierno, fue enviado a tramitación un nuevo proyecto de reforma global al Código, que luego fue sustituido enteramente por otro, a raíz de la polémica que se produjo por el tenor de dicha iniciativa. El nuevo proyecto concluyó su tramitación en el año 2001, con excepción de la preceptiva sobre las Empresas de Trabajo Temporal, que fue desglosada y aún está en tramitación.

Como vemos, el camino hacia las reformas laborales en Chile ha sido polémico y difícil

ya que no existe consenso en los actores sociales acerca de una regulación laboral mínima, estableciéndose una discusión más bien ideológica, con utilización de conceptos como flexibilidad laboral o negociación por área, sin un sentido técnico sino más bien panfletario.

Los objetivos generales de esta reforma, según expresara el Gobierno, buscaban perfeccionar las normas sobre organizaciones sindicales y prácticas desleales, mejorar el respeto de los derechos fundamentales, incorporar nuevas modalidades de contratación y aumentar la protección de los temporeros⁶.

Sus ideas matrices se orientaban a modernizar las relaciones colectivas del trabajo y a insertar a la economía nacional en el mercado globalizado y competitivo, otorgando un rol preponderante a la generación de mecanismos de diálogo dentro de la empresa.

Una vez promulgada la reforma, han continuado muchas de las críticas que tanto previa como posteriormente se le formularon. La mayoría de los comentarios se han basado en ciertas ideas preconcebidas, como que toda regulación implica una rigidez, o que cualquiera elevación de derechos de los trabajadores favorece automáticamente la cesantía, o que lo único que se ha buscado es el entorpecimiento de la libre iniciativa económica, etc.

En los párrafos que siguen sintetizaremos los lineamientos generales de la reforma para terminar con análisis preliminar de sus efectos.

II. a. 2. Reformas al derecho individual del trabajo

Una de las finalidades de las enmiendas propuestas era modificar diversos aspectos del derecho individual del trabajo.

Una parte de estos aspectos decían relación con la necesidad, para algunos, de flexibilizar las normas del contrato de trabajo. Además, se buscaba consagrar más plenamente la tutela de los derechos fundamentales, terminar con ciertas prácticas fraudulentas y fomentar la capacitación.

Finalmente, la reforma también introdujo enmiendas en materia de término de contrato.

II. a. 3. Los derechos fundamentales

En la reforma se reconoce la vigencia de los derechos fundamentales en materia laboral, situación que había sido destacada por la más reciente doctrina y desarrollada por interesantes dictámenes de la Dirección del Trabajo. En este contexto, la reforma reconoce que las garantías constitucionales constituyen un límite respecto de las facultades del empleador, en especial cuando se pudiera afectar la intimidad, la vida privada y la honra de los trabajadores. Asimismo, la ley dispuso que las medidas de control de los trabajadores deben efectuarse por medios idóneos, de aplicación general, garantizándose la impersonalidad del respectivo mecanismo para resguardar la dignidad del trabajador.

Además, la reforma exige reserva al empleador en relación a la información y datos privados del trabajador a que tenga acceso con ocasión de la relación laboral.

La nueva redacción del artículo 2º del Código del Trabajo, perfecciona las normas que prohíben la discriminación en materia laboral.

Estas modificaciones son de gran importancia, ya que constituyen un reconocimiento legislativo expreso a la labor jurisprudencial de la Dirección del Trabajo.

Sin embargo, la reforma no contempló un procedimiento expedito de tutela en esta materia, aplicándose en la especie la responsabilidad común en materia laboral, que puede implicar una multa al infractor. Constituyendo un paso adelante, extrañamos la falta de mecanismos que faciliten la aplicación de los derechos fundamentales en materia laboral. En cuanto a las críticas, es difícil explicar cómo estas reformas pudieran ser una traba para la libre empresa o para el funcionamiento del mercado. Cualquier ciudadano, empleador o trabajador, que vea afectada su dignidad debe tener derecho a una tutela efectiva. Más aún dentro del ámbito de la relación de trabajo, donde encontramos una dependencia constante y muy fuerte del trabajador respecto de su empleador, en virtud del poder privado de este último. Igualmente, en las ofertas de trabajo o una vez cesado el contrato, en lo relativo a la información que maneja el empleador.

Interpretar estas enmiendas como una traba al libre mercado es, en nuestra opinión, un grave error, ya que un mercado “verdaderamente libre” implica, necesariamente, una igualdad de derechos entre todos los ciudadanos, con responsabilidades claras y respeto de ciertos derechos básicos, como es la dignidad de la persona.

Opinamos que la relación de trabajo no puede constituir una excepción a este respecto, siendo la empresa una suerte de feudo inexpugnable dentro del orden jurídico. El único mercado que puede verse afectado con estas normas es el “mercado aparente”, donde la falta de información y la carencia de responsabilidades permite abusos y ventajas aparentemente basadas en la eficiencia y competitividad.

Por el contrario, establecer mecanismos de equidad como el reconocimiento expreso de los derechos fundamentales de los trabajadores contribuye al desarrollo de un mercado que premie efectivamente al más eficiente e innovador.

II. a. 4. La jornada de trabajo

Chile tiene una de las jornadas laborales más extensas del mundo, con una productividad bastante baja, o sea, se trabaja mucho y se produce poco en vez de trabajar poco y producir más. Lo anterior se debe a factores legales, culturales, sociológicos y organizativos, con un grado importante de responsabilidad por parte de los trabajadores y también de los empleadores, a quienes el derecho nacional reconoce la facultad de organizar, dirigir y administrar la empresa. Por ello, los tímidos avances introducidos por la reformas apuntan a un problema que es de más amplio alcance.

¿Qué fundamento final puede avalar una reducción en los tiempos de trabajo? Obviamente los derechos fundamentales consagrados en nuestra actual constitución, con miras a una mejor calidad de vida, especialmente en lo relativo a la integridad física y psíquica de las personas, al desarrollo de su vida privada y familiar, así como al goce de los bienes culturales, todo lo cual permitirá un mejor y más integral desarrollo de las personas lo que, en el largo plazo, puede implicar además un avance en el desarrollo social y económico del país.

En este contexto, la reforma disminuye la jornada ordinaria a 45 horas semanales desde el año 2005, se reducen tiempos de trabajo y de distribución del mismo, y se aumentan los de descanso en algunos casos especiales, contemplando la posibilidad de sistemas excepcionales de distribución de jornada y descansos.

Al respecto, la ley estatuyó que, en casos calificados, el Director del Trabajo podrá autorizar, previo acuerdo de los trabajadores involucrados, si los hubiere, y mediante resolución fundada, el establecimiento de sistemas excepcionales de distribución de jornadas de trabajo y descansos, cuando lo dispuesto en el Código no pudiere aplicarse, atendidas las especiales características de la prestación de servicios y se hubiere constatado, mediante fiscalización, que las condiciones de higiene y seguridad son compatibles con el referido sistema.

La vigencia de la resolución será por el plazo de cuatro años. No obstante, el Director del Trabajo podrá renovarla si se verifica que los requisitos que justificaron su otorgamiento se mantienen. Tratándose de las obras o faenas, la vigencia de la resolución no podrá exceder el plazo de ejecución de las mismas, con un máximo de cuatro años.

Por otra parte, se busca limitar la procedencia de las horas extraordinarias que, como su nombre lo indica, son "extraordinarias" y no comunes. Para dicho cometido se precisa que las horas extras proceden para atender necesidades o situaciones temporales de la empresa, debiendo pactarse por un plazo de vigencia no superior a tres meses. Con todo, estos acuerdos podrán renovarse.

II. a. 5. El trabajo flexible

La reforma en análisis, amplía el ámbito de aplicación del derecho del trabajo en lo relativo al trabajo a domicilio, al derogar la norma que lo excluía expresamente del Código, salvo que se probara la subordinación. Se permite expresamente la estipulación de la polifuncionalidad del trabajador, el cual puede ser contratado para dos o más funciones específicas, alternativas o complementarias, que deberán estar claramente determinadas en el contrato.

Además, se reconoce explícitamente el teletrabajo al excluir de la limitación de jornada (48 horas, que serán 45 horas semanales desde el año 2005) a los trabajadores contratados para que presten sus servicios preferentemente fuera del lugar o sitio de funcionamiento de la empresa, mediante la utilización de medios informáticos o de telecomunicaciones.

Por otra parte, se regula expresamente el contrato a tiempo parcial, lo que no era del todo necesario ya que su procedencia era aceptada por la jurisprudencia. No obstante, su regulación hace aplicables a dichos trabajadores la mayor parte de la tutela laboral del contrato indefinido a tiempo completo. Lamentablemente la redacción de estas normas no es del todo clara.

El part-time se configura cuando las partes acuerdan una jornada semanal no superior a dos tercios de la ordinaria. La jornada diaria deberá ser continua y no podrá exceder de las 10 horas, pudiendo interrumpirse por un lapso no inferior a media hora ni superior a una hora para la colación.

La ley permite que, además, se pacten horas extraordinarias, sin perjuicio del referido límite diario de permanencia. Se establece que estos trabajadores gozarán de todos los demás derechos que contempla el Código para los trabajadores a tiempo completo, con algunas excepciones en cuanto al límite máximo de gratificación legal, que podrá reducirse proporcionalmente, conforme a la relación que exista entre el número de horas convenidas en el contrato a tiempo parcial y el de la jornada ordinaria de trabajo. Asimismo, se contempla una norma especial para el cálculo de la indemnización por años de servicios.

Además, las partes podrán pactar alternativas de distribución de la jornada a tiempo parcial. En este caso, el empleador, con una antelación mínima de una semana, estará facultado para determinar entre una de las alternativas pactadas, la que regirá en la semana o período siguiente.

Estas modificaciones se enmarcan dentro de los cambios productivos de la nueva economía y debieran ser valoradas como un avance en el reconocimiento de las evoluciones más recientes, sin por ello desproteger al trabajador.

Las tantas veces mencionada flexibilidad laboral puede ser necesaria en ciertos casos,

pero debe ser implementada con extrema cautela, caso a caso, en base a realidad productiva de Chile y sin perjudicar los derechos básicos de las personas. En este punto debemos destacar que el derecho del trabajo no sólo ha cumplido una función protectora del trabajador, sino también de integración social de los mismos en la economía de mercado, por lo que una flexibilización mal entendida, de amplia cobertura, puede producir marginalidad, más pobreza, desintegración social, desprestigio del sistema e, inclusive, un efecto perverso en la marcha de la economía, ya sea por la caída del consumo interno, la baja productividad al no haber motivaciones de los trabajadores que se sienten una simple mercancía, falta de interés por capacitarse, etc.

II. a. 6. El término de contrato

En materia de término de contrato, la reforma introduce varias enmiendas en las causales y los montos indemnizatorios. Algunas causales de caducidad del contrato fueron precisadas reduciendo su alcance al tenor de lo señalado por la jurisprudencia en los últimos años. Estas causales conforman un despido disciplinario, que permite al empleador quedar exento del pago de la indemnización por años de servicios, pero su formulación era excesivamente amplia.

Se especificó que debía tratarse de conductas indebidas de carácter grave, debidamente comprobadas; que la falta de probidad del trabajador debía producirse en el desempeño de sus funciones; que las vías de hecho debían ser ejercidas por el trabajador en contra del empleador o de cualquier trabajador que se desempeñe en la misma empresa; que las injurias debían ser proferidas por el trabajador respecto del empleador, y que la conducta inmoral del trabajador debía afectar a la empresa donde se desempeña.

Por otra parte, se suprimió el despido por falta de adecuación laboral del trabajador.

La reforma prohibió el despido cuando el trabajador sea declarado con invalidez total o parcial. Este precepto ha sido muy criticado ya que la jurisprudencia había determinado que en estos casos el despido procedía por falta de adecuación laboral del trabajador, caso en el cual se le debía cancelar la indemnización por años de servicio. En la

actualidad no podría despedirse al trabajador, pero la confusa redacción de la nueva norma se pone en el caso de que igualmente sea despedido, estableciendo que la respectiva indemnización será aumentada en un 50 %¹¹.

Los montos de las indemnizaciones fueron aumentados en el caso del despido injustificado, indebido o improcedente; cuando no se ha invocado causal alguna; cuando se produce un despido indirecto, o en los casos en que el empleador no paga la indemnización. Por tanto, el despido normal que generalmente nunca llega a instancias judiciales quedó sin enmiendas. Más todavía si consideramos que el trabajador debe probar en un juicio de lato conocimiento lo injustificado de la causal impetrada.

La reforma dice relación con los despidos injustos o casos en que el empleador incurre en incumplimiento grave, por lo que, en principio, el empleador que actúa de buena fe no debiera preocuparse por la nueva normativa. Desde una perspectiva dogmática, consideramos que la reforma hubiera sido más efectiva, en los casos de despido abusivo o indirecto, si se hubiera contemplado expresamente la posibilidad de que el juez en casos calificados determine la procedencia de una indemnización por el eventual daño moral producido al trabajador, ya que la indemnización por años de servicios es tarifada por antigüedad y, por ende, no repara los perjuicios efectivos¹². En todo caso, por aplicación de las normas generales y de los principios laborales, es cada vez más común en nuestra práctica judicial la aceptación de indemnizaciones de daño moral por término de contrato, sin perjuicio de las indemnizaciones propiamente laborales.

II. a. 7. El concepto de empresa

Uno de los problemas que la reforma trató de solucionar es el relativo a la definición de empresa que dispone el Código. Éste la define como: “toda organización de medios personales, materiales e inmateriales, ordenados bajo una dirección, para el logro de fines económicos, sociales, culturales o benéficos, dotada de una individualidad legal determinada.”.

Esta última frase relativa a la “individualidad legal determinada” permitió algunos

abusos en materia de filialización de empresas o de grupos de empresas, al afirmarse que dos o más personalidades jurídicas conformaban distintas empresas aunque fuera evidente que se trataba sólo de una. Algunas empresas pudieron eludir la normativa laboral, sindical y de negociación colectiva segmentando a los trabajadores en empresas de papel.

Por ello, la reforma perfecciona la norma sobre simulación cuando se contrata trabajadores a través de terceros, precisándose, además, el concepto de subterfugio para ocultar, disfrazar o alterar la individualización o patrimonio del empleador, a fin de terminar con estos abusos. Sin duda, lo más adecuado en esta materia hubiera sido la supresión de la referida frase.

II. a. 8. La capacitación laboral y otras materias

Por último, en este breve repaso de las más importantes enmiendas al derecho individual, la reforma agrega un artículo 183 bis que busca fomentar la capacitación de los trabajadores menores de 24 años, a fin de favorecer la inserción laboral de los jóvenes.

El precepto establece que, cuando el empleador proporcione capacitación al trabajador menor de 24 años de edad, podrá, con el consentimiento del mismo, imputar el costo directo de ella a las indemnizaciones por término de contrato que pudieren corresponderle, con un límite de 30 días de indemnización. Cumplida la anualidad del respectivo contrato, y dentro de los siguientes sesenta días, el empleador procederá a liquidar, a efectos de determinar el número de días de indemnización que se imputan, el costo de la capacitación proporcionada, la que entregará al trabajador para su conocimiento.

Las horas que el trabajador destine a estas actividades de capacitación, se considerarán como parte de la jornada de trabajo y serán imputables a ésta para los efectos de su cómputo y pago¹⁴. Esta modalidad anualmente estará limitada a un treinta por ciento de los trabajadores de la empresa, si en ésta trabajan cincuenta o menos trabajadores; a un veinte por ciento si en ella laboran doscientos cuarenta y

nueve o menos; y, a un diez por ciento, en aquellas en que trabajan doscientos cincuenta o más trabajadores.

Cabe recordar que la legislación chilena fomenta la capacitación profesional con figuras contractuales especiales, a saber, el contrato especial de aprendizaje y el contrato de capacitación.

Este último permite financiar acciones de capacitación previas al contrato de trabajo y posteriores a su término. Por medio de las mismas, las empresas pueden financiar acciones de capacitación para el futuro trabajador antes de la firma del respectivo contrato de trabajo, para lo cual deben suscribir un contrato de capacitación y cumplir los requisitos establecidos por la ley, a fin de optar a la franquicia tributaria. Por otra parte, se permite que las acciones de capacitación que realizan las empresas para sus trabajadores puedan exceder la vigencia del contrato de trabajo hasta en tres meses, siempre que se cumplan los requisitos legales.

Estas figuras contractuales no han sido de utilización masiva, faltando un desarrollo mayor de nuestra legislación que permita la formación y perfeccionamiento continuo de los trabajadores, en conexión con la norma sobre polifuncionalidad a que aludimos anteriormente.

Respecto de otras materias incluidas en la reforma, debemos mencionar el aumento sustancial de las multas.

Se contempla, además, como medida educativa, la posibilidad de sustituir la multa en las pequeñas empresas (de nueve o menos trabajadores), por la asistencia obligatoria del empleador a programas de capacitación dictados por la Dirección del Trabajo, lo que constituye una norma de fomento, educativa, de gran importancia promocional, que es de esperar sea aplicada por la Dirección.

II. a. 9. Reformas al derecho colectivo

Uno de los principales objetivos de la reforma fue la adecuación de nuestra legislación interna a los postulados de los Convenios 87 y 98 de la OIT15.

Estas enmiendas deben ser estudiadas en el marco de la legislación colectiva chilena caracterizada por un excesivo reglamentarismo y una concepción

restrictiva del principio de libertad sindical, entendido como la posibilidad de constituir sindicatos libremente y de afiliarse y desafilarse de los mismos, excluyendo el accionar sindical, especialmente la negociación colectiva y la huelga.

En cuanto al derecho colectivo nacional después de las reformas, ver Gamonal Contreras, Sergio, Derecho Colectivo del Trabajo, Santiago, LexisNexis Conosur, 2002.

Para un análisis efectivo del derecho colectivo chileno y sus excesivo reglamentarismo, debemos distinguir, en forma previa, entre libertad sindical procedimental y sustantiva. La libertad sindical procedimental dice relación con las formas y procedimientos a seguir tanto en la constitución como en la vida del sindicato, a diferencia de la sustantiva que dice relación con los derechos básicos de los trabajadores y de los sindicatos una vez constituidos.

La libertad sindical procedimental es funcional respecto de la sustantiva, ya que muchas veces tutela el fiel cumplimiento de los derechos sindicales. Sin embargo, una excesiva procedimentalización de la libertad sindical puede constituir un grave impedimento para el desarrollo de la misma, desde una perspectiva sustancial. Por ejemplo, requerir un quórum alto de constitución sindical, la realización de asambleas sucesivas o de autorización por parte de la autoridad. Inclusive, en los sistemas que intervienen la libertad sindical o en aquellos donde su consagración es más bien semántica o nominal, la libertad sindical puede ser sólo procedimental, lo que significa la plena negación de este principio ya que su consagración es solamente formal. Por otra parte, el reglamentarismo de la legislación puede ser orgánico o funcional, según recaiga en el aspecto organizativo del sindicato o en su accionar colectivo. La reforma laboral concretada en la ley N° 19.759 pretendía buscar una consagración más plena de la libertad sindical, lo que analizaremos a continuación.

II. a. 10. El reglamentarismo orgánico

El reglamentarismo orgánico recae en el aspecto organizativo del sindicato, limitando directa o indirectamente la libertad sindical individual y las libertades colectivas de reglamentación, representación, disolución, federación y de actuación en lo relativo a la

vida interna del sindicato.

En la legislación vigente a la fecha de reforma, el reglamentarismo se basaba en una regulación que consagraba una libertad sindical procedimental que limitaba más allá de lo razonable la organización y vida interna sindical, afectando a la libertad sindical sustantiva. Gran cantidad de la normativa que existía más que de fomento era de control de la vida sindical.

Con las enmiendas la situación es la siguiente:

Atributos Ley Nº 19.759

Libertad sindical individual - Se reconoce la existencia de organizaciones sindicales no reguladas expresamente por el Código.

- Se permite a los funcionarios de empresas vinculadas a la defensa la constitución de sindicatos.

- Se otorga fuero a los constituyentes de un sindicato.

- Se facilita y promueve la constitución de sindicatos de empresa.

Libertad colectiva de reglamentación

- Se amplía el ámbito de competencia de los estatutos.

- Se dispone la publicidad de los estatutos.

Libertad colectiva de representación

- Se amplía la elección de delegados sindicales.

- Se desregulan las asambleas sindicales.

- Se consagra la libertad de opinión y el derecho a votar de los socios, lo que deberá ser resguardado en los estatutos de la organización.

- Se desregulan los procedimientos electorales.

- Se liberaliza la presentación de candidaturas.

- Se establece que los estatutos garantizarán a los afiliados el acceso a la información y documentación sindical.

- Se entrega a la autonomía colectiva la determinación del número de directores sindicales.

- Se desregula la vacancia de un director sindical.

- Se limita a cuatro años el período de los directores.
- Se entrega a la autonomía colectiva la determinación de los requisitos para ser director o delegado sindical.
- Se derogan diversas normas reglamentaristas.

Libertad colectiva de suspensión

- Se disminuyen el número de causales de disolución.

Libertad colectiva de actuación sindical (vida interna)

- Se regula la fusión sindical.
- Se facilita la recaudación de las cuotas sindicales.
- Se deroga la normativa que permitía una excesiva intervención de la Dirección del Trabajo en la vida sindical.
- Se liberaliza la gestión patrimonial de las federaciones y confederaciones.
- En las centrales sindicales, en materia de cotizaciones y disolución, se las remite a las normas generales.
- Se deroga la normativa de fiscalización y control de afiliados por parte de la Dirección del Trabajo.

Libertad colectiva de federación

- Se rebajan los quórum de constitución.
- Se amplían las finalidades de las federaciones y confederaciones. Además, cabe recordar el nuevo inciso primero del artículo 5º y los nuevos incisos del artículo 2º del Código, ya mencionados en este trabajo, donde se consagra que el ejercicio de las facultades que la ley le reconoce al empleador, tiene como límite el respeto a las garantías constitucionales de los trabajadores, en especial cuando pudieran afectar la intimidad, la vida privada y la honra de estos. Este precepto es plenamente aplicable a la libertad sindical, derecho fundamental plenamente reconocido en nuestra Constitución.

Dentro de los actos de discriminación se contemplan las ofertas de trabajo que exijan requisitos que impliquen una distinción, exclusión o preferencia basada, entre otros motivos, en la sindicación del trabajador.

Los cambios efectuados son de trascendencia y se orientan hacia la superación del

reglamentarismo orgánico característico en nuestra legislación sindical, perfeccionando la consagración de la libertad sindical a nivel legal.

La libertad sindical procedimental se reduce a los límites razonables y necesarios para la plena vigencia de la libertad sindical sustancial, en materia de organización sindical. Considerando nuestra cultura jurídica extremadamente legalista, será de gran importancia en la aplicación de la nueva normativa y en la concreción de la autonomía colectiva, la actitud y madurez de los actores sociales.

Junto con el reglamentarismo orgánico debemos señalar que la reforma perfecciona los derechos del afiliado sindical, favoreciendo la democracia sindical en un contexto de autonomía de los sindicatos.

II. a. 11. El reglamentarismo funcional

El reglamentarismo funcional recae en el actuar colectivo del sindicato, donde nuestra legislación y la de la mayoría de los países Latinoamericanos ha destacado negativamente.

En el caso chileno, la gran cantidad de procedimientos y formalidades configuran una libertad sindical procedimental que, en los hechos, deja en letra muerta la libertad sindical sustantiva, limitando gravemente el actuar colectivo del sindicato. Para efectos de nuestro análisis, dividiremos la normativa relativa a la libertad colectiva de actuación sindical en los siguientes tópicos: negociación colectiva, contratación colectiva y huelga. La situación en esta materia, con la ley N° 19.759, es la siguiente:

Libertad colectiva de actuación sindical Ley N° 19.759

Negociación colectiva - Se extiende el fuero de los trabajadores que negocian colectivamente.

- Se establece que en la negociación no reglada deberá haber un sujeto colectivo por parte de los trabajadores. Para estos efectos se dispone de normas mínimas de representación.

- Se contempla la posibilidad de negociación de un convenio colectivo por parte de los

sindicatos que agrupen a trabajadores agrícolas de temporada.

- Se amplía y precisa el derecho de información de los trabajadores.
- Se permite la asesoría de un dirigente de federación o confederación en la negociación. Igualmente en el caso del sindicato interempresa.
- Se amplían las facultades de la Dirección del Trabajo en el reclamo de los trabajadores en negociación.
- Se contempla un procedimiento especial y nuevo, de carácter voluntario para el empleador, para que el sindicato interempresa negocie colectivamente.

Contratación colectiva

- Se precisa y refuerza la facultad de extensión del contrato colectivo.
- Se limita la vigencia de los contratos colectivos a no más de cuatro años.

Huelga - Se contempla la posibilidad de solicitar al Inspector del Trabajo la interposición de sus buenos oficios una vez acordada la huelga.

- Se limita la contratación de trabajadores reemplazantes.

La reforma refuerza y promueve la negociación y contratación colectiva.

Sin embargo, el excesivo reglamentarismo se mantiene e, incluso, se incrementa con las enmiendas, en parte, debido a la debilidad de los sindicatos en nuestro país, así como a las numerosas restricciones al derecho de huelga.

Los avances en materia de reglamentarismo orgánico no van en paralelo con el funcional. La actividad sindical continúa con numerosos límites donde se intercalan normas de promoción y fomento con normas limitadoras de la libertad sindical.

Por el momento, deberemos seguir esperando mayores espacios de libertad para la actuación sindical, con el riesgo del surgimiento de la informalidad colectiva en el sector privado, fenómeno ya consolidado en el sector público del país, en el cual el derecho colectivo es informal pero bastante más desarrollado por la fuerte organización de los trabajadores.

En cuanto a la informalidad en el sector privado, estadísticas respecto del aumento de las huelgas ilegales no son para nada alentadoras¹⁷. Sin duda, mientras el

legislador entorpezca la actuación sindical y la siga restringiendo se facilitará el desarrollo de la informalidad, lo que se agrava por la falta de adecuados mecanismos de resolución de conflictos.

II. a. 12. La tutela de la libertad sindical

El conjunto de derechos vinculados a la libertad sindical deben ser tutelados efectivamente para prevenir que las enmiendas tengan un efecto meramente semántico.

Para estos efectos, dividiremos nuestro análisis de la reforma, en los siguientes tópicos:

La tutela de la libertad sindical. Ley N° 19.759

Interpretación - Se refuerza la facultad interpretativa de la Dirección del Trabajo y de los Tribunales, al referirse expresamente al papel de límite que tienen las garantías constitucionales respecto de las facultades del empleador.

Fiscalización

- Se aumentan las multas.
- Se elimina la exigencia de dolo en la simulación de contratación de trabajadores a través de terceros.

Fuero

- Se amplían diversos fueros en materia sindical.

Prácticas desleales

- Se perfeccionan las prácticas desleales.
- Se aumentan las multas por estos conceptos.
- Se agiliza el procedimiento y se dispone que la Inspección del Trabajo deberá denunciarlas.
- Si la práctica ha implicado el despido de trabajadores con fuero, se dispone la reincorporación del afectado.

- Se consagra el despido antisindical, con derecho a reincorporación.
- Se establece el registro y publicación de las sentencias condenatorias en esta materia.

Las enmiendas son múltiples y buscan que esta normativa tenga una aplicación real en nuestro medio. Es destacable, además, la consagración del despido antisindical.

No obstante las reformas, subsiste la necesidad urgente de efectuar una reforma procesal laboral que permita un adecuado cumplimiento de la normativa laboral.

4. Conclusiones.

La reforma laboral aplicada en Chile y cuyo contenido hemos sintetizado representa un avance importante para el derecho laboral chileno. Las críticas que antecedieron a su publicación, en el año 2001, y que aún subsisten pueden sintetizarse de la forma siguiente:

- (a) Se trata de una reforma anti mercado, que sólo rigidiza el marco laboral existente.
- (b) La reforma aumenta los costos laborales de las empresas, lo que redundaría en una tasa de cesantía elevada y, en definitiva, en un perjuicio para el trabajador.
- (c) Las enmiendas, al encarecer el precio del trabajo, implicarán que las empresas optarán por tecnologías más modernas en vez de contratar trabajadores.
- (d) El fomento de la libertad sindical conllevará un aumento artificial de los conflictos colectivos.

A modo de conclusión, nos referiremos brevemente a cada una de estas objeciones.

(a) Se trata de una reforma anti mercado, que sólo rigidiza el marco laboral existente. Las únicas enmiendas que pueden considerarse como una rigidización son las relativas a término de contrato, la elevación de las multas y el despido antisindical. Las primeras, elevaron los montos indemnizatorios en los casos de despido injustificado. No obstante, es muy excepcional que un despido sea declarado injustificado, ya que la causal de necesidades de la empresa ha operado como una suerte de libre despido, lo que significa que, en término generales, con la reforma no se ha encarecido el término de contrato para el empleador. El incremento de las multas obedece a la necesidad de penalizar de forma más adecuada a los infractores de la legislación, para incentivar el

cumplimiento de la misma. La consagración del despido antisindical perfecciona la tutela de la libertad sindical y el cumplimiento de un derecho fundamental expresamente consagrado en la Constitución.

Por el contrario, opinamos que son numerosas las enmiendas que se orientan en una línea de flexibilidad laboral, como ocurre con la consagración del contrato a tiempo parcial, de la polifuncionalidad, del teletrabajo, de distribución de jornadas especiales autorizadas por la Dirección del Trabajo, etc.

Además, la normativa en materia de jornada establece tantas excepciones que Chile figura en estudios internacionales como uno de los países con las jornadas laborales más extensas en el mundo.

Por tanto, esta crítica es injusta e ignora los esfuerzos del Gobierno a fin de establecer una mayor tutela sin inhibir el funcionamiento del mercado de trabajo.

(b) La reforma aumenta los costos laborales de las empresas, lo que redundaría en una tasa de cesantía elevada y, en definitiva, en un perjuicio para el trabajador.

Desde la publicación de la reforma, hace una año y medio, la tasa de cesantía en Chile ha tendido a mantenerse y, en ciertos meses, ha disminuido, contradiciendo el discurso que vaticinaba una catástrofe debido a la reforma laboral. En cuanto al "costo" de las reformas para las empresas, si bien existe una interrelación entre el derecho laboral y la marcha de la economía, ésta no es absoluta como para responsabilizar al derecho del trabajo por la desocupación existente en Chile.

Por ejemplo, entre 1978 y 1986 hubo una legislación muy flexible y la tasa de cesantía fue muy alta. Por el contrario, en 1990 aunque se "rigidizó" en cierto grado la legislación, la tasa de cesantía disminuyó sostenidamente hasta 1998. De hecho, los países más prósperos del planeta cuentan con un derecho laboral ampliamente protector en comparación con el chileno, a pesar de las recientes reformas, y muchos de ellos tienen tasas de cesantías menores al nuestro. En consecuencia, pareciera que la cesantía no está en directa relación con la protección laboral, sino con el desempeño de la economía, y en este contexto concordamos con Óscar Ermida Uriarte en el sentido de que es necesario "desculpabilizar al derecho laboral" de las ineficiencias de la economía y de los estragos de la nueva economía.

Incluso y a modo de ejemplo, la relación entre el ingreso mínimo y el aumento o

disminución de la pobreza, es una materia en la que los economistas no están de acuerdo. Es posible encontrar en la literatura especializada siete predicciones distintas acerca de los efectos del salario mínimo en el empleo. Aún más, Catherine Saget finaliza un ensayo al respecto con la siguiente afirmación: “En conclusión, los datos analizados confirman la idea de que el salario mínimo puede coadyuvar a los objetivos de reducir la pobreza mejorando las condiciones de vida de los trabajadores y sus familias, sin que se advierta que produzca efectos adversos para el empleo”.

El costo de la mano de obra no debiera verse como un impedimento sino como un desafío que oriente nuestro esfuerzo y capacidad emprendedora. Además debemos preguntarnos cuán altos son los costos de Chile y si pueden producir el efecto de desincentivar la inversión extranjera. Al respecto, un interesante estudio del *Economist Intelligence Unit*, de diciembre del año 2001, evaluó a 31 países a nivel mundial y consideró el costo combinado para una empresa por concepto de remuneraciones, traslado de personal a nivel internacional, impuestos corporativos, corrupción, arriendos, telecomunicaciones y transporte.

De los 31 países Chile está en el lugar 26, en una mejor posición que Argentina, México y Brasil. India, considerada como un país con costos bajísimos está en el lugar 27, ya que a pesar de tener índices de costo de personal bastante más bajos que los de nuestro país, al estimarse otras variables relativas a seguridad, corrupción, etc. el conjunto de estas dimensiones hace que nuestra posición no sea desventajosa.

Las enmiendas, al encarecer el precio del trabajo, implicarán que las empresas optarán por tecnologías más modernas en vez de contratar trabajadores. Esta crítica es realmente insólita y sólo puede provocar perplejidad. La pregunta que cabría formular es ¿cuál es el esquema de desarrollo de Chile? Realmente sería excelente que las empresas se modernizaran, que el país se insertara en un proceso global de alta tecnología y que se superara un enfoque de crecimiento basado en la exportación de materias primas o productos naturales (cobre, salmones, madera, fruta, etc). Si una reforma laboral pudiera tener dichos efectos habría que dictar varias, y urgentemente!

Creemos que el desarrollo futuro del país debe orientarse hacia una segunda fase exportadora, con desarrollo de tecnología e inteligencia, situación en la que los “costos

laborales" son más bien marginales. Si, por el contrario, se desea que Chile compita con países de extrema pobreza, realmente cualquier derecho laboral, o cualquier derecho en general, es un obstáculo, ya que, lamentablemente, en muchas naciones del tercer mundo la producción se realiza con niños y, a veces, con esclavos, perpetuando de esta forma el círculo vicioso de la pobreza.

Por otra parte, quizás a principios de los noventa podía postularse que la tecnología y el desarrollo de la sociedad de la información aumentarían la cesantía y la polarización en el mercado de trabajo, proliferando la demanda de puestos de baja calificación. No obstante, los estudios empíricos de la década de los noventa, respecto de los países más desarrollados, desmienten estas predicciones.

En materia de sociedad de la información, resulta interesante el caso de Finlandia a diferencia de Estados Unidos o Singapur, ya que el país nórdico se ha desarrollado en base a las tecnologías de la información y el conocimiento, perfeccionando, al mismo tiempo, el rol del estado de bienestar. Pensamos que éste debiera ser el ejemplo a seguir por nuestro país. El fomento de la libertad sindical conllevará un aumento artificial de los conflictos colectivos. El fomento de la libertad sindical ha favorecido la creación de sindicatos el último año y ha tutelado de mejor forma la actividad sindical. Por el contrario y contradiciendo las predicciones, no se han producido grandes conflictos laborales en el mercado de trabajo, ni huelgas prolongadas como se auspiciaba. En este punto cabe destacar que para los críticos de la reforma la sola formación de un sindicato implica un "conflicto", pero la transgresión sistemática de los derechos laborales no significa conflicto alguno. Por tanto la noción de conflicto que fundamenta dichas opiniones es bastante parcial. La reforma debiera encauzar de mejor forma los conflictos laborales, por vía sindical, excluyendo huelgas salvajes y movilizaciones sin control. Por otra parte, una adecuada fiscalización sindical facilita el cumplimiento de la normativa laboral y, desde esta perspectiva, previene el conflicto en el largo plazo. En consecuencia, todas las predicciones catastróficas acerca de los perniciosos efectos de las reformas no se han cumplido. Al contrario, el tenor del debate debiera llevarnos a temas más de fondo, como es el esquema de desarrollo futuro de Chile. De hecho, la verdadera rigidez está dada por el debate acerca de las

reformas laborales, muy ideológico y poco técnico.

Por último debemos expresar que el legislador al efectuar su labor debe considerar no sólo los elementos económicos, sino también de principios, como son la dignidad de la persona humana y los derechos humanos a los que tiene derecho en su calidad de tal. Es en este contexto donde esta reforma o cualquiera otra que pretenda la plena consagración de los derechos laborales y de la libertad sindical, con todos sus atributos, se encuentra absolutamente justificada y en concordancia con el efecto civilizador del derecho. Estas reformas laborales no deben ser evaluadas como anti mercado o favorables a la cesantía, ya que el costo del desarrollo no puede ser el de la dignidad de algunos.

II. b. El derecho del trabajo en Venezuela

Introducción

La rama Laboral es una de los aspectos sociales, quizás con mas controversias y desniveles que cualquier otro en el acontecer venezolano pues es fácil observar como sus bases se encuentran en un estado de deterioro completo, por no existir garantías de este derecho al cual todo ciudadano debe tener acceso. Parece que ha perdido su condición de Orden Público; sin embargo es necesario conocer cual ha sido la trascendencia del quehacer productivo nacional, para lograr entender y marcar una pauta que permita distinguir realidades en escenarios de épocas completamente diferentes; saber cual ha sido la génesis y sus primeras regulaciones es el primer paso para lograr comprender de una manera diáfana la evolución de tan importante elemento social.

Antecedentes de la legislación laboral

En el indagar histórico se encuentran normas históricas relativas al trabajo desde los días de la Colonia. No es que se pueda hablar con propiedad de un Derecho Laboral

antiguo, pues no habían aparecido los fenómenos que le dieron origen; pero hay disposiciones dignas de señalarse. Las circunstancias de la organización colonial no dejaban de presentar algunos rasgos de semejanza con la situación del trabajador moderno. Es interesante verificar como, a tanta distancia, la idea de justicia pudo ofrecer resultados parecidos, por lo menos en parte, a los que en nuestra época habrían de integrar esta nueva rama jurídica.

Antecedentes coloniales las leyes indias

Suele afirmarse que las Leyes de Indias son un precedente histórico de la moderna legislación laboral. Se denomina así la recopilación de Cédulas, Cartas, provisiones y leyes, ordenada por Carlos II, el 18 de mayo de 1680, con el propósito de unificar y divulgar las disposiciones dictadas hasta entonces en materia de gobierno, justicia, guerra, hacienda y las penas aplicables a los transgresores, "con objeto de que los territorios de ultramar sean gobernados en paz y en justicia.

Entre el conjunto de reglas que integran la famosísima recopilación destaca a nuestros ojos el referente a los indios, su reducción y libertad, por constituir un admirable monumento jurídico de equidad y justicia.

El Título XII de la mencionada obra, relativo al servicio personal del indígena, dispone normas precisas sobre la libertad del indio, su jornada de trabajo, su remuneración, etc.

Por juzgarlo de interés para el conocimiento de este formidable esfuerzo de la técnica jurídica, nos permitiremos hacer un extracto algunas de las mas importantes disposiciones de esa codificación, de la cual se asevera con frecuencia que adoleció de graves fallas en cuanto a su aplicación: la distancia entre la metrópoli y las colonias; el desconocimiento de sus preceptos entre los vasallos, sujetos de la protección, y las exigencias propias del desarrollo de la agricultura y la minería, necesitadas de mano de obra, se muestran entre las causas que restaron parcialmente vocación práctica a este cuerpo normativo tutelar.

Las disposiciones coloniales de España en América se han señalado como un precedente de interés en la legislación del trabajo.

A pesar de lo limitado de la industria en las Indias, hubo una actividad que se prestaba especialmente a ser reglamentada por los monarcas españoles: la explotación minera. Y en lo relativo al trabajo agrícola, las normas contenidas en la legislación indiana tenían que considerarlo esencialmente, ya que España mostró vivísimo interés desde los primeros pasos de su actuación por el desarrollo de la riqueza agrícola de América. Había. que buscar el modo de llevar hasta las haciendas a los indios, para quienes el interés económico no constituía incentivo eficaz: pero al mismo tiempo, los reyes se sentían obligados en conciencia a dictar disposiciones protectoras de aquellos nuevos súbditos que en las tierras que antes ocupaban libremente eran sometidos a ajena disciplina.

Reflejan, por eso, Las Leyes de Indias el mismo principio intervencionista que habría de mover después al Derecho del Trabajo: la protección del Estado al trabajador indio, quien prestaba en forma rudimentaria el trabajo asalariado cuyo desarrollo tomaría tanta importancia en el régimen capitalista. Constituyen así aquellas leyes, una fuente digna de estudio formal.

Trabajo de mujeres y niños: La mujer casada o soltera no podía ser constreñida a prestar servicio doméstico u otro tipo de trabajo, si manifestaba deseo de permanecer en su pueblo. Igualmente estaba prohibido el servicio doméstico de la india soltera cuando no hubiera autorización expresa del padre o la madre.

Se prohibió que la india casada sirviera en casa de español, si el marido no prestaba servicios en esa misma casa. La india con hijos menores no podía ser obligada a criar hijo de español.

Fue prohibido constreñir a los menores de 18 años a ejecutar cualquier clase de trabajo. En caso de que alguno de ellos quisiera ser pastor, su patrono debía pagarle cada semana dos reales y medio mas la comida y vestido. Si alguno de estos menores manifestare el deseo de realizar trabajos voluntarios en obrajes donde pudiera aprender esos oficios, podía ser recibido en ellos con la condición de que gozara siempre de plena libertad.

Exención de responsabilidad en el trabajo: Los indios no eran responsables en el cuidado de los bienes y haciendas de sus amos cuando no obraren con malicia. Igualmente eran eximidos de responsabilidad en los casos de negligencia o descuido. Se exoneraba también de responsabilidad al indio pastor por la pérdida del ganado de su patrono.

Prohibición de cargar peso: Se prohibió cargar a los indios, aun con su voluntad, ni mediante pago alguno. Esta prohibición era absoluta y terminante, pues no era permitido hacerlo ni siquiera con licencia de los Virreyes, Audiencias o Gobernadores. El contraventor era sancionado, con suspensión del oficio por cuatro años y compelido al pago de 1.000 pesos de multa, aunque obrare con licencia.

Por vía excepcional se podía permitir cargar a los indios en aquellos lugares donde no existieren caminos o bestias de carga, pero facultando a las Audiencias, Gobernadores y Justicia a tasar y señalar el número de indios concedidos para tal fin, el peso de las cargas, la indicación del camino y la distancia a recorrer, e igualmente, el pago que hubieren de percibir. El peso máximo de la carga permitida era de dos arrobas, pudiendo los Justicias modificar dicha cifra cuando la calidad del camino u otra circunstancia así lo permitieran.

Para evitar la utilización frecuente de los indios en tareas penosas se exhortaba a las autoridades a introducir animales de carga donde no los hubiere.

Trabajos prohibidos: Quedaban también prohibidos los siguientes trabajos:

- a) Los perjudiciales para la salud del indígena.
- b) En molinos de manos y pilones, con excepción de los pilones de moler mandioca.
- c) La pesca de perlas.
- d) El desagüe de las minas, por ser gravoso y enfermizo para los indios.
- e) El trabajo en los ingenios y trapiches de azúcar.
- f) El trabajo en los obrajes de paños de lana, seda o algodón, con excepción de los que fueren propiedad de los indios.
- g) En el beneficio del añil, por ser peligroso para sus vidas.

Previsión social. En esta materia se pautaba:

- 1°) La obligación del patrono de curar el indio enfermo hasta su restablecimiento, cuando la enfermedad la hubiere contraído estando a su servicio, debiendo procurarle "el socorro de medicinas y regalo necesario".
- 2°) Los dueños de minas en explotación estaban en el deber de construir hospitales para la asistencia y curación de los indios mineros que enfermaren.
- 3°) Los propietarios de chacras para beneficio de la coca debían tener médicos, cirujanos y boticarios para asistencia de los indios que acudieran al hospital.
- 4°) Si los indios fallecieran estando al servicio de un patrono, éste estaba en la obligación de enterrarlos.

5°) En todos los pueblos o agrupaciones de indios debía constituirse una caja de comunidad. Los indios eran obligados a labrar 10 brazas de tierra anualmente para sus respectivas comunidades.

6°) Los fondos ingresados a las cajas de comunidad debían ser destinados a lo siguiente:

- a) Mantenimiento de los hospitales de los indios.
- b) Repartos de subsidios a viudas, huérfanos, enfermos, inválidos, etc.
- c) Pago de tributo personal.
- d) Para satisfacer cualquier otra necesidad pública y común.

7°) Las cajas de comunidad obtenían sus fondos de la siguiente manera:

- a) Del producto de la subasta pública de las cosechas.
- b) Del producto de la venta de los paños fabricados en talleres y obrajes comunes.
- c) De las rentas de tierras comunales dadas para su cultivo a indios o españoles.

Los fondos de las comunidades debían ser depositados en caja propia, no permitiéndose en ella bienes que no fueran de la comunidad. Si otros bienes fueren recibidos sin mediar licencia o declaración alguna pasaban a propiedad comunitaria.

Hubo también labores reglamentadas especialmente. El trabajo en las chacras de coca, consideradas húmedas y lluviosas, motivó el siguiente mandamiento:

"Ordenamos que ningún indio entre a beneficiarla (la coca) sin que lleve el vestido

duplicado para remudar".

Los dueños que incumplían tal previsión eran multados con 20 cestas de coca.

Fue prohibido el trabajo en aquellas minas que fueren "peligrosas a la salud y la vida de los indios". Estos no podían ser obligados a entrar en los túneles sin que previamente se constatare que no ofrecían riesgo y estaban debidamente apuntalados. Igualmente, los indios no podían ser cargados con mineral ni siquiera en mínima cantidad.

Antecedentes históricos poscoloniales

En el desarrollo de la reseña histórica del Derecho del Trabajo venezolano es conveniente distinguir dos periodos que se demarcan con claridad: el comprendido desde la constitución de la República independiente de Venezuela, una vez desmembrada de la Gran Colombia en 1830, hasta la Ley de Talleres y establecimientos Públicos de 1917; y en segundo término, el que se extiende desde esta última fecha hasta nuestros días.

En ese orden podemos exponer esta breve relación histórica:

Primer periodo: 1830-1917

Gran parte de las provincias, estados y municipalidades de la República sancionaron códigos, leyes y ordenanzas de policía, en los cuales habitualmente se insertaban reglas de aplicación regional sobre el trabajo de jornaleros, artesanos y sirvientes. Tales normas carecen de verdadero valor de antecedentes de la actual legislación, ya que poseían un carácter estrictamente policial, atento mas bien al cuidado del orden público y de las buenas costumbres que a la regulación moderadora del trabajo y a la protección del trabajador asalariado.

Resultaría prolijo elegir en ese abigarrado conjunto de preceptos algo más que algunos institutos jurídicos de interés ejemplar, referentes a la prestación personal de los servicios, jornadas, días feriados, salario, preaviso, causas de resolución y sanciones aplicables.

Dichas disposiciones se aplicaban simultáneamente con las previstas en los Códigos Civiles, los cuales, hasta 1942, solían incluir entre las especies de contratos de arrendamiento, el de las personas "que comprometen su trabajo al servicio de otra" (Art. 1.678 del Código Civil de 1916, equivalente al 1.577 y 1.585 de los Códigos Civiles de 1896 y 1904, respectivamente).

Los códigos y ordenanzas de policía promulgados con posterioridad a 1820 establecían reglas expresas sobre el preaviso, si bien no faltan ejemplos de ordenamientos de ese cuño que llegaban a contemplarlo como una obligación unilateral del peón o jornalero para con su empleador. En relación con los daños y perjuicios causados por el despido o el retiro antes del vencimiento del contrato a término cierto, los Códigos Civiles de 1896, 1904, y 1922, preveían expresamente la obligación de las partes de indemnizarse recíprocamente. Mas, los dueños, patronos o arrendadores, conservaban la facultad de compeler a su jornalero o sirviente a cumplir el contrato mediante denuncia policial.

Segundo periodo: 1917 a nuestros días

Nuestra moderna legislación laboral comienza propiamente el 26 de junio de 1917, con la Ley de Talleres y Establecimientos Públicos. Precedentemente, las leyes de Minas de 1904, 1909 y 1915, contenían disposiciones muy particulares referentes al trabajo subterráneo en las minas; en especial, la ley de 1915 estableció el sistema de reparación de accidentes de trabajo, base del régimen mas elaborado que la Ley del Trabajo de 1928 adoptó posteriormente. Pero es la mencionada Ley de Talleres y Establecimientos Públicos, el inicio de la actual legislación del trabajo en el país, por su propósito tuitivo del trabajo humano, el carácter orgánico de sus reglas y por su

aplicación generalizada a todos los trabajadores de la nación.

Una jornada diaria de ocho horas y media, aunque prorrogable por convenio entre las partes, ofrece la evidencia de la preocupación del Estado ante la abusiva duración del trabajo diario. La fijación de los días de descanso obligatorio, y la declaración del deber del patrono de garantizar la seguridad del trabajador y las condiciones de aseo, ventilación y salubridad de los talleres, constituyen los aspectos mas importantes de ese conjunto normativo, que no alcanzó sin embargo a divorciar con precisión los campos propios del derecho común y del Derecho del Trabajo. El peso de una inveterada tradición jurídica, empeñada en mirar la prestación de servicios subordinados como modalidad del contrato de arrendamiento, el mezquino desarrollo industrial y el resquemor de la dictadura de entonces hacia la cuestión obrera, fueron los factores relevantes que explican la anterior afirmación.

Las disposiciones del Código Civil de 1916 sobre el arrendamiento de servicios, así como las diseminadas en los códigos, leyes y ordenanzas de policía de las provincias, estados y municipalidades de la República, continuaban en vigor en todo cuanto no hubiere sido especialmente regulado.

Ley del Trabajo de 1928

El 23 de julio de 1928 se promulgó la primera Ley del Trabajo. Fue una forzada concesión, para los solos efectos de la política exterior, del Gobierno de Gómez. Nunca se hizo nada por cumplirla, si se exceptúa la materia de los riesgos profesionales, única reglamentada por el Ejecutivo, que dio lugar a alguno que otro litigio.

La Ley del Trabajo de 1928 prescribía la jornada de trabajo de nueve horas. De hecho, pudo comprobarse en 1936, que existían jornadas de trabajo de 12 y 16 horas, no por vía de excepción, sino como sistema normal, en empresas de importancia. (La jornada de 8 horas, fijada en la Ley de 1928 para trabajos en el interior de las minas, fue introducida como norma general en 1936).

Importantes disposiciones de principios sobre higiene y seguridad industrial, días hábiles para el trabajo, trabajo de mujeres y menores y riesgos profesionales, formaban parte de la Ley. Así mismo, normas fundamentales sobre la propia legislación del trabajo; la reglamentación del salario, que debía pagarse en dinero, diariamente o por semana, si no se hubieran convenido plazos mas largos, con expresa prohibición del *truck system* y de pagar en lugares de recreo, tabernas, cantinas, tiendas o pulperías; ciertas reglas - muy deficientes - sobre conflictos colectivos, y la prohibición para las asociaciones profesionales de federarse con asociaciones o partidos extranjeros ni adscribirse a ellos, ni hacerse representar en congresos o juntas internacionales sin el previo permiso del Gobierno, que ha sobrevivido a las reformas de 1936, 1945 y 1947.

Se puede afirmar sin temor a errar que, excepto en raros casos de accidentes del trabajo, la vigencia de esta ley sólo duró los primeros meses del año 1936. Se comenzó a pensar en ella cuando ocurrió el cambio de régimen por la muerte del General Gómez; y la Oficina Nacional del Trabajo, creada el 29 de febrero del citado año, puso un empeño activo en hacerla regir. De este modo, obtenida una breve experiencia de legislación social y contando con aquella base constituida por un texto reposadamente meditado, se dispuso de un material insospechado para echar los cimientos de nuestra verdadera legislación del trabajo.

La Ley del Trabajo de 1928 constituye, pues - hay que reconocerlo así -, el punto cierto de donde arranca nuestra tradición legislativa en materia de Derecho del Trabajo.

La Ley del Trabajo de 1928, que deroga la anterior, constituye un cuerpo normativo de concepción más técnica dedicado al trabajo subordinado. Establece la obligación patronal de pagar las indemnizaciones previstas por vez primera con carácter general en los casos de accidentes y enfermedades profesionales, ya que hasta la fecha la materia se regía por las reglas de las leyes de Minas y por las disposiciones del Código Civil acerca de la responsabilidad del arrendador de servicios. Es de advertir que esta responsabilidad, de naturaleza jurídica civil, se asentaba en la teoría contractual según

la cual el patrono (arrendador) responde del riesgo en todo caso, salvo en el de culpa del obrero o sirviente.

Empero, la referida ley de 1928 fue letra muerta desde su promulgación, pues no existían funcionarios públicos especialmente encargados de velar por su cumplimiento, ni fueron creados los órganos jurisdiccionales para impartir la justicia, ni tampoco fue dictado un procedimiento especial para resolver los diferendos obrero-patronales. Los tribunales comunes ejercían la competencia en el ramo, aun cuando se previó la designación de árbitros para ciertas situaciones.

El reglamento de esta ley no llegó a sancionarse más que en lo concerniente a riesgos profesionales, y el encargo de velar por el cumplimiento de sus disposiciones se encomendó al Ministerio de Policía (Relaciones Interiores).

Ley del Trabajo de 1936

La historia definitiva de un Derecho venezolano del Trabajo comienza con la Ley del Trabajo de 1936. Creada el 29 de febrero de aquel año la Oficina Nacional del Trabajo, uno de sus primeros objetivos fue la preparación de un Proyecto de Ley del Trabajo, entregado el 28 de abril al Ministro de Relaciones Interiores, Dr. Diógenes Escalante, e introducido al Senado el mismo día. En la Exposición de Motivos se expresa la idea inspiradora del Proyecto. Al principio se pensó solamente en una reforma de la Ley 1928, ampliándola en algunos aspectos, estableciendo la jornada de 8 horas, introduciendo sanciones que permitieran hacer efectivo el cumplimiento de sus normas y echando bases generales de los estudios técnicos necesarios para establecer el Seguro Social Obligatorio, que era preocupación fundamental del Ministro o del propio Ejecutivo.

Se pensaba dejar para 1937 la preparación de un instrumento legal más meditado y más completo. "Pero -decía la Exposición- realmente se ha dado al Proyecto una amplitud mucho mayor. Se ha considerado necesario comprender numerosas

previsiones, consideradas urgentes en nuestras incipientes sociedades y sobre las cuales se deja sentir una justa impaciencia en el público. Al mismo tiempo, se ha creído indispensable sistematizar de una manera más adecuada en la reforma, las disposiciones contenidas en la Ley".

Esta ley representaba un notable esfuerzo técnico realizado con la cooperación de la Organización Internacional del Trabajo. Se inspira en la Ley Federal de la Republica de México, de 18 de agosto de 1831, y en el Código del Trabajo de la Republica de Chile, de 13 de mayo del mismo año.

Con las reformas sucesivas de 1945, 1947, 1966,1974, 1975 y 1983, se mantuvo en vigencia hasta el 1° de mayo de 1991.

Acogió los lineamientos de diversos Convenios de la O.I.T. ratificados con mucha posterioridad por Venezuela, e hizo el primer reconocimiento expreso de los derechos de asociación, de contratación colectiva y de huelga, acerca de los cuales la ley de 1928 guardaba un absoluto silencio. Esta trípede institucional basta, por si sola, para justificar históricamente su promulgación y explicar su larga vigencia.

El 30 de noviembre de 1938 fue sancionado el Reglamento de dicha ley, que rigió con la explicable discordancia entre la numeración de su articulado con la del texto legal - tres veces modificado desde su promulgación, en 1936,- hasta el día 31 de diciembre de 1973, fecha en que fue derogado.

Proyectos de reforma de 1937 y 1938

En sus sesiones ordinarias de 1937, el Senado nombró una Comisión especial para el estudio de la Ley del Trabajo. Como resultado de sus labores presentó: 1) un proyecto de Ley Orgánica de Tribunales y de Procedimiento del Trabajo, destinado a sustituir el sistema transitorio introducido por el Título IX de la Ley del Trabajo; 2) un proyecto de reforma de la Ley Orgánica de la Corte Federal y de Casación, para armonizarla con el

proyecto antedicho, y 3) un proyecto de reforma parcial de la Ley del Trabajo.

En 1938 volvió al tapete la reforma de la legislación laboral. El Proyecto de Ley Orgánica de Tribunales y de Procedimiento del Trabajo volvió a introducirse al Senado, con algunas mejoras. Además de establecer un nuevo sistema de jurisdicción, traía normas procesales, estimadas en su mayoría como de gran utilidad. También fue introducido un proyecto de Ley de Seguro Social Obligatorio. Este proyecto fue calurosamente elogiado por especialistas de valor, pero ni fue suficientemente estudiado por nuestros legisladores, ni visto con la debida conciencia por quienes pretendieron hacerle reformas escasamente meditadas. Ni uno ni otro proyecto recibieron la aprobación final.

El Proyecto de Código de 1938

El Proyecto tiene un inmenso valor doctrinal. Más que texto legal, daba la impresión de una compilación orgánica de las soluciones jurídicas que se estimaron aconsejables a nuestros problemas de trabajo. En cuanto a su estructura, se conservaba sustancialmente la de la Ley vigente: los Libros del Código correspondían a los Títulos de la Ley actual. Se mantenían y ampliaban las mejores disposiciones de la Ley, mejorando muchas veces el aspecto técnico de su confección. Se llevaban al texto matriz casi todas las disposiciones del Proyecto de Reglamento elaborado ya para entonces, sobre las cuales se había oído la opinión de los sectores interesados. Se corrigieron numerosas deficiencias de la legislación vigente y se tomaron en cuenta opiniones sugeridas por la experiencia y decisiones de la jurisprudencia en casos litigiosos. Pero, desde el punto de vista legislativo, merecía una objeción fundamental: la de ser un Código, y un Código de casi mil artículos.

La reforma parcial de 1945

A los ocho años de existencia fue cuando se hizo a la Ley del Trabajo de 1936 su primera reforma. Introducida a las Cámaras Legislativas en sus sesiones de 1944 por el

Ministro doctor Julio Diez, quedó sancionada en aquel mismo año, pero sólo fue puesta en vigencia por el Ejecutivo un año después, en mayo de 1945. Sus principales aspectos fueron:

1º: En cuanto a los servidores del Estado y demás personas colectivas de Derecho Público, el Proyecto acogía la excepción integral del Reglamento respecto de funcionarios y empleados públicos y daba validez legal a la tesis del nombramiento como determinante del carácter de empleado público;

2º: Imponía mayor claridad en las obligaciones de las empresas en casos de intermediarios-contratistas que realizaran obras inherentes o conexas a la actividad a que se dedicaran aquéllas;

3º: Excluía a los trabajadores del campo, del texto legal y los dejaba íntegramente sometidos al Decreto Reglamentario que según previsión constitucional -incorporada a la Ley por la reforma- debía dictar el Ejecutivo;

4º: Sistematizaba las disposiciones relativas a la duración y terminación del contrato de trabajo;

5º: Introducía en la Ley el sistema de participación en los beneficios de las empresas, regido hasta entonces por el Decreto de 17 de diciembre de 1938 que, mas que participación en las utilidades, había en verdad establecido primas anuales sobre el salario;

6º: Adoptaba las normas fiscalizadoras del movimiento sindical contenidas en el Proyecto de Código con modificaciones importantes, entre las cuales estaba el fuero de inamovilidad en favor de los dirigentes sindicales con prohibición de reelegirlos por mas de dos años;

7º: Suprimía de la Ley las normas procesales, haciendo el envío a la Ley Orgánica, de

Tribunales y de Procedimiento del Trabajo adoptada desde 1940;

8º: Eliminaba toda referencia a la Oficina Nacional del Trabajo, desaparecida también en 1940, y sustituía su nombre por "el Ministerio del Ramo".

El Proyecto suscito debates acalorados. Muchas de sus disposiciones mejoraban el texto de la Ley, pero el carácter fragmentario de la reforma parecía un tanto arbitrario en cuanto a los puntos escogidos, y algunas de sus previsiones fueron vivamente criticadas. La Comisión del Trabajo de la Cámara de Diputados le hizo ciertas modificaciones; con excepción de ellas, el texto propuesto fue aprobado casi en su integridad. Las modificaciones versaron especialmente acerca de los obreros al servicio de los entes de Derecho Público, a quienes se mantuvo protegidos por la legislación laboral mientras se dictara un estatuto de servidores del Estado y demás organismos públicos; acerca de las normas sobre terminación del contrato de trabajo, que sufrieron pequeñas enmiendas, y sobre suspensión del contrato, que se eliminaron por estimarse inoportunas en aquellos momentos.

Sancionada la reforma en 1944, fue promulgada en mayo de 1945: conjuntamente con el Reglamento del Trabajo en la Agricultura y en la Cría y con la reforma constitucional (que no alteró las disposiciones de la carta fundamental sobre el trabajo).

La reforma parcial de 1947

La otra reforma parcial que ha sufrido la Ley del 36 fue la de 1947. Dictada una nueva Constitución, la Asamblea Nacional Constituyente se abocó en sus últimos días de sesiones a una reforma parcial de la Ley del Trabajo. La reforma se motivó en la necesidad de adaptar la Ley al nuevo texto fundamental, pero abarcó algunos puntos no tocados por la reforma constitucional, mientras dejó de tocar algunas disposiciones que habían quedado afectados por aquella. Quedó promulgada el 3 de noviembre del citado año.

Algunos de los puntos de la reforma son inobjetable. En otros se cometieron errores de técnica debidos en parte a la precipitación con que se hizo. En términos generales, se expresó el deseo de resolver cuestiones estimadas urgentes, dejando a los congresos ordinarios de años posteriores la tarea de emprender el estudio y revisión completa de la Ley.

La reforma parcial de 1947 dio lugar a un nuevo cambio en la numeración del articulado legal.

Después se ha hablado en varias ocasiones de otros proyectos de reforma. En 1952 llegó a distribuirse un proyecto mimeografiado de reforma parcial, referente a prima de antigüedad, auxilio de cesantía, participación en las utilidades, campamentos de trabajadores, escuelas y hospitales sostenidos por las empresas, y aclaratoria de la presunción legal de existencia de un contrato de trabajo entre quien presta un servicio personal y quien lo recibe. Esta reforma no alcanzó a formalizarse. En 1956 se habló nuevamente de que el Gobierno tenía en estudio algunas reformas.

Reglamento de la Ley del Trabajo de 1973

Este Reglamento, vigente desde el 1° de febrero de 1974, incorpora los textos dispersos de algunos decretos-leyes, reglamentos y resoluciones dictados desde 1945. No fue expresamente derogado por la L.O.T., por lo cual sus disposiciones son aplicables en cuanto no estén modificadas o contradichas por esa Ley. Equiparó las condiciones de los trabajadores rurales a la de los trabajadores urbanos, en cuanto a los derechos pertinentes por concepto de jornales, vacaciones, preaviso, antigüedad y auxilio de cesantía, en el entendido de que respecto a los años de servicios prestados con anterioridad a su promulgación, la indemnización por antigüedad sería pagada con base de seis (6) días de salarios por cada año de servicio interrumpido, tal como lo estableció el Reglamento del Trabajo en la Agricultura y Cría, de 4 de mayo de 1945; suplió manifiestas lagunas de la Ley abrogada en lo atinente a algunos institutos jurídicos: las invenciones y mejoras de procesos industriales; suspensión de los efectos del contrato de trabajo; trabajo de los aprendices, de los trabajadores domésticos, a

domicilio, de los conserjes, de los deportistas profesionales y de los trabajadores rurales, ya mencionados.

En otro orden de iniciativas, el Reglamento de la Ley del Trabajo de 1973 introdujo modificaciones sensibles a los conceptos de patrono, intermediario, contratista y empleados de confianza; exigió formalidad escrita a los contratos para obra determinada o por tiempo determinado y modificó importantes elementos del régimen de salarios, utilidades, libertad sindical y conflictos colectivos.

Al Decreto Presidencial del 31 de diciembre de 1973, que pertenece por su naturaleza al tipo de reglamentos administrativos denominados de ejecución, le fueron señalados graves vicios, pues con la intención de consolidar a prisa algunas conquistas sociales, incurrió en el extremo de modificar la letra, el propósito y razón de expresas disposiciones legales; creó situaciones jurídicas no previstas en el campo normativo de la Ley; introdujo conceptos que, a su vez, requerían ser reglamentados y, finalmente, invadió materias de la llamada reserva legal, al reglamentar por decreto reglamentario la garantía constitucional de la libertad de trabajo.

En sentencia de 13-6-84, la Corte Suprema de Justicia, SPA, declaró la nulidad de varias disposiciones del citado Reglamento a solicitud del Fiscal General de la República, por considerarlas violatorias de los artículos 92 y 190, ord. 10° de la Constitución Nacional. Estimó la Corte que los preceptos anulados contenían modificaciones de la Ley, o creaban condiciones para el ejercicio o goce de los derechos en ella establecidos. Refiriéndose a este fallo, la Exposición de Motivos del Anteproyecto de la Ley Orgánica del Trabajo presentado al Congreso Nacional el 2 de julio de 1985, reconoce que "con los razonamientos de la Corte, ésta hubiera podido anular todo el Reglamento, o por lo menos gran parte de él" .

La Ley Orgánica del Trabajo y su reforma de 19/06/97

El 20 de diciembre de 1990 entra parcialmente en vigor la Ley Orgánica del Trabajo (G.O. No 4240), destinada a sustituir desde el 1° de mayo de 1991 la que, con ligeras

modificaciones, rigiera durante casi 55 años las relaciones de trabajo en el país.

El nuevo instrumento concentró en seiscientos sesenta y cinco (665) artículos casi toda la legislación dispersa sobre la materia dictada desde 1936, pues constituye un agregado de disposiciones de la Constitución Nacional; de la Ley del Trabajo de 16 de julio de 1936; del vigente Reglamento de la Ley del Trabajo, de 31-12-1973; de los siguientes Decretos Leyes: No 440, sobre Contratos Colectivos por Ramas de Industrias, de 21 de noviembre de 1958; No 125, sobre Revisión de Inventarios y Balances para la determinación de las utilidades; No 540, de 16 de enero de 1959, que aumenta la multa por infracción del porcentaje de trabajadores venezolanos; y de la Ley Contra Despidos Injustificados y su Reglamento, de 8 de agosto de 1974 y 19 de noviembre de 1974, respectivamente.

I. Su novedad, jurídicamente considerada, estribó:

a) En su carácter orgánico, que le imprime primacía sobre las leyes ordinarias de idéntica materia. Es, además, declarada de aplicación supletoria a los empleados o funcionarios públicos nacionales, estatales o municipales, en todo lo no previsto en las respectivas leyes de Carrera Administrativa (art. 8, L.O.T.).

b) En la inserción de la relación de trabajo como figura eje de todo el sistema legal, aunque concomitante con la del contrato individual del trabajo, para entender el origen y desarrollo del nexo entre el patrono y su trabajador, así como la causa de la intervención tutelar de la ley.

c) En la incorporación de algunas relaciones especiales de trabajo no incluidas en el Reglamento de 1973, como las propias del transporte aéreo, lacustre, fluvial y marítimo; de los trabajadores motorizados, de los minusválidos, de la mujer y de la familia.

ch) En la supresión del derecho adquirido de auxilio de cesantía, vigente desde la

reforma parcial de 1947, si bien su monto se acumuló al derecho de antigüedad.

d) En la prolongación del término de prescripción a un (1) año, contado desde la terminación de la relación de trabajo, salvo en los supuestos de las utilidades del último ejercicio económico de la empresa (art. 63); de la sustitución de patronos (art. 90), y del previsto en el art. 146.

e) Dentro del campo de las relaciones colectivas, la L.O.T. procuró nombres nuevos a los viejos institutos del contrato colectivo y de la convención obrero-patronal, para denominarlos ""Convenciones Colectivas de Trabajo" y "Reuniones Normativas Laborales", respectivamente.

El Título VII incluyó una antigua aspiración del movimiento sindical organizado: los sindicatos nacionales y regionales, con actuación válida en todo el territorio del país o en jurisdicción de varios Estados.

f) Las sanciones (Título XI) se han de aplicar con base en el salario mínimo vigente en la capital de la República para el momento de la infracción.

II. Económicamente, las más trascendentes innovaciones se centraron:

a) En la universalización de la estabilidad, con derecho a reenganche, para todos los trabajadores permanentes con más de tres meses de servicio, con excepción de los de dirección, temporeros, eventuales, domésticos y de patronos con menos de 10 trabajadores.

b) En la reducción de la jornada efectiva de trabajo semanal, diurna, nocturna y mixta.

c) En el incremento del recargo porcentual del valor de las horas extraordinarias y del trabajo nocturno.

ch) En el aumento de la participación del trabajador en los beneficios de la empresa.

d) En la ampliación del concepto salarial, dentro del cual sólo algunos contados elementos quedaron excluidos.

e) En la duplicación del derecho adquirido de antigüedad a treinta (30) días de salario por año de servicios, o fracción superior a seis meses.

f) La duración de la vacación anual se extendió hasta un total de treinta (30) días hábiles, al quedar reconocido el derecho del trabajador a vacar un (1) día hábil remunerado por cada año de servicios contado desde la vigencia de la nueva ley, adicionalmente a los quince (15) días hábiles de descanso anual.

Campo de aplicación

La ley orgánica del trabajo protege el trabajo sin distinciones, y admite, por ejemplo, la posibilidad de que los trabajadores no dependientes constituyan sus propios sindicatos o adhieran a los sindicatos profesionales, sectoriales o de industria. No obstante, la mayoría de sus disposiciones se refieren al trabajo dependiente.

La ley excluye de su campo de aplicación a los miembros de cuerpos armados, pero los beneficios que reglamentarios que se les reconozcan no pueden ser inferiores a los que ella establece y que sean compatibles con sus funciones.

La ley abarca, parcialmente, a los funcionarios públicos, en el sentido de que sus beneficios se les aplican en todo lo no previsto en los ordenamientos nacionales, estatales o municipales de función pública; además, los funcionarios que desempeñen cargos de carrera tienen derecho a la negociación colectiva, a la solución pacífica de los conflictos y a la huelga en los términos de esa ley, en cuanto sea compatible con la índole de los servicios que prestan y con las exigencias de la Administración Pública.

Contrato de trabajo

Formación

La ley presume la existencia de una relación de trabajo entre quien preste un servicio personal y quien lo reciba y declara que esa relación será remunerada.

Asimismo, la ley define el contrato de trabajo y a las personas a quienes concierne: trabajador, patrono o empleador y sus representantes, intermediario y contratistas. Además regula la sustitución de patronos y establece las responsabilidades de intermediarios y contratistas. El Reglamento, por su parte, complementa estos aspectos, trata de la responsabilidad solidaria de los empleadores que integren un grupo de empresas y regula la situación de las empresas de trabajo temporal y las relaciones de éstas con sus trabajadores.

El contrato de trabajo es consensual, aunque de preferencia debe ser celebrado por escrito. Se considera en principio celebrado por tiempo indeterminado, pero también puede ser por tiempo determinado o para una obra determinada.

Suspensión

La relación de trabajo queda suspendida en ciertos supuestos (accidente o enfermedad profesional, enfermedad no profesional, servicio militar, descanso pre y postnatal, conflicto colectivo legalmente declarado, detención preventiva, licencia, casos fortuitos o de fuerza mayor y otros que añade el Reglamento). Esto significa que durante la suspensión no hay obligación de trabajar ni de pagar salario, pero se mantiene la relación de trabajo y el trabajador no puede ser despedido. Dicho período no cuenta para el cálculo de la antigüedad en el empleo.

Terminación

La relación de trabajo puede terminar por voluntad de ambas partes, por causa ajena, o por voluntad de una de ellas (bien sea por despido, si es por iniciativa del empleador; o por retiro, si es por iniciativa del trabajador). El despido y el retiro pueden a su vez ser por causa justificada o injustificada, relativa al comportamiento del trabajador, o del empleador. El despido puede deberse también a motivos económicos o tecnológicos. En todo caso, por disposición de la Constitución, la ley garantizará la estabilidad en el

trabajo y limitará toda forma de despido no justificado; además, los despidos contrarios a la Constitución serán nulos.

El despido debe ser notificado por escrito, con indicación de la causa en que se fundamenta. Si es masivo, puede ser suspendido por la autoridad competente y sometido al procedimiento previsto para la solución de conflictos colectivos. Se considera masivo cuando afecte a por lo menos el 10% de los trabajadores de una empresa de más de cien trabajadores; el 20% de una empresa de más de cincuenta trabajadores, o a diez trabajadores de una empresa de menos de cincuenta, en un lapso de tres meses o menor en circunstancias críticas.

Cuando la terminación del contrato de trabajo por decisión de una de las partes sea injustificada, o se trate de un despido por motivos económicos o tecnológicos, mediará la obligación de dar un aviso ("preaviso") a la otra parte con la anticipación que fija la ley (variable entre una semana y tres meses, en el despido; y una semana y un mes, en el retiro) según el tiempo de servicios; en su defecto, habrá la obligación de pagar una indemnización equivalente a la otra parte. Según el Reglamento, el trabajador disfrutará durante el preaviso de licencias o permisos interdiarios remunerados, de media jornada ininterrumpida, para buscar otro empleo.

Los trabajadores tienen derecho a una *prestación* de antigüedad o prestación de fin de contrato, a razón de cinco días de salario por mes, a partir del cuarto mes de servicios, y pagadera a la terminación del contrato, en la forma siguiente: quince días de salarios, por más de tres meses de servicios y menos de seis; cuarenta y cinco días de salario, por el primer año o más de seis meses de servicios; y sesenta días de salarios por año de servicios, o fracción superior a seis meses, a partir del segundo año. Adicionalmente se les pagará el equivalente a dos días de salarios por año, hasta un máximo de treinta días de salarios. Durante la vigencia del contrato, el monto de la prestación debe ser depositado mensualmente en un fideicomiso individual, o en un fondo, o acreditado a nombre del trabajador en la contabilidad de la empresa y ganará intereses, pagaderos anualmente. Los trabajadores pueden recibir anticipos hasta de un 75% de la suma que les corresponda por la prestación de antigüedad, para el cumplimiento de obligaciones de interés familiar.

Los trabajadores despedidos sin justa causa tienen derecho a solicitar su reincorporación y en su defecto, a recibir, además de la *prestación* antes mencionada, una *indemnización* de antigüedad equivalente a 30 días de salarios por año de servicios o fracción superior a seis meses, hasta un máximo de ciento cincuenta días de salarios. Recibirán, adicionalmente, como *indemnización sustitutiva del preaviso*, quince días de salarios, por servicios de más de un mes y menos de seis meses; treinta días, por servicios de más de seis meses y menos de un año; cuarenta y cinco días, por servicios de duración igual o superior a un año; sesenta días de salarios, por más de dos años de servicios y menos de diez; o noventa días de salario por más de diez años de servicios. El salario base para el cálculo de esta indemnización no excederá de diez salarios mínimos mensuales.

Un régimen transitorio para el pago de prestaciones acumuladas y una "compensación por transferencia" fue previsto para el momento de entrada en vigencia de la reforma.

El despido injustificado no es procedente, sin embargo, en las situaciones de inamovilidad que la ley reconoce.

La ley garantiza la libertad de trabajo. Toda persona es libre de dedicarse a alguna actividad lícita y nadie podrá impedir el trabajo a los demás ni obligarlos a trabajar contra su voluntad. Por consiguiente, las autoridades competentes pueden impedir la sustitución ilegal de un trabajador que participe en un conflicto colectivo, o que haya sufrido un riesgo profesional, o esté bajo la protección especial del Estado y goce por tanto de inamovilidad, o haya estado separado de sus labores por enfermedad no profesional, así como el despido masivo.

Condiciones de trabajo

La ley dispone que el trabajo debe prestarse en condiciones adecuadas y seguras, y regula la jornada, los días de trabajo y los de descanso, así como también lo relativo al medio ambiente de trabajo, la higiene y la seguridad.

Horas de trabajo

Hay tres clases de jornadas: diurna, nocturna y mixta (de hasta tres horas nocturnas). La propia Constitución fija la duración máxima de la jornada diurna (ocho horas diarias y cuarenta y cuatro semanales) y la nocturna (siete horas diarias y treinta y cinco semanales). Según la ley, la jornada mixta puede ser de hasta siete horas y media diarias y cuarenta y dos por semana. Señala la ley, igualmente, las posibilidades de prolongación de la jornada (para liberar dos días completos de descanso por semana, realizar determinados tipos de actividades, trabajos de temporada, trabajos continuos y por turnos, recuperación de horas perdidas, trabajo extraordinario y por acuerdo) y de fijar una jornada menor para trabajos penosos o peligrosos o insalubres, o de convenir el trabajo en una jornada parcial o menor que la legal. La Constitución ordena propender hacia la progresiva disminución de la jornada de trabajo y la mejor utilización del tiempo libre.

El salario es objeto de recargo en caso de trabajo nocturno (30%), horas extraordinarias (50%), en feriado y en día de descanso semanal (50%); en este último supuesto hay, además, derecho a un descanso compensatorio.

Días hábiles para el trabajo

La ley enumera los días feriados, durante los cuales se suspenderán las labores y permanecerán cerrados para el público los centros de trabajo, salvo las excepciones que la misma ley establece, y regula lo referente al pago en esos días.

Vacaciones remuneradas

El primer año de trabajo ininterrumpido para un empleador da derecho a quince días hábiles de vacaciones y en lo sucesivo a ese lapso se agrega un día por año, hasta un máximo de quince días adicionales. Está permitido trabajar durante los días de vacaciones que excedan de quince, mediante un pago adicional por el trabajo prestado. En caso de vacaciones colectivas, los días disfrutados se imputan a los que correspondan por vacaciones anuales.

Los días de inasistencia injustificada, si hubiesen sido siete o más en el año y hubiesen sido remunerados, pueden ser descontados del período de vacaciones.

La remuneración de las vacaciones incluye el salario correspondiente y una bonificación adicional de siete días de salario, como mínimo, más uno por cada año de servicios contados a partir de la entrada en vigencia de la ley, hasta un total de 21 días de salario.

La ley regula lo relativo al pago y disfrute de las vacaciones.

Higiene, salud y seguridad

El servicio debe ser prestado en condiciones y ambiente apropiados de higiene y seguridad. El trabajador no debe ser expuesto a la acción de agentes o condiciones que puedan causar daños a su salud, sin haber sido advertido de la naturaleza de los mismos, de los daños que pueden producirle y los principios para prevenirlos.

La ley orgánica de prevención condiciones y medio ambiente de trabajo, de 1986, tiene por objeto garantizar a los trabajadores condiciones de seguridad, salud y bienestar, en un medio ambiente de trabajo adecuado y propicio para el ejercicio de sus facultades físicas y mentales. Además de regular las materias de la higiene y seguridad laborales y de las enfermedades y accidentes profesionales, establece derechos y obligaciones de trabajadores y empleadores, y sanciones, inclusive penales, para éstos últimos, si son responsables de la muerte o la incapacidad de sus trabajadores, por enfermedad o accidente profesionales. La ley prevé la creación de un Consejo Nacional de Prevención, Salud y Seguridad Laborales, del Instituto Nacional de Prevención, Salud y Seguridad Laborales, y de los comités de higiene y seguridad (a los cuales se refiere igualmente la Ley orgánica del trabajo), como también de servicios médicos de empresa.

En centros de trabajo alejados de poblaciones, el empleador debe suministrar transporte gratuito a los trabajadores; si la empresa ocupa habitualmente más de quinientos trabajadores, debe proveerlos de habitaciones higiénicas y mantener

servicios de salud; si la empresa ocupa más de 1000 trabajadores, debe tener establecimientos de educación básica y un establecimiento o centro de salud.

Protección de la maternidad y la familia

La ley protege en forma igualitaria a la mujer en el trabajo, salvo en lo referente a su vida familiar, salud, embarazo y maternidad, materias en las cuales es objeto de protección especial.

Así, el empleador no podrá exigir a la aspirante a un trabajo que se someta a exámenes de diagnóstico del embarazo, ni pedirle certificados médicos con ese fin. En cambio, la mujer trabajadora puede pedir que se le practiquen tales exámenes buscando el amparo de la ley.

La trabajadora embarazada estará exenta de realizar trabajos inadecuados para su estado, no podrá ser trasladada de su lugar de trabajo sino en ciertas condiciones, gozará de inamovilidad durante el embarazo y hasta un año después del parto y tendrá derecho a un descanso irrenunciable durante seis semanas antes del parto y doce semanas después del mismo o por un tiempo mayor en caso de enfermedad que sea consecuencia del embarazo y la inhabilite para el trabajo, o de retraso en el parto sobre la fecha prevista. El derecho al descanso, durante hasta diez semanas, se concede también a la trabajadora que adopte un hijo, la cual, además, conserva el derecho a empleo y a las indemnización correspondiente para su mantenimiento y el del niño. Los períodos de descanso pre y post-natal cuentan para el cálculo de la antigüedad en el servicio.

La ley prevé la creación de guarderías por empleadores de más de veinte trabajadores y, reconoce a la madre lactante, el derecho a dos descansos diarios para amamantar a su hijo.

Salario

Según la ley, el salario es la remuneración, provecho o ventaja, evaluable en efectivo, cualquiera que fuere su denominación o método de cálculo, que corresponda al trabajador por la prestación de su servicio. Y el salario normal, que sirve de base de

cálculo para diversos pagos salariales, es la remuneración devengada por el trabajador en forma regular y permanente por la prestación de su servicio.

Todo trabajador tiene derecho a un salario suficiente para llevar, con su familia, una vida digna, con las necesidades básicas cubiertas, dispone la Constitución. El salario comprende, entre otros elementos, las comisiones, primas, gratificaciones, participación en los beneficios o utilidades, sobresueldos, bono vacacional, así como recargos por días feriados, horas extraordinarias o trabajo nocturno, alimentación, vivienda, porcentajes usuales sobre el consumo de los clientes y el valor del derecho a recibir propinas. En particular la ley prevé, salvo para empresas de muy bajo capital, la distribución de por lo menos un 15% de beneficios líquidos de la empresa entre sus trabajadores, según los salarios obtenidos por cada trabajador. El beneficio mínimo por ese concepto es de quince días de salarios, haya o no habido utilidades y deben pagarlo aún las empresas de bajo capital, o sin fines de lucro; y el máximo es el equivalente al salario de cuatro meses.

En cambio, no integran el salario una serie de beneficios sociales tales como los servicios de comedores y de guarderías infantiles, los reintegros de gastos médicos, farmacéuticos y odontológicos y el pago de gastos funerarios.

El salario puede ser convenido libremente por las partes mientras no sea inferior al mínimo, fijado por el Ejecutivo Nacional, el cual, según la Constitución, debe ser ajustado cada año. La ley contiene normas relativas a la estipulación del salario, la libre disposición, irrenunciabilidad e incesibilidad del mismo, el principio de igualdad, la obligación del empleador de informar al trabajador sobre sus asignaciones salariales y las deducciones correspondientes y la relación entre el monto del salario y el costo de vida.

El salario puede ser convenido por tiempo, por unidad de obra, por pieza o a destajo, o por tarea.

El salario debe ser pagado en efectivo, o parcialmente en especie, directamente al trabajador o a quien él autorice. Hasta el cincuenta por ciento (50%) del salario y otros beneficios pueden ser pagados al cónyuge o la persona que haga vida marital con el

trabajador, previa autorización del inspector del trabajo. El pago tendrá lugar en el lapso pactado -el cual no será mayor de una quincena, o de un mes cuando el salario incluya alimentación y vivienda-, en días laborables y durante la jornada y, en principio, en el lugar de trabajo.

Como medio de proteger el salario, la ley dispone que: 1) los créditos salariales y por prestaciones sociales se pagarán, hasta un monto determinado, de preferencia a todo otro crédito; el remanente gozará de privilegio sobre todos los bienes muebles del empleador y sobre sus bienes inmuebles, dentro de los límites fijados por la ley, y deberá pagarse independientemente de los procedimientos del concurso de acreedores o de la quiebra; 2) dichos créditos son, asimismo, inembargables hasta un cierto monto y embargables sólo en parte por el resto, sin que ello impida la ejecución de medidas procedentes de obligaciones familiares o derivadas de préstamos o de garantías otorgadas conforme a la ley; sin embargo, la Constitución establece ahora la inembargabilidad del salario, sin restricciones, salvo por obligación alimentaria; 3) durante la relación de trabajo, las deudas con el empleador serán amortizables por cantidades que representen sólo una determinada parte del salario y, al término de la misma, sólo por hasta el 50% del crédito restante a favor del trabajador, por cualquier concepto derivado de la prestación del servicio; 4) se prohíbe el establecimiento de centros de venta de mercancías o víveres a los trabajadores por parte del empleador, salvo en determinadas condiciones.

Derecho colectivo del trabajo

La ley favorece armónicas relaciones colectivas de trabajo, garantiza a empleadores y trabajadores el derecho de organización y de negociación colectiva, con expreso reconocimiento del valor normativo de las convenciones colectivas de trabajo, reconoce el derecho de huelga y el derecho a la solución pacífica de los conflictos, la cual debe ser facilitada y estimulada por las autoridades.

Sindicatos

La ley regula con detalle lo relativo al derecho y la libertad sindical, y a la organización sindical.

Los trabajadores a partir de los 18 años, incluidos los no dependientes, y los empleadores tienen el derecho de asociarse libremente en sindicatos y éstos de constituir federaciones y confederaciones. Los trabajadores extranjeros con más de diez años de residencia en el país tienen, además, el derecho de ser directivos y representantes sindicales. Las cámaras con personalidad jurídica y registradas en el Ministerio del Trabajo, pueden ejercer funciones de sindicatos de empleadores y a su vez los colegios profesionales legalmente establecidos y sus federaciones y confederaciones pueden ejercer funciones de sindicatos de trabajadores.

Los sindicatos pueden ser de trabajadores, o de empleadores; y los de trabajadores a su vez pueden ser de empresa, profesionales, de industria y sectoriales (de comercio, agricultura, u otra rama de producción o de servicios); locales, estatales, regionales o nacionales. Hacen falta, como mínimo para constituir un sindicato: 20 trabajadores, si es un sindicato de empresa, o de trabajadores rurales; 40, si es de profesión o industria o sectorial; 150, si es un sindicato regional o nacional; 100, si es de trabajadores no dependientes; y 10 personas, si es un sindicato de empleadores.

La ley define los objetivos, atribuciones y finalidades de los sindicatos. Además establece los requisitos para su organización, registro en el Ministerio del Trabajo, y para su funcionamiento, incluyendo el manejo de los fondos sindicales, así como para su disolución y liquidación, con disposiciones análogas para las federaciones y confederaciones. La Constitución requiere que los estatutos sindicales establezcan la alternabilidad de los directivos y representantes, elegidos mediante sufragio universal, directo y secreto.

Al propio tiempo, para garantizar el libre funcionamiento de los sindicatos, sin restricciones, presiones ni discriminación, y proteger el ejercicio de la libertad sindical, la ley: 1) prohíbe al empleador condicionar el empleo de un trabajador al no ejercicio de derechos sindicales, así como la injerencia en las organizaciones sindicales y sus actividades; 2) admite cláusulas de preferencia de ingreso de personal propuesto por el sindicato, hasta un 75% del requerido; 3) obliga al empleador al descuento de cuotas sindicales y prevé una cuota de solidaridad, pagadera por no miembros del sindicato y que sean beneficiarios de una convención colectiva celebrada por éste; 4) prohíbe que

se niegue sin motivos legales o reglamentarios la afiliación de un trabajador a un sindicato, de un sindicato a una federación, o de una federación a una confederación; 5) señala expresamente las únicas causas por las cuales puede un miembro de una organización sindical ser excluido de la misma o privado de sus derechos. En el mismo sentido, la ley establece el fuero sindical, o inamovilidad temporal, de conformidad con el cual una persona no puede ser despedida, trasladada o desmejorada en sus condiciones de trabajo sin causa previamente justificada durante el procedimiento establecido al efecto. Gozan de inamovilidad, los promotores sindicales y adherentes a un sindicato en formación, directivos sindicales y todos los trabajadores durante el período de elecciones sindicales, de negociación colectiva, o de trámite de un conflicto colectivo. El mismo beneficio existe, por cierto, durante la suspensión de la relación de trabajo, y para la mujer embarazada y la madre adoptiva, los directores laborales y los miembros de comités de higiene y seguridad. En cambio, la Constitución dispone que los directivos sindicales hagan declaración jurada de sus bienes y anuncia sanciones para directivos y representantes sindicales que abusen de su condición para su lucro o interés personal.

Además, según la Constitución, las organizaciones sindicales no están sujetas a intervención, suspensión o disolución administrativa.

Negociaciones colectivas

El empleador está obligado a negociar colectivamente con el sindicato que represente a la mayoría absoluta de los trabajadores interesados, sin contar a los trabajadores de confianza.

Las partes pueden negociar en presencia o en ausencia de un funcionario del trabajo. Las negociaciones colectivas del sector público tienen lugar de acuerdo con un procedimiento centralizador, de carácter reglamentario, en presencia de un representante del Estado y bajo un control especial del Estado sobre el costo de la eventual convención, cuyos efectos económicos en principio se producen sólo en el ejercicio fiscal siguiente al de la convención. En cualquier caso, una vez presentado el

proyecto de convención colectiva a las autoridades del trabajo, los trabajadores interesados se consideran inamovibles durante las negociaciones conciliatorias, por un período de 180 días, que puede ser prorrogado por 90 más. Para tener plena validez, la convención colectiva debe ser depositada en la Inspectoría del Trabajo competente.

La convención colectiva es definida como un acuerdo entre sindicatos, federaciones o confederaciones sindicales de trabajadores, y empleadores o sindicatos o asociaciones de empleadores, para establecer las condiciones para la prestación del servicio y los derechos y obligaciones de las partes. No está prevista en principio la negociación con grupos de trabajadores.

La convención colectiva produce efectos *erga omnes*, salvo para los representantes del empleador a quienes corresponda autorizar la celebración de la convención y participar en su discusión. Su contenido no está limitado por la ley.

La convención colectiva no puede establecer condiciones menos favorables a las de los contratos de trabajo vigentes, pero puede modificar condiciones existentes si es para consagrar beneficios que en conjunto sean más favorables para los trabajadores; se aplica aún en departamentos o sucursales de la empresa ubicados en localidades de jurisdicciones distintas; y el sindicato firmante es responsable de su cumplimiento frente a los trabajadores y frente al empleador.

La convención colectiva dura de dos a tres años, pero puede prever la revisión de ciertas cláusulas en lapsos menores. De todos modos, una vez expirada la vigencia de la convención colectiva, sus estipulaciones económicas, sociales y sindicales que benefician a los trabajadores continuarán en vigencia hasta la celebración de una nueva convención que sustituya a la anterior.

La convención colectiva puede ser negociada también para una rama de actividad, con alcance local, regional o nacional. En este caso las discusiones tienen lugar en una reunión normativa laboral, con la participación de los sectores más representativos de la rama de actividad, según una detallada formalidad. La convención resultante obliga a los empleadores y a las organizaciones de empleadores y de trabajadores convocados a la reunión, o que se adhieran a la misma, salvo a quienes, habiendo asistido al

menos al 50% de las sesiones hayan expresado su desacuerdo por escrito y se abstengan de firmar la convención. Vencido el término de la reunión, o de su prórroga, sin que se hubiese llegado a un acuerdo, el asunto puede ser sometido a arbitraje, a menos que haya la intención de recurrir a la huelga. La convención, o el laudo arbitral que pueda ser dictado en su defecto, se aplican a todos los trabajadores de los empleadores interesados.

Asimismo, la convención negociada para una rama de actividad, o el laudo arbitral dictado en su defecto, pueden ser objetos de un decreto de extensión que los declare obligatorios también para los demás empleadores y trabajadores de la rama, o de adhesiones de empleadores y sindicatos.

Conflictos colectivos

La ley asigna un papel activo a las autoridades del trabajo para prevenir y resolver los conflictos colectivos del trabajo entre empleadores y trabajadores, que no sean competencia de los tribunales del trabajo, y establece mecanismos y procedimientos para ello: la misma negociación colectiva, la conciliación, mediación y arbitraje.

Ante la eventualidad de un conflicto colectivo, el inspector del trabajo debe promover negociaciones entre los interesados y podrá participar en ellas para tratar de armonizar sus posiciones.

El procedimiento conflictivo comienza con la presentación de un pliego de peticiones del sindicato de trabajadores al empleador, por intermedio del inspector del trabajo. Una vez presentado el pliego y hasta que sea resuelto, no puede el sindicato formular nuevos planteamientos y reclamos, salvo sobre hechos sobrevenidos.

La fase de conciliación tiene lugar cuando el empleador es notificado del pliego de peticiones y se constituye una junta de conciliación con dos representantes de cada parte, presidida por el inspector del trabajo o su representante. La junta se reúne hasta lograr una recomendación unánime o hasta llegar a la conclusión de que la conciliación es imposible. La recomendación puede incluir términos específicos de arreglo o la proposición de que el conflicto sea sometido a arbitraje. La ley prevé que esta fase

concluya con un informe circunstanciado en el cual se indique en particular si la idea del arbitraje ha sido aceptada.

La ley no templa como la anterior la posibilidad del cierre de empresas. No obstante, admite que el empleador proponga al sindicato la modificación de condiciones de trabajo, en caso de circunstancias económicas que pongan en peligro la actividad o la existencia misma de la empresa. Se inicia así, por iniciativa del inspector del trabajo, un procedimiento conciliatorio que puede durar hasta quince días hábiles. Si hay acuerdo, las cláusulas modificadas permanecen en vigencia hasta un plazo no mayor del que falte para la expiración de la convención colectiva, y durante ese lapso los trabajadores estarán investidos de inamovilidad. Además, en casos de despidos masivos, el empleador puede recurrir a las normas relativas a negociaciones y conflictos colectivos.

El arbitraje es voluntario. El conflicto se somete a una junta formada por tres miembros: uno, escogido por empleador, de una terna presentada por el sindicato de los trabajadores en conflicto; otro, escogido por dicho sindicato, de una terna presentada por el empleador; y el tercero, escogido por los otros dos, quien la preside. La junta tiene la misma facultad de investigación que un tribunal y sus audiencias son públicas. Sus miembros tienen carácter de árbitros arbitradores y sus decisiones son inapelables, pero pueden ser recurridas por ilegalidad. El laudo arbitral se publica en la Gaceta Oficial y es obligatorio para las partes. Su duración es de dos a tres años.

La huelga es definida en la ley como la suspensión colectiva de las labores por los trabajadores interesados en un conflicto de trabajo. Se admite, en ese supuesto, la presencia colectiva de trabajadores en las inmediaciones del lugar de trabajo, una vez declarada la huelga.

La huelga está permitida en los servicios públicos, cuando su paralización no cause perjuicios irremediables a la población o a las instituciones. Sin embargo, se prohíbe declararla: a) a los trabajadores que presten servicios en vehículos o aeronaves, en sitios distintos a aquellos donde tengan su base de operaciones o sean terminales de itinerario dentro del territorio nacional; y b) a los trabajadores de buques, durante la navegación; una vez declarada la huelga, éstos abandonarán el buque, salvo si tienen

la responsabilidad de custodiarlo, y el buque no podrá abandonar el puerto a menos que razones técnicas o económicas lo hagan indispensable. Además, aún declarada la huelga, los trabajadores en conflicto deben mantener un servicio mínimo cuando sea indispensable para la salud de la población o para ciertos requerimientos de los lugares de trabajo.

Cuando la huelga, por su extensión, duración u otras circunstancias graves, ponga en peligro inmediato la vida o la seguridad de la población o de una parte de ella, el Ejecutivo Nacional puede ordenar la reanudación de las faenas y someter el conflicto a arbitraje.

La interrupción de las labores no puede tener lugar en empresas, establecimientos, explotaciones o faenas con más de diez trabajadores, sin que antes se hayan agotado los procedimientos de negociación y conciliación. En particular, para recurrir a la huelga es necesario: a) que con la misma se pretenda que el empleador adopte medidas relacionadas con las condiciones de trabajo, o celebre una convención colectiva, o le dé cumplimiento a la que esté pactada; o bien una acción de solidaridad, accesoria, para ayudar a otros trabajadores en conflicto con sus empleadores; b) que la promueva una organización sindical mayoritaria; c) que se hayan cumplido los procedimientos conciliatorios legales y los convencionales si existen; y d) que hayan transcurrido ciento veinte horas desde la presentación del pliego de peticiones. Tratándose de una huelga de solidaridad el procedimiento de conciliación varía y, naturalmente, no hay lugar al arbitraje. Del inicio y el fin de la huelga se debe informar a las autoridades de policía, a quienes corresponde velar porque se respeten los derechos constitucionales y se preserve el orden público.

El empleador no puede tomar medidas contra el trabajador en relación con un conflicto de trabajo, durante el cual goza de inamovilidad y su tiempo de servicios no se considera interrumpido. Asimismo ningún trabajador podrá molestar ni incitar a boicoteo contra algún empleador interesado directamente en un conflicto de trabajo, con motivo de su actitud en tal conflicto.

Representación de los trabajadores en la gestión de entes públicos

La ley dispone que haya dos directores laborales en los cuerpos directivos de los entes públicos descentralizados (institutos autónomos, organismos de desarrollo económico o social del sector público, y de las empresas en que el Estado u otra persona de Derecho público posea más del 50% del capital), con iguales derechos que los demás directores. Uno de esos directores es designado por la confederación sindical más representativa y el otro es elegido por los trabajadores interesados. Está previsto que las empresas privadas que adopten una orientación similar en este aspecto, gozarán de protección especial.

El impacto de estas disposiciones ha disminuido a medida que importantes empresas públicas han sido privatizadas, o han desaparecido.

Administración del trabajo

El cumplimiento de la legislación es encomendada al Ministerio del ramo del Trabajo, el cual dispone para ello, entre otras dependencias, de inspectorías del trabajo y un servicio de empleo.

Sanciones

La inobservancia de la ley da lugar por lo general a la imposición de multas, cuyo monto es estimado en cada caso en salarios o salarios mínimos. No obstante, las infracciones de trabajadores o de empleadores, relativas a conflictos colectivos son penadas con arresto policial de 5 a 20 días. La falta de pago de la multa puede originar una medida judicial de arresto. Los funcionarios del trabajo también pueden ser multados si perciben obsequios o dádivas con ocasión de sus servicios, en cuyo caso pueden también ser destituidos, o si no cumplen oportunamente con sus obligaciones relativas al registro de sindicatos o a la tramitación de pliegos conflictivos.

Solución judicial de conflictos

Tradicionalmente, en virtud de la ley orgánica de tribunales y procedimientos del trabajo, los jueces del trabajo han sido los competentes para conocer de los asuntos

contenciosos que no correspondan a la conciliación ni al arbitraje. La ley orgánica del trabajo extendió esa competencia, bajo ciertas condiciones, a los jueces de Parroquia o Municipio y Distrito, y creó la figura del juez de estabilidad, con competencia específica en esta clase de asuntos. En la práctica, muchos jueces del trabajo son también jueces de estabilidad.

Hay dos procedimientos principales. El juicio del trabajo está previsto para la generalidad de los asuntos, inclusive de carácter colectivo, o de mera interpretación; contempla dos instancias y, para asuntos de cierta cuantía, el recurso de casación. El juicio de estabilidad está previsto específicamente para conocer de los despidos de los trabajadores permanentes que no sean de dirección y tengan más de tres meses al servicio de un empleador, y no da lugar al recurso de casación. En ambos procesos el juez tiene una amplia facultad y debe promover la conciliación de las partes.

Los conflictos relativos a la inamovilidad de la cual están amparados ciertos trabajadores no van a conocimiento de un juez sino del inspector del trabajo, pero de la decisión del inspector es posible recurrir ante los tribunales del contencioso-administrativo, a los cuales corresponde conocer, en general, de los recursos contencioso-administrativos del trabajo.

La jurisdicción contencioso-administrativa es competente para conocer, asimismo, de los juicios de los funcionarios públicos. En el caso de los funcionarios públicos nacionales, esa competencia corresponde normalmente al Tribunal de la Carrera Administrativa.

Finalmente, existe el juicio de amparo, de conformidad con la Ley orgánica sobre derechos y garantías constitucionales, para los casos de violación o amenaza de violación de los mismos.

La Ley Orgánica del Trabajo, de 20 de diciembre de 1990, plenamente en vigencia desde el 1-5-91, fue parcialmente reformada el 19 de Junio de 1997. En las disposiciones modificadas, principalmente concretadas a las indemnizaciones de antigüedad y preaviso, así como al salario, nos explanaremos más adelante.

III. La Ley Orgánica del Trabajo, aprobada el 20 de diciembre de 1990, que cimenta todavía la estructura de la normativa vigente, posee visibles vicios de forma y fondo que empañan la unidad del resultado esperado, después de los cinco años que tardó el dilatado proceso de su elaboración.

Reforma de 19-06-97

Fundamentada en el Acuerdo de la Comisión Tripartita designada por el Ejecutivo Nacional, publicado el 17-03-97, y en el Proyecto del Ministerio del Trabajo presentado el 08-05-97 al Congreso de la República, fue promulgada en fecha 19-06-97 la Ley de Reforma de la Ley Orgánica del Trabajo, vigente a plenitud desde 1991. Fue propósito explícito de la reforma declarar como parte del salario los subsidios previstos en los Decretos No 617,1055 y 1786, de fechas 11-04-95,07-02-96 y 05-04-97, respectivamente, para los empleados del sector público, y en los Decretos No 617, 1240 y 1824 de fechas 11-04-95, 06-03-96 y 30-04-97, respectivamente, para los trabajadores del sector privado (art. 670 L.O.T.), así como limitarla antigüedad del trabajador en el servicio, reduciendo con ello la carga refleja del salario sobre las prestaciones sociales, e insertar los beneficios de orden laboral en el marco de una proyectada ley de Seguridad Social Integral. Propender a la estabilidad del trabajador y favorecer las negociaciones colectivas y el tripartismo, "como elemento esencial de un sistema democrático de relaciones de trabajo", formó parte también, según la correspondiente Exposición de Motivos del proyecto del nombrado Despacho, de la intención de los proponentes y del legislador.

Empero, el propósito íntimo no revelado jamás a viva voz, fue capitalizar en manos de la administración privada los ingentes recursos económicos que ha de suponer la prestación de antigüedad acumulada de todos los trabajadores y funcionarios públicos nacionales, estatales y municipales de Venezuela entera.

Conclusión

Los primeros pasos de la legislación laboral venezolana se conocen desde el siglo XVII, que empezó con una simple compilación de Cédulas, Cartas, provisiones y leyes con el propósito de divulgar las acciones dictadas por el gobierno para ese momento y garantizar un estado de paz y justicia. Ya desde esa época se empezó a considerar ciertos aspectos como el trabajo de mujeres y niños, trabajos prohibidos e incluso una previsión social, características que de alguna manera u otra se han mantenido vigentes, con las correcciones pertinentes y propias de la evolución del hombre en sociedad. Otro aspecto que se considera importante para la perfecta comprensión de la historia laboral venezolana han sido las dos grandes etapas o periodos, enmarcados, el primero desde 1830 a 1917 y el segundo desde 1917 hasta el presente, periodos estos que distinguieron ámbitos de aplicación y jurisdicciones específicas y abarcaron tendencias modernistas que actualmente son tareas reguladas por reglamentos dirigidos directamente al ejercicio de tales trabajos.

II. c. El derecho del trabajo en Cuba

El Código de Trabajo veintisiete años después

La actualidad y el futuro de la Ley No. 49, su aporte y la necesidad de su modificación son aspectos valorados en entrevista con el doctor Francisco Guillén Landrián, jefe de la Dirección Jurídica del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

Más de dos décadas marcó el 26 de julio de este año de la entrada en vigor del primer Código de Trabajo de Cuba, aprobado por la Asamblea Nacional del Poder Popular el 28 de diciembre de 1984, mediante la Ley No 49.

En sus más de veinte años de vigencia, el código ha demostrado su validez, cuando al recoger las regulaciones de aplicación generalizada y más estables, ha permitido una práctica más profunda de sus preceptos, mientras que la legislación complementaria abarca las normas más susceptibles de cambios o propias de un sector o rama de la economía.

El código tiene un basamento altamente democrático, tanto por su contenido como en su elaboración por dirigentes sindicales de amplia experiencia, especialistas jurídicos, profesores universitarios y economistas, como por su discusión previa en un proceso de público debate en el cual participaron millones de trabajadores, quienes hicieron miles de acotaciones en la celebración de un gran parlamento obrero, de las que cientos fueron incluidas en el texto final.

El doctor Francisco Guillén Landrián, jefe de la Dirección Jurídica del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y participe de las jornadas de más de 20 años atrás, nos hace un breve recuento del papel que ha desempeñado nuestro código en estos dos decenios.

“Es posible asegurar que esta ley ha contribuido significativamente al mejor conocimiento de los derechos y deberes de los trabajadores y administraciones, debido a que contiene las disposiciones esenciales y de más amplia aplicación. También está presente el haber favorecido, en su momento, la reducción de la cantidad de regulaciones vigentes, pues derogó 50 normas jurídicas.

“Asimismo ha facilitado la mejor aplicación de las disposiciones laborales, al haber erradicado omisiones e imprecisiones que existían y a la vez posibilitó la flexibilidad que ha permitido continuar desarrollando el Derecho Laboral, sin que en la mayoría de los casos haya sido necesario modificarlo.

“Otras contribuciones ha tenido en la preparación de los dirigentes administrativos y sindicales y a la formación de juristas en esta materia, al tiempo que ha favorecido la divulgación de nuestro Derecho Laboral, en Cuba y en el exterior, así como la realización de comparaciones internacionales en las cuales se evidencian las ventajas de nuestro sistema.”

¿QUÉ HA OCURRIDO EN MAS DE VEINTE AÑOS?

En los últimos años, algunos de sus enunciados han tenido variaciones en consonancia con la realidad socioeconómica del país. Por ejemplo, marcha ascendentemente el

sistema de perfeccionamiento empresarial, por hablar de un elemento que no existía en 1985. Al respecto, el doctor Guillén señala:

“Es lógico que mas de 20 años de vida de una ley, en una materia tan cambiante como la laboral, han requerido que el código haya experimentado algunas modificaciones o cambios, por exigencias del perfeccionamiento de las relaciones jurídico-laborales.

“Entre los cambios legislativos fundamentales, merecen ser significados la disposición que determina que la relación laboral de los jóvenes llamados al Servicio Militar se suspende durante su cumplimiento; las referidas al Régimen Laboral en las inversiones extranjeras; el Sistema de Justicia Laboral; la declaración como feriado el 25 de diciembre de cada año; las normas jurídicas sobre las relaciones laborales de los dirigentes y funcionarios.

“Fueron dictada asimismo la Ley de las Cooperativas Agropecuarias y de Créditos y Servicios; las nuevas legislaciones sobre los convenios colectivos de trabajo y la Maternidad de la trabajadora; el Reglamento General sobre Relaciones Laborales; la creación del Instituto Nacional de Seguridad Social y de la Oficina Nacional de Inspección del Trabajo, esta última con un nuevo reglamento sobre sus funciones.

“En adición a lo expuesto debemos destacar las medidas recientemente adoptadas por el Gobierno, de elevar las cuantías de las pensiones de la Seguridad Social, aumentar el salario mínimo a 225 pesos mensuales y una nueva organización de los salarios, cuya ejecución se inició por los centros de trabajo de los sistemas nacionales de la Salud, de la Educación y la Educación Superior.

“También es importante el conjunto de disposiciones en materia de política de empleo, para la ubicación laboral priorizada de los jóvenes, las mujeres, personas con discapacidad, licenciados del Servicio Militar Activo, egresados de establecimientos penitenciarios y personas con sanciones penales subsidiarias de la privación de libertad y otras sin internamiento.”

“Los cambios y medidas expuestos anteriormente han creado un panorama laboral muy diferente al existente hace mas de 20 años y a la vez, impactan de una manera u otra en el Código de Trabajo, por lo que se impone su modificación, en lo cual viene trabajando ya hace algún tiempo el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, con la

participación de representantes de diversos organismos, Central de Trabajadores de Cuba, los sindicatos nacionales, el grupo de empleadores cubanos y universidades.

“En tres ocasiones se han realizado intercambios de experiencias y asesoramiento con expertos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en seminarios-talleres y encuentros bilaterales.”

ACCIONES PARA EL FUTURO INMEDIATO

Como se aprecia, el estudio de las modificaciones necesarias al código implica acciones que no son unilaterales, espontáneas ni impensadas. Requieren de muchos criterios y conciliación las valoraciones económicas, jurídicas y sindicales, hasta encontrar el enfoque adecuado y el rumbo sobre el cual debe encaminarse la legislación laboral en este milenio, bajo las nuevas premisas en el orden económico y las características del proyecto socialista que seguiremos edificando.

“Cuando esté concluido el proyecto de nuevo Código de Trabajo, se aspira a que sea un texto legal actualizado, moderno y ajustado al tipo de relaciones laborales que rigen en nuestra sociedad socialista –recalca el doctor Guillén–. Para contribuir a ello el nuevo código contendrá el espíritu y la letra del Reglamento General sobre Relaciones Laborales (Resolución No. 8, de 2005), instrumento legal que nos hemos dado para el fortalecimiento del orden laboral, la disciplina y la lucha contra las ilegalidades.”

Vieja aspiración de los trabajadores hecha realidad con su promulgación en 1985, con ampliación de derechos y obligaciones en un texto de alto rango legal, con lo cual se elevaron las garantías jurídicas y se eliminó en gran medida la dispersión legislativa en el campo de lo laboral, el Código de Trabajo y sus futuras modificaciones continuarán la práctica de los postulados que el Presidente cubano Fidel Castro trazó nitidamente en 1953 en su plataforma política enunciada en La Historia me Absolverá.

Ejercicio pleno de los derechos sindicales

La empresa confecciona la planificación de su gestión para el próximo año, con la precisión de sus indicadores. Pero un grupo de trabajadores estima que es necesario introducir determinada modificación y se apoya en su organización sindical que posee igual criterio. ¿Es válido ello?

La legislación cubana otorga a los sindicatos amplios derechos teniendo en cuenta la posición de esta organización de masas en el sistema político como representantes y defensores de los derechos de los trabajadores.

Las organizaciones sindicales se rigen y actúan de conformidad con los principios, estatutos y reglamentos que discuten y aprueban democráticamente sus afiliados y las leyes cubanas no establecen los requisitos para su inscripción o registro, ni las causales de disolución y otros aspectos que se observan en las normas legales de otros países del continente.

Entre los derechos referendados en el Código de Trabajo, Ley No. 49, que poseen los sindicatos para ejercer para el cumplimiento de su función, se encuentran proponer regulaciones relativas a las condiciones de trabajo; y ser consultados sobre cuestiones que tocan los intereses de los trabajadores.

También normar los aspectos laborales que ellos dirigen, tales como la emulación socialista, el trabajo voluntario y otros; y controlar el cumplimiento de la legislación laboral mediante inspecciones y otras acciones.

En lo que respecta a la participación activa y consciente de los trabajadores en la dirección de las entidades estatales donde laboran, conforme a la Ley puede ser de forma individual, mediante las asambleas de afiliados y las de eficiencia económica, y colectiva, a través de la organización sindical.

Resulta asimismo una expresión de plena democracia, el proceso de concertación de los convenios colectivos de trabajo, que concretan en la entidad los compromisos de

los trabajadores, las condiciones de trabajo y descanso, las facilidades para la superación cultural y técnica y otros beneficios que debe facilitar la entidad laboral.

El convenio colectivo, institución que conserva y aumenta su plena vigencia en esta etapa de desarrollo de la sociedad cubana, es un instrumento idóneo, que enriquece el derecho laboral cubano y de forma creadora coadyuva a solucionar aspectos particulares de la entidad que la legislación general no puede prever.

Convenio colectivo de trabajo: la obligatoria ley interna

Cada entidad laboral cubana tiene suscrito su convenio colectivo de trabajo, su ley interna. Puede ser un documento perfecto o proclive a críticas por no recoger todo lo que debe y cómo debe. Pero de su existencia, nadie duda, bien esté encuadernado con esmero o cogido con una presilla en una esquina. Y su cumplimiento, es obligatorio para las partes firmantes.

El XVIII Congreso de la CTC celebrado en el 2001, ratificó que los convenios constituyen el instrumento esencial de trabajo sindical ya que contribuyen por sí mismos a consolidar las plenas conquistas de nuestros trabajadores, teniendo en cuenta además, que su papel es insustituible para fortalecer la disciplina laboral, técnica, productiva y de protección del medio ambiente, así como para plasmar la justa política de nuestro Estado socialista enfilada al mejoramiento de las condiciones de vida y labor de los trabajadores.

Asimismo, los convenios constituyen el documento legal que registra la concertación de deberes y derechos de las partes, manteniéndose por el sindicato especial atención a que se integren asuntos que favorezcan la elevación continua de la eficiencia, el mejoramiento de la atención a los trabajadores en todos los centros, incluyendo el sector presupuestado y las entidades asociadas a capital extranjero.

El control y cumplimiento de los convenios debe ser priorizado por las direcciones administrativas y sindicales a los niveles correspondientes manteniendo debidamente informados a los trabajadores.

El chequeo de su contenido y práctica es una prioridad de todos los dirigentes sindicales en sus visitas de trabajo a todos los colectivos.

ALGO DE SUS ORÍGENES

En la evolución del Derecho Laboral en nuestro país, según muchos especialistas en la materia, tiene especial significación el Decreto No. 798 del año 1938 que reguló varias instituciones, entre ellas, el contrato colectivo de trabajo, que definía como el celebrado por un sindicato obrero o una federación de sindicatos obreros, o un grupo de trabajadores, de una parte, con un patrono o un sindicato o un grupo de patronos, de otra parte, para regular total o parcialmente las condiciones de trabajo del personal de una empresa determinada o de un sector de trabajadores.

La constitución de la Confederación de Trabajadores de Cuba (CTC), el 28 de enero de 1939, donde resultó electo como secretario general Lázaro Peña, el Capitán de la clase obrera cubana, tuvo una gran contribución al logro y planteamiento de varias conquistas obreras que cobraron validez jurídica mediante la Constitución de 1940, promulgada en medio del capitalismo.

Hasta el triunfo revolucionario de 1959, las disposiciones en materia laboral se incumplían cotidianamente y los sindicatos y trabajadores tenían que hacer prevalecer sus derechos fundamentales mediante la lucha y movimientos huelguísticos.

El convenio colectivo de trabajo es una institución del Derecho Laboral con varias denominaciones de acuerdo con el legislador nacional o internacional.

Por ejemplo, se le puede llamar Contrato Colectivo de Trabajo (Decreto No. 798, de Cuba, de 1938, y la Ley Federal del Trabajo de México); Convenio o Pacto Colectivo (Decreto Ley No. 74, de Cuba, y Ley laboral, en Uruguay).

Anteriormente lo denominamos Compromisos Colectivos de Trabajo, como apareció en las Tesis del XIII Congreso de la CTC, en la década del 70.

Los convenios 98 y 154 de la OIT, sobre los principios del derecho de sindicación y de negociación colectiva y sobre el fomento de la negociación colectiva, llama a esta institución contratos colectivos.

No se debe confundir la negociación colectiva con el convenio colectivo, porque la primera es el procedimiento o el vehículo idóneo, y la segunda su resultado o concreción.

Por tanto, los convenios no son materia nueva en nuestro país, sino que el Decreto-Ley No. 74 de 1983 reguló todo lo relacionado con esta materia, en medio de una base de una economía asegurada con vínculos estables con el campo socialista, no obstante el bloqueo yanqui, y los convenios se concebían como herramienta para impulsar la ejecución de los planes técnicos económicos mediante la gestión administrativa y la actividad creadora de todos los trabajadores.

Las transformaciones políticas de la década del 90, con la desaparición del campo socialista, incidieron en nuestra economía, transformando las relaciones laborales, lo cual impuso la adecuación legislativa correspondiente, promulgándose una nueva norma.

PRECISIONES DE LA LEGISLACIÓN ACTUAL

El Decreto Ley No. 229, del 2002, define con precisión que el convenio colectivo de trabajo es el acuerdo concertado y suscrito por el representante de la administración, de una parte, y la organización sindical correspondiente en representación de los trabajadores, de la otra, a fin de establecer las condiciones de trabajo que regirán las relaciones laborales individuales y colectivas, los derechos y obligaciones de las partes, así como impulsar la ejecución de los planes técnico económicos mediante la gestión administrativa y el amplio desarrollo de la actividad e iniciativa creadora de todos los trabajadores.

También está prevista la concertación del convenio en las inversiones extranjeras, donde intervienen la entidad empleadora, en su caso, la asociación económica

internacional o la empresa de capital totalmente extranjero y la organización sindical pertinente.

La elaboración del convenio se inicia con la presentación por las partes, de los asuntos necesarios a pactar, que conlleva una negociación. Después se elabora un proyecto entre la administración y la organización sindical y se somete a la discusión definitiva.

Sus cláusulas no pueden ser contrarias a la legislación laboral vigente. De igual forma el contenido de contratos de trabajo o cualquier otro documento de formalización de la relación laboral que contravenga los acuerdos adoptados en los convenios colectivos en el marco y con observancia de la ley, se consideran nulos a todos los efectos legales.

Las discrepancias que surjan en la fase de elaboración del proyecto o en su ejecución se pasan a los niveles superiores administrativos y sindicales para su solución.

Después de agotado el procedimiento conciliatorio, las discrepancias serán sometidas a la Oficina Nacional de Inspección del Trabajo, que realiza la labor de arbitraje.

En estos momentos, los objetivos sindicales y estatales, convergen en luchar para que cada centro llegue a la concreción de un convenio que facilite el desarrollo armónico de las relaciones laborales en su entorno, propiciando una elevación de la eficiencia y una mayor satisfacción de los trabajadores ante la solución de sus problemas.

Y esa es la razón que guía, tanto a la inspección estatal de Trabajo como a los controles sindicales destinados a chequear de cerca, cómo está elaborada, controlada y en práctica, la obligatoria ley interna de cada centro laboral cubano. **Decreto Ley 229 sobre Convenio Colectivo de Trabajo**

Control sindical de los convenios colectivos de trabajo

La utilización y efectividad de los convenios colectivos de trabajo como instrumentos reguladores de las relaciones laborales entre la administración y el sindicato en representación de los trabajadores son objetos de control por la Central de Trabajadores de Cuba (CTC).

Periódicamente se evalúan por la parte sindical la utilización del convenio como vía para solucionar los asuntos que determinan la vida laboral, la participación de los trabajadores y el protagonismo de la dirección sindical y administrativa en la elaboración y aplicación del documento.

También se analizan las cláusulas del documento y si están elaboradas de forma que pueda ser valorada su observancia; el conocimiento de los trabajadores sobre el asunto y la responsabilidad administrativa y sindical en el control sistemático del convenio.

La CTC y los Sindicatos están facultados por la Ley No. 49, Código de Trabajo, para efectuar inspecciones en materias laborales en los centros de labor de todo el país, a fin de comprobar el cumplimiento de la legislación y exigir la subsanación de infracciones y la aplicación de medidas disciplinarias y administrativas a quienes incumplan con los preceptos establecidos.

Sistema de Justicia Laboral cubano: paradigma de democracia al servicio del trabajador

Los diversos sistemas de justicia laboral promulgados en Cuba se han ido superando uno a los otros.

La práctica cotidiana del Decreto-Ley No. 176 y su legislación complementaria constituye un nuevo ejemplo de democracia.

En estos momentos, es difícil encontrar un lugar en el mundo en el cual esté en manos de los trabajadores la impartición de la justicia laboral.

Diariamente, en las informaciones internacionales, aparecen los desmanes e injusticias a las cuales se enfrentan las grandes masas de hombres de trabajo, indefensos en ocasiones al no contar con organizaciones sindicales fuertes o con el respaldo económico que propicie la intervención de letrados.

Por eso hay que subrayar algunos de los aspectos que hacen más democrática nuestra justicia laboral, están la composición tripartita que tiene el órgano, formado por trabajadores del centro, y la elección de su presidente por la asamblea de trabajadores.

Otro elemento: existe un orden de gradación en las medidas disciplinarias, desde la amonestación hasta la separación definitiva, y las más severas se aplican cuando los hechos y conductas son graves, pero sin humillar a nadie. Y todas tienen prevista la rehabilitación del trabajador cuando decursan los términos establecidos, según la medida impuesta.

Las garantías que ofrecen los principios procesales son balanceadas. Es decir, no se inclinan solo a favor del trabajador o de la administración, sino que abarcan a ambas partes.

Al aplicar estos principios, la gran mayoría de los hechos se resuelven en el lugar donde ocurrieron, donde se conoce, donde están los protagonistas, o sea, en el propio centro de labor.

A estos elementos hay que sumar que la tramitación del caso en el centro es totalmente gratuita y ninguna de las partes requiere de la participación de abogados para que prospere su reclamación. Si necesita de algún asesoramiento jurídico, la organización sindical posee grupos debidamente preparados para ello y también de un cuerpo de abogados laboristas a su servicio.

Las sentencias y resoluciones son de obligatorio cumplimiento para las partes, y las que no están ajustadas estrictamente a la ley se anulan mediante los mecanismos indicados.

Hay que añadir que los jueces que intervienen en los casos que llegan a los tribunales, son elegidos por los órganos imparciales del estado y además, en la selección y elección de la candidatura de los jueces legos que integran también esos órganos judiciales, participan de forma muy directa las organizaciones sindicales y los propios trabajadores.

Es difícil encontrar hoy en el mundo, signado por la injusticia neoliberal, lugar alguno donde brille más prístina la justicia laboral.

Cómo se solucionan en Cuba los conflictos laborales?

Los trabajadores cubanos cuentan con eficaces instrumentos para dirimir los conflictos laborales. Los Órganos de Justicia Laboral de Base permiten que en cada centro, el propio colectivo pueda resolver cualquier reclamación y éste es el camino primario e imprescindible para acudir a los Tribunales

Eximiano es un trabajador que cometió una indisciplina y su administración le aplicó una medida. Pero él estima que la sanción es muy severa y estableció la reclamación ante su Órgano de Justicia Laboral de Base, el cual luego de una investigación de causas y consecuencias del acto cometido por Eximiano y en acto público, determinó el cambio de medida disciplinaria. Pero la administración muestra inconformidad y decide apelar a la Sala de lo Laboral del Tribunal Popular...

Los diversos sistemas de justicia laboral puestos en práctica en Cuba en los últimos años, se han ido superando uno a los otros, pero siempre bajo un amplio influjo democrático, con la característica de que el acto de impartir la justicia laboral se encuentra en manos de los trabajadores.

La práctica de un sistema protector del trabajador que a la par vela por los intereses del Estado se refuerza aún más desde la vigencia del Decreto-Ley No. 176 y su legislación complementaria, desde hace más unos años.

Al revisar las informaciones internacionales tanto de las agencias noticiosas como de las páginas de Internet, aparecen los desmanes e injusticias que afrontan las grandes masas de hombres de trabajo, indefensos en ocasiones al no estar respaldados por

organizaciones sindicales fuertes o no poseer el dinero necesario para contar con la asistencia de un abogado.

Otra arista de la justicia laboral cubana se encuentra en la composición tripartita del órgano de justicia laboral de base, formado por un representante sindical, otro de la administración y uno de los trabajadores del centro elegido públicamente por sus compañeros. La elección de su presidente se realiza por votación abierta y directa de la asamblea general integrada por todo el personal.

Las medidas disciplinarias, desde la amonestación hasta la separación definitiva que es la más severa, se aplican según la gravedad de los hechos cometidos, pero sin humillar a nadie. Y todas las medidas impuestas tienen prevista la rehabilitación del trabajador cuando decursan los términos establecidos.

Las garantías que ofrecen los principios procesales son balanceadas. Es decir, no se inclinan sólo a favor del trabajador o la administración, sino que abarcan a ambas partes.

Al aplicar estos principios, la gran mayoría de los hechos se resuelven en el lugar donde ocurrieron, donde se conoce el entorno y están los protagonistas, o sea, en el propio centro de labor.

A estos elementos hay que sumar que la tramitación del caso en el centro es totalmente gratuita y ninguna de las partes requiere de la participación de abogados para que prospere su reclamación. Si necesita de algún asesoramiento jurídico, la organización sindical posee grupos de activistas debidamente preparados y también un cuerpo de abogados laboristas a su servicio. Pero si el trabajador lo desea, puede solicitar los servicios de un abogado en cualquier Bufete Colectivo.

Las sentencias y resoluciones son de obligatorio cumplimiento para las partes, y las que no están ajustadas estrictamente a la ley se anulan mediante los mecanismos indicados en las normas legales.

A todo lo anterior se añade que los jueces que intervienen en los casos que llegan a los tribunales, son elegidos por los órganos imparciales del Estado y, además, en la

selección y elección de la candidatura de los jueces legos que integran también esos órganos judiciales, participan de forma muy directa las organizaciones sindicales y los propios trabajadores.

¿En qué lugar del mundo, los trabajadores cuentan con más garantías procesales o con mayores facilidades en el ejercicio de la justicia laboral?

Jueces legos: La impronta del pueblo en los tribunales

La institución del juez lego constituye una de las características esenciales del carácter popular de la administración de justicia en Cuba y, al propio tiempo, una manifestación democrática más de nuestro sistema político.

La Constitución de la República precisa que para impartir justicia todos los tribunales funcionan de manera colegiada y en ellos, con iguales deberes y derechos que los jueces profesionales, participan los jueces legos.

Miles de mujeres y hombres en todo el país, durante años han impregnado con su experiencia personal y sus dotes, al complejo acto de impartir justicia, sea en lo penal, lo civil y administrativo, o en lo laboral.

Jueces legos son aquellos ciudadanos cubanos sin titularidad jurídica, que elegidos como tales por la asamblea del Poder Popular que corresponda, imparten justicia en las distintas instancias de los tribunales populares de la República de Cuba, en igualdad de derechos y deberes con los jueces profesionales, por un período de 5 años.

El desempeño de las funciones judiciales encomendadas al juez lego, dada su importancia social, tiene prioridad con respecto a su ocupación laboral y social. Durante su quehacer en el tribunal, mantienen el derecho al disfrute de los beneficios de cualquier tipo que pudieran corresponderles en su centro de trabajo, y es obligación administrativa su garantía.

La propuesta y elección de estos jueces se realiza mediante un procedimiento democrático que comienza con su proposición por las comisiones de selección de candidatos por las organizaciones de masas y la elaboración de candidaturas y luego, elegidos por las Asambleas del Poder Popular, de acuerdo con la instancia en que funcionarán: municipal, provincial o nacional.

La cantera para la selección se encuentra en las masas de trabajadores, así como en la de los miembros de la Federación de Mujeres Cubanas, de la Asociación de Agricultores Pequeños, de la Federación de Estudiantes Universitarios y de los Comités de Defensa de la Revolución que posean los requisitos pertinentes, como son ser ciudadano cubano; mantener buena actitud en el trabajo o ante la actividad de interés social que realice; buenas condiciones morales y gozar de buen concepto público.

El representante de la CTC preside las comisiones de candidatura en cada nivel, integrada por los representantes de las organizaciones antes mencionadas.

En las asambleas de trabajadores, comienza el proceso de selección para ingresar al sistema judicial como juez lego, a partir de su elección democrática como precandidato, mediante el voto directo y público de los asistentes y teniendo en cuenta el principio de voluntariedad del propuesto y el cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley.

Con posterioridad, la comisión forma la candidatura y la presenta para su elección por la Asamblea del Poder Popular que corresponda, para que en sesión de este órgano, se realice la elección de los jueces legos mediante votación secreta y directa, resultando electos quienes hayan obtenido más del 50 por ciento de los votos válidos. Estos jueces legos, elegidos de forma abierta, democrática y sin intereses que no sean los de defender la justicia, son parte de la savia del pueblo en los tribunales cubanos, desde los municipios hasta la nación.

INSERCIÓN JOVENES PROFESIONALES EN EL MUNDO DEL TRABAJO

Desempleo juvenil: contrastes entre el mundo y Cuba

A 88 millones de personas entre 15 y 24 años en todo el mundo afecta en este momento el desempleo juvenil, que experimentó un fuerte aumento durante la última década, según informaciones derivadas de un nuevo estudio de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT).

De acuerdo con el estudio "Tendencias mundiales del empleo juvenil, 2004" preparado por el Departamento de estrategias de empleo de la OIT, si bien sólo 25 por ciento de la población en edad laboral de los 15 a los 64 años son jóvenes, éstos representan el 47% ciento de las 186 millones de personas desempleadas en el mundo durante el pasado año.

Precisa la nota de la OIT que el problema va más allá del desempleo pues también son jóvenes 130 millones de los 550 millones de trabajadores pobres que no logran superar junto con sus familias la línea de pobreza, que luchan por sobrevivir, y a menudo se ven obligados a trabajar en condiciones insatisfactorias en la economía informal.

Se trata de una fuerza desaprovechada que al decir de la OIT, con una adecuada estrategia que abordara a fondo el problema del desempleo juvenil y las vulnerabilidades y la sensación de exclusión que conlleva, sería una contribución importante para la economía mundial.

Los datos que ofrece el estudio son elocuentes: una reducción del desempleo juvenil a la mitad de su nivel actual aportaría 2,2 billones (millones de millones) de dólares al PIB mundial, equivalentes a 4 % del valor del PIB mundial en 2003.

El Director General de la OIT, Juan Somavía, es explícito al señalar que "Estamos desperdiciando una parte importante de la energía y el talento de la generación de jóvenes más educada que hemos tenido".

Las alternativas cubanas resuelven

Al cierre de pasado año Cuba registró una tasa de desempleo del 2,3%, una de las más bajas del mundo.

Fueron generados 128 mil 122 nuevos empleos, de los cuales más de 86, mil 700 se destinaron a los jóvenes, con énfasis en las zonas más problemáticas del país.

De igual forma, durante 2003 creció la tasa de empleo –personas ocupadas respecto a la población en edad laboral— al 68%. Y asimismo, aumentó la tasa de actividad –relación de personas económicamente activas respecto a la población en edad laboral— a 70%.

Todo esto fue posible por las alternativas puestas en práctica por el Gobierno Revolucionario: el estudio como fuente de empleo, que ha permitido que jóvenes antes no vinculados a la vida laboral, estudien, reciban un estipendio y puedan lograr una mejor calificación; el incremento de planes especiales como la formación de maestros primarios, profesores de secundaria básica y de computación, así como enfermeros y trabajadores sociales. Todos ellos, con libre acceso a los estudios de nivel superior según vayan venciendo las asignaturas correspondientes.

Además, tienen prioridad en el empleo los jóvenes recién graduados de los planteles de niveles medio, medio superior y superior, asegurándoseles un puesto de trabajo digno que permita el desarrollo de sus capacidades y su adecuada formación como trabajador. E incluso se va más allá, con la consideración especial a los que sufren de alguna discapacidad.

“¿Encontraré algún trabajo?”, la sempiterna pregunta que millones de jóvenes hoy se hacen en el mundo, sin encontrar respuesta, no es la preocupación de la juventud cubana.

LEGISLACIÓN DE LA FORMACIÓN PROFESIONAL EN CUBA

INTRODUCCIÓN

La capacitación laboral está reconocida a nivel Constitucional en Cuba, de acuerdo a lo preceptuado por el art. 51º que lo enmarca en el derecho a la educación y en particular la sitúa en empresas y organismos del Estado y en "cursos de educación superior para todos los trabajadores".

A diferencia de otros países de la región, la capacitación técnica de los trabajadores es

responsabilidad del Ministerio de Educación, que orienta y dirige la política estatal en la materia a ser aplicada tanto en los centros docentes del Sistema Nacional de Educación como en los centros de capacitación técnica de los organismos y órganos del Estado, instituciones, empresas, unidades presupuestadas y organizaciones políticas, sociales y de masas; con todo, otros organismos estatales no están exentos de cumplir alguna función en la capacitación, como el caso del Ministerio de Trabajo, el Ministerio de Cultura, etc. La Central de Trabajadores de Cuba, entre otras organizaciones sociales, y por disposición legal, debe su apoyo a las actividades de formación vocacional y orientación profesional.

La capacitación técnica de los trabajadores se encuentra definida como "el conjunto de actividades que llevan a cabo los organismos y órganos del Estado, instituciones, empresas, unidades presupuestadas y organizaciones políticas, sociales y de masas, con el fin de dotar a los trabajadores, a través de diferentes vías, de los conocimientos teóricos y prácticos necesarios para desempeñar en forma adecuada y satisfactoria, una ocupación determinada". Los modos de formación concebidos son: formación completa, complementación, habilitación y perfeccionamiento o promoción, especialización, nivelación previa, información y divulgación, entrenamiento y reciclaje. Se encuentran regladas asimismo, vía decreto, las facilidades que se otorgan a los trabajadores que "estudian en la educación superior", y el contrato de aprendizaje, el estudio y el trabajo en el caso de los estudiantes durante el período vacacional a través del Código del Trabajo.

Antecedentes legales:

Las normas y principios fundamentales de la seguridad y salud del trabajo en Cuba

Una tradición que data desde hace unos años en el entorno laboral cubano es dedicar el mes de noviembre a una noble tarea: reforzar el conocimiento, análisis y prevención de las causas de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, en una jornada que se realiza en todo el territorio cubano y llega a cada colectivo.

En la base político-ideológica de nuestro modelo socialista se sustentan los principios referidos a la protección de la mujer y el hombre de trabajo.

La unidad de planificación, la dirección de la producción y protección e higiene del trabajo, es el primero de estos principios, seguido de la prevención de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales; el uso de la técnica sin riesgos; y la educación de los trabajadores para la disciplina consciente y contribución al acatamiento de las medidas sobre la protección en el trabajo.

También constituyen principios la responsabilidad legal de los trabajadores diferenciados según su actividad; y la responsabilidad político-moral de los trabajadores y las relaciones de cooperación, porque los trabajadores están obligados a fomentar y mantener la seguridad propia y la de los restantes miembros del colectivo.

La Constitución de la República consagra este derecho, consustancial a la sociedad socialista, al establecer que el Estado garantiza el derecho a la protección, seguridad e higiene del trabajo, mediante la adopción de medidas adecuadas para la prevención de accidentes y enfermedades profesionales.

El trabajador que sufre un accidente en el trabajo o contrae una enfermedad profesional, tiene derecho a la atención médica y a subsidio o jubilación en los casos de incapacidad temporal o permanente para el trabajo.

El Código de Trabajo, Ley No. 49, de 1984; la Ley No. 13, de 1977; y diversos decretos leyes y decretos, unidos a diferentes resoluciones dictadas por los organismos rectores de la seguridad y salud del trabajo, entre ellos la Central de Trabajadores de Cuba (CTC), conforman la legislación vigente sobre esta importante esfera.

ALGUNAS PARTICULARIDADES DE LA LEGISLACIÓN

Los principios antes enunciados tienen el apoyo de varias particularidades que son muy comunes en el trabajo cotidiano.

- El Estado garantiza mediante la planificación y el financiamiento de la economía nacional, los recursos necesarios para garantizar condiciones de trabajo seguras e higiénicas.
- Las administraciones son responsables de garantizar condiciones seguras e higiénicas de trabajo y de mejorarlas sistemáticamente, así como de cumplir las regulaciones relativas a la materia.
- Los trabajadores tienen los deberes y derechos que se enumeran en la Ley y disposiciones complementarias.
- En toda construcción, modificación y ampliación de locales, así como en la fabricación e instalación de equipos y maquinarias deben observarse los requisitos de seguridad y salud.
- La mujer debe disponer de condiciones adecuadas para su participación en el proceso laboral; la gestante o con hijos de hasta un año y la embarazada que debido a su estado se vea impedida de continuar realizando sus labores, son objeto de un tratamiento especial.
- Los jóvenes menores de 15 años no pueden ser admitidos al empleo, y los de 15 y 16 años pueden emplearse en casos excepcionales, como aprendices, previo el cumplimiento de los requisitos establecidos al efecto y en condiciones especiales de protección.
- Al trabajador que por causa de enfermedad o accidente sufra una reducción de su capacidad laboral, se le adiestra, recalifica y se le ofrece un empleo adecuado y si el salario del nuevo puesto es menor que el anterior, recibe una pensión compensatoria, conocida como pensión por invalidez parcial.
- A los trabajadores afectados de una determinada patología, se les modifican sus condiciones de trabajo, si el tratamiento que se les indique requiere de tal medida.

- El trabajador que racionalmente estime amenazada su vida por no haberse adoptado las medidas adecuadas de seguridad, tiene derecho a no laborar en su puesto de trabajo hasta tanto se eliminen los riesgos existentes.

Ante los accidentes del trabajo y enfermedades profesionales y sus secuelas, se impone una gestión preventiva en la cual la Central de Trabajadores de Cuba y sus sindicatos tiene un papel preponderante, a fin preservar la integralidad física y mental de la principal riqueza del país, sus mujeres y hombres de trabajo.

Constitución de la Republica de Cuba. Derecho Laboral

Capítulo VII

Derechos, deberes y garantías fundamentales

Artículo 45o.- El trabajo en la sociedad socialista es un derecho, un deber y un motivo de honor para cada ciudadano.

El trabajo es remunerado conforme a su calidad y cantidad; al proporcionarlo se atienden las exigencias de la economía y la sociedad, la elección del trabajador y su aptitud y calificación; lo garantiza el sistema económico socialista, que propicia el desarrollo económico y social, sin crisis, y que con ello ha eliminado el desempleo y borrado para siempre el paro estacional llamado "tiempo muerto".

Se reconoce el trabajo voluntario, no remunerado, realizado en beneficio de toda la sociedad, en las actividades industriales, agrícolas, técnicas, artísticas y de servicio, como formador de la conciencia comunista de nuestro pueblo.

Cada trabajador esta en el deber de cumplir cabalmente las tareas que le corresponden en su empleo.

Artículo 46o.- Todo el que trabaja tiene derecho al descanso, que se garantiza por la jornada laboral de ocho horas, el descanso semanal y las vacaciones anuales pagadas. El Estado fomenta el desarrollo de instalaciones y planes vacacionales.

Artículo 47o.- Mediante el sistema de seguridad social, el Estado garantiza la protección adecuada a otro trabajador impedido por su edad, invalidez o enfermedad. En caso de muerte del trabajador garantiza similar protección a su familia.

Artículo 48o.- El Estado protege, mediante la asistencia social, a los ancianos sin recursos ni amparo y a cualquier personal no apta para trabajar que carezca de familiares en condiciones de prestarle ayuda.

Artículo 49o.- El Estado garantiza el derecho a la protección, seguridad e higiene del trabajo, mediante la adopción de medidas adecuadas para la prevención de accidentes y enfermedades profesionales.

El que sufre un accidente en el trabajo o contrae una enfermedad profesional tiene derecho a la atención médica y a subsidio o jubilación en los casos de incapacidad temporal o permanente para el trabajo.

Artículo 51o.- Todos tienen derecho a la educación. Este derecho esta garantizado por el amplio y gratuito sistema de escuelas, seminternados, internados y becas, en todos los tipos y niveles de enseñanza, y por la gratuidad del material escolar, lo que proporciona a cada niño y joven, cualquiera que sea la situación económica de su familia, la oportunidad de cursar estudios de acuerdo con sus aptitudes, las exigencias sociales y las necesidades del desarrollo económico-social.

Los hombres y mujeres adultos tienen asegurado este derecho, en las mismas condiciones de gratuidad y con facilidades específicas que la ley regula, mediante la educación de adultos, la enseñanza técnica y profesional, la capacitación laboral en empresas y organismos del Estado y los cursos de educación superior para los trabajadores

LEY N°49

1) *Ley núm. 49, de 28 de diciembre de 1984, por la que se promulga el Código de Trabajo. (Gaceta Oficial, 23 de febrero de 1985, núm. 2, pág. 17)*

CAPÍTULO X. - CAPACITACIÓN TÉCNICA

Sección I - Disposiciones generales

Artículo 226. La administración de las entidades laborales realiza actividades de capacitación técnica de los trabajadores, a fin de dotarlos de los conocimientos teóricos y prácticos necesarios para desempeñar adecuadamente una ocupación determinada, en correspondencia con las necesidades que el desarrollo del país demanda y en

armonía con el derecho de los trabajadores a su superación.

Artículo 227. La administración de las entidades laborales, con colaboración de la organización sindical respectiva, debe cumplir, entre otras, las obligaciones y funciones siguientes:

- a) capacitar a sus trabajadores de acuerdo con las necesidades que plantean sus planes anuales y perspectivas de desarrollo;
- b) incluir las actividades relacionadas con la capacitación y su aseguramiento en el plan técnico-económico;
- c) organizar los cursos que debe desarrollar tomando como base los diversos modos de formación que establece la ley;
- ch) garantizar la base material de estudio que se requiere para los cursos que desarrolla;
- d) propender a la elevación del nivel cultural y técnico de los trabajadores,

Sección II. - Contrato de trabajo en condiciones especiales de aprendizaje

Artículo 228. El personal sin vínculo laboral se incorpora a los cursos de capacitación técnica que se realizan en las entidades laborales mediante un contrato de trabajo en condiciones especiales de aprendizaje.

Las entidades laborales podrán excepcionalmente concertar contrato de aprendizaje con los adolescentes de catorce años, sólo cuando éstos sean autorizados a ello por las autoridades competentes, para trabajos apropiados a su desarrollo físico y mental y en condiciones en que no impidan la educación de éstos.

Este contrato se concierta por escrito y por el término fijado para el curso, entre la entidad que brinda la capacitación y la persona que la recibe.

Artículo 229. A los trabajadores que se incorporan a los cursos de capacitación técnica se les confecciona un anexo a su contrato de trabajo en el que constan los nuevos elementos de su relación laboral.

Artículo 230. Los trabajadores y las personas sin vínculo laboral sujetos a contratos de trabajo en condiciones especiales de aprendizaje, que por las diferentes vías de capacitación técnica se preparan con el fin de adquirir los conocimientos teóricos y prácticos para el desempeño de una ocupación determinada, son remunerados en la forma especial establecida en la ley.

Artículo 231. La relación establecida mediante el contrato de trabajo en condiciones especiales de aprendizaje o por anexo al contrato de trabajo termina por las causas siguientes:

- a) cumplimiento del término o de los objetivos del curso;
- b) iniciativa de cualquiera de las partes;
- c) movilización para el cumplimiento del servicio militar activo.

Artículo 232. El contrato de trabajo en condiciones especiales de aprendizaje o el anexo al contrato de trabajo puede terminar por iniciativa de la entidad laboral, por las causas siguientes:

- a) ineptitud del sujeto para capacitarse;
- b) falta de idoneidad de la persona;
- c) aplicación de la medida disciplinaria de separación del curso;
- ch) extinción de la entidad laboral, cuando no exista la subrogación por cualquier otra;
- d) privación de libertad y otras ausencias que por cualquier causa afecten el rendimiento docente normal;
- e) otras causas previstas por la ley.

Sección III. - Facilidades a los trabajadores que estudian en la educación superior

Artículo 233. Los trabajadores que estudian en la educación superior en cursos regulares, pueden obtener como facilidad para realizar esos estudios el número de días de licencia al año que según las distintas especialidades regula la ley, con derecho a recibir en concepto de préstamo el importe de los salarios correspondientes a esos días o a que los referidos días se les concedan como de licencia sin sueldo.

La administración de la entidad laboral, con respecto a los trabajadores que están acogidos a cualquiera de las dos variantes de facilidades antes expuestas, debe programar a partir de la solicitud de los interesados la concesión parcial de las vacaciones anuales pagadas de acuerdo con las necesidades de la docencia.

Artículo 234. En ambas opciones de licencia los días dejados de trabajar por este concepto acumulan tiempo a los efectos de las vacaciones anuales pagadas.

En casos excepcionales, los trabajadores pueden ser relevados de sus labores para dedicarse a realizar estudios de educación superior en cursos diurnos, caso en el cual perciben un estipendio no reintegrable. La ley regula las condiciones para el

otorgamiento de este beneficio.

POLITICAS DE EMPLEO

1- Resolución 9/07: En pos de un mejor adiestramiento laboral

La experiencia en la aplicación del adiestramiento laboral, las irregularidades y deficiencias de las administraciones al respecto, la necesidad de adecuarlo a la política laboral y salarial actual, y la conveniencia de perfeccionar la atención y preparación de los recién graduados, motivaron que el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) emitiera la Resolución No. 9, que entrará en vigor el próximo primero de abril.

No resulta ocioso reiterar que el adiestramiento laboral persigue como objetivo la adaptación de los recién graduados universitarios y de técnicos de la Educación Media Superior y de la Educación Técnica Superior, a su nueva condición de trabajadores, complementar su formación técnica y laboral, y ofrecerles todas las posibilidades para su mejor desempeño profesional e integración a los colectivos. Se cumple dentro de los tres años establecidos para la prestación del servicio social, durante el cual el recién graduado es ubicado en un lugar donde sea necesario.

La Resolución No. 9/07, Reglamento sobre el tratamiento a los recién graduados durante el período de adiestramiento laboral, es aplicable en todas las entidades, las cuales han de garantizar su formación integral; asegurar su participación en actividades de postgrado; complementar su formación con prácticas relacionadas con su perfil profesional; motivarlos en el trabajo, y conocer las cualidades, posibilidades y perspectivas para su definitiva ubicación. En ello radica, precisamente, el hecho de que el adiestramiento constituya una necesidad, no una opción.

A diferencia de anteriores resoluciones, que solo contemplaban los cargos técnicos, la actual se extiende a los trabajadores administrativos, de servicios y operarios.

Tiempo de adiestramiento según las especialidades

De acuerdo con la información ofrecida por el ingeniero Mario Miranda Márquez, director de Formación y Desarrollo del MTSS, para los cargos técnicos la duración será de hasta dos años. Sin embargo, si durante las evaluaciones trimestrales se determina el cumplimiento satisfactorio de los objetivos propuestos, transcurrido el primer año el jefe de la entidad, asesorado por el comité de ingreso, puede dar por concluido el adiestramiento y ubicarlo en un cargo para esa categoría ocupacional, no sin antes realizar la evaluación final del plan individual.

Lo anterior es válido para quienes accedieron a la enseñanza superior mediante la Orden No. 18 del Ministro de las FAR. Estos solo están exceptuados de cumplir el servicio social, porque este les es computado por los dos años de servicio militar activo y el cursado en el preuniversitario militar donde fueron preparados para su ingreso en la universidad.

Con relación a los egresados que se preparan para cargos administrativos, de servicios y de operarios —dijo—, el adiestramiento será de hasta un año y podrá concluir a los seis meses si se dan las condiciones anteriormente explicadas.

Cuando el recién graduado se vincula a una entidad laboral en un cargo técnico después de cumplir el servicio militar activo o de concluir el servicio social en las Fuerzas Armadas Revolucionarias (FAR) o en el Ministerio del Interior (MININT), el adiestramiento laboral será por un término de seis meses en el mismo cargo. En casos excepcionales y en dependencia de la complejidad de este, el período podrá extenderse por seis meses más, lo cual se acordará con el interesado, precisó.

Cuantía del estipendio

Los recién graduados en adiestramiento laboral no reciben salario, explicó Miranda,

sino el pago de un estipendio establecido en la legislación vigente, con cargo al presupuesto de capacitación de la entidad.

Si este período se extiende por causas ajenas a él, se le incrementarán 40 pesos si es de nivel superior, y 25 a los técnicos medio.

Los graduados de cursos para trabajadores y de las diferentes modalidades de la Educación Superior y Técnica Profesional vinculados a una entidad, y que carecen de los conocimientos y habilidades prácticas para el cargo a que aspiran, realizarán el adiestramiento laboral con el tratamiento salarial siguiente: recibirán el estipendio establecido por la legislación laboral vigente si el salario que percibían es inferior a este, o continúan con el que recibían si es superior al fijado.

La resolución señala el derecho de los recién graduados en adiestramiento a recibir todos los pagos adicionales y estimulaciones aplicados en la entidad; el del interés económico social; por trabajar en turnos rotativos; condiciones laborales anormales; medidas complementarias para el fortalecimiento de la contabilidad y el control interno del sistema contable u otros contemplados en la legislación vigente, con excepción de los 30 pesos establecidos para los cargos técnicos.

A los procedentes del servicio militar activo o que han cumplido el servicio social en las FAR o en el MININT, se les abona el salario del cargo técnico, administrativo, de servicios o de operario que ocupan y en el cual se preparan.

La única disposición especial de la resolución excluye de lo reglamentado en ella a los que se destinan a funciones docentes, de investigación, artísticas y periodísticas; los egresados de centros del sistema nacional de salud; los incorporados seleccionados para la reserva científica, y los que se integran a actividades o ramas cuya exclusión es aprobada por el MTSS, y que se rigen por regulaciones específicas para esos casos.

Criticas

Un deber, no una opción

Vitales para garantizar el desarrollo económico y social del país y la mejor preparación de nuestro capital humano. Cumplir el período establecido para el servicio social es deber de todo graduado, para retribuir a la sociedad que ha hecho posible su formación. Falta claridad en la comprensión de la Ley 1254/73 entre jóvenes egresados y familiares. La ubicación del recién graduado parte de la selección por las asambleas realizadas en sus respectivos centros, según su evaluación integral y el escalafón. Las administraciones sólo pueden solicitar una reubicación en casos excepcionales, siempre con la aprobación de la dirección de su organismo.

El cumplimiento del servicio social y el adiestramiento laboral de los recién graduados de técnicos medios y universitarios en los últimos años, han presentado dificultades que requieren de urgente solución.

Establecido en 1973 mediante la Ley No. 1254, el servicio social instituye el deber de los graduados universitarios y de técnicos medios de servir a la sociedad durante los tres primeros años de su vida laboral, en el lugar que el Estado determine a partir de sus planes y prioridades de desarrollo, e incluye dentro de este período el adiestramiento laboral como medio de preparación para ocupar posteriormente determinado puesto de trabajo.

Cumplir el servicio social no es una opción, sino un deber y una obligación de los egresados con la sociedad que los formó. Estos aspectos y las dificultades que se afrontan en este proceso son la base de la conversación con Mario Miranda Márquez, Mónica Bello Pérez y Yaritza Jerez Rojas, director y especialistas, respectivamente, de la Dirección de Capacitación y Desarrollo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), la cual, entre otras funciones, establece y controla las políticas de distribución, ubicación, servicio social y adiestramiento laboral de los recién graduados.

“Hay dos problemas que influyen de forma negativa: uno es el desconocimiento de las regulaciones que tienen los muchachos cuando se gradúan y, por lo tanto, o violan o no cumplen lo establecido; y el otro, que hay administraciones que incumplen lo dispuesto”, explica Miranda.

La vida demuestra que el concepto de servicio social no está claro para los muchachos ni para sus familias, pues múltiples cuestiones contribuyeron a desvirtuarlo durante el período especial y provocaron violaciones e incumplimientos, de tal forma que los graduados no sentían ya el compromiso de ir a trabajar adonde el país más lo necesitara.

La progresiva recuperación económica de la nación impone el rescate del servicio social tal y como lo concibe la ley, para lo cual se precisa de la voluntad y comprensión de cuantos intervienen en él, incluidos los padres.

La ubicación de los recién graduados se efectúa a partir de asambleas realizadas en sus respectivos centros, de acuerdo con la evaluación integral y el escalafón elaborados por las direcciones de los politécnicos, la Unión de Jóvenes Comunistas (UJC) y la Federación de Estudiantes de la Enseñanza Media (FEEM), así como de las necesidades de fuerza de trabajo presentadas por los organismos y entidades laborales.

“A esas asambleas se lleva un plan de distribución cuyo contenido son cifras, y a partir de la evaluación integral realizada y el escalafón que ocupan los estudiantes escogen la entidad laboral adonde irán –precisa Miranda. Pero ocurre que una vez destinados a determinado centro no quieren estar en él, o no se presentan a la ubicación dada porque están interesados en permanecer en el colectivo donde realizaron la práctica laboral, sin tener en cuenta que esta sólo es un requerimiento del plan de estudios, pues una vez graduados han de prestar servicio donde el país más los necesite.”

Al respecto, Miranda identifica dos graves problemas: "El primero comienza cuando el recién graduado quiere cambiar el centro adonde fue asignado. El concepto es que debe ir al lugar escogido en la asamblea, lo cual, además, es una necesidad priorizada.

Como no sabe que cumplir los tres años de servicio social es un deber contenido en una ley y que de no hacerlo se le puede invalidar el título, existen casos que no se presentan y quedan desvinculados, categoría inadmisibles en una sociedad como la nuestra. El otro asunto es que las entidades no tienen derecho a autorizar un cambio de ubicación."

"Esto sólo es posible para los casos excepcionales, como enfermedad y cambio de lugar de residencia, u otros muy específicos, con la aprobación del jefe del organismo nacional al cual se subordina la entidad o el funcionario del organismo en quien este delegue para ello. Sin embargo, hay direcciones administrativas de centros que, demostrando un total desconocimiento de lo establecido, emiten cartas de liberación de determinado recién graduado", aclara Mónica.

Miranda precisa que el recién graduado es asignado a entidades específicas de los organismos, a solicitud de estos, y, en caso necesario, es permitido realizar cambios de un colectivo a otro dentro del propio organismo, lo cual se ha de informar a la dirección de Trabajo. Fuera de esto solo puede autorizarlo el MTSS con el consentimiento del organismo al que pertenece la entidad a la cual se asignó el graduado, porque implica una afectación del plan de distribución aprobado. En situaciones como estas el egresado se pone a disposición de la Dirección Provincial de Trabajo, para su reubicación.

Dificultades en el adiestramiento laboral

El adiestramiento laboral forma parte del período establecido para el servicio social. Su

objetivo es preparar al recién graduado técnica y laboralmente con vistas a que esté en condiciones de ocupar determinado cargo o puesto de trabajo.

Aquí también se han presentado problemas, porque hay entidades que al no estar claras de este concepto los liberaban indebidamente una vez finalizada esta etapa, sin concluir aún el tiempo previsto para el servicio social.

El adiestramiento laboral tiene una duración de hasta dos años, en el transcurso de los cuales el recién graduado es objeto de evaluaciones periódicas que permiten conocer cómo avanza en su preparación para ocupar una determinada plaza.

Al respecto, Miranda refiere que, en ocasiones, los centros argumentan que no demandan recién graduados por carecer de plazas para que estos se adiestren. Ese criterio constituye "un error grave de concepto porque, primeramente, en el transcurso del adiestramiento laboral no se ocupa ninguna plaza, sino que se rota por diferentes puestos de trabajo.

Además, los directivos deben tener luz larga y pedir al recién graduado, evaluando que en el futuro algún trabajador se pueda jubilar, o se trate de puestos de trabajo en los cuales fluctúen las personas y se desconoce en qué momento exacto esto ocurrirá, o hayan perspectivas de ampliar sus volúmenes de producción o servicios y van a necesitar personas calificadas para enfrentar esta situación".

El recién graduado llega a una entidad para recibir un adiestramiento laboral acorde a un plan que contiene un grupo de requerimientos: el primero es una buena acogida, es decir, que lo estén esperando, lo reciban, le den una información de toda la entidad y lo presenten a todas las organizaciones, el consejo de dirección y el colectivo laboral, tal como establece la Resolución No. 8 del 2005, Reglamento general de las relaciones laborales.

Los técnicos de nivel medio deben presentarse en sus centros a los siete días

posteriores a la graduación y, por lo general, no lo hacen. Una vez allí se les asignará un tutor que los guíe, y se les elaborará un plan de adiestramiento laboral contentivo de todas las acciones de capacitación necesarias, para que en determinado período pueda cumplir una responsabilidad.

Ese plan se evaluará trimestralmente, señalando al adiestrado los problemas que presenta y cómo se va a enfrentar su solución para que al finalizar el entrenamiento esté realmente preparado. De no ser así, la entidad puede situarlo en una plaza de menor categoría, mandarlo a recalificar o rescindir la relación laboral.

Principales deficiencias

Los especialistas apuntan la existencia de un grupo de deficiencias en el proceso de distribución, ubicación, servicio social y adiestramiento laboral.

En cuanto a la ubicación, estas deficiencias están dadas por la poca participación de los centros afectados en las asambleas destinadas a este fin, y también en ocasiones, por la inasistencia de los estudiantes que se gradúan.

Con respecto a la distribución, afirma la especialista Yaritza, sucede que “las administraciones no envían en tiempo y forma a las direcciones de Trabajo municipales sus necesidades de técnicos medios, o no las entregan y después los jóvenes se aparecen con una carta de solicitud de las entidades que no demandaron, para que cumplan en las mismas el servicio social y el adiestramiento laboral.

“En el caso en que la demanda esté por debajo de la disponibilidad –precisa–, se busca una solución, incluida la opción del estudio como empleo mediante los cursos de Superación Integral para Jóvenes o de reorientación profesional.”

“Las administraciones no se dan cuenta de que se trata del futuro técnico y profesional del país. Hay que sensibilizarse con esta situación, que no es una tarea más, sino una

muy importante para la formación técnica y laboral de una parte estratégica de nuestro capital humano.

Todo está regulado y legislado; lo último al respecto es una circular del Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros que precisa la necesidad de reforzar la atención y preparación de los recién graduados", concluye Miranda.

EL ESTUDIO COMO EMPLEO: EXPERIENCIA UNICA EN EL MUNDO

Un amor en la adolescencia con un fruto pequeño y gritón, truncó el camino de María Elisa hacia la profesión que anhelaba. La joven tuvo que dedicarse al cuidado de su niño y dejar sus estudios en el preuniversitario, a lo cual se sumó la carencia de ingresos propios. Parecía que su vida se iba a sumir en la frustración. Hasta que...

En el año 2001 se puso en práctica en Cuba el nuevo concepto del estudio como empleo, que no tiene precedentes en el mundo: el curso de superación integral para jóvenes.

Esta práctica novedosa ha propiciado que decenas de miles de jóvenes entre 17 y 29 años, desvinculados del estudio y el trabajo, principalmente mujeres, adquieran el nivel de bachiller o puedan acceder a la enseñanza superior, recibiendo una remuneración económica.

Los resultados del 2003 muestran la justeza de esta medida: 107 mil 923 jóvenes matriculados, de los cuales 65 mil 594 son mujeres. Ya para el curso escolar 2003-2004 fueron avalados cerca de 36 mil jóvenes para su incorporación a la educación superior en un grupo de especialidades en las nuevas sedes municipales creadas al impulso de la universalización de la enseñanza, otro novedoso programa que permite el incremento de estudiantes de este nivel en las cercanías de su domicilio.

El concepto del estudio como empleo también se va extendiendo hacia los trabajadores

cuya actividad laboral cesa y no resulta posible su reubicación inmediata, de manera que la opción más indicada para obtener un nuevo empleo consiste en su preparación o calificación durante el tiempo requerido, como se viene haciendo con los trabajadores azucareros o de la industria textil.

En la búsqueda de una mayor eficiencia y debido a la situación existente en el mercado internacional, en el 2002 comenzó la reestructuración de la industria azucarera. Este proceso se realizó no sólo para preservar el capital humano, sino para desarrollarlo, constituyendo una vía para elevar el conocimiento, enriquecer la autoestima de sus trabajadores y contar con un personal de renovada cultura para incrementar la productividad del trabajo.

Los trabajadores cuyas entidades desaparecieron o cuyas plazas fueron amortizadas reciben un tratamiento laboral y salarial que los protege en la reubicación en otras empresas o en la incorporación al estudio como empleo, sin que se reduzcan sensiblemente sus ingresos.

El 20% de los trabajadores azucareros involucrados en esta situación se incorporaron al estudio como empleo y son ejemplo por su rendimiento académico, asistencia y participación en las clases.

PROVINCIA DE MENDOZA

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

INSERCIÓN DE LOS JOVENES MENDOCINOS EN DIFICULTAD.

CONTRATO PRIMER EMPLEO

INFORME FINAL

TOMO II

EXPERTO:

DR. GIANCARLO SPINETTA

COLABORADORES:

DRA. MYRIAM BARDINET

DR. MATIAS CEJAS

LIC. ANDREA NALLIM

CTR. JOSE TOMELLINI

CTR. EMILIO SOTTANO

PROF. CECILIA PAEZ

TOMO II

ÍNDICE TEMÁTICO GENERAL

TOMO II

CAPÍTULO I (SEGUNDA PARTE)	264
3. Estudio comparado sobre la situación (en Latino-América y) en la UE.....	264
4. Realización de encuestas y trabajos de análisis comparativos en el seno de las empresas y en el seno de las universidades, institutos terciarios y asociaciones intermedias educativas, en la Provincia de Mendoza.....	295
CAPÍTULO II	357
Antecedentes legales, las políticas públicas en materia de inserción profesional para los jóvenes, y normativas laborales actuales en la Republica Argentina: conclusión general sobre las evoluciones.....	357
CAPÍTULO III	367
1. Base técnica legal para la formulación de un posible proyecto de ley y estudio respectivo de su factibilidad operativa.....	370
2. Elaboración de un modelo de campaña publicitaria promoviendo la inserción laboral juvenil y de prohibición del trabajo de los jóvenes menores de 15 años.....	401
3. Relaciones institucionales: Vínculos necesarios con OSC, convenios de cooperación, concientización de los jóvenes a su derecho a no trabajar y obligación de asistir a clases.....	433
Conclusiones generales.....	454

ÍNDICE TEMÁTICO DETALLADO

TOMO II

CAPÍTULO I (SEGUNDA PARTE)

EN LA UNIÓN EUROPEA

I. TENDENCIAS MUNDIALES DE EMPLEO.....	264
II. EL CONTEXTO GENERAL EUROPEO DE LOS JOVENES.....	265
II. a. Los jóvenes de 15-24 años en Europa.....	266
II. b. La evolución europea del mercado de trabajo en el cual los jóvenes se sitúan.....	272
III. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EUROPEAS FRENTE A LA INSERCIÓN PROFESIONAL JUVENIL.....	274
III. a. La reforma de los sistemas educativos.....	274
III. b. La mutación del derecho laboral y las políticas de incentivo.....	288

CAPÍTULO II

ANTECEDENTES LEGALES, LAS POLITICAS PÚBLICAS EN MATERIA DE INSERCIÓN PROFESIONAL PARA LOS JOVENES, Y NORMATIVAS LABORALES ACTUALES EN LA REPUBLICA ARGENTINA: CONCLUSION GENERAL SOBRE LAS EVOLUCIONES

I. INTRODUCCIÓN	357
II. CARACTERÍSTICAS DE LOS MODELOS EUROPEOS DE IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	357
II. a. En la fase de elaboración de las políticas públicas.....	357
II. b. Fase de implementación.....	359
II. c. Seguimiento.....	360
II. d. La relación entre el sistema educativo y la busca de trabajo en países de la Unión europea.....	360
III. CONCLUSIONES GENERALES.....	362
III. a. Conclusiones Europa.....	362
III. b. Conclusiones sobre Argentina.....	363
III. c. Conclusiones sobre América latina.....	364

CAPÍTULO III

1. BASE TECNICA LEGAL PARA LA FORMULACIÓN DE UN POSIBLE PROYECTO DE LEY Y ESTUDIO RESPECTIVO DE SU FACTIBILIDAD OPERATIVA

I. INTRODUCCIÓN.....	370
II. BASE TECNICA LEGAL PARA LA FORMULACIÓN DE UN POSIBLE PROYECTO DE LEY.....	371
II. a. Análisis de dispositivos legales utilizados comúnmente en el extranjero.....	372
II. b. Síntesis del marco legal existente en Argentina en la materia.....	376
II. c. Identificación de los vacíos jurídicos en el ordenamiento jurídico argentino (de acuerdo a las necesidades reales estudiadas anteriormente).....	380
II. d. Propuesta de alternativas tendientes a cubrir los posibles vacíos jurídicos identificados.....	382
II. e. Presentación del resultado.....	385
III. ESTUDIO DE LA FACTIBILIDAD OPERATIVA DE LA PROPUESTA.....	395
III. a. Características formales y sustanciales de la propuesta.....	397
III. b. Relación costo / beneficio (económico y social).....	398
IV. CONCLUSIÓN.....	399

**2. ELABORACIÓN DE UN MODELO DE CAMPAÑA PUBLICITARIA PROMOVRIENDO
LA INSERCIÓN LABORAL JUVENIL Y DE PROHIBICIÓN DEL TRABAJO DE LOS
JÓVENES MENORES DE 15 AÑOS**

I. INTRODUCCIÓN.....	401
II. ELABORACIÓN DE UN MODELO DE CAMPAÑA PUBLICITARIA PROMOVRIENDO LA INSERCIÓN LABORAL JUVENIL.....	401
II. a. Análisis comparativo de campañas publicitarias extranjeras en la materia.	402
II. a.1. Europa.....	402
II. a. 2. Sud-América.....	404
II. b. Análisis de las campañas publicas argentinas.....	406
II. c. Propuesta de parámetros por tener en cuenta en la elaboración de una campaña publicitaria para Argentina.....	407
III. ELABORACIÓN DE UN MODELO DE CAMPAÑA PUBLICITARIA DEFENDIENDO LA PROHIBICIÓN DE TRABAJO DE LOS JÓVENES MENORES DE 15 AÑOS.....	408
III. a. Las normativas internacionales y métodos de campañas utilizadas.....	408
III. b. Las normativas del MERCOSUR.....	415
III. c. Las normativas argentinas y métodos de campaña utilizadas.....	421
III. d. Propuesta de parámetros por tener en cuenta.....	421
IV. CONCLUSIÓN.....	422

3. RELACIONES INSTITUCIONALES:
VINCULOS NECESARIOS CON OSC, CONVENIOS DE COOPERACIÓN,
CONCIENTIZACIÓN DE LOS JÓVENES A SU DERECHO A NO TRABAJAR Y
OBLIGACIÓN DE ASISTIR A CLASES.

I. INTRODUCCIÓN.....	423
II. LA NECESIDAD DE CONTAR CON OSC ESPECIALIZADAS.....	424
II. a. El rol de las OSC representantes de la sociedad civil.....	424
II. b. Los efectos de su participación.....	427
II. c. Identificación de OSC y Organismos privados y civiles útiles para la toma de decisión en materia de inserción profesional juvenil en Mendoza.....	431
II. d. Los medios de cooperación.....	441
III. LA CONCIENTIZACIÓN DE LOS JÓVENES A SU DERECHO A NO TRABAJAR Y A IR A CLASE	442
IV. LAS POLÍTICAS DE RESPONSABILIDAD PARENTAL COMO RESPUESTA AL ABSENTISMO DE LOS JÓVENES MENORES DE 16 AÑOS.....	449
V. CONCLUSIONES.....	452
CONCLUSIONES GENERALES.....	454
BIBLIOGRAFÍA.....	457

3. ESTUDIO COMPARADO SOBRE LA SITUACIÓN EN LATINO-AMÉRICA Y EN LA UE (PARTE II)

EN LA UNION EUROPEA

I. TENDENCIAS MUNDIALES DEL EMPLEO.

Según el breve informe del *International Labour Office* (ILO, Oficina Internacional del Trabajo) de enero 2007, a pesar del fuerte crecimiento del PIB en 2006, el desempleo ha aumentado. Ahora bien, la tasa mundial de desempleo está en un 6.3 % en 2006 cuando en 1996 se encontraba en casi 2.5%). Eso confirma la tendencia de los últimos años, a saber que el crecimiento económico no ha logrado traducirse en reducciones significativas del desempleo o de la pobreza de los que trabajan.

A finales del 2006, 2.900 millones de personas mayores de 15 años tenían un trabajo, un 1.6% más que el año anterior, y un 16,6% más que en 1996¹⁴.

En cambio, durante el último decenio, se ha registrado una disminución de la población mundial en edad de trabajar –a partir de los 15 años- que tienen un puesto de trabajo¹⁵. Dicha relación se sitúa en un 61,4 % en 2006, 1,2 puntos porcentuales por debajo de la cifra registrada diez años atrás. Es pertinente subrayar que en la tendencia mundial, la disminución fue mayor entre los jóvenes de 15 a 24 años explicando la disminución de un 51% en 1996 a 46,8% en 2006. Uno de los motivos de tal disminución puede ser la proporción creciente de jóvenes que recibe educación.

Las diferencias de género en la participación de la fuerza laboral son otro indicador de las escasas posibilidades que tienen las mujeres de participar en el mundo del trabajo.

Por último, en cuanto a los sectores mas afectados por los cambios, cabe añadir que la proporción de los servicios sobre el empleo global total creció de un 39.5% a un 40% y, por primera vez, sobrepasó la proporción de la agricultura, al cuál disminuyó de un 39,7% a un 38,7%. En cuanto al sector industrial representó un 21,3% del empleo total.

¹⁴ La información sobre los mercados de trabajo de cada país necesaria para las estimaciones mundiales y regionales se ha obtenidos de la publicación de la OIT (Organización Internacional del Trabajo), indicadores clave del mercado de trabajo, 4ª edición (ICMT), Ginebra 2005.

En América latina y el Caribe, las tendencias ligeramente positivas del mercado de trabajo registradas en los últimos años, son en cierta medida el resultado de tres años consecutivos de crecimiento económico de un 4%. La tasa de desempleo disminuyó minimamente, pasando de un 8.1% a un 8% en 2006.

El mercado laboral ha progresivamente ido transformándose a lo largo de este último decenio. Al opuesto de lo que, razonable y lógicamente, uno puede pensar, el aumento de los beneficios económicos no han generado mayor número de puestos de trabajo, sino más bien, la oferta de trabajo se ha retractado y ha llevado a una ligera disminución. Por otra parte se puede poner de manifiesto que las personas en edad de trabajar prefieren dedicarse a estudiar y formarse en el seno de las instituciones de educación antes de insertarse en el mercado laboral.

Estas dos tendencias están fuertemente conectadas en el sentido que la segunda es la consecuencia de la primera, ya que si el mercado laboral fuese suficientemente abierto, los jóvenes iniciarían a trabajar antes.

Tras haber analizado brevemente las tendencias mundiales en el mercado laboral, pasamos a concentrarnos a analizar, en forma más particular, la situación en los países más desarrollados para hacer frente al desempleo con especial atención a la situación de los jóvenes entre 15 y 30 años.

II. EL CONTEXTO GENERAL EUROPEO DE LOS JÓVENES

La elección de Europa, como objeto de análisis, se debe a dos motivos principales. En primer lugar, las relaciones entre Argentina (país-meta al cual se propondrán alternativas de políticas públicas sobre la base de nuestro estudio final) y el continente europeo tienen una doble calidad: son más fuertes que con otros continentes y son naturales, en el sentido de que la historia, la cultura latina y romana son compartidas,

¹⁵ lo que se conoce como la relación empleo-trabajo.

tanto como las relaciones económicas y comerciales.

En oposición a Europa, encontramos el modelo "ultra"-liberal de Estados Unidos en el cual la intervención del Estado es particularmente limitada especialmente en lo que a políticas sociales se refiere por lo cual, descartaremos el modelo norte-americano.

Francia, Alemania, Suecia y Bélgica serán los países objeto de análisis, puesto que dichos países han conocido graves situaciones de desempleo. Son países que han tenido que adaptarse a transformaciones endógenas (mutaciones sociales, demográficas y culturales...) y han tenido que recurrir a alternativas políticas ajustándose al nuevo contexto económico mundial asegurando la cohesión social mediante políticas de lucha contra el desempleo y notablemente a favor de los jóvenes desempleados.

El estudio de la inserción profesional de los jóvenes en Europa está supeditada al buen conocimiento de la situación social de la población juvenil y del mercado laboral europeo.

Asimismo, proponemos de describir quienes son los jóvenes europeos de 15 a 24 años¹⁶, que proporción de la población representa, si estudian, lo que estudian, cuál es la tasa de desempleo país por país, en un primer lugar (A.).

Y en un segundo lugar pasaremos a describir la evolución europea del mercado de trabajo en el cual los jóvenes se sitúan (B.)

Dada la ampliación de la Unión europea a 27 países, será necesario realizar otra discriminación teniendo en cuenta a países históricos que han conformado la Comunidad Económica Europea desde sus inicios añadiendo la característica de haber desarrollado políticas sociales a favor del empleo juvenil. Asimismo estudiaremos los casos de Francia, Alemania, Suecia, Bélgica, España e Italia.

II. a. Los jóvenes de 15-24 años en Europa

¹⁶ Breve información general sobre el desempleo de los jóvenes en Europa: (Eurostat)

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/pls/portal/docs/PAGE/PGP_PRD_CAT_PREREL/PGE_CAT_PREREL_YEAR_2007/PGE_CAT_PREREL_YEAR_2007_MONTH_03/3-23032007-EN-AP.PDF

En la Unión europea de los 27 Estados miembros (UE27) se puede contar a 78 millones de jóvenes menores de 15 años y 62 millones entre 15 y 24 años, lo cual corresponde al 15,9% y al 12,7% respectivamente a la totalidad de la población. Sin embargo, entre el 2006 y el 2050, se estima que habrá una fuerte disminución de esta parte de la población de 5,5 puntos. Vale a decir que pasaría del 28,6 % en 2006 al 23,1% en 2050).

La población europea, efectivamente, envejece y las tasas de natalidad no son lo suficiente altas para renovar las generaciones.

Como visto más arriba, la proporción de los jóvenes de 15-24 años en los países europeos es relativamente baja comparada con aquella de otros países latino-americanos por ejemplo la cuál supera ampliamente el 15%. En la UE27, el promedio es de solo 12,7% de la población total, en Francia 12,8%, Alemania 11,8%, Bélgica 12,1%, España 11,9%, Italia 10,4% y Suecia 12,4%.

Proporción de la población europea que cumple estudios secundarios:

Los tres cuartos de los jóvenes en la UE27 ha completado por lo menos sus estudios secundarios.

Comparando las partes de la población joven 20-24 años y 24-64 años, se puede afirmar que de los primeros, tres cuartos tienen por lo menos sus estudios secundarios completados, contra solo el 70% para estos últimos. Esta constatación permite afirmar que la educación ha aumentando ampliamente entre los jóvenes europeos de 15-24 años.

La tasa de desempleo de los jóvenes 15-24 años está cerca de los 16.8% ¹⁷, y es el doble de la tasa de desempleo de la población total (7.5%).

Los países que más empleo juvenil tienen, y han tenido, son los Países-Bajos (66,2%) Dinamarca (63,7%) Austria (52,3%) y el Reino-unido (52,2%).

Examinando la relación educación-empleo en Europa, se revelan las causas de la emergencia de nuevas políticas a favor del empleo de los jóvenes en determinados países.

¹⁷ Cifra de enero 2007.

Cabe resaltar la proporción de jóvenes que han completado sus estudios secundarios. Se puede constatar que Suecia, Irlanda, Francia, Bélgica aparecen como los grandes ganadores en términos de política de democratización de la educación para el mayor número. En efecto, respectivamente esos países acusan tasas de educación para los jóvenes de 20-24 años de 87,5%, 85,8%, 82,6% y 81,8%.

En cambio Italia, Alemania y España llegan lejos detrás con una proporción de jóvenes con estudios secundarios terminados de 73,6%, 71,5% y solo un 61,8% para España.

Primera constatación, existen divergencias en la prioridad otorgada a las políticas educativas según el país. Se da mayor importancia al acceso a la educación en los países del primer grupo (Suecia, Irlanda, Francia y Bélgica). En cambio, los países del segundo grupo tienen tasas de educación secundaria más bajas que el promedio europeo, el cual está a 77,5%.

A los fines de completar el análisis de la relación educación empleo, examinemos ahora las tasas de desempleo juvenil de los 15-24 años en enero 2007.

Según las estadísticas de Eurostat, se puede observar que son precisamente los países que más importancia han dado al acceso a la educación quienes asisten a un desempleo juvenil por encima del promedio europeo, es decir superior a 16,5%.

Efectivamente, Francia acusa una tasa de desempleo juvenil de 21,3% (el cuarto más alto de la UE25). Bélgica tiene un 18,8 %. El caso de Irlanda y Suecia constituyen unas excepciones a esta afirmación por distintos motivos. Irlanda está conociendo actualmente un período de grande expansión económica después de largos años de crisis. En cuanto a la Suecia, siempre ha tenido una tasa de desempleo juvenil relativamente baja (a la hora actual, un 10%¹⁸) por sus esfuerzos en la lucha contra el desempleo, la exclusión social y la promoción de la educación obligatoria.

Suecia representa para muchos un ejemplo por su dedicación en apoyar la educación, a pesar de los obstáculos y las dificultades en integrar a una amplia población extranjera

¹⁸ Dato conseguido en el sitio web de la OCDE (Organización de Cooperación y de Desarrollo Económicos)

inmigrante, y por su esfuerzo en integrar a los jóvenes egresados en el mercado del trabajo por políticas publicas específicas que estudiaremos más abajo.

De estos datos, se pueden sacar las siguientes conclusiones: la voluntad política de apoyar el mejor acceso y la ampliación de la educación a la mayor parte de la población no conduce necesariamente a la disminución del desempleo de los jóvenes.

Esta voluntad política debe ser mejor canalizada para responder a las necesidades del mercado del trabajo. Las necesidades en capital humano, para asegurar una mejor productividad, deben responder ante todo a una buena repartición de la población ante la oferta de trabajo. Dicho de otra forma, las empresas no necesitan emplear inevitablemente a personal altamente calificado o con estudios superiores largos para ocupar un puesto que no requiere grandes aptitudes intelectuales.

Parece que haya una inadecuación entre la calidad y el número de los futuros trabajadores con la calidad de los puestos por ocupar en Francia, Bélgica, España e Italia.

Por último, a sostener la teoría de la política positiva y productiva de Suecia en materia de integración e inserción profesional, tenemos a disposición las tasas de empleo por categoría (jóvenes de 15-24 años) en el año 2006.

El promedio europeo de empleo juvenil es de 36,9%. Suecia tiene un 40,7% de empleo, mientras Alemania lo supera con un 42,6% , seguido por España que acusa una tasa de empleo juvenil de 39,4%, Francia con 28,8%, Bélgica con 26,2% e Italia con 25,8%.

Una vez más la Suecia tiene resultados positivos en su trato para el acceso adecuado al mercado laboral puesto que el sistema laboral, legal, social y el contexto económico permiten a los jóvenes trabajar. Es menester afirmar que el sistema sueco ofrece la posibilidad a su población juvenil optar por seguir estudiando (ver las estadísticas de cumplimiento de los estudios secundarios y superiores) o empezar a trabajar.

En segundo lugar, Alemania marca también resultados positivos. Se traducen de las estadísticas, que el sistema alemán es pragmático en cuanto a la orientación de los jóvenes estudiantes. Si bien la tasa de participación en la educación secundaria es mas

baja que la del promedio europeo, los jóvenes alemanes tienen una muy alta tasa de empleo. Por consiguiente, podemos afirmar que existe una relativa buena adecuación entre el sistema educativo alemán y las necesidades del mercado de trabajo y las exigencias económicas. En nuestro análisis país por país podremos analizar en forma más aguda el sistema educativo alemán. Ese constituye cada vez más un modelo para los países europeos en busca de una solución para contraer el desempleo juvenil.

En cuanto al caso francés, partiendo de la constatación que la población juvenil estudiante es cada vez más numerosa, se puede llegar a explicar la alta tasa de desempleo juvenil. Es cierto que los estudios en Francia tienden a ser más largos y ofrecen numerosos Master y postgrados a los cuales se dirigen los jóvenes estudiantes, obviando hasta los 28 años el inicio de una experiencia profesional. Culturalmente, los franceses tienden a considerar que es mejor terminar sus estudios y dedicarse a ellos antes de tomar un trabajo en el seno de una empresa.

Bélgica conoce aproximadamente los mismos fenómenos que Francia, a saber que tiene una gran parte de su población joven estudiando y una parte débil de su población empleada.

España, por su lado, representa un caso especial puesto que tiene tasas de cumplimiento de educación secundaria relativamente bajas con respecto al nivel europeo, conoce una tasa alta de desempleo

El tercer punto que parece oportuno estudiar es la repartición de los estudiantes europeos según las carreras universitarias.

Según la misma fuente de información comunitaria (europea) resalta que en el 2004 un quinto de los estudiantes europeos en la UE27 se egresan de carreras en administración de empresas, 14% en salud y protección social, 13% en ingeniería, 11% en educación y ciencias humanas y artes, 10% en ciencias sociales y periodismo y ciencias, matemáticas e informática, 6% en derecho, 4% en servicios y solo 2% en agricultura y veterinaria.

Más de la mitad de los países europeos ven a estudiantes egresarse en Business Administration.

En cambio, en Bélgica, Dinamarca, Alemania, Italia, Suecia y Reino Unido se estudia más salud y protección social. Suecia tiene un cuarto de su población estudiantil que se interesa a este tipo de carrera y casi un 20,1% en ingeniería, manufactura y construcción. Este interés por los estudios de la salud puede encontrar una explicación en el hecho que, desde décadas, el país escandinavo desarrolla políticas sociales muy avanzadas, con especial hincapié sobre la educación y la calidad del sistema de salud y de asistencia pública. El mismo ha sabido desenvolver políticas publicas pioneras en el mundo con respecto a la protección del trabajador, de las familias, de los jóvenes y de los mas desfavorecidos a través de una política activa de redistribución de las riquezas nacionales a favor de la igualdad entre los ciudadanos y para colmar las brechas sociales que la economía, la inmigración u otros pueden generar. Asimismo, parece natural que los estudiantes se orienten hacia carreras donde son concientes que encontraran una estructura profesional de acogida.

En el caso de Francia, una vez más, las cifras demuestran que un 21,5% de los estudiantes egresados han estudiado una carrera de Business Administration, seguido por los ingenieros. Trasladando esta realidad al contexto laboral, cabe preguntarse por que hay tanto desempleo juvenil cuando el cuarto de la población se ha preparado universitariamente a trabajar en una empresa o a crearla uno mismo? Esta interrogación no es nueva para quien ha podido visitar o vivir en Francia. Ha suscitado muchas inquietudes y traduce el hecho que las políticas públicas en materia de inserción profesional de los jóvenes han sido un fracaso, ya, que se limitaron a abracar y regular el sistema educativo. Los gobiernos de los años 77 hasta 1995, durante la Presidencia de François Mitterrand, supieron reglamentar el mercado del trabajo, ofreciendo mejoras

en las condiciones generales del empleado, mediante el aumento del SMIC¹⁹, la creación del RMI²⁰, las ayudas a los desempleados.

Sin embargo, esas mejoras no abarcaron la realidad de desempleo juvenil.

La estrategia de Lisboa (acuerdo a nivel intracomunitario de la Unión europea), a principios del 2000, ha permitido a los países tomar conciencia de la importancia de luchar determinadamente contra el desempleo conjugado en todas sus variantes: desempleo de las personas mayores de 50 años, de las mujeres, de los discapacitados, de los jóvenes. Parece que gracias a este dispositivo europeo, los Estados miembros de la Unión europea se ha visto vinculados con este objetivo y han empezado a reconsiderar sus políticas.

Recién, en Francia el Estado ha propuesto de estudiar otras medidas y políticas que acompañan los objetivos educacionales para luchar eficazmente contra el desempleo juvenil a través de políticas públicas específicamente para favorecer la inserción profesional y luchar contra las desigualdades sociales frente al empleo.

II. b. La evolución europea del mercado de trabajo en el cual los jóvenes se sitúan

En Francia: estudio histórico, político y jurídico y análisis comparativo

Ha sido un contexto de crisis económica y de alto desempleo de los jóvenes en los años 80 y 90. Después de la "crisis del petróleo", caracterizada por el aumento abrupto de los precios del petróleo en la década del 70, las economías capitalistas iniciaron un proceso de reestructuración y "deslocalización" nacional de la industria, en busca de mano de obra mas barata. La reducción de la tasa de expansión económica y la reestructuración empresarial produjeron un aumento del desempleo y del empleo precario de gran magnitud, hecho que afecto, fundamentalmente, a los jóvenes en edad de ingresar en el mercado de trabajo.

¹⁹ SMIC : *Salairé Minimum Interprofessionnel de Croissance* : (Salario Mínimo interprofesional de Crecimiento), es el salario mínimo por debajo del cual ningún trabajador puede ser remunerado. El mismo esta reevaluado cada año (el 1ero de julio) así como cuando se constata un inflación significativa.

²⁰ RMI : *Revenu Minimum d'Insertion* : Ayuda social estatal destinada a las personas en edad de trabajar, sin recursos o que tienen recursos inferiores a un mínimo establecido por decreto.

Francia ha conocido una tasa de desempleo que llegó hasta el 12% de la población activa. La parte de la población que más ha sufrido las consecuencias de las dificultades económicas atravesadas por el país fueron las personas mayores de 50 años, las mujeres, que siempre han sido menos representadas en el mercado laboral y los jóvenes estudiantes y egresados.

Es muy palpable la situación de los jóvenes menores de 30 años. Los jóvenes franceses, hombres y mujeres, como en la mayoría de los países europeos, realizan estudios cada vez más largos (carreras de grado y de postgrado), tienden por consiguiente a querer especializarse en una materia con la esperanza de conseguir un trabajo ulteriormente.

El sistema educativo francés no ofrece puentes que agilicen el acceso al mercado del trabajo, pues la enseñanza queda muy teórica y privilegiada, a nivel del secundario y en las universidades, la transmisión de conocimientos teóricos y una cultura general tanto defendida por los grandes pensadores del Renacimiento (siglo XIV). La frase de Montesquieu “mejor tener una cabeza bien hecha que no bien llena” sigue vigente en el diseño de las políticas públicas en materia educacional.

Salvo las escuelas (privadas) que proporcionan conocimientos teóricos y prácticos, en la mayoría de los países europeos de origen latina (Francia, España, Italia...), a nivel de postgrado, las universidades no responden de manera adecuada a las realidades del mercado laboral.

Desde el punto de vista del mercado laboral, tales han sido las dificultades económicas y el peso de la intervención del estado sobre el plan de los impuestos dirigidos a sostener el estado de “providencia” (*Welfare State / Etat de Providence*) y la Seguridad social de los trabajadores, que las mismas se han visto apremiadas en reducir los costos fijos de cualquier manera. Asimismo, pocas son las empresas en haber contratado nuevo personal con los fines de reducir los gastos.

Además, la tendencia demuestra que las empresas se niegan en contratar a nuevos empleados con contratos de duración determinada por la rigidez del sistema en el caso de despedir al empleado (justificativos legales, riesgo de juicios, indemnizaciones legales...).

En tercer lugar, emplear a una persona altamente cualificada supone y exige que su remuneración sea proporcional a su nivel de estudios y a su experiencia profesional. Por consiguiente, las empresas vacilan a la hora de contratar a un joven que hoy en día sale de un MBA realizado de Boston por ejemplo.

Por consiguiente, se ha podido observar claramente que las empresas recurren por consiguiente a los pasantes, generalmente, jóvenes egresados de las Universidades o de institutos de educación superior privadas, ocupando puestos a responsabilidad de ejecutivo pero bajo el marco legal de trabajo de un pasante.

El valor (profesional) de tal tipo de pasantía se justificaría por el hecho de que el pasante tiene la oportunidad de aplicar sus conocimientos a la realidad laboral, de adquirir experiencia (tan valorada en Francia), de realizar contactos profesionales, conocer los mecanismos y métodos reales del trabajo, de aprovechar de tal o cual experiencia para encarar otros proyectos del mismo índole.

III. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EUROPEAS FRENTE A LA INSERCIÓN PROFESIONAL JUVENIL

III. a. La reforma de los sistemas educativos

La educación secundaria europea transita un proceso de profundas transformaciones. Las primeras reformas de los años 60 aumentaron en muchos países el período de escolarización obligatoria, como respuesta a una doble presión: político-social (con el objetivo de democratizar el acceso a la educación; económica (para responder a la demanda creciente de mano de obra mas calificada. Ello obligo a cambiar la estructura del sistema y, para el caso del primer ciclo de la secundaria, fue el comienzo de un proceso de cambios que continua en la actualidad.

Posteriormente, en la década de los años 90, otra serie de reformas dirigidas a la secundaria superior tuvo como objetivo facilitar la universalización del acceso a dicho nivel educativo.

Actualmente, la educación secundaria es objeto de variadas críticas por parte de

padres, estudiantes, prensa, políticos y empresarios. Son muchos los que aluden a la caída de los estándares de calidad. A veces, se la responsabiliza del alto nivel de desempleo de los jóvenes, alegando una supuesta inadecuación para el mundo del trabajo. Según algunos es elitista en sus contenidos y en su organización, y no favorece el desarrollo de una cultura común. Últimamente, también se la señala como responsable de la falta de integración social de algunas categorías de jóvenes, así como de las conductas de violencia.

En la actualidad, los países europeos enfrentan problemas y desafíos semejantes. Las acciones implementadas como vía de solución evidencian tendencias comunes, como también grandes divergencias.

Al respecto, el objetivo de este análisis es presentar la organización de la educación secundaria en Europa y los esfuerzos de los países para universalizar la educación secundaria. Evidentemente, no resulta posible presentar el sistema educativo de todos los países europeos. Cada uno tiene un sistema diferente y una estructura específica que refleja su historia, su tradición cultural y social, su organización política, y sus características económicas. Es interesante subrayar que ni la globalización ni la integración europea han logrado tener un impacto real en las estructuras educativas.

En primer lugar, se presenta el contexto de las reformas y de los grandes desafíos que dichas reformas intentan enfrentar. Segundo, se registran las grandes tendencias en la organización de la educación secundaria (en el primer ciclo y luego en el segundo ciclo). Tercero, se analiza la estructura de los sistemas educativos de Francia, Alemania y Suecia, países cuyos modelos educativos secundarios revelan opciones bastante diferentes.

El contexto de las reformas debida a la crisis económica a y la globalización, es bastante conocido.

Las tasas de desempleo, en el año 1996, entre los jóvenes de 15 a 24 años llegaron a niveles muy altos (como lo vimos mas arriba)

La amplitud y la persistencia de este fenómeno de desempleo juvenil han influido fuertemente sobre las políticas educativas de los países europeos a nivel de la secundaria. Se tomaron muchas medidas para que los jóvenes no quedaran fuera del

sistema educativo sin tener por lo menos una calificación profesional. Se abrieron las puertas de la educación secundaria superior y se diversificaron las ofertas. Como las tasas de desempleo eran más bajas en Alemania que en otros países, en muchos de ellos se impulsó el aprendizaje según el modelo del *Sistema Dual* y la formación en alternancia.

La globalización, al igual que las innovaciones tecnológicas, viene modificando profunda y continuamente el mundo laboral. La estructura del empleo ha cambiado pero también la organización del trabajo.

Todos estos cambios tienen consecuencias muy importantes para la educación. Por una parte, la juventud debe prepararse para entrar en un mundo y en un mercado laboral que cambian muy rápidamente. La formación que debería recibir un joven tendría que permitirle adaptarse a nuevas situaciones, tanto en su vida personal como en su trabajo; la flexibilidad y el "aprender a aprender" (la formación a edad adulta) son actualmente competencias fundamentales. Por otra parte, las competencias que hoy se exigen son bastante diferentes a las que se demandaban tradicionalmente.

En la actualidad, se enfatizan las siguientes capacidades: pensar de manera autónoma o estratégica; resolver problemas (incluso los propios); comunicarse de manera efectiva en varios idiomas; negociar, vivir y trabajar con los otros (de la misma cultura o con culturas ajenas). Normalmente, muchas de estas competencias se adquieren en los procesos educativos de la enseñanza secundaria y superior.

Debido al alto nivel de desempleo juvenil, la secundaria completa es ahora el nivel mínimo requerido por los empresarios europeos para el acceso a un trabajo razonablemente estable. Quienes carecen de estos estudios corren el riesgo de caer en el desempleo o de obtener solamente un empleo precario.

Las reformas, en las condiciones de desarrollo económico, tecnológico, social y político de los países de la Unión Europea, tendrían que dar respuesta a un conjunto de desafíos, instrumentando una serie de acciones entre las que pueden destacarse las siguientes:

-Aumentar la participación de los jóvenes en la educación, procurando que todos finalicen la secundaria, como también que puedan acceder a estudios pos-secundarios²¹.

-Introducir nuevas materias y competencias en los programas para procurar que todos los jóvenes potencien la capacidad de comunicación, incorporen los conocimientos científicos y tecnológicos, desarrollen las capacidades para la utilización de los nuevos medios de comunicación e información (ITC), se formen para el desempeño de la ciudadanía.

Implementar políticas para abatir el fracaso escolar y reducir las desigualdades (tanto en la participación como en los logros educativos).

Formar conjuntamente para el desarrollo personal; la vida profesional, el ingreso a un nivel educativo superior²².

En la mayoría de los países de Europa, la educación secundaria está estructurada en dos ciclos.

El primer ciclo forma parte de la educación obligatoria, o de la educación de base. El segundo ciclo esta diversificado en ramas -general, técnica y profesional-, o en diversas formas de enseñanza -formación escolar, formación parcial en la escuela, parcial en una empresa-. Tal como lo observamos mas arriba, un alto porcentaje de los estudiantes europeos llega al final de la secundaria, aunque siguiendo caminos diferentes.

Otro hecho a destacar es que los estudiantes permanecen en la escuela secundaria hasta una edad mas avanzada que antes. En Suecia, Alemania, Francia y los Países Bajos, mas del 85% de los jóvenes de 17 años de edad está matriculado en la escuela secundaria.

Los alumnos ingresan a la educación secundaria siendo niños (entre los 11 y los 12 años) y egresan ya adultos. La educación secundaria desempeña un papel fundamental, no solo en términos de enseñanza, sino también como agente de

²¹ dado que los años adicionales son los que otorgan mas oportunidades (OCDE, 2000).

²² ya que un numero creciente de jóvenes continua estudiando después de la secundaria

socialización, y en cuanto al posicionamiento que adopte frente a las experiencias y a los valores del mundo adolescente, factores que también deben ser tenidos en cuenta por las reformas.

Organización de la educación secundaria: tendencias en el 1er. ciclo

En todos los países, el primer ciclo de la educación secundaria forma parte de la educación obligatoria, y sus objetivos, también similares, pueden ser enunciados sintéticamente:

- formar mediante un conjunto de conocimientos, competencias y valores comunes.
- preparar para la vida adulta y la ciudadanía responsable.
- favorecer la integración social a través de la transmisión de una cultura común.
- desarrollar competencias científicas y de comunicación.

Las asignaturas de carácter obligatorio son prácticamente las mismas en todos los países europeos: lengua materna, literatura, uno o dos idiomas extranjeros, ciencias sociales (historia y geografía), ciencias, matemáticas, tecnología, música y artes, y deporte. Existe una cierta flexibilidad curricular, a través de opciones que pueden realizar los alumnos. En cuanto a las estructuras, las diferencias son más grandes. En términos generales, existen tres modelos de organización del primer ciclo.

El primer modelo es de escuela única, y abarca la totalidad de la educación obligatoria. En principio, los alumnos no tienen que cambiar de establecimiento antes de terminar su educación básica de 9 o 10 años. Suecia, Finlandia, Dinamarca son algunos de los países que optaron por este modelo.

El segundo modelo desarrolla el ciclo único en establecimientos diferentes de los de las escuelas primarias. Francia, España, Italia y el Reino Unido están en esta categoría. En Inglaterra, el 85% de los adolescentes estudia en una escuela media integrada o "comprehensiva" pero los demás (un 15%) lo hacen en otro tipo de escuelas: escuelas secundarias modernas o escuelas de alto nivel, socialmente muy selectivas (que si bien se denominan "public schools", de hecho son instituciones privadas).

El tercer modelo ofrece un primer ciclo en ramas y establecimientos diferentes, e incluye una orientación al final de la primaria. Cada rama tiene su especificidad y prepara para los diferentes tipos de estudios del segundo ciclo: generales, técnicos o profesionales. El perfil del alumnado es también muy distinto. Alemania, Suiza, Austria y los Países-Bajos son ejemplos de este modelo. El programa es en principio el mismo, sea cual sea la escuela en la que se estudia; y existen posibilidades de cambiar de orientación y de establecimiento.

El segundo modelo, de un primer ciclo integrado en un mismo establecimiento diferente de la primaria, es objeto de muchos debates en los países que lo aplican, lo que se puede ilustrar con el caso de Francia.

En este país, después de cinco años de escuela primaria, los alumnos ingresan en un centro llamado "collège" (colegio) donde cursan 4 grados. El Ministerio de Educación define el currículo. Las familias no tienen posibilidad de escoger el centro escolar; los estudiantes deben asistir al establecimiento más cercano a su lugar de residencia²³.

Las mayores críticas que recibe este modelo se focalizan sobre el funcionamiento del colegio único, planteándose demandas para que se vuelvan a abrir ramas de enseñanza pre-profesional en el primer ciclo.

El tercer modelo, implementado notablemente en Alemania, ha sido criticado por orientar a los adolescentes tempranamente (al cabo de cuatro o seis años) hacia diversas escuelas que tienen estatus distintos, y que preparan para ramas y perspectivas de vida profesional muy diferentes. Sin embargo, los contenidos son casi iguales en los distintos tipos de escuela, y existe posibilidad de "re orientación", en caso de una opción inicial que posteriormente se considere equivocada.

En Alemania existen cuatro grandes grupos de escuelas: la « Hauptschule », la « Realschule », el « Gymnasium » y la « Gesamtschule ».

La Hauptschule, anteriormente la escuela popular, prepara para el ingreso en escuelas profesionales y en el Sistema Dual. En la mayoría de los estados se desarrolla de los

²³ De este modo, se busca favorecer el objetivo de integración social y evitar la existencia de establecimientos educativos segmentados por el origen social de los alumnos.

grados 5° al 9°. Se enseñan las mismas materias que en otras escuelas²⁴.

La "Realschule": comprende los grados 5° al 10, y ofrece mas o menos los mismos cursos que la "Hauptschule", y el mismo número de horas de enseñanza; pero incluye mas posibilidades de opciones que permiten profundizar ciertas asignaturas.

El "Gymnasium" prepara para el segundo ciclo de la escuela secundaria como etapa previa de los estudios en la universidad. Por ello la mayoría de los "Gymnasium" ofrecen cursos de los grados 5° al 13°. En el primer ciclo, el programa formal es el mismo que el de las otras escuelas, pero con unas pocas horas mas de enseñanza (se añade, por ejemplo, un segundo idioma extranjero). La "Gesamtschule" es una escuela polivalente que se introdujo en los años 70 a nivel experimental, pero que con el tiempo se generalizó.

Cabe señalar que este sistema tiene la particularidad que existen posibilidades de cambio de orientación dentro del marco de una red de « puentes » que permiten al alumno el pasaje de una formación a otra, gracias a un mecanismo de equivalencias de diplomas flexible. Sin embargo, estas re-orientaciones no siempre se inclinan hacia el sentido "esperado".

En cuanto a la composición de la matrícula, desde los años 80, la proporción de alumnos del primer tipo de escuelas ("Hauptschule") desciende de manera continua. Al mismo tiempo, aumenta la cantidad de alumnos que ingresa a los "Gymnasium" y "Gesamtschule". Esta situación es consecuencia del cambio producido en las aspiraciones de los alumnos y de sus familias, que los lleva a optar por establecimientos de mas alto estatus. No obstante la proporción de estudiantes en las "Hauptschule" continua siendo bastante alta (31%, en 1998).

Las diferencias entre los diversos modelos, si bien se mantienen, están ahora menos marcadas. De hecho, no hay estudios que demuestren de manera definitiva la mayor eficacia de uno u otro modelo, sobre todo teniendo en cuenta que cada uno de ellos refleja una historia y un contexto socioeconómico bien específico.

²⁴ Las materias enseñadas son el alemán, una lengua extranjera, matemática, física, química, biología, historia, geografía, estudios sociales, artes plásticas, música, deportes, introducción al

Asimismo, en todos los países, el escaso rendimiento estudiantil preocupa a las autoridades. Resulta notorio que, aun en los países que no tienen tipos de escuelas "en paralelo", las diferencias en la calidad educativa y en el perfil del alumnado pueden ser muy acusadas de un establecimiento a otro. Por otra parte, si bien en todos los países existe una cobertura total hasta los 16 años, las diferencias de logros entre estudiantes de la misma edad siguen siendo altas. Se estima que en todos los países de Europa, cuyos estudiantes participaron en los estudios europeos sobre la capacidad de lectura, y en las evaluaciones en ciencias y matemática, la brecha entre los resultados obtenidos por el 25% más competente y el 25% más débil es considerable: equivale a un lapso de 2 a 4 años de educación formal²⁵.

Las causas de este fenómeno son diversas. Unas se vinculan al bajo nivel socioeconómico y cultural de los hogares de origen. Otras se originan en la incapacidad del sistema, de los establecimientos y de los docentes para dar respuesta a ese problema, y para adaptar la propuesta educativa a una población escolar que esta muy estratificada socialmente

En Alemania, la distinción entre educación vocacional y educación general sigue siendo muy marcada. El sistema educativo alemán se caracteriza por un doble rasgo: el primero es la alta proporción de jóvenes que termina la escuela secundaria y que, simultáneamente, logra una calificación profesional; el segundo, la alta calidad de esta formación profesional. Son pocos los estudiantes reprobados, y debido a esta calidad, como al alto nivel de implicación de las empresas en la formación dual, los jóvenes encuentran trabajo mucho más fácilmente que en otros países de Europa. También esta calificación profesional esta bien reconocida en el mercado de trabajo y la diferencia de salarios que brindan algunos años adicionales de educación superior no es tan alta como en otros países. De hecho, y probablemente relacionado con ello, la proporción de la población joven que sigue estudiando al nivel superior (28%) es menor en Alemania que en otros países de la Unión Europea.

trabajo y, a veces, religión)

²⁵(datos de la OCDE, 1997) La variación en las puntuaciones obtenidas en lectura es mayor en Suecia que en Alemania y Francia y, en matemáticas, mayor en Alemania que en Suecia y Francia

El Sistema Dual: Más de la mitad de los estudiantes del segundo ciclo realiza estudios de formación profesional en el conocido Sistema Dual. Esta modalidad tiene como objetivo: brindar una formación profesional de calidad y desarrollar las competencias necesarias para ocupar un puesto de trabajo calificado. La formación, otorgada por las empresas y por la escuela, esta descrita en un plan general de Formación Dual que comprenda la capacitación para el desempeño de numerosas ocupaciones. La situación cambia de un estado, a otro, pero en general el modelo es el siguiente: Después de la "Hauptschule" o de, la "Realschule", los estudiantes ingresan a un ciclo de orientación de un año, y luego comienzan su formación como aprendices en una empresa industrial, de servicio, o en la administración pública. Paralelamente, reciben una formación general y teórica en una escuela profesional. Esta última tiene carácter flexible, pudiendo ser semanal o mensual. La duración total, de los estudios depende de la ocupación para la cual se forma y del "Land"²⁶, pero el promedio se ubica en los 3 años. En cuanto a la evaluación, la escuela profesional, por un lado, y la cámara industrial, por otro, evalúan los resultados de los estudiantes en las distintas pruebas, y, de existir aprobación, otorgan un certificado de "Maestría Profesional". Generalmente, las tasas de aprobación son bastante altas.

El "**Gymnasium**" se ubica en el otro extremo. Constituye un ciclo de tres años que mantiene las características de establecimiento académico que prepara a la elite para ingresar a la universidad. El currículo esta definido a nivel de cada Estado y dc cada establecimiento.

En cuanto al perfil del alumnado, en general quienes cursaron el primer ciclo en el "Gymnasium", así como los mejores estudiantes de las "Realschule", realizan los estudios de segundo ciclo en los "Gymnasium".

No obstante el carácter elitista, ya, señalado, se ha incrementado el numero de; alumnos que ahora ingresa al "Gymnasium" (o una "Gesamtschule") sin tener necesariamente la intención de continuar directamente hacia la universidad. Un porcentaje significativo de los egresados de los "Gymnasium" y de la "Gesamtschule" (15%) entra en el sistema Dual después de terminar el "Gymnasium". Probablemente

²⁶ o Estado Provincial alemán

siguen este camino porque consideran que el aprendizaje en el sistema Dual es la mejor formación para ingresar al mundo laboral. Sin embargo, la importancia de la opción inicial parecería significar que un alto porcentaje de jóvenes considera que el éxito en la vida profesional está asociado con una formación general más profunda.

Las Escuelas Profesionales a Tiempo Completo son instituciones que han cobrado un gran desarrollo. Algunas -que preparan para ocupaciones específicas- dictan cursos a tiempo parcial en el primer año, y en el segundo, a tiempo completo. Pero la mayoría son de tiempo completo ("Fachoberschule"). Su objetivo es otorgar una doble calificación: una de tipo profesional, para entrar directamente en el mundo laboral, y otra, de naturaleza académica.

La mayoría de los egresados de estas escuelas ingresa directamente a las escuelas técnicas superiores ("Fachhochschulen") que preparan técnicos e ingenieros.

La conexión entre las formaciones vocacionales y académicas es escasa. Si bien se han abierto algunos tránsitos, no resultan suficientes.

En cuanto a la composición general de la matrícula del segundo ciclo, se ha incrementado el número de alumnos que aspira a ingresar a la universidad, y que a nivel medio elige una escuela general, y ha disminuido en los últimos años la cantidad de estudiantes que ingresa directamente a la formación profesional. No obstante esta tendencia, en 1998 se registran los siguientes porcentajes: a) 50% de los estudiantes de 18 años estudiaba en el Sistema Dual; b) 19%, en escuelas profesionales a tiempo completo; c) 31% en escuelas generales ("Gymnasium" o "Gesamtschule").

Como respuesta a los nuevos requerimientos del mercado de trabajo se ha incrementado el peso de la formación general y teórica y se ha aumentado la formación que brinda una doble calificación. Los estudiantes aspiran, de manera creciente, a estudiar en ramas de más larga duración, que les abran las puertas de la educación superior. Pero, por su parte, muchas empresas -que están muy acostumbradas a la formación dual- asignan importantes recursos para asegurar la realización de la formación dual en la empresa, así como su buen nivel de implementación. (Las

consecuencias que, en el futuro, tendrán estas orientaciones dispares no son, por el momento, claramente previsibles)²⁷.

En **Suecia**, la tendencia también es hacia doble calificación. No obstante, la organización de la educación es bastante diferente. Desde 1992 la distinción entre la educación general y la educación profesional casi no existe.

En **Francia**, la educación en el segundo ciclo de la educación secundaria está diversificada. Al final del primer ciclo (9° grado) los estudiantes son orientados hacia la educación general y tecnológica o hacia la enseñanza profesional.

La Enseñanza General tiene como objetivo: preparar para los bachilleratos general y/o tecnológico (y, por ende, para la enseñanza superior).

La Enseñanza Profesional se plantea el objetivo de formar a los jóvenes para el mundo del trabajo. Por lo tanto, se orienta hacia la inserción de los alumnos en ocupaciones específicas.

Al cabo de dos años de estudios, otorga el "Certificado de Aptitud Profesional" (CAP), y con un total de tres años, el "Diploma de Estudios Profesionales" (BEP), que habilita para una especialización mas amplia.

Las modificaciones educativas introducidas en los últimos quince años refieren tanto a la educación general como a la educación profesional.

En la Educación General los cambios mas importantes han sido: la reducción en el numero de ramas (actualmente: 3 generales y 5 tecnológicas), una especialización mas tardía y mas progresiva, la introducción de una mayor flexibilidad en el currículo, a través de opciones.

En la Enseñanza Profesional, la reforma mas importante fue la introducción del Bachillerato Profesional, que prepara al mismo tiempo para el trabajo y para el ingreso a la educación superior. Los estudiantes que tienen un CAP o un BRP pueden

²⁷ Las empresas alemanas están acostumbradas a la formación dual y en los países donde operan impulsan el desarrollo de una formación dual similar, como lo hacen en Chile, Brasil y la República Dominicana.

continuar sus estudios durante dos años, lo que los habilita para rendir el examen nacional que otorga el título de "Bachiller Profesional".

Los contenidos de estas formaciones han sido definidos en cooperación estrecha con el mundo laboral. Para completar la formación teórica y práctica, los estudiantes deben pasar un tiempo trabajando en una empresa (al menos 16 semanas durante los dos años); esta actividad práctica integra la formación y constituye condición para la validación.

El Bachillerato Profesional, introducido en 1985, promovió un crecimiento muy rápido de la matrícula en el segundo ciclo de la educación secundaria. Este hecho permitió alcanzar el objetivo de la política educativa de alcanzar una cobertura del 80% para el grupo etario correspondiente al bachillerato.

A pesar de las reformas introducidas en el segundo ciclo, el cambio en la composición social del alumnado ha incidido en la calidad, educativa de este tramo. El ingreso en los liceos generales de un gran sector de jóvenes que registra una importante heterogeneidad social y cultural, cuyos padres no poseen ese nivel de estudios, y que, en el plano educativo, dependen casi exclusivamente de sus profesores (quienes no solo deben formarlos en los conocimientos, sino también en valores, y promover la adquisición de competencias básicas) ha sido un factor determinante de la modificación del perfil sociocultural del estudiantado.

Esta situación obliga al sistema a replantearse el problema de la pertinencia de la organización y de los contenidos de este ciclo educativo. En relación con ello, existen fuertes debates que aluden a los siguientes aspectos:

- Los contenidos: ¿Cómo deberían de evolucionar las disciplinas y los contenidos? ¿Qué peso dar a las opciones para, al mismo tiempo, responder a los diversos intereses de los estudiantes y no sobrecargar los programas? ¿Hasta que punto se pueden reducir los contenidos de los programas y modernizar esos contenidos sin bajar los estándares?

- La pedagogía. Se plantea como utilizar las nuevas tecnologías de la información, de que modo desarrollar los proyectos y los programas individualizados, y cual debe ser el papel de los programas de carácter interdisciplinario.
- La administración. Al respecto, los interrogantes refieren a: ¿Hasta donde debería extenderse la autonomía de los establecimientos, la libre selección entre ellos, y el papel de los directores de establecimientos?

Muchos de los países europeos enfrentan este complejo debate, posiblemente como consecuencia de que las grandes reformas estructurales de los años 60 y 70 fueron reemplazadas por reformas de carácter más focalizado y orientadas significativamente hacia las modificaciones de los currículos y de la gestión administrativa de los sistemas.

Todos los países de Europa atraviesan por un proceso de masificación de la educación secundaria.

El objetivo mayor es: dar a todos los adolescentes y jóvenes una cultura común, transmitirles los conocimientos y las competencias necesarias para vivir en un mundo competitivo y globalizado, prepararlos para el ejercicio de la ciudadanía y para el mundo laboral.

En este proceso, los países europeos enfrentan problemas bastante semejantes, entre los que se destacan la mejora de la motivación del conjunto de los jóvenes cuando tienen intereses y orígenes socioculturales muy diversos, la mejora de la calidad educativa, el superamiento del bajo rendimiento escolar.

Las reformas estructurales de los años 60 y 70 -costosas y difíciles de implementar- parecen haber dejado lugar a reformas de alcance aparentemente más limitado, que tienen que ver con cambios de currículos, y cambios en los sistemas de gestión y administración. Dentro del conjunto de estrategias se pueden identificar grandes

tendencias comunes, pero también una gran diversidad de culturas²⁸ y de opciones políticas.

Estas opciones están resumidas en de la siguiente forma:

- Orientación y especialización temprana o lo más tarde posible
- Promoción de una cultura común para todos u Oferta de una amplia variedad de opciones curriculares
- Promoción de la integración social y de la reducción de desigualdades o Libre selección entre escuelas en competencia para una ocupación específica.
- Preparación para la vida profesional o Para una ocupación específica
- Preparación separada para el trabajo y para ingresar en la universidad o -Preparación simultanea para el trabajo y para ingresar en la universidad
- Promoción de la calidad para todos o Promoción de la calidad de los mejores para mejorar la competitividad de las economías.

La preocupación por la reducción de las desigualdades sociales y culturales propia del momento de las reformas de los años sesenta se mantiene en todos los países; pero, en un mundo cada día mas competitivo la preocupación por mejorar la calidad podría tornarse mas fuerte. Todos los países quieren más calidad.

Tras haber analizado la postura política de algunos países europeos en materia educacional, pasemos a estudiar medidas conjuntas. Dichas medidas o acciones directas han sido necesarias para colmar el alcance limitado de loas políticas en materia educativa, exceptuando el caso de Suecia, la cual ha desarrollado políticas publicas de largo plazo desde décadas.

III. b. La mutación del derecho laboral y las políticas de incentivo.

²⁸ Las tradiciones son fuertes tal como la de una escuela «republicana» -igual para todos- en Francia, de la vida asociativa y del trabajo comunitario en Suecia y de la alternancia con gestión participativa de los actores económicos en Alemania.

Las acciones aportadas al desempleo juvenil en Francia o ¿Cómo colmar las brechas del sistema?

La acción más significativa en estos últimos años ha sido indudablemente la semana de 35 horas adoptada por el Gobierno de Lionel Jospin. Este dispositivo miraba y mira todavía a reducir la jornada laboral de 42 horas semanales a 35 horas con el objetivo de crear más empleos. Explicado en forma sintética, consiste en obligar a las empresas a reducir las horas de trabajo de un empleado, lo cual supone que para mantener el mismo nivel de productividad, la empresa deberá emplear a otro empleado para alcanzar el nivel de producción anterior, sino más, aumentándolo gracias al nuevo personal.

Todavía resulta difícil medir los resultados de esta política de reducción del desempleo.

Las políticas que miran a la ayuda de la inserción profesional de los jóvenes ha carecido de propuestas concluyentes hasta que se propuso hace pocos años el *Contrat Première Embauche*, Contrato Primer Empleo.

La ley de contrato de primer empleo²⁹ de Francia (en francés *Contrat Première Embauche - CPE*) es un tipo de contrato laboral sin límite de duración, destinado a personas menores de 26 años de edad en empresas con más de 20 empleados. Según este contrato, el jefe puede despedir a un empleado sin tener que justificar motivo alguno, algo que rompe con una medida de 1973 incluida en el derecho laboral francés. Contrariamente a lo que su nombre indica, un empleado puede entrar en el régimen propuesto por este contrato sin que se trate de su primer empleo (en el caso que tuviere un contrato de duración determinada - CDD). A semejanza del **Contrato de nuevo empleo** (*Contrat Nouvelle Embauche - CNE*) propuesto, en agosto 2005, por el primer ministro Dominique de Villepin, este es un contrato de duración indefinida combinado con un "período de prueba" de dos años. Pero a diferencia del CNE, con el CPE, durante este período, el jefe de empresa está facultado para despedir a su empleado sin tener que dar un motivo jurídico alguno.

El jefe del gobierno francés Dominique de Villepin, que anunció su creación el 16 de enero de 2006, afirma que gracias a este contrato se reducirá la tasa de desempleo entre los jóvenes, que en 2006 se encuentra en un 23%, superior a la de la media de la población que se sitúa alrededor del 9%. Este proyecto ha suscitado una viva oposición entre los sindicatos, los partidos políticos de izquierda y un número importante de estudiantes de nivel medio, que consideran que dicho contrato facilitará los despidos abusivos y la precariedad laboral. Han surgido también posturas en contra al respecto entre organizaciones de derecha y la patronal.

El 10 de abril el presidente Jacques Chirac y el primer ministro de Villepin, anunciaron de forma conjunta, la retirada del CPE y la aplicación en su lugar de otras medidas para reducir el desempleo juvenil.

Reacciones sociales:

Las acciones de protesta comenzaron con movilizaciones de estudiantes en las grandes ciudades francesas. En febrero del 2006, entre 520.000 y 700.000 personas manifestaron su oposición al contrato de "primer empleo". En algunas universidades, como la Universidad de Rennes II, se produjo un paro estudiantil.

Un mes más tarde, en marzo de 2006, se organizaron nuevas manifestaciones en toda Francia en las que participaron 400.000 personas según la policía (más de 2.000.000 según la CGT).

Por esas fechas el movimiento comenzó a ampliarse al organizar los estudiantes "Asambleas Generales" en las aulas magnas de las universidades. En ellas votaron la interrupción de los cursos. El 10 de marzo algunas decenas de universidades (84 según los movimientos estudiantiles) fueron bloqueadas por los estudiantes.

La toma de la famosa Universidad de la Sorbona fue finalizada por las fuerzas del orden antes de que terminara la tercera noche de ocupación por parte de los estudiantes que abogaban por la abolición de la ley.

²⁹ Ley insertada en la Ley para la igualdad

El gobierno intentó reanudar el diálogo sobre el CPE. Recibió a representantes de los sindicatos, sin embargo ellos se negaron a negociar en tanto que el contrato no fuera retirado.

Además, una huelga inter-profesional en todo el territorio de Francia tuvo lugar. Hubo más manifestantes que durante la huelga general de diciembre 1995 en contra de la reforma de las jubilaciones, tema particularmente sensible en Francia.

Todas las huelgas de estudiantes e interprofesionales se produjeron en 32 ciudades de Francia. Hubo reducciones en el servicio público de transportes, 40% de las escuelas primarias y el 25% de las secundarias vieron sus actividades perturbadas. Durante la jornada hubo más de un millón de manifestantes en las calles según la policía y 3,1 millones según los sindicatos.

Según algunos intelectuales e investigadores franceses pertenecientes del CNRS (Centre National de Recherche Scientifique, Centro Nacional de Investigación Científica), los impactos de tal tipo de contrato serían mitigativos. Las simulaciones que estos investigadores realizaron conciernen esencialmente el caso en el cual un contrato de trabajo, de características equiparables al Contrato Nuevo Empleo fuese introducido en el conjunto de la economía francesa.

De ese análisis científico resalta que tal contrato tendría que aumentar el empleo pero también los despidos³⁰.

Paralelo con otros países europeos:

En Alemania:

Alemania es conocida en Europa por su grande pragmatismo y practicidad. Estas características se encuentran notablemente en el sistema educativo puesto que se han

³⁰ Que peut-on attendre des Contrats Nouvelle Embauche et Première Embauche? Pierre Cahuc et Stéphane Carcillo, Febrero 2006.

multiplicado las posibilidades para los jóvenes estudiantes de especializarse a una edad relativamente joven, lo cual crea un buen conocimiento de la realidad empresarial.

Gracias a su avanzado sistema de educación, Alemania no ha tenido que crear acciones puntuales o coyunturales a favor de una adecuación de la demanda y la oferta laboral de los jóvenes.

La grande coalición del CDU y SPD decidió, después de depositar un proyecto estableciendo entre 6 meses y dos años el periodo de prueba para los contratos de duración indeterminada. Este periodo de prueba permite al empleador de eximirse de justificar de motivo de despedir a un empleado. En cambio, las modalidades de recurso a los contratos de duración determinada eran mas apremiantes que en el caso francés. Sin embargo el ministro social-demócrata del trabajo (SPD), Franz Müntefering, anunció su decisión de parar la puesta en obra de este proyecto al cual los sindicatos alemanes se opusieron. Efectivamente, contrariamente a Francia, los gobiernos alemanes han tradicionalmente llevado a cabo las políticas sociales y laborales en conjunto y en consenso con los sindicatos de trabajadores: ambos respetando firmemente los acuerdos establecidos.

En Bélgica

Existe un CPE (Convenio de Primer Empleo). Todos los jóvenes, sean calificados (diplomado de la enseñanza secundaria superior, estudios superiores o universitarios) o no calificados, (que no poseen un certificado o diploma de enseñanza secundaria superior) pueden beneficiarse de un convenio de primer empleo, a condición que pertenezcan a una de las tres categorías siguientes:

1. los jóvenes menores de 25 años en los 6 meses que siguen el egreso de la escuela o el fin de un recorrido de inserción, a condición que no sean sometidos a la obligación escolar (18 años)
2. los jóvenes desempleados menores de 25 años
3. los jóvenes desempleados menores de 30 años.

Este contrato ha conocido las mismas oposiciones que en Francia: los liberales afirman que agilizando el mercado del trabajo, se creará empleo, los oponentes afirman que llevará sobretodo a la destrucción de las protecciones sociales.

En Italia:

Numerosos son los tipos de contrato flexibles creados en Italia. En primer lugar, con la ley Treu en 1997, con el gobierno Prodi, después con la ley Biagi en el 2003 adoptada por el gobierno Berlusconi. Alrededor de cuarenta dispositivos existen actualmente y los contratos de duración determinada conciernen alrededor de cuatro millones de trabajadores.

En Suiza:

La ley es mucho más sencilla. La tasa de desempleo es dos veces más baja que en la mayoría de los países europeos.

En Suecia:

En los países nórdicos de Europa, la fiscalidad, las políticas sociales y las reformas del mercado laboral han avanzado mucho, incluso han sido unos de los primeros países, en el sentido de la inserción profesional juvenil.

La política del empleo en Suecia tradicionalmente se caracteriza por la importancia de su "postura activa" que se traduce en el hecho de que Suecia destina una parte más ancha de sus recursos a programas de estimulación activa del mercado del trabajo con relación a otros países europeos. Así, en 2003, el país consagró el 1,29 % de su PIB a las medidas activas del empleo, sobre un total del 2,51 %³¹

³¹ Informe de información nº 2621 de la Asamblea nacional de la República Francesa, 12º legislatura, Registrado en la Presidencia de la Asamblea nacional el 27 de octubre 2005. Informe de información depositado por la Comisión de Finanzas, *Económica general y de planificación sobre la situación tributaria y del empleo de la Suecia.*

Por otro lado, la entrada tardía de los jóvenes sobre el mercado del trabajo participa en la insuficiencia de la oferta de mano de obra. Así como lo indicó Sr. Anders TELJEBÄCK³², una de las principales evoluciones del mercado del trabajo sueco desde principios de los años 1990 es la bajada del empleo de los jóvenes, que resulta de un alargamiento de la duración de los estudios. LA OCDE también subraya el carácter particularmente tardío de la llegada de los jóvenes sobre el mercado de trabajo lo que resulta particularmente por el hecho de que empiezan más tarde sus estudios universitarios. Con el fin de mejorar sus posibilidades de éxito, siguen en efecto durante un año o dos un programa post-secundario. Por otro lado, la facilidad de acceso y la generosidad de las becas y ayudas estatales, la ausencia de derechos de escolaridad y las reglas relativas a las garantías de recursos, que les permiten a los estudiantes tomar un año de vacaciones pagadas durante sus estudios, contribuyen a retardar el ingreso al mercado de trabajo.

Los dispositivos a favor de los jóvenes asocian más particularmente las municipalidades con la lucha contra el paro. Así, los municipios firmaron con las comisiones carreras secundarias del trabajo un acuerdo destinado " programa municipal para los jóvenes ", que concierne a menos de 20 años y cuyo objetivo es evitar la aparición o la persistencia de un paro de duración larga entre los jóvenes. El dispositivo consiste en programas individualizados tales como prácticas o formaciones, destinadas a facilitar la inserción sobre el mercado del trabajo. El municipio les vierte a los participantes una indemnidad y fija su importe. La " garantía para los jóvenes " es un programa contractual de actividad de dedicación exclusiva que los municipios le pueden proponerles a los jóvenes desempleados de 20 a 24 años que, después de un largo período de paro declarado, no han logrado encontrar un trabajo o una formación regular. El Estado reembolsa los gastos del municipio vinculados al programa a la altura de un monto determinado al día y por beneficiario. Los participantes pueden obtener una ayuda financiera en forma de asignación de actividad correspondiente a la indemnidad de paro o de indemnidad de desarrollo. Los que tienen derecho a una asistencia social pueden recibir una indemnidad de desarrollo del mismo importe.

³² Representante del patronado sueco.

En materia laboral, más específicamente, en Suecia, el empleador no está obligado en justificarse para un despido excepto si el empleado lo exige.

El principal sindicato estudiantil sueco LandsOrnisationen lanzó una llamada para manifestar el 4 de abril en Estocolmo para apoyar la movilización francesa contra el Contrato Primer Empleo.

4. REALIZACIÓN DE ENCUESTAS Y TRABAJOS DE ANALISIS COMPARATIVOS
EN EL SENO DE LAS EMPRESAS Y
EN EL SENO DE LAS UNIVERSIDADES, INSTITUTOS TERCARIOS Y
ASOCIACIONES INTERMEDIAS EDUCATIVAS,
EN LA PROVINCIA DE MENDOZA

I. INTRODUCCIÓN

Tras haber analizado las políticas europeas y latino-americanas en materia de inserción laboral juvenil, cabe estudiar en lo práctico, la situación *de facto* experimentada por el público meta (los jóvenes de 15 a 30 años) en lo que a su vivencia de inserción laboral se refiere.

Es menester conocer adecuadamente todas las situaciones socio-culturales en las cuales se encuentran los jóvenes al momento de ingresar en el mercado laboral en la Provincia de Mendoza antes de proponer políticas públicas novedosas. Efectivamente, las políticas deben responder a las inquietudes reales de la sociedad y no a la representación social que tienen las autoridades públicas de la inserción laboral de los

jóvenes. Este trabajo tiene, por consiguiente la pretensión de querer revelar las situaciones de hecho de los jóvenes, con el objetivo final de que sean entendidas y que ciertos elementos clave del proceso de inserción laboral, sean perfeccionados.

Por otro lado parece también primordial conocer cuales son los puntos de vista de los empresarios (las empresas) a la hora de contratar a un joven.

Por lo cual, en un primer lugar, se propone estudiar, bajo varios criterios sociológicos, a la inserción laboral desde un punto de vista estudiantil, y después, desde un punto de vista empresarial para finalmente, que permitirán, en una etapa por venir, llegar a la conclusión de una real adecuación entre la oferta de las universidades y demás instituciones académicas y la demanda de las empresas con respecto al joven.

Por último, se destacarán las conclusiones de los trabajos de investigación anteriores relativos a las políticas europeas, argentinas y latino-americanas, ampliamente desarrolladas en la primera fase del estudio general.

Quisiéramos aprovechar de esta breve introducción para agradecer a los profesores de sociología de la Universidad Nacional de Cuyo de Mendoza, Argentina, por sus aportes y consejos tanto en la realización de las encuestas como en la fase de traducción sociológica de las informaciones recolectas.

El tema de investigación estará constituido por las siguientes características:

- Reunirá una verdadera y amplia proyección social y además la posibilidad de reflejarse en la transformación de la sociedad,
- será novedoso, es decir, tendrá matices de singularidad y será interesante para poder ofrecer ideas, hipótesis o lineamientos de futuros estudios,
- estará orientado para que sus resultados sirvan en el diseño de estrategias para el mejoramiento de la situación en que se encuentra la sociedad o los grupos sociales, en este caso, jóvenes desempleados o desempeñando trabajos que no corresponden a su nivel de calificación,
- preverá la organización y sistematización de hechos con el propósito de lograr la validez de las predicciones que conduzcan al desarrollo de nuevas teorías (Rojas Soriano).

Tema: "Pertinencia del perfil profesional del Graduado con la demanda del mercado laboral, en la Provincia de Mendoza, durante el período 2006/2007".

Introducción

El desempleo, subempleo, trabajo informal, ocasionan entre otras consecuencias: desigualdad, discriminación, falta de expectativas, inseguridad, injusta remuneración, inestabilidad, limita el ascenso social, obstaculizando de esta forma el desarrollo personal de los jóvenes, como así también de la sociedad en general.

En esta fase de la investigación nos ocuparemos en forma más específica de aquellas personas que han obtenido formación académica en Instituciones Educativas de nivel superior, alcanzando un título de nivel terciario o de grado, analizando su perfil académico, también evaluaremos el perfil de jóvenes demandado por las empresas, para finalmente permitirnos determinar el grado de pertinencia entre ambos.

Las transformaciones de las condiciones laborales en el mercado de trabajo y las altas probabilidades de fracaso en grupos de graduados de distintas carreras para incorporarse y desempeñarse laboralmente fueron aspectos claves en la construcción de la investigación.

La inserción laboral de los graduados es cada vez más compleja debido a las alteraciones producidas en el mercado por la reestructuración productiva y las nuevas formas de organización del trabajo, que requieren replantear las formas de articulación y vinculación de los diferentes niveles del sistema educativo con el mundo del trabajo.

En este contexto de reestructuración productiva, antes mencionada, se exige un tipo de trabajadores que posean un conjunto de competencias muy diferentes a las exigidas en los procesos anteriores en la producción de bienes y servicios. Ante esta necesidad, aparece el sistema formal de enseñanza, jugando un papel clave para el aprendizaje de estas nuevas competencias, vinculadas con el conocimiento sistematizado y la capacidad de adaptación a dichas transformaciones científico tecnológicas, lo que

exige una formación polivalente, polifuncional y flexible.

Dichos cambios exigen al sistema educativo una mirada atenta a lo que sucede en la estructura productiva y el mercado de trabajo. En este sentido es necesario empezar a reconocer que la relación de correspondencia entre los títulos y los puestos de trabajo ya no existe, está en crisis o al menos, se ha vuelto más compleja.

Nuestro trabajo adoptará un “enfoque de la oferta”, puesto que encarará la problemática a partir de un estudio sobre la inserción de los egresados en el mercado laboral.

Otro fenómeno que se busca repasar, es el de la “demanda insatisfecha”, que como vimos en el primer capítulo con una muestra de 2200 empresas se detectó que el 40,4% de las mismas habían demandado personal y el 12,4% no había logrado satisfacer su demanda.

II. PLANTEO DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

Para dar respuestas a estos interrogantes nos proponemos realizar una investigación a través de el diseño de dos encuestas, una dirigida al medio Educativo y otra dirigida al medio Empresarial, que nos permitan profundizar temas abordados en investigaciones anteriores, elaborar un diagnóstico de la pertinencia del perfil profesional del graduado con la demanda del mercado laboral en la provincia de Mendoza, en el año 2007.

II. a. Problema de investigación

“La pertinencia del perfil profesional de el graduado de Instituciones educativas medias y superiores de la Provincia de Mendoza con la demanda del mercado laboral (empresas multinacionales, PyMES y micro-emprendimientos) con sede en la Provincia de Mendoza”.

Limite temporal: 1992 - 2007

Limite espacial: Universidades, Institutos Terciarios, PyMES y micro-emprendimientos, radicadas en la Provincia de Mendoza.

Límite poblacional: Graduados de nivel medio y superior, y personas relacionadas a los recursos humanos pertenecientes a PyMES y micro-emprendimientos.

II. b. Fundamentación del recorte realizado

Nuestro estudio busca conocer qué perfil requiere el medio laboral, representado en este caso por empresas de tipo micro-emprendimientos y PyMES. Por otra parte se desea indagar a los graduados de nivel superior de las Instituciones educativas, para detectar qué perfil académico es alcanzado, para luego determinar la pertinencia entre las partes que conforman la oferta y demanda del mercado laboral en nuestra provincia. Con ello estaremos en condiciones de **“proponer un plan de acción que abarque un aspecto de la política social que aún no ha sido desarrollada por el gobierno provincial”**.

Tomaremos como unidad de análisis, en primer lugar las cualidades demandadas por el sector empresarial de la Provincia de Mendoza, en segundo lugar las cualidades ofertadas por el mercado educativo (tomando en la muestra a medios públicos y privados) y finalmente su grado de vinculación.

II. c. Conceptos centrales

- Características de la población requerida por el mercado laboral
- Características de los Graduados pretendida por el mercado Educativo
- Pertinencia entre la población requerida por las empresas y las características ofertadas por los Graduados

II. d. Pregunta general

¿Satisface la formación profesional brindada en las Instituciones educativas (universidades e Institutos terciarios) a la demanda del mercado laboral?

II. e. Subpreguntas

II. e. 1. Dirigida a empresas

¿Cuál es el perfil profesional que debe poseer el personal requerido por las empresas?

¿Cuáles son los déficits detectados por las empresas en la formación profesional de su personal?

¿Mantienen algún tipo de vínculo con las Instituciones educativas, como por ejemplo pasantías, subsidios para programas de formación, etc.?

II. e. 2. Dirigida a Graduados de nivel Terciario y Universitario

¿Cuál es la situación ocupacional de los graduados?

¿Existe relación entre el trabajo que desempeña el graduado y su formación académica?

¿Cuáles son los déficits detectados por los graduados durante su experiencia en el mercado laboral?

¿Mantuvo durante su formación académica algún tipo de vínculo con empresas relacionadas a su profesión, como por ejemplo pasantías?

II. f. Objetivos de investigación

Precisaremos las metas y objetivos de esta investigación para visualizar cual es el sesgo específico que pretendemos darle al trabajo.

El objetivo particular es algo que efectivamente nos proponemos lograr con el trabajo que se esta proyectando, el cual indica en forma sintética y sin ambigüedades el resultado que se espera obtener de la investigación. Serán las guías del estudio y

durante toda la investigación estarán presentes.

II. f. 1. Objetivo general

- Conocer el nivel de relación entre la formación profesional brindada por Instituciones educativas de nivel terciario y universitario y las competencias y habilidades requeridas por el mercado laboral.

II. f. 2. Objetivos específicos

- Conocer el perfil profesional demandado por las empresas (PyMES, multinacionales y micro-emprendimientos)
- Determinar cuáles son los déficits detectados por los graduados, en materia de formación profesional, durante su experiencia laboral
- Indagar y detectar las características y mecanismos de articulación de los graduados con el mercado de trabajo
- Estimar las competencias y habilidades necesarias para la inserción y el desempeño profesional de los graduados
- Analizar las condiciones laborales de los egresados que se encuentran ocupados
- Esclarecer qué causas inciden positiva y negativamente en la relación entre formación académica y mercado laboral

- Releva la existencia de subocupación de calificaciones y las posibles carencias de preparación académica para dicho desempeño
- Determinar el grado de desfasaje entre los perfiles profesionales vigentes en las distintas carreras de nivel terciario y universitario y las demandas para la inserción efectiva de los egresados

II. g. Justificación del diseño de investigación seleccionado

Según el autor Rojas Soriano, existen diferentes tipos de investigación, en este caso hemos considerado necesario emplear un Diseño de tipo **"DESCRIPTIVO"**

- Descriptivo: Su objetivo es jerarquizar los problemas, derivar elementos de juicio para estructurar políticas o estrategias operativas, conocer las variables que se asocian y señalar los lineamientos para la prueba de hipótesis: ¿cuáles son? ¿cómo son? Este diseño se centra en medir con precisión las variables individuales.

II. h. Diseño e hipótesis de trabajo

Diseño descriptivo.

Hipótesis de trabajo

- "Existen desfases significativos entre los perfiles profesionales de los graduados propuestos por los planes de estudios vigentes en las distintas carreras y los perfiles profesionales requeridos en el campo laboral".
- "Gran parte de los graduados se desempeñan en actividades no relacionadas con su carrera"

II. i. Marco teórico

El objetivo principal de la exposición teórica implica retomar las preguntas que se quieren responder, distinguir y definir qué conceptos se incluyen en esas preguntas y en las conjeturas que responden a ellas hipotéticamente; describir las respuestas que se piensa encontrar entre esos conceptos tratando de construir un modelo lo más articulado posible. La fundamentación teórica significa sustentar debidamente el problema en un cuerpo de conocimientos, esto implica analizar y exponer aquellos elementos teóricos generales y particulares que se consideren correctos para guiar el proceso de investigación.

Nuestra construcción conceptual partirá de concebir a la educación superior como un fenómeno más complejo que la formación para el ingreso al mercado laboral, lo que nos obliga a reflexionar sobre la articulación existente entre la educación y el mundo laboral en el que se insertan los sujetos, no determinando por esto que deba existir un vínculo directo entre la formación académica y dicho mundo del trabajo, puesto que además éste no sólo requiere conocimientos.

Definición de conceptos

En el marco de las teorías económicas, se concibe al **trabajo** como el esfuerzo realizado para asegurar un beneficio económico. Es uno de los tres factores de producción principales, siendo los otros dos la tierra y el capital.

El **empleo** es la utilización de un individuo, por personas o instituciones, para obtener su trabajo a cambio de un salario u otro tipo de pago. Esto está lógicamente diferenciado, por ejemplo, de la servidumbre y cualquier caso en que el empleo no se ofrezca en condiciones de libertad a cambio de un pago, y que tampoco impliquen un coste para el empleador; si bien en economía el término empleo, es utilizado para hacer referencia a otros factores, durante nuestro proyecto, consideraremos éste término para referirnos a la utilización de trabajadores asalariados.

El avance científico y tecnológico dado en el “**contexto de reestructuración productiva**”, (entendiendo a este contexto, como un proceso de transformación de la estructura productiva argentina, que se indica a mediados de la década de los 70’, por efectos de políticas de apertura económica y de fuerte cambio tecnológico), exige un tipo de trabajadores que posean un conjunto de competencias muy diferentes a las requeridas en los procesos históricos anteriores.

Actualmente se puede percibir una desvalorización de los estudios en el mercado laboral, fenómeno denominado “**fuga de certificaciones**”.

El proyecto está destinado como se ha manifestado anteriormente a estudiar las características de los **graduados** del nivel de enseñanza superior, entendiendo por éste a personas que han terminado sus estudios en Instituciones terciarias o universidades.

II. j. Marco operativo-metodológico

La investigación, se realizó a través de encuestas, cuarenta (40) dirigidas por una parte a “graduados de universidades e Institutos terciarios” y por otra, doce (12), a “referentes de empresas de diversos tipos en la Provincia de Mendoza”, en especial encargados del área de recursos humanos. La muestra con la que se trabajó fue determinada en el primer capítulo y es pequeña, puesto que la finalidad de la investigación primeramente consistía en estimar las competencias y habilidades necesarias para la inserción y el desempeño profesional de los graduados, secundada por el establecimiento de el grado de vinculación entre los perfiles profesionales vigentes en las distintas carreras de nivel terciario y universitario y las demandas para la inserción efectiva de los egresados. El primer objetivo ha sido estudiado exhaustivamente en nuestra provincia por la Universidad Nacional de Cuyo desde el año 2003, por lo que se estudió el caso y se procedió a la profundización de los temas de investigación, mayormente en institutos terciarios, no abordados en dicha exploración y en las empresas, para permitirnos analizar el vínculo, que es el objeto de nuestra investigación.

Se trabajó con una investigación realizada por la Secretaría Académica de la UNCuyo:

“Seguimiento de la inserción laboral y el desempeño profesional de graduados de la UNCuyo: 2003-2004”, dirigida por Estela María Zalba, aprobado por Resolución N° 1031/03-R, ya que encontramos objetivos comunes. Partimos de esta y obtuvimos datos que luego desarrollaremos, por lo que nuestro trabajo consistió en la ampliación de aspectos referidos a graduados y a la exploración de la demanda laboral de empresas en la provincia de Mendoza. Con este estudio previo pudimos analizar nuevas estrategias para desarrollar de manera óptima nuestro abordaje.

De esta forma trabajamos con individuos egresados de el nivel terciario y universitario, que están construyendo su vida profesional, cuestionando su situación actual y su opinión sobre la preparación académica obtenida y con referentes de empresas, interrogando el perfil del trabajador que se ajuste a sus necesidades y los déficits que considera tienen los egresados en su preparación terciaria y universitaria.

Para elaborar las preguntas adecuadas que lograran incluir diversas problemáticas, contestando nuestros interrogantes, seleccionamos un conjunto de variables que predominaron en el criterio de selección: falta de información sobre inserción laboral de los graduados en la provincia de Mendoza, la demanda insatisfecha de personal en las empresas de la provincia.

Las variables seleccionadas fueron ubicadas en diversos niveles de análisis, utilizando indicadores cualitativos y cuantitativos, para la interpretación de la articulación formación terciaria / universitaria – mercado de trabajo.

III. CUESTIONARIO PARA GRADUADOS

Fecha de Aplicación del Cuestionario _____ / _____ / _____
Año mes día

A continuación se presentan una serie de interrogantes referidos a competencias y habilidades que pueden ser necesarias para una mejor formación profesional en relación a su carrera. Por favor responda las siguientes preguntas, que por ser de

naturaleza cerradas y categorizadas, solo será necesario que marque la respuesta que considere oportuna.

CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL GRADUADO

- 1) EDAD EN AÑOS:
- 2) SEXO:
 - Masculino
 - Femenino
- 3) AÑO EN QUE TERMINO SUS ESTUDIOS:
- 4) TÍTULO QUE OBTUVO:.....
- 5) ¿DURANTE LA EPOCA DE ESTUDIANTE REALIZÓ PASANTÍAS?
 - No realizó
 - Sí realizó
- 6) ¿CONSIDERA QUE LA REALIZACIÓN DE PASANTÍAS DURANTE LA ÉPOCA DE ESTUDIANTIL ES PARA SU FORMACIÓN PROFESIONAL...?
 - Muy útil
 - Útil
 - Poco útil
 - Inútil
- 7) EVALÚE EL NIVEL DE INFLUENCIA DE PASANTÍAS REALIZADAS DURANTE SUS ESTUDIOS RESPECTO A LAS POSIBILIDADES DE INSERCIÓN LABORAL EN LA ACTUALIDAD
 - Mucha influencia
 - Poca influencia

- Ninguna influencia

8) SITUACIÓN LABORAL ACTUAL:

- Ocupado
- Desocupado
- Inactivo (no tiene trabajo ni lo busca activamente)
- Ns/Nc

9) TRABAJA EN:

- Un puesto relacionado con su formación profesional
- Un puesto no relacionado con su formación profesional
- Un puesto parcialmente relacionado con su formación profesional
- Ns/Nc

10) LAPSO TRANSCURRIDO ENTRE SU GRADUACIÓN Y LA OBTENCIÓN DE UN TRABAJO AFÍN A LA CARRERA QUE ESTUDIÓ

- Menos de 1 año
- Entre 1 y 2 años
- Más de 2 años
- Todavía no encuentra
- Dejó de buscar

11) ¿CONSIDERA QUE LOS CONTENIDOS CURRICULARES BRINDADOS POR SU CARRERA HAN SIDO DE UTILIDAD PARA SU DESEMPEÑO LABORAL?

- Si han sido útiles
- No han sido útiles
- Parcialmente útiles
- Ns/Nc

12) TENIENDO EN CUENTA QUE POSEE UN TÍTULO DE NIVEL SUPERIOR.
¿CUÁL DE ÉSTAS CONSIDERA UD. INDISPENSABLE PARA OBTENER UN EMPLEO? (ELIJA UNA OPCIÓN)

- Experiencia a través de pasantías
- Conocimiento de idiomas
- Manejo de PC
- Especialización
- Poseer competencias generales, para poder cumplir con más de una función
- Capacidad para generar espacios de trabajo
- Relaciones familiares o personales
- Información
- Otros (especificar)
- Ns/Nc

III. a. Resultados generales

III. a. 1. Análisis de los datos obtenidos en la muestra de graduados

La definición expuesta por Galtung del requisito de validez establece que deben obtenerse datos de tal naturaleza y de tal manera que puedan hacerse inferencias legítimas acerca del nivel latente a partir del nivel manifiesto. La validez se transforma en una pregunta acerca de si los datos pueden ser utilizados exactamente o no para

conseguir el propósito para el que fueron concebidos.

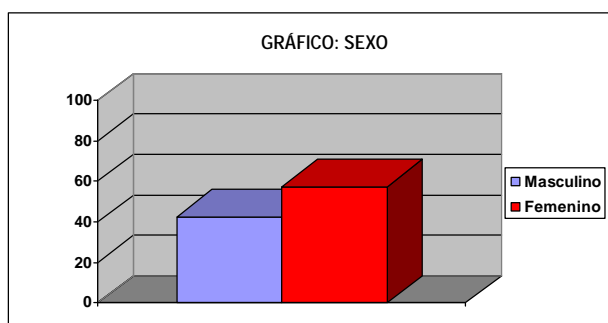
Teniendo en cuenta esto, tuvimos que corroborar que los datos que obtuviéramos a través del cuestionario fueran no sólo confiables sino también precisos y referidos exactamente a la información requerida por nuestra investigación. Además, estuvimos pendientes de mantener una estricta coherencia entre los conceptos teóricos explicados en el marco teórico y la forma de recolectar los datos empíricos.

III. b. Características generales del graduado

- SEXO

Valores	Frecuencia	%	% validos	% Acumulados
Masculino	17	41	41	41
Femenino	23	59	59	100
Total	40	100,0	100,0	100,0

GRÁFICO: SEXO



III. c. Distribución de los títulos obtenidos por los graduados en la muestra

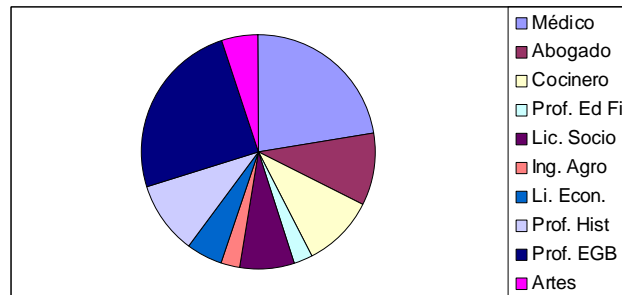
- FORMACIÓN DEL GRADUADO**

Título	Frecuencia	%	% Acumulado
Médico	9	22,5	22,5
Abogado	4	10	32,5
Lic. en Economía	2	5	37,5
Prof. Historia	4	10	47,5
Lic. en Sociología	3	7,5	55
Cocinero profesional	4	10	65
Profesorado de	1	2,5	67,5

Educación física			
Ingeniero Agrónomo	1	2,5	70
Lic. En Artes Plásticas	2	5	75
Prof. De grado universitario en EGB 1er y 2do ciclo	10	25	100
TOTAL	40	100,0	100,0

GRÁFICO:

• TÍTULO OBTENIDO



Es importante observar el contraste de graduados de sexo femenino y masculino, superando la cantidad de graduadas femeninas en un 18% a los graduados de sexo masculino. Ante esto podemos afirmar un incremento en el ingreso de mujeres al nivel superior de educación desde el año 1982 en el que ingresaron a la UNCuyo un porcentaje del 53,76% y actualmente observamos aproximadamente el 59% de mujeres graduadas.

Respecto a la muestra, el marco de referencia o población, tiene como objetivo a graduados de institutos terciarios y universidades de tipo públicas y privadas, para poder así estimar que los resultados obtenidos, representen a la población lo más adecuadamente posible. Se han tomado para la muestra a personas graduadas a partir del año 1992 y se escogieron para la muestra carreras diversas, como medicina, abogacía, sociología, ingeniería, profesorado y tecnicaturas.

El cuestionario consta de doce preguntas, de tipo cerradas, con opciones para los graduados, aunque en la pregunta N° 12 se deja opción al graduado de reflexionar sobre la indispensabilidad de las capacidades para la obtención de un empleo.

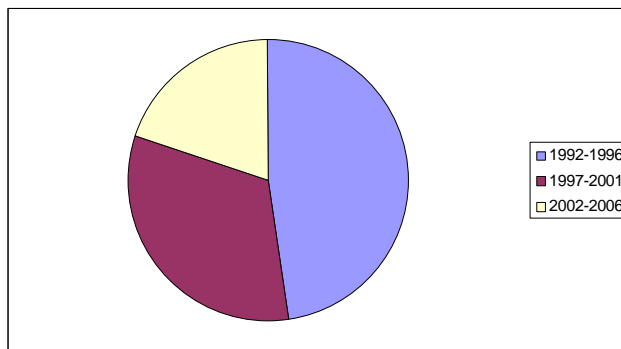
III. d. Año en que terminó sus estudios

Valores	Frecuencia	%	% Válido	% Acumulado
1992-1996	19	47,5	47,5	47,5
1997-2001	13	32,5	32,5	80
2002-2006	8	20	20	100,00
Total	40	100,00	100,00	100,00

Esta pregunta es útil para evaluar la dimensión "Plan de estudios", ya que como dijimos anteriormente hemos tomado en la muestra a personas graduadas a partir de 1992. Además podemos obtener como dato, aquel período en que se graduó un mayor número de personas en el nivel superior. No hemos tomado a personas graduadas en el presente año 2007.

Se observa que el período 1992 – 1996 es el más fructífero si nos referimos a la dimensión "egresos", con un 47,5 % de graduados de las distintas carreras ofrecidas en nuestra provincia.

Gráfico: Año en que terminó sus estudios

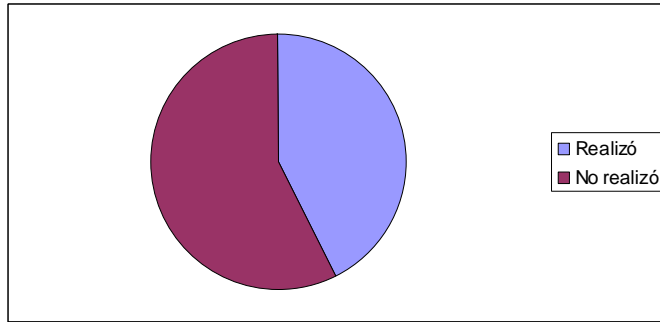


III. e. Realización de pasantías

Valores	Frecuencia	%	% Válido	% Acumulado
Realizó pasantías	17	42,5	42,5	42,5
No realizó pasantías	23	57,5	57,5	100
Total	40	100	100	100

GRÁFICO:

• REALIZACIÓN DE PASANTÍAS



Se define a la pasantía como la “**extensión orgánica del sistema educativo en el ámbito de empresas u organismos públicos o privados, en los que los alumnos realizan actividades supervisadas, relacionadas con su formación y especialización, llevadas a cabo bajo la organización y control de las unidades educativas que lo integran y a las que aquellos pertenecen, según las características y condiciones que se fijan en los convenios específicos celebrados a tal fin**”, a diferencia de la práctica profesional, éstas son actividades extracurriculares, no obligatorias.

El Estatuto legal y académico de realización de pasantías, fue obligado a sufrir a modificaciones durante los ´90. Los abusos por parte de las empresas llevaron a la sanción de la ley de pasantías (Nº 25.165), cuya función es la de regular y pautar las formas bajo las que se llevará a cabo dicha actividad.

Esta ley ha sido muy beneficiosa para los pasantes, puesto que exige la firma de convenios de Instituciones educativas con empresas que recepten a los estudiantes que realizan la pasantía, regulando las condiciones de la prestación. Debemos afirmar que existe un contraste importante entre la situación actual con la producida diez años atrás, por ello es que están siendo notorios los incrementos de la articulación entre el sistema educativo y el mercado laboral.

Respecto a lo económico, el artículo N° 15, obliga a la empresa a solventar los gastos que esta prestación pudiere ocasionarle al pasante. A continuación podemos observar la ley N° 25.165, que como dijimos ha sido de gran importancia para el incremento y la regulación de la actividad ya mencionada.

LEY 25.165 sobre Pasantías Educativas

Decreto 487/2000

Artículo 1º - Créase el Sistema de Pasantías Educativas dentro del marco de los dispuesto por el art. 15 inc. C de la Ley 24.521, que regirá en el ámbito del Sistema Educativo Nacional (SEN), destinado a estudiantes de educación superior de las instituciones comprendidas en los artículos 18 y 21 del cap. V de la Ley 24.195, en el art. 1º de la Ley 24.521 y en el art. 5º de la misma ley.

Artículo 2º - Se entenderá como "pasantía" a la extensión orgánica del sistema educativo en el ámbito de empresas u organismos públicos o privados, en los cuales los alumnos realizarán residencias programadas u otras formas de prácticas supervisadas relacionadas con su formación y especialización, llevadas a cabo bajo la organización y control de las unidades educativas que lo integran y a las que aquellos pertenecen, según las características y condiciones que se fijan en convenios bilaterales estipulados en la presente ley.

Artículo 3º - Los objetivos del Sistema de Pasantías Educativas son:

- brindar experiencia prácticas complementaria de la formación teórica elegida que habilite para el ejercicio de la profesión u oficio.
- Contactar en el ámbito en que se desenvuelven empresas y organismos públicos afines a los estudios que realizan los alumnos involucrados.
- Capacitar en el conocimiento de las características fundamentales de la relación laboral.
- Formar al estudiante en aspectos que le serán de utilidad en su posterior búsqueda laboral.
- Ofrecer la posibilidad de conocer y manejar tecnologías actualizadas
- Contribuir a la tarea de orientación vocacional dirigida a efectuar una correcta elección profesional futura.

Artículo 4º - El Ministerio de Cultura y Educación, los máximos organismos de conducción educativa jurisdiccionales, las universidades nacionales públicas o privadas reconocidas y las unidades educativas de nivel terciario no universitario de carácter público o privado reconocidas, que en el marco del art. 15 inc. d) de la Ley 24.521 posean autonomía de gestión o autorización delegada por las autoridades de las cuales depende, estarán habilitadas para celebrar convenios de pasantías con organismos oficiales nacionales, provinciales o municipales o con empresas públicas, privadas y/o mixtas del sector productivo y/o de servicios que adhieran al sistema cuyos respectivos programas específicos mencionados en los arts. 18 y 21 de la Ley 24.195 posean objetivos y características compatibles.

Artículo 5º - Sólo serán reconocidos los convenios que se celebren con acuerdo a las presentes normas y sólo la firma, y el debido registro de los mismos hará posible la situación de pasantía.

Artículo 6º - Los convenios contendrán como mínimo las siguientes cláusulas:

- denominación, domicilio y personería de las partes que lo suscriben
- características y condiciones de las actividades que integrarán la pasantía
- lugar en que se realizarán
- extensión de las mismas
- objetivos educativos perseguidos
- régimen disciplinario (asistencia, puntualidad, etc.)
- monto y forma de pago de las asignaciones estímulo

Artículo 7º - Los organismos, empresas y unidades educativas involucradas podrán suspender o denunciar los convenios mediando un aviso a la contraparte, con una anticipación no menor de treinta días, cuando se incurra en incumplimiento de los mismos, dentro de los quince días de producido y comprobado el motivo que provocó la situación.

En caso de cierre o cese de actividad por cualquier causal, de la empresa u organismo solicitante, las pasantías caducarán automáticamente sin que aquellas deban asumir por el hecho ningún otro tipo de consecuencia o acción reparadora.

Artículo 8º - Cada jurisdicción educativa y cada institución universitaria llevará un registro de convenios firmados, coordinará y supervisará las actividades de pasantías y

el cumplimiento de los convenios celebrados.

Estas funciones y responsabilidades se acordarán en el seno del Consejo Federal de Cultura y Educación y en el ámbito del Consejo de Universidades.

Artículo 9º - La situación de pasantías no generará ningún tipo de relación jurídica entre el pasante y el organismo y empresa en el que aquel preste servicios.

Artículo 10º - El pasante no perderá en ningún momento su condición de alumno y mantendrá la dependencia académico-administrativa original que lo vincula con su unidad educativa.

Artículo 11º - Las pasantías se extenderán durante un mínimo de dos meses y un máximo de cuatro años con una actividad semanal no mayor de cinco días en cuyo transcurso el pasante cumplirá jornadas de hasta seis horas de labor. (Modificado por decreto 487/00)

Artículo 12º – Las actividades de pasantía se llevarán a cabo en las instalaciones de las empresas o instituciones solicitantes de tal servicio o en los lugares que por el tipo de labor que éstas desarrollen, sea necesaria la presencia de sus enviados.

Dichos ámbitos deberán reunir las condiciones de higiene y seguridad de acuerdo con la Ley 19.587. Las instituciones educativas extenderán a los mismos las coberturas de seguro y asistencia de urgencia que posean para los propios.

Artículo 13º – Las instituciones educativas designarán a los pasantes teniendo en cuenta sus antecedentes académicos, características, perfiles y especialización acordados con los organismos y empresas que lo soliciten, asegurando las condiciones pedagógicas que requiere la formación del pasante.

Artículo 14º – Los estudiantes no tendrán obligación alguna de aceptar una propuesta de pasantía, excepto cuando el cumplimiento de la misma estuviera expresamente exigido por el plan de estudios que cursare. Sin embargo, en todos los casos el acto de aceptación llevará implícito el compromiso de cumplir con la presente ley y con las normas de los convenios que rijan la relación entre su unidad educativa y el organismo o empresa en la que se desempeñará como pasante.

Artículo 15º – Los pasantes recibirán durante el transcurso de su prestación una retribución en calidad de estímulo para viajes, gastos escolares y erogaciones derivadas del ejercicio de la misma. Su monto será fijado por las empresas u

organismos solicitantes en acuerdo con las instituciones educativas, según la responsabilidad, grado de especialización, dificultad y tiempo de dedicación que implique la actividad para la cual se lo designe.

Artículo 16º – Los pasantes recibirán, también con arreglo a las características del trabajo que realicen, todos los beneficios regulares que se acuerden al personal de las empresas u organismos en los que se desempeñe (comedor, vianda, transporte, francos y descansos). Paralelamente deberán cumplir con los reglamentos internos de los mismos.

Artículo 17º – Ningún estudiante podrá postularse para asumir una pasantía mientras se encuentre asignado a otra.

Artículo 18º – Cada institución educativa que incluya en sus planes de estudio las actividades de pasantías elaborará los programas específicos correspondientes en los que constarán objetivos, acciones por desarrollar, condiciones de ingreso y permanencia en la experiencia, sistema de evaluación, modo de relación interinstitucional con las empresas y organismos involucrados, en un total acuerdo con los términos de la presente Ley. Sus normas deberán asimismo respetadas en los convenios que se celebren.

Artículo 19º – Las unidades educativas y las empresas u organismos involucrados elaborarán en común material didáctico específico y realizarán talleres, seminarios y/o cursos destinados a la capacitación de instructores docentes que actuarán durante el desarrollo de las actividades de pasantía.

Artículo 20º – Se establecerá un mecanismo conjunto de control y evaluación de la experiencia que estará a cargo de las personas que las partes firmantes del convenio designarán al respecto. Un informe individual así elaborado acerca de al situación de cada pasante, se remitirá a la unidad educativa, dentro de los treinta días posteriores a la finalización de cada pasantía.

Artículo 21º – Las empresas y organismos que ingresen voluntariamente en el sistema deberán:

- prestar colaboración y asesoramiento en la elaboración de programas de pasantías en las instituciones educativas con las que celebrarán convenios y que así lo soliciten
- facilitar la labor del personal docente de las mismas afectado a la tutoría de la

experiencia

- designar a su vez tutores e instructores que orientarán, coordinarán y controlarán el trabajo de los pasantes
- construir su propio programa de pasantías que se ajustará a los términos de la presente Ley y cuyas normas se respetarán en los convenios que se celebren
- crear las condiciones internas posibles para el cumplimiento de los objetivos del mismo y del similar de las instituciones educativas con las que se relacionen
- efectuar el trámite de registro ante el organismo previsto en el art. 8º del convenio celebrado con cada unidad educativa y remitir a ésta copia comprobante de tal gestión.

Artículo 22º – Podrán realizarse experiencias de pasantías, en condiciones similares a las descriptas, destinadas a docentes asignados por sus unidades educativas a tareas relacionadas con las mismas con el objetivo de que se interioricen de manera directa de las características de la empresa y organismo en los que sus estudiantes realizarán aquellas.

Artículo 23º – Transitorio. Las unidades educativas, empresas y organismos que a la fecha de la puesta en vigencia de la presente Ley tengan en ejecución convenios de pasantías, deberán adecuarlos a sus prescripciones.

Artículo 24º – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Dada en la Sala de sesiones del Congreso Argentino, en Buenos Aires, a los quince días del mes de septiembre del año mil novecientos noventa y nueve.

Registrada bajo el número 25.165

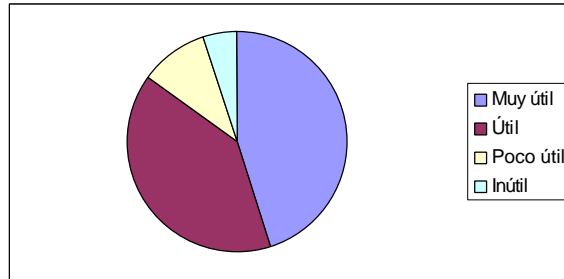
Alberto R. Pierri – Eduardo Menem - Esther H. Pereyra Arandía de Pérez Pardo - Juan C. Oyarzún.

III. f. Utilidad de la pasantía

Valores	Frecuencia	%	% Válido	% Acumulado
Muy útil	18	45	45	45
Útil	16	40	40	85
Poco útil	4	10	10	95
Inútil	2	5	5	100
Total	40	100,0	100,0	100,0

GRÁFICO:

- UTILIDAD DE PASANTÍAS



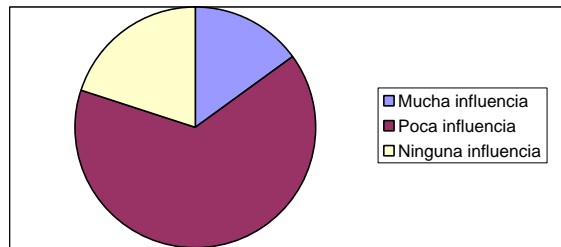
III. g. Influencia de la pasantía para insertarse en el mercado laboral

Valores	Frecuencia	%	% Válido	% Acumulado
Mucha influencia	6	15	15	15
Poca influencia	26	65	65	80
Ninguna	8	20	20	100

influencia				
Total	40	100,0	100,0	100,0

GRÁFICO:

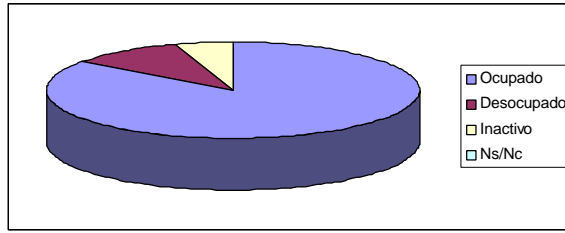
• **INFLUENCIA DE PASANTÍAS**



III. h. Situación laboral actual

Valores	Frecuencia	%	% Válido	% Acumulado
Ocupado	34	85	85	85
Desocupado	4	10	10	95
Inactivo (no tiene trabajo ni lo busca activamente)	2	5	5	100
Ns/Nc	0	0	0	100
Total	40	100,0	100,0	100,0

GRÁFICO: SITUACIÓN LABORAL ACTUAL

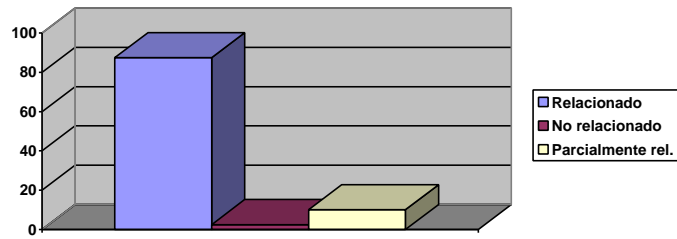


III. i. Trabajo en relación al título

Valores	Frecuencia	%	% Válido	% Acumulado
Relacionado	31	86,1	86.1	86.2
No relacionado	1	2,7	2.7	89
Parcialmente relacionado	4	11	11	100
Ns/Nc	0	0	0	0
Total	36	100,0	100,0	100,0

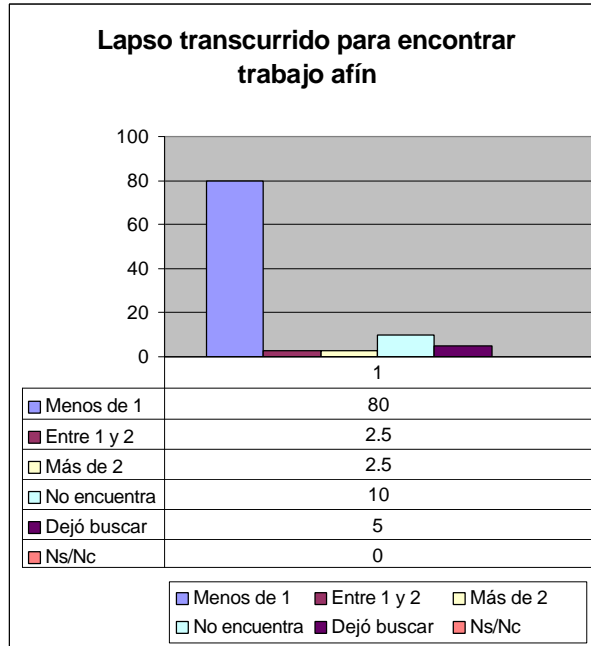
Gráfico:

- Relación trabajo/ Título



III. j. Lapso transcurrido para encontrar empelo afín a la carrera

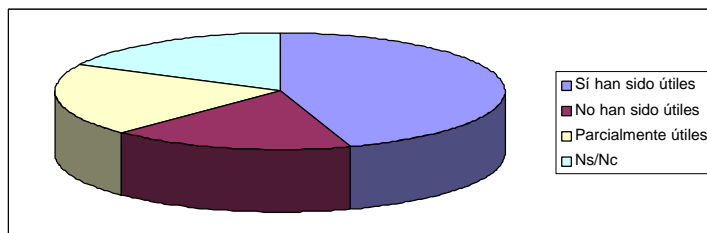
Valores	Frecuencia	%	% Válido	% Acumulado
Menos de 1 año	32	80	80	80
Entre 1 y 2 años	1	2,5	2,5	82,5
Más de 2 años	1	2,5	2,5	85
No encuentra	4	10	10	95
Dejó de buscar	2	5	5	100
Ns/Nc	0	0	0	100
Total	40	100,0	100,0	100,0



III. k. Utilidad de los contenidos curriculares en relación a su desempeño laboral

Valores	Frecuencia	%	% Válido	% Acumulado
Sí han sido útiles	18	45	45	45
No han sido útiles	7	17,5	17,5	62,5
Parcialmente útiles	8	20	20	82,5
Ns/Nc	7	17,5	17,5	100
Total	40	100,0	100,0	100,0

GRÁFICO: UTILIDAD DE CONTENIDOS CURRICULARES EN RELACIÓN AL DESEMPEÑO LABORAL



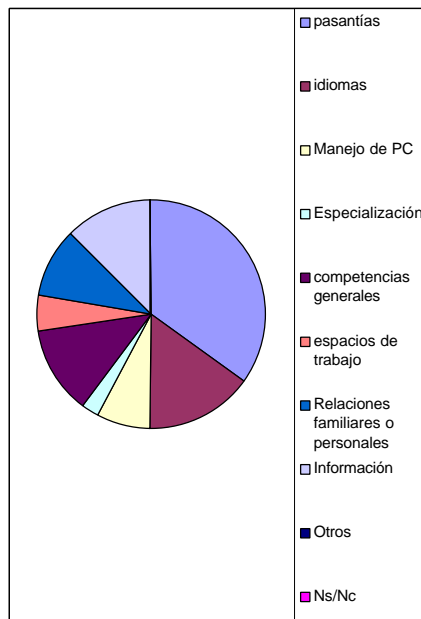
III. I , m. Opinión del graduado

Consideraciones de indispensabilidad para la obtención de un empleo

Valores	Frecuencia	%	% Válido	% Acumulado
Experiencia a través de pasantías	14	35	35	35
Conocimiento de idiomas	6	15	15	50
Manejo de PC	3	7,5	7,5	57,5
Especialización	1	2,5	2,5	60
Poseer competencias generales, para poder cumplir con más de una función	5	12,5	12,5	72,5
Capacidad para generar espacios de trabajo	2	5	5	77,5
Relaciones familiares o personales	4	10	10	87,5
Información	5	12,5	12,5	100
Otros (especificar)	0	0	0	100
Ns/Nc	0	0	0	100

Total	40	100,0	100,0	100,0
-------	----	-------	-------	-------

GRÁFICO: CONSIDERACIONES DE INDISPENSABILIDAD PARA LA OBTENCIÓN DE UN EMPLEO



IV. CUESTIONARIO PARA EMPLEADORES

Fecha de Aplicación del Cuestionario _____ / _____ / _____

Año mes día

A continuación se presentan una serie de interrogantes referidos a competencias y habilidades que pueden ser necesarias para un mejor desempeño laboral en su área de producción. Por favor responda las siguientes preguntas. Su opinión es de mayor importancia en el desarrollo de este proceso que tiene como finalidad el mejoramiento de la calidad de la actividad académica que se realiza en las instituciones educativas.

Características Generales de la empresa

1. Nombre y dirección de su Empresa

2. Tipo de organización de Pública Privada

3.	Tamaño de la organización	
	. Grande (200 funcionarios o más)	
	. Mediana (entre 50 y 199 funcionarios)	
	. Pequeña (30 funcionarios o menos)	
	. Micro empresa (menos de 10 funcionarios)	

4. Indique el sector productivo al que pertenece (se acompaña tabla con los Sectores de Actividad) su empresa.

Sectores de Actividad
- Agricultura, caza y pesca
- Explotación de minas y canteras
- Industrias manufactureras
- Electricidad, gas y agua
- Construcción
- Comercio por mayor y menor y restaurantes y hoteles
- Transporte almacenamiento y comunicaciones
- Establecimientos financieros, seguros, bienes inmuebles y servicios de préstamo
- Servicios comunales, sociales y personales

Cuestionario y dimensiones de análisis

5- ¿Considera usted que la formación y los conocimientos desarrollados por las instituciones educativas de nivel terciario y universitario en sus graduados permiten satisfacer los requerimientos de su empresa?

- Si
- No
- Ns/Nc

6- El perfil del egresado esto es, el conjunto de las competencias y habilidades desarrolladas en las instituciones educativas, es de

- Alta calidad, en relación a los objetivos de la empresa.
- Baja calidad, en relación a los objetivos de la empresa.

- Ns/Nc.

7- Señale, por favor, eventuales ventajas de contratar a egresados / as de carreras / programas de las instituciones terciarias y universitarias.

a)

b)

c)

8- Señale, por favor, eventuales desventajas de contratar a egresados / as de carreras / programas de las instituciones terciarias y universitarias.

a)

b)

c)

IV. a. Resultados generales

IV. b. Análisis de los datos obtenidos en la muestra de las empresas

La ampliación del cuestionario para empleadores tomó como muestra doce casos, el número limitado hace que los siguientes datos sean de carácter exploratorio, creemos que para profundizar la problemática en cuestión es necesario un nuevo acercamiento a la realidad empírica.

IV. c. Ubicación y tipo de Organización (preguntas 1 y 2)

De las empresas interrogadas, 3 pertenecían al departamento de Lujan, 1 al de Godoy Cruz y 8 al de Capital. La mayor proporción de empresas perteneciente al departamento de Capital permite explicar el hecho de la ausencia de empresas encuestadas del sector industrial y agrícola, centrándonos, por lo tanto en empresas que brindan servicios. Cabe aclarar también, que todos los datos siguientes provienen de empresas del sector privado, por lo que el carácter de éstos debe asumirse como no representativo de los organismos e instituciones públicas que demandan profesionales de las instituciones educativas de la provincia.

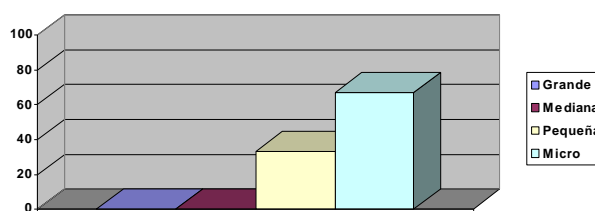
IV. d. Tamaño de la organización.

Respecto a la variable, "tamaño de la organización", los datos recabados se presentan en la siguiente tabla:

Valores	FREC	%	% Validos	% Acumulados
Grande (200 o mas) empleados	0	0,0	0,0	0,0

Mediana (entre 50 y 199 funcionarios)	0	0,0	0,0	0,0
Pequeña (30 funcionarios o menos)	4	33,0	33,0	33,0
Micro empresa(menos de 10 funcionarios)	8	67,0	67,0	100,0
Total	12	100,0	100,0	100,0

Grafico: Porcentaje de Empresas según tamaño de la organización o empresa



Nuevamente es necesario hacer una acotación, relacionada con la ubicación de las organizaciones encuestadas y el sector productivo al que pertenecen. Salta a vista la ausencia de datos sobre empresas de más de 30 empleados, lo que hace suponer que las empresas pertenecen al sector servicio. Las características y necesidades de empresas de carácter multinacional o de escala nacional, son diferentes a las originadas en micro-emprendimientos y PyMES, por lo que si bien nuestros datos se refieren a la relación entre educación y mundo del trabajo, es necesario reducirlo a las

necesidades de las pequeñas y medianas empresas. En estas no existe un complejo mecanismo de jerarquías y rangos, ni tampoco el ingreso y egreso de cuantiosas sumas de dinero que hacen necesario la aparición de vastas filas de funcionarios dedicados exclusivamente a la administración. Sin embargo, no debe desestimarse el rol desempeñado por estos organismos, ya que "se calcula que el 95% de las compañías de América Latina son pequeñas y medianas, generan el 50% del PBI de la región y emplean el 70% de mano de obra".

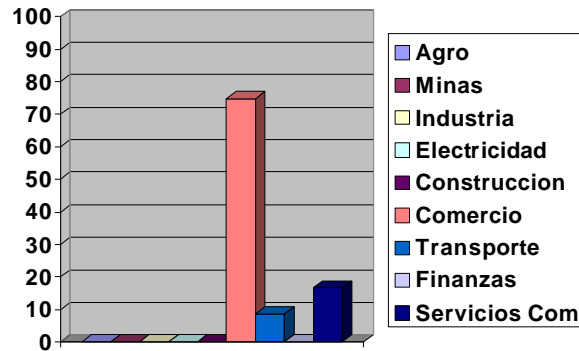
IV. e. Sector Productivo

Como anticipamos a partir de los datos de ubicación y tamaño de las empresas encuestadas, los datos respecto del sector productivo al que pertenecen las empresas netamente de servicios:

Valores	FREC	%	% Validos	% Acumulados
Agricultura, caza y pesca	0	0	0	0
Explotación de minas y canteras	0	0	0	0
Industria Manufacturera	0	0	0	0
Electricidad, gas y agua	0	0	0	0
Construcción	0	0	0	75,0
Comercio, hoteles y restaurantes	9	75,0	75,0	
Transporte y comunicación	1	8,3	8,3	83,3
Establecimientos	0	0	0	0

financieros, seguros y servicios de préstamo				
Servicios comunales, sociales y personales	2	16,6	16,6	100,00
Total	12	100	100	100,00

Grafico: Porcentaje de empresas según rama de actividad



Si bien no podemos afirmar que estos datos sean representativos de un proceso general, si podemos intentar comprender éstos a partir de dicho proceso. Durante los últimos 30 años, enmarcado en un fenómeno global, la Argentina ha experimentado un cambio de su estructura productiva, centrada en la producción industrial, a una estructura productiva mayoritariamente focalizada en producir servicios. Este fenómeno se ha visto acompañado por un cambio en las estructuras ocupacionales,

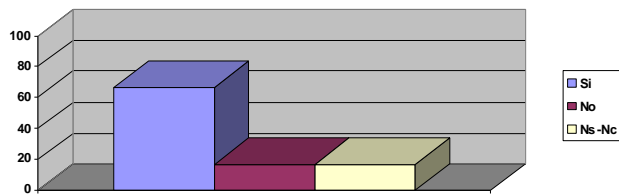
desapareciendo casi absolutamente puestos agrícolas (trabajadores rurales) y reduciéndose el número de ocupaciones de carácter obrero. Por la línea contraria, durante estos años, creció de manera descontrolada todas aquellas ocupaciones relacionadas con los servicios, como lo son las profesiones liberales, el comercio y la administración.

IV. f. Formación y desarrollo profesional, relación con el mundo del trabajo

La mayor parte de los empleadores consideran que, a nivel general, la formación y conocimientos desarrollados en las instituciones educativas permiten satisfacer los requerimientos de su empresa.

Valores	FREC	%	% Validos	% Acumulados
Si	8	66,6	66,6	66,6
No	2	16,6	16,6	83,3
Ns/Nc	2	16,6	16,6	100,0
Total	12	100,00	100,0	100,0

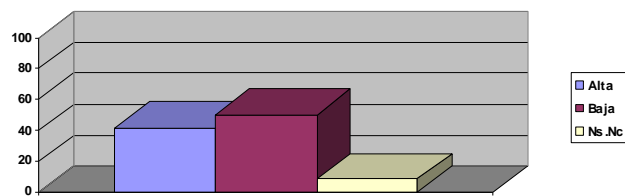
GRÁFICO: RELACIÓN ENTRE DESARROLLO PROFESIONAL Y MUNDO DEL TRABAJO



Sin embargo, no todos tienen la misma opinión respecto a la eficiencia de los graduados en las prácticas profesionales concretas. De esta manera, desde la evaluación de las competencias y habilidades (perfil del graduado) que son interiorizadas por los sujetos en su paso por el nivel superior y las competencias y habilidades que para los empresarios son necesarias, existe cierto desfase.

Valores	FREC	%	% Validos	% Acum.
Alta calidad, respecto a los objetivos de la empresa	5	41,6	41,6	41,6
Baja calidad, respecto a los objetivos de la empresa	6	50,0	50,0	91,6
Ns-Nc	1	8,33	8,33	100,0
Total	12	100,00	100,0	100,0

IV. g. Grafico: opinión de la calidad educativa en relación a los objetivos de las empresas



Los datos obtenidos están relacionados a una tendencia general constatada por el INDEC, el cual "informó que sigue creciendo la demanda laboral insatisfecha". El porcentaje de empresas que no consiguió cubrir los puestos de trabajo requeridos fue del 13,8% en el segundo trimestre de este año, lo cual representa un incremento de dos puntos con relación al primer trimestre de 2006 que había sido de 11,8%. El relevamiento, efectuado sobre 2200 empresas, mostró que el 41% de ellas buscó empleados y casi el 14% no logró satisfacer la demanda. Entre las compañías que no pudieron conseguir el perfil de trabajador que se ajustara a sus necesidades, se ubican a la cabeza las de curtido y fabricación de cuero (40%), seguidas por la de hotelería y restaurantes (también del 40%)". Según nuestros datos, que se compone mayoritariamente a encuestas relacionadas con el ámbito gastronómico y del turismo, las habilidades y competencias desarrolladas por los institutos de preparación del nivel superior, el 50% de los empleadores no están satisfechos con el rendimiento de sus empleados en relación a los propios objetivos de la empresa.

IV. h. Fortalezas y debilidades de los perfiles profesionales de los egresados del nivel superior

Como señala M.A. Gallart, "la formación para el trabajo tiene un componente de aprendizaje de habilidades básicas y educación general que se considera debe ser enseñado por la educación formal en el sistema educativo". Sin embargo, existe una distancia entre estos conocimientos formales, de nivel general y su articulación con el aprendizaje en el trabajo, y el desempeño en ocupaciones calificadas. Por lo tanto, es en este sentido que "interesa descubrir cuál es la realidad de las calificaciones en términos de calidad... y también saber cuál es la problemática que plantean las empresas demandantes en el sector formal de la economía con respecto a las carencias que encuentran cuando buscan trabajadores".

En consecuencia, de los datos extraídos en la aplicación del cuestionario, cabe señalar que los empleadores señalan como ventaja, en referencia al contrato de egresados del

nivel superior, el alto grado de capacitación general, la eficiencia y pericia, como así también la responsabilidad por las propias acciones y preocupación por seguir perfeccionándose. Hemos detectado, sin embargo, que las ventajas nombradas (excepto el alto grado de capacitación general) hacen alusión a características personales más que estructurales, es decir a virtudes de los propios individuos y no a cualidades que se deben a la preparación obtenida en el circuito de educación superior. Este hecho es de suma importancia, puesto que remite a procesos mentales ubicados en el imaginario social, como lo son las representaciones del propio talento y las capacidades individuales de las personas.

En contraste con esto, los empleadores nombran como desventajas la falta de experiencia profesional, la sobre calificación y la muy mala preparación en ingles, lengua comercial por excelencia.

IV. i. Relación entre las competencias y habilidades demandadas y su desarrollo en las instituciones educativas

En la encuesta se enumeran 11 habilidades y competencias que son expuestas al empleador para que de su opinión sobre el grado de importancia que poseen éstas en relación a los objetivos y necesidades de su empresa. Para ello se dan cuatro valores distintos, significando 1 el grado –mas importante- y 4 el grado – menos importante-, 2 y 3 sirven para medir cuanto se acerca o se alejan de 1 y 4.

IV. j. Competencias y habilidades demandadas

IV. j. 1- Capacidad de análisis y síntesis.

Valores	FREC	%	% Validos	% Acumulados
1	0	0,0	0,0	0,0
2	2	16,6	16,6	16,6

3	3	25	25	41,6
4	7	58,3	58,3	100,0
Total	12	100,00	100,00	100,0

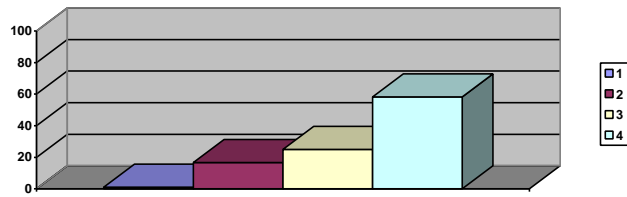


Gráfico: Capacidad de análisis y síntesis

IV. j. 2- Capacidad de aplicar los conocimientos en la práctica

Valores	FREC	%	% Validos	% Acumulados
1	10	83,33	83,33	83,33
2	2	16,66	16,66	100,00
3	0	0,0	0,0	100,00
4	0	0,0	0,0	100,00
Total	12	100,00	100,00	100,0

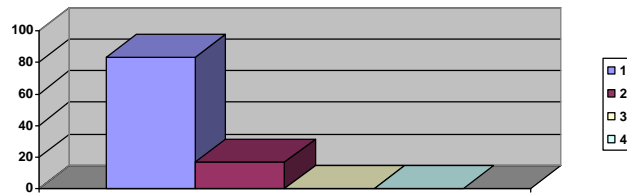
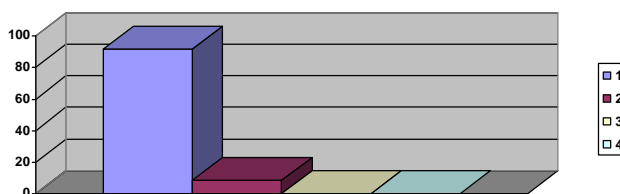


Gráfico: Capacidad para aplicar los conocimientos en la práctica

IV. j. 3. Conocimientos básicos sobre el área de estudio.

Valores	FREC	%	% Validos	% acum.
1	11	91,66	91,66	91,66
2	1	8,33	8,33	100,00
3	0	0,0	0,0	100,00
4	0	0,0	0,0	100,00
Total	12	100,00	100,00	

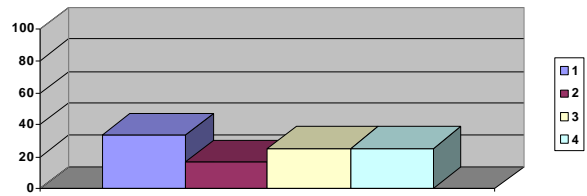
Gráfico: Conocimientos básicos sobre el área de estudio



IV. j. 4. Expresión oral y escrita.

Valores	FREC	%	% Validos	% Acumulados
1	4	33,33	33,33	33,33
2	2	16,66	16,66	49,99
3	3	25	25	74,99
4	3	25	25	100,00
Total	12	100,00	100,00	100,0

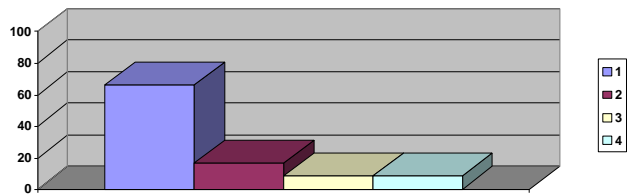
Gráfico: Expresión oral y escrita



IV. j. 5. Conocimiento de una segunda lengua

Valores	FREC	%	% Validos	% acum.
1	8	66,66	66,66	66,66
2	2	16,66	16,66	83,32
3	1	8,33	8,33	91,65
4	1	8,33	8,33	100,00
Total	12	100,00	100,00	

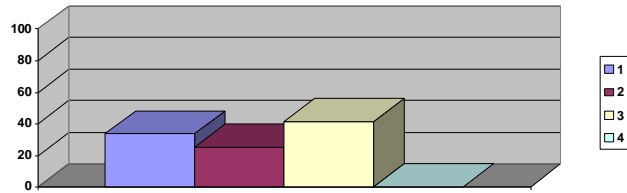
Gráfico: Conocimiento de una segunda lengua



IV. j. 6. Manejo de PC

Valores	FREC	%	% Validos	% Acumulados
1	4	33,33	33,33	33,33
2	3	25	25	58,33
3	5	41,66	41,66	100,0
4	0	0,0	0,0	100,00
Total	12	100,00	100,00	100,00

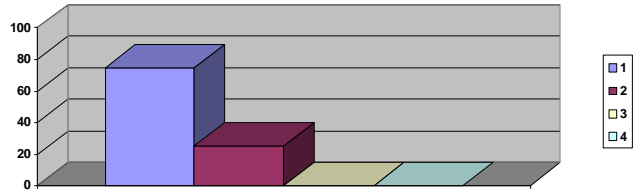
Gráfico: Manejo de PC



IV. j. 7. Capacidad para adaptarse a nuevas situaciones

Valores	FREC	%	% Validos	% Acumulados
1	9	75	75	75
2	3	25	25	25
3	0	0,0	0,0	100
4	0	0,0	0,0	100
Total	12	100,00	100,00	

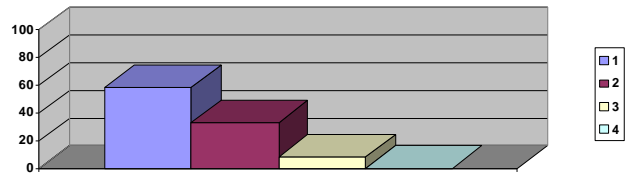
Gráfico: Capacidad para adaptarse a nuevas situaciones.



IV. j. 8. Resolución de problemas

Valores	FREC	%	% Validos	% acum.
1	7	58,33	58,33	58,33
2	4	33,33	33,33	91,66
3	1	8,33	8,33	100,00
4	0	0	0	100,00
Total	12	100,00	100,00	

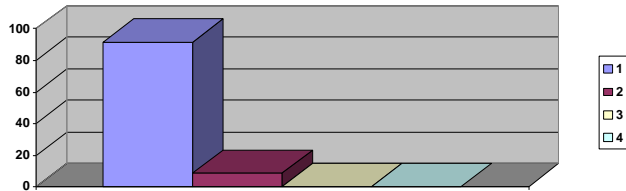
Gráfico: Resolución de problemas



IV. j. 9. Trabajo en equipo

Valores	FREC	%	% Validos	% acum.
1	11	91,66	91,66	91,66
2	1	8,33	8,33	100,00
3	0	0,0	0,0	100,00
4	0	0,0	0,0	100,00
Total	12	100,00	100,00	100,0

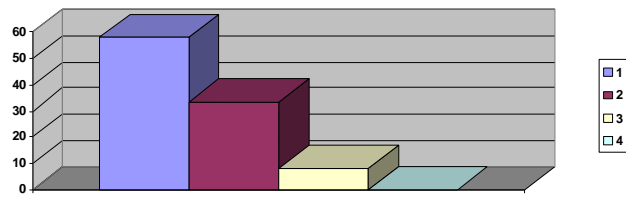
Gráfico: Trabajo en equipo



IV. j. 10. Conocimientos básicos de la profesión.

Valores	FREC	%	% Validos	% acum.
1	7	58,33	58,33	58,33
2	4	33,33	33,33	91,66
3	1	8,33	8,33	100,00
4	0	0,0	0,0	100,00
Total	12	100,00	100,00	100,0

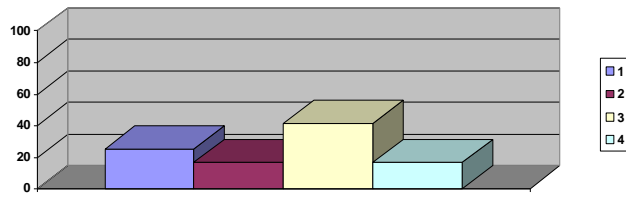
Gráfico: Conocimientos básicos de la profesión



IV. j.11. Liderazgo

Valores	FREC	%	% Validos	% Acumulados
1	3	25	25	25
2	2	16,66	16,66	41,66
3	5	41,66	41,66	83,32
4	2	16,66	16,66	100,00
Total	12	100,00	100,00	

Gráfico: Liderazgo



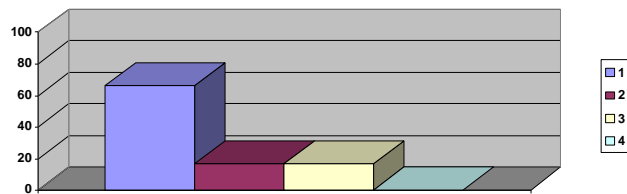
IV. k. Competencias y habilidades desarrolladas en Universidades e Institutos terciarios

En la encuesta se enumeran 11 habilidades y competencias que son expuestas al empleador para que de su opinión sobre el grado de desarrollo en las Universidades e institutos terciarios. Para ello se dan cuatro valores distintos, significando 1 el grado – totalmente desarrollado - y 4 el grado –no desarrollado-, 2 y 3 sirven para medir cuanto se acerca o se alejan de 1 y 4.

IV. k. 1. Capacidad de Análisis y Síntesis

Valores	FREC	%	% Validos	% Acumulados
1	8	66,66	66,66	66,66
2	2	16,66	16,66	83,32
3	2	16,66	16,66	100,00
4	0	0,0	0,0	100,00
Total	12	100,00	100,00	

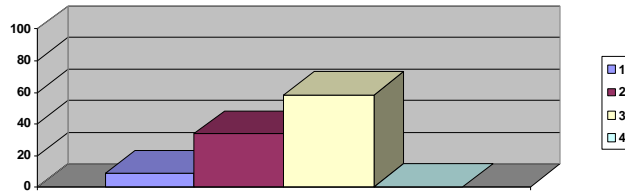
Gráfico: Capacidad de análisis y síntesis



IV. k. 2. Capacidad de aplicar los conocimientos en la práctica

Valores	FREC	%	% Validos	% Acum.
1	1	8,33	8,33	8,33
2	4	33,33	33,33	41,66
3	7	58,33	58,33	100,00
4	0	0,0	0,0	100,00
Total	12	100,00	100,00	

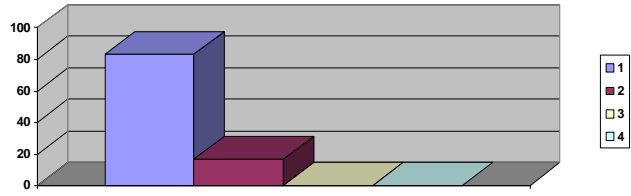
Gráfico: Capacidad de aplicar los conocimientos en la práctica



IV. k. 3. Conocimientos básicos sobre el área de estudio.

Valores	FREC	%	% Validos	% Acumulados
1	10	83,33	83,33	83,33
2	2	16,66	16,66	16,33
3	0	0,0	0,0	100,00
4	0	0,0	0,0	100,00
Total	12	100,00	100,00	

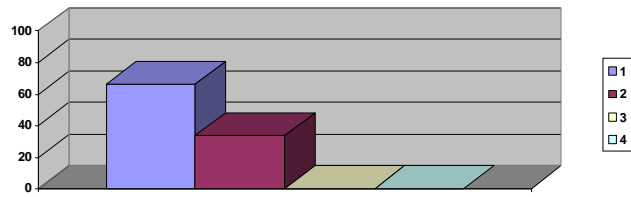
Gráfico: Conocimientos sobre el área de estudio



IV. k. 4. Expresión oral y escrita

Valores	FREC	%	% Validos	% Acumulados
1	8	66,66	41,66	66,66
2	4	33,33	33,33	33,33
3	0	0,0	0,0	100,00
4	0	0,0	0,0	0,0
Total	12	100,00	100,00	100,0

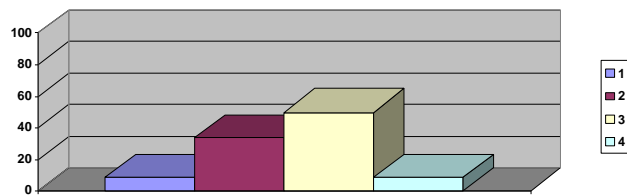
Gráfico: Expresión oral y escrita



IV. k. 5. Conocimiento de una segunda lengua

Valores	FREC	%	% Validos	% Acumulados
1	1	8,33	8,33	8,33
2	4	33,33	33,33	41,33
3	6	50	50	91,33
4	1	8,33	8,33	100,00
Total	12	100,00	100,00	

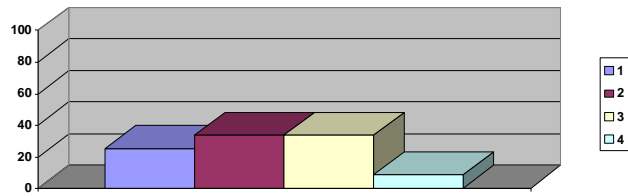
Gráfico: Conocimiento de una segunda lengua



IV. k. 6. Manejo de PC

Valores	FREC	%	% Validos	% Acumulados
1	3	25	25	25
2	4	33,33	33,33	58,33
3	4	33,33	33,33	91,66
4	1	8,33	8,33	100,00
Total	12	100,00	100,00	

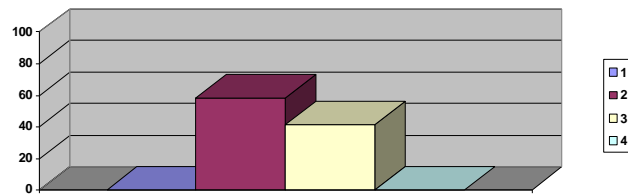
Gráfico: Manejo de PC



IV. k. 7. Capacidad para adaptarse a nuevas situaciones

Valores	FREC	%	% Validos	% Acumulados
1	0	0,0	0,0	0,0
2	7	58,33	58,33	58,33
3	5	41,66	41,66	41,66
4	0	0,0	0,0	100,00
Total	12	100,00	100,00	100,0

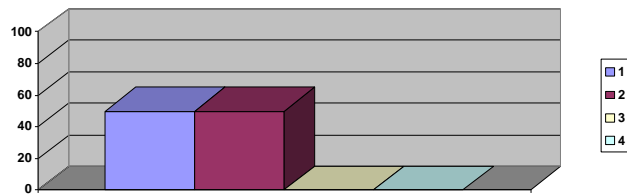
Gráfico: Capacidad para adaptarse a nuevas situaciones



IV. k. 8. Resolución de problemas

Valores	FREC	%	% Validos	% Acumulados
1	6	50	50	50
2	6	50	50	50
3	0	0,0	50	100,00
4	0	0,0	0,0	100,00
Total	12	100,00	100,00	

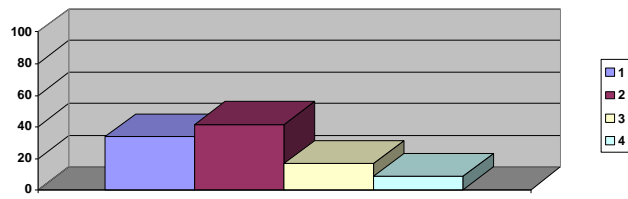
Gráfico: Resolución de problemas



IV. k. 9. Trabajo en equipo

Valores	FREC	%	% Validos	% Acumulados
1	4	33,33	33,33	33,33
2	5	41,66	41,66	74,99
3	2	16,66	16,66	91,65
4	1	8,33	8,33	100,00
Total	12	100,00	100,00	100,0

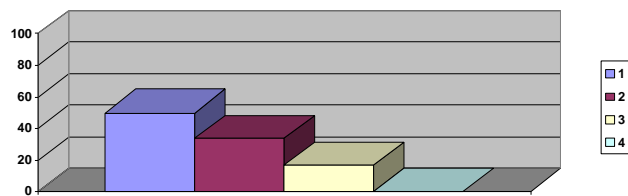
Gráfico: Trabajo en equipo



IV. k. 10. Conocimientos básicos de la profesión

Valores	FREC	%	% Validos	% Acumulados
1	6	50	50	50
2	4	33,33	33,33	83,33
3	2	16,66	16,66	100,00
4	0	0,0	0,0	100,00
Total	12	100,00	100,00	

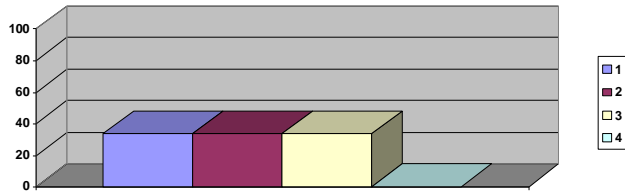
Gráfico: Conocimientos básicos de la profesión



IV. k. 11. Liderazgo

Valores	FREC	%	% Validos	% Acumulados
1	4	33,33	33,33	33,33
2	4	33,33	33,33	66,66
3	4	33,33	33,33	100,00
4	0	0,0	0,0	100,00
Total	12	100,00	100,00	100,00

Gráfico: Liderazgo



V. CONCLUSIÓN

Para poder interpretar los datos, primero hemos decidido retomar las palabras de Gallart en su estudio sobre nichos ocupacionales de los técnicos superiores en Argentina. Gallart dice que " las competencias... se tratan de capacidades generales, técnicas y eventualmente habilidades manuales que se constatan en la practica. Ya no basta saber hacer, es preciso saber conocer y sobre todo, saber aprender...El problema es cómo se aprenden este tipo de capacidades, ya que el aprendizaje escolar es necesario pero no suficiente, sin contextualizar la enseñanza, sin aplicarla a la vida cotidiana, sin contrastarla con situaciones nuevas, la transmisión del conocimiento se

vuelve en memorización.”

Tal punto de vista parece ser compartido por los empleadores, quienes indican que existe un alto desarrollo en saberes teóricos (relacionados con la profesión) pero una ausencia de fomento por su relación con la práctica. Esta nulidad de articulación institución educativa-mundo del trabajo, se ve agravada por la flexibilización de las tareas y la polivalencia de las funciones, que hacen estallar los rígidos perfiles profesionales en las cada vez más imprevistas situaciones de trabajo.

Los tres mayores porcentajes respecto de las capacidades más importantes que un graduado debe poseer para un eficiente desempeño laboral están referidos a la “Capacidad de aplicar los conocimientos en la práctica” (83,33%), “Conocimientos básicos sobre el área de estudio” (91,66%) y “Trabajo en equipo” (91,66%). Respecto de este último vale decir que actualmente casi todas las ocupaciones poseen como requisito básico un buen desempeño de equipo, en donde si bien existen jerarquías, se pone el énfasis en la coordinación y planificación de las tareas que conllevan a una mayor eficiencia en la producción. Por otro lado, debe señalarse que en los empresarios existe un consenso sobre el hecho de que el trabajador debe venir con conocimientos amplios y aprender la aplicación en el lugar de trabajo.

Llama la atención el hecho de que, contra las tendencias exploradas en otros estudios, las respuestas de los empleadores no haya considerado como de suma importancia la expresión oral y escrita (41,66%), ya que ésta se presenta como deficitaria en el perfil de los graduados (sobre todo de los técnicos superiores), obstaculizando esto la capacidad de escribir informes detallados sobre cuestiones vitales para la empresa o atender al público.

De la evaluación que los empleadores poseen sobre la pertinencia del perfil profesional con los objetivos de su empresa se puede desprender la propia opinión que estos poseen de las instituciones educativas en general. Parece ser que estos consideran, como ya hemos detectado anteriormente, que las instituciones educativas brindan a

sus graduados una sólida (pero rígida) base teórica, con amplios conocimientos sobre la profesión y buenas aptitudes intelectuales. Por ejemplo, encontramos que un 83% opina que la universidad y los institutos terciarios desarrollan de manera adecuada conocimientos básicos sobre el área de estudio, un 66% que dichas instituciones capacitan a los sujetos de manera satisfactoria en capacidades de Análisis y Síntesis, como así también en la expresión oral y escrita. Sin embargo, consideran que, según sus propias exigencias y necesidades, estos conocimientos no alcanzan ni a rozar los óptimos grados de eficiencia y productividad que un profesional debe poseer. En este sentido opinan que en cuestiones de vital importancia ("Capacidad de aplicar los conocimientos en la práctica" y "Trabajo en equipo") los graduados poseen amplias deficiencias, ya que un 58,33% opina que la universidad no prepara a los estudiantes para que estos puedan aplicar sus conocimientos en el trabajo de una manera adecuada. A su vez una gran mayoría, un 80% piensa que la educación superior no brinda los insumos necesarios para hablar correctamente inglés, y un 60% que dicho sistema no profundiza demasiado en la enseñanza y capacitación de uso de PC.

Conclusiones de la tarea de campo:

El carácter pluridimensional del problema abordado en esta investigación, es decir, la cantidad de variables que entran en juego para poder hacer un análisis objetivo de las condiciones de la relación entre educación y trabajo, impuso que este estudio solo tome en cuenta algunos de los factores que determinan el grado de articulación de ambos mundos. Sin embargo, el carácter descriptivo y exploratorio de nuestro anterior análisis, si bien no nos permite generalizar todos nuestros datos, si nos posibilita constatar nuestras afirmaciones en relación de ciertas tendencias más generales.

En las últimas tres décadas la educación superior argentina ha sufrido cambios profundos en su estructura, forma y contenidos.

Se puede constatar un crecimiento exponencial del número de matriculados, de instituciones y de la cantidad y diversidad de títulos ofertados.

Estas transformaciones se encuentran relacionadas con un mercado de trabajo que presenta nuevas demandas, en donde prima una mayor calificación, producto de la complejización del proceso productivo y la utilización de nuevas tecnologías. En este marco se explica el crecimiento de la demanda de carreras técnico-profesionales de corta duración, cuyo objetivo principal es el de desarrollar habilidades y capacidades de carácter instrumental formando técnicos que permitan atender a los requerimientos del personal especializado de las empresas, de los servicios sociales y de salud. Sin embargo, esta tendencia no garantiza por sí misma la satisfacción de las necesidades de un país en proceso de desarrollo de su industria nacional. Como hemos observado en nuestros datos, el perfil de técnicos y profesionales de grado es demasiado rígido e inflexible, en tanto que las nuevas ocupaciones son polivalentes y polifuncionales.

Las experiencias internacionales de articulación de ambos mundos si bien no señalan un camino seguro, puesto que siempre es peligroso andar por caminos trillados, si demuestran la cristalización de una relación que no puede dejarse de lado. Los mecanismos de pasantías y formación profesional desarrollados desde los dos polos, son puntos que deben regularse y perfeccionarse, en tanto y en cuanto no han alcanzado los potenciales efectos que en realidad poseen.

Respecto de los aportes realizados por la bibliografía especializada (Gallart, Zalba, etc), esta investigación reafirma la existencia de un desfasaje entre el perfil profesional que brindan las instituciones educativas y las demandas reales del mercado laboral. Este abismo entre competencias interiorizadas y competencias demandadas es producto de planes de estudio envejecidos, vetustos y que no corresponden a los dinámicos cambios tecnológicos del mercado laboral. Como mencionan estas autoras, la necesidad de articulación es de suma importancia, debe presentarse en cada una de las administraciones provinciales como punto fundamental en la agenda política.

Unas últimas palabras caben en esta investigación, cuyo objetivo final es el de estructurar políticas públicas con la finalidad de alcanzar una alta pertinencia y calidad de la educación en su relación con el mundo del trabajo. En este sentido, estudios sobre la relación entre educación y trabajo no pueden nunca separarse de los

problemas de desigualdad social que afectan al país. Puesto que, paralelamente a ese "crecimiento exponencial" del número de matriculados y títulos ofertados, señalado anteriormente, se han acrecentado los grados de desigualdad respecto de quiénes son los que acceden a la educación superior, cuál es la calidad de dicha educación y cómo se distribuyen los títulos entre los distintos grupos sociales. Un estudio que intente analizar profundamente todos estos temas, no puede desentenderse de los altos grados de desigualdad social y de los problemas surgidos de la estratificación social, en tanto que los canales de acceso a la educación superior se encuentran asociados con posiciones en la estructura social que actúan como barreras o como puentes

CAPÍTULO II

INDICE:

**ANTECEDENTES LEGALES, LAS POLITICAS PÚBLICAS EN MATERIA DE
INSERCIÓN PROFESIONAL PARA LOS JOVENES, Y NORMATIVAS LABORALES
ACTUALES EN LA REPUBLICA ARGENTINA:
CONCLUSION GENERAL SOBRE LAS EVOLUCIONES**

I. INTRODUCCIÓN	357
II. CARACTERÍSTICAS DE LOS MODELOS EUROPEOS DE IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	357
II. a. En la fase de elaboración de las políticas públicas.....	357
II. b. Fase de implementación.....	359
II. c. Seguimiento.....	360
II. d. La relación entre el sistema educativo y la busca de trabajo en países de la Unión europea.....	360
III. CONCLUSIONES GENERALES.....	362
III. a. Conclusiones Europa.....	362
III. b. Conclusiones sobre Argentina.....	363
III. c. Conclusiones sobre América latina.....	364

**ANTECEDENTES LEGALES, LAS POLITICAS PÚBLICAS EN MATERIA DE
INSERCIÓN PROFESIONAL PARA LOS JOVENES, Y NORMATIVAS LABORALES
ACTUALES EN LA REPUBLICA ARGENTINA:
CONCLUSION GENERAL SOBRE LAS EVOLUCIONES**

I. INTRODUCCIÓN

Vistas las distintas políticas publicas implementadas tanto en Latino- América, Europa como en Argentina en una primera parte, es posible sacar algunas conclusiones basados sobre rasgos generales.

En un primer lugar, se podrán tomar algunas características de los modelos europeos de implementación de políticas públicas y en un segundo lugar, pasar a describir las que conciernen a América latina con especial énfasis sobre Argentina.

II. CARACTERÍSTICAS DE LOS MODELOS EUROPEOS DE IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

II. a. En la fase de elaboración de las políticas publicas

El rol de los partidos políticos como canal de transmisión de las necesidades sociales y como entidad canalizadora de las distintas problemáticas.

La influencia de la cultura nacional en el diseño de las normativas

-**Alemania**, cuya cultura es muy pragmática, tiene un sistema de educación extremadamente bien adaptado a la realidad económica: es decir que se reconoce la misión de la escuela y el sistema educativo en general, escuela, institutos terciarios, universidades, de medio al servicio del mercado laboral y económico. Estudios

pertinentes del tejido social, de las necesidades económicas, de las influencias económicas exteriores (economía mundial), enfoque acertado de la globalización de la economía,

-Suecia:

La cultura sueca ha demostrado ser un ejemplo socialmente integrador y visionario en cuanto a políticas públicas y su implementación. Estas características suecas se conjugan en todas las políticas públicas.

-Francia:

Desde la década que conoció la emergencia del desempleo juvenil hasta el 2005, los distintos gobiernos de Francia, de derecha e izquierda incluida, no se habían planteado seriamente el tema de resolver el desempleo en forma general y aun menos el juvenil.

La necesidad de legislar en este ámbito, surgió de la ola de violencia que se expresaba agudamente en los barrios catalogados como "difíciles" situados en la periferia de las grandes zonas urbanas. Dichos barrios, en la mayoría de las ciudades del hexágono, son conocidos por concentrar una fuerte proporción poblacional inmigrante, con gran representación de los jóvenes, y la fatídica característica de ser los nichos geográficos con las tasas de desempleo más altas.

A partir de manifestaciones violentas de singular frecuencia, se planteó, en la escena política, la cuestión de cómo resolver desde la raíz ese problema. Se concluyó asimismo, que la fuente de tales actitudes se debía no solo a una insuficiente voluntad de política de integración socio-económica a lo largo de las últimas 40 décadas aparejada con el crecimiento del desempleo en general y la carencia de flexibilidad en los dispositivos jurídicos para favorecer la integración socio-económica de los jóvenes. Se apuntó, por consiguiente, a resolver lo que parecía, por así decir, más fácil y rápidamente, remediable.

II. b. Fase de implementación

En los países nórdicos, como Suecia y Alemania, la implementación de las normativas adoptadas no representa generalmente una problemática mayor, pues tradicionalmente todos los actores sociales interesados en una temática – tal como la elaboración de políticas de inserción profesional juvenil- trabajadores, estudiantes, universidades, partidos políticos, gobiernos... se reúnen para debatir las cuestiones y encontrar las soluciones políticas. Si bien las negociaciones son “duras”, una vez la decisión política tomada, no se vuelve a debatir y todos los actores involucrados en la fase de elaboración de la decisión, cumplen sus roles, a saber sus derechos y obligaciones. Como consecuencia, rara vez se organizan manifestaciones públicas en contra de las normativas adoptadas. En el caso de los países conocidos como “mixtos”, tal como Francia, los actores sociales son tomados en cuenta en modo consultivo, sin que sus opiniones y propuestas sean directamente vinculantes, por lo cual si la decisión no toma en consideración las opiniones de los actores sociales, se generan manifestaciones.

Conclusión: Las modalidades de toma de decisiones, la participación de los actores sociales, y de todas las personas, responsables y afectados por las políticas tomadas son de gran relevancia en la aceptación social de las medidas políticas.

Asimismo, cuanto más integrador de socios-sociales (*partenaires sociaux*) se vuelve el proceso de toma de decisiones, más exitosa socialmente se vuelve la decisión política.

En un menor grado, como suele ocurrir en Francia, la decisión es socialmente difícilmente aceptable cuando los socios-sociales brindan únicamente sus opiniones e informaciones en concepto consultivo.

Por último, en el caso de España e Italia, las decisiones se basan sobre estudios y en la observación de fenómenos sociales sin tener directamente en cuenta las propuestas de los actores sociales. Por consiguiente, las decisiones políticas responden a necesidades coyunturales sin proyección en el futuro de una política coherente a mediano o largo plazo.

II. c. Seguimiento

El sistema de seguimiento de la buena implementación se realiza también en modo descentralizado en el sentido de que intervienen todos los actores sociales interesados para constatar la aplicación de las medidas políticas y el cumplimiento de la ley.

Además, el aparato estatal asegura el cumplimiento de las políticas mediante servicios de estadísticas y el análisis de las evoluciones de tal o tal política sobre la sociedad.

En dicho control de aplicación de la ley , el rol de los partidos políticos en el seguimiento de las actividades gubernamentales es también fundamental. Asimismo se revela también la eficiencia de todo sistema democrático.

El alcance de las políticas públicas en materia social y especialmente en la voluntad de hacer frente a la inserción profesional juvenil, es relativamente amplia en el sentido de que las políticas públicas, no sólo son ideadas, conceptualizadas y elaboradas pensando en resolver problemáticas coyunturales, sino también estructurales. El mediano y el largo plazo son por consiguiente, casi automáticamente, tomados en cuenta. Estas características se pueden notablemente rastrear en los países de tradición anglosajona como son los países nórdicos, Suecia Noruega y Finlandia, así como Alemania, en un menor grado Francia y en un tercer nivel, España e Italia.

II. d. La relación entre el sistema educativo y la busca de trabajo en países de la Unión europea.

Los mismos rasgos y características sacados del análisis sobre los procesos de toma de decisiones en los países de la Unión europea se pueden replicar en el análisis de la relación entre el sistema educativo y la busca de trabajo de los jóvenes. En ese sentido, concluimos que el modelo exitoso de buena implementación de políticas públicas, se concentra esencialmente en la capacidad de las autoridades públicas en saber integrar a los actores sociales en la definición de las problemáticas sociales y en

la búsqueda de soluciones.

Tal como la integración de los actores sociales en el proceso de toma de decisiones políticas, la integración (el entendimiento) de las necesidades económicas y requisitos profesionales son imprescindibles para la elaboración e implementación exitosa de políticas de inserción laboral juvenil.

Asimismo, volviendo al modelo alemán, el cual reviste la calidad de pragmático, se ha podido observar que ha sabido cuidadosamente integrar las realidades económicas y sociales dentro de la planificación misma de su sistema educativo y su sistema de capacitación de los jóvenes para optimizar y racionalizar su proceso de inserción en el mercado laboral.

Efectivamente, el sistema alemán ha organizado "ramas" de escolaridad en perfecta conexión y adecuación con las necesidades del sector económico a través de institutos profesionalizantes, una orientación precoz de los jóvenes hacia estudios especializados en tal o tal área profesional, con pasantías remuneradas en empresas. El conjunto enmarcado en políticas públicas y convenios entre las "escuelas" o institutos educativos" y las empresas, es decir, todas las relaciones a favor tanto del aprendizaje como de la empresa, están reguladas por convenios formales, legalmente vinculantes.

El sistema mixto, representado por el modelo francés, a pesar de los esfuerzos para alinearse a la economía, tiende a separarse de las necesidades reales contemporáneas económicas. Tal como pudimos analizarlo *ut supra* el sistema educativo francés es bastante impermeable a los requisitos económicos pues dista de las empresas, no buscan vínculos directos, existen pocos convenios de pasantías entre las Universidades y el mundo empresarial, (exceptuando a las "Grandes Écoles" privadas). Es de constatar que, no obstante el prestigio internacional de enseñanza francés, por su desarrollo teórico, el sistema no brinda las herramientas prácticas a los estudiantes para insertarse en el mercado laboral ya que los mismos han tenido raras veces contactos con las empresas del sector que les interesa.

Por lo cual, egresan de las Universidades, "cabezas pensantes" pero no prácticas profesionalmente. Tanto más crítica es la acusación que los estudios en Francia son cada vez más largos, y que, por consiguiente, resulta más difícil "amoldar"

profesionalmente al egresado por lo cual, resulta más difícil su inserción laboral.

El modelo argentino, a l fin y al cabo, se aparenta más al modelo francés que al alemán, pues se observa un bajo nivel de integración de las demandas profesionales dentro del sistema educativo.

III. CONCLUSIONES GENERALES

III. a Conclusiones Europa

El modelo social europeo no es una matriz de tipo « en un solo modelo cabe todo ». Reflejando la diversidad cultural dentro de la región europea, y facilitado por el acercamiento de la coordinación, dos Estados-miembros de la Unión europea han adoptado su propia mezcla de las orientaciones de la política en el esfuerzo de satisfacer la meta ambiciosa para la unión europea, fijada en la Cumbre de Lisboa en 2000, de convertirse en el 2010 en la economía más competitiva y dinámica del mundo basada en el conocimiento, capaz de desarrollo económico sostenible con más y mejores trabajos y mayor cohesión social.

Varias políticas adoptadas de esta índole, han hecho sus pruebas y podrían constituir una inspiración para los demás países europeos, o del mundo. El informe final del « Taskforce » europeo sobre el Empleo (« Trabajo, Trabajo, Trabajo » o « Jobs, Jobs, Jobs ») ha, por ejemplo, llamado la atención sobre los distintos acercamientos realizados por Dinamarca y los Países Bajos.

El primer modelo, se puede caracterizar como “seguridad a través de la flexibilidad”, basado en la idea que la protección del empleo se puede mantener a un nivel bajo, evaluando si los trabajadores pueden depender de un sistema abundante de subsidios por desempleo y de medidas eficaces de capacitación y de la colocación, para consolidar su situación en el mercado de trabajo.

El modelo holandés, que se puede describir como “flexibilidad a través de la seguridad”, parte de la concepción de que los trabajadores están dispuestos a trabajar bajo relaciones de trabajo flexibles a condición de que ofrezcan un nivel razonable de seguridad.

En un contexto del crecimiento renovado pero con altos niveles de pobreza en el CIS y en los países de Asia Central, la consolidación de la paz pero con un déficit continuo en los campos del empleo y de la protección social en muchos países de Europa del Sudeste y, generalmente una economía europea *indolente*, cada país ha tenido que desarrollar su propio acercamiento para asegurar la dimensión social adentro un contexto globalizador y de promoción del trabajo decente.

Los desafíos implicados se relacionan con la necesidad de compaginar los niveles necesarios de flexibilidad y de las habilidades de ser competitivo en el mercado global, mientras que se ofrece la suficiente seguridad (por lo tanto “flexicurity” « flexibility and security ») para proporcionar un nivel adecuado de la participación de la mano de obra para mujeres y hombres, el empleo y la protección a una población que envejece, equipando jóvenes desempleados en busca de trabajo y ampararlos con las capacidades de encontrar el trabajo en un mercado laboral que requiere rápidos cambios de habilidades y dirigiendo los problemas de una mano de obra, internacionalmente, cada vez más móvil

III. b. Conclusiones sobre Argentina

Si bien podemos considerar el reinicio democrático en 1983 como un hito fundacional en lo que concierne a políticas dirigidas a los jóvenes y emanadas del Poder Ejecutivo Nacional (PEN), en lo que se refiere a leyes relacionadas con esta temática no es sino hasta varios años después que se torna significativa una tendencia, especialmente en lo que tiene que ver con trámites iniciados en cualquiera de las dos Cámaras legislativas. Primera conclusión, entonces: parece ser que todavía no se ha cristalizado un concepto de políticas de juventud no sólo como el conjunto de acciones que desde el PEN se dirige hacia esa parte de la población sino también como el resultado de la vigencia de normas legales que apuntan a modificar la situación de los mismos. La legislación es una de las formas que tiene el Estado de intervenir en la dinámica de una sociedad. Políticas Públicas son, en consecuencia, actividades de los tres poderes democráticos: el Ejecutivo (a través de programas y actividades), el Legislativo (mediante leyes) y el Judicial (por medio de la interpretación y ejecución de esas

normas).

Otra conclusión: no existe todavía en los responsables de la redacción de las normas una definición acabada de juventud. Esto explica en cierta medida la gran cantidad de normas sectoriales (relativas a un subgrupo dentro del género "joven" como estudiantes, mujer joven, etc.), el claro predominio de normas orgánicas y la casi inexistencia de normas totalizadoras del concepto de juventud. La realización de la Convención Nacional Constituyente en 1994 significó el dato inédito de presentación de varios proyectos parlamentarios directamente de juventud. Finalmente, una acotación a nivel operativo: sería recomendable la constitución de un referente en materia de información legislativa sobre juventud (función que podría desempeñar cualquier unidad de información como un CDI Juvenil), que, a través del acopio documental, intente modificar el panorama actual del cuerpo legislador, el cual presenta proyectos casi idénticos, o repite otros ingresados en el pasado, con total desconocimiento y desconexión unos de otros. Lo expresado vale también para Organismos del Ejecutivo promoviendo resoluciones similares (en el mejor de los casos) o contradictorias, duplicando -y hasta anulando- esfuerzos y energías innecesariamente.

III. c. Conclusiones sobre América latina

La juventud latinoamericana actual parece disponer de condiciones sumamente favorables para su desarrollo pleno en los diferentes ámbitos de la vida. En comparación con las generaciones previas, posee niveles más elevados de educación formal, un mejor manejo de las nuevas tecnologías que son determinantes para el desarrollo económico y productivo, una mayor adaptabilidad en contextos volátiles como los que caracterizan a la región en las décadas recientes y una mayor esperanza de vida. Además, los atributos que le son característicos se presentan como factor de éxito en lo estético y lo recreacional, como puede observarse diariamente en las campañas de mercadeo.

Sin embargo, una serie de obstáculos impiden el aprovechamiento pleno de estas ventajas, entre los que predominan los problemas de inserción laboral, dado que para

la gran mayoría -a pesar de las profundas transformaciones sociales, culturales y de valores recientes- el trabajo y el empleo siguen siendo el principal mecanismo de integración social y la base fundamental para aprovechar el potencial de una autonomía más marcada, que es lo que muchos jóvenes anhelan.

Las dificultades de la inserción laboral de los jóvenes han sido reconocidas como un problema global, por lo que proporcionar a éstos trabajo digno y productivo se ha definido como una de las metas para alcanzar los objetivos del milenio. Sin embargo, al analizar la tasa de desempleo juvenil, que ha sido escogida como indicador para medir los avances en el cumplimiento de esta meta, no sólo se observa que los avances han sido escasos, sino también que entre todas las metas es la que registra el peor desempeño.

Ahora bien, el hecho de que la tasa de desempleo juvenil supere a la de los adultos, por sí solo no sería preocupante. Dado que entre los desempleados se encuentran tanto cesantes como personas que buscan trabajo por primera vez y puesto que para la gran mayoría de las personas esta primera búsqueda ocurre en su juventud, sería sorprendente que la tasa de desempleo juvenil fuera menor que la de los adultos. Sin embargo, un desempleo juvenil persistentemente elevado, así como una inserción laboral precaria, causan preocupación por múltiples motivos.

En efecto, una débil inserción laboral juvenil representa una subutilización del capital humano creado con apoyo de la inversión social de los países, lo que significa que no se aprovecha todo su potencial para el crecimiento económico y, por tanto, para la generación de bienestar material. Un desaprovechamiento de los avances en educación implicaría que los graves problemas que caracterizan a la región en términos de desigualdad tienden a profundizarse, al cerrarse uno de los principales canales de movilidad social. Además, la inserción laboral débil, temprana o tardía, relacionada frecuentemente con altos niveles de deserción escolar, afecta sobre todo a jóvenes procedentes de hogares pobres, con lo que se refuerza la transmisión intergeneracional de la pobreza. Finalmente, los jóvenes con inserción laboral precaria son parte importante de la población de riesgo que enfrenta problemas de adaptación y marginación social.

La inserción laboral juvenil depende en gran medida de las oportunidades de los jóvenes de acumular capital humano, social y cultural, las que se distribuyen muy desigualmente. En definitiva, la realidad sociolaboral de la juventud es sumamente heterogénea. Específicamente, no eran equivocadas las expectativas de que los jóvenes se beneficien de los cambios recientes en la oferta -sobre todo en su nivel educativo y en sus habilidades con las nuevas tecnologías- y de la creciente demanda por las competencias que éstas entrañan, pero ello sólo es válido para una proporción limitada de cada grupo etario y requiere un contexto macroeconómico favorable.

Las políticas y los programas de fomento de la inserción laboral juvenil deben tener en cuenta esta heterogeneidad. Para los grupos con mayores problemas de inserción, sobre todo hombres y mujeres jóvenes de bajo nivel educativo, resultan determinantes los programas que faciliten un primer empleo en un entorno formal, no sólo para su inserción inmediata en el mercado de trabajo, sino también para su futuro laboral. Por otra parte, cabe destacar que una economía en expansión es condición necesaria para la inserción laboral productiva de los jóvenes, ya que en economías estancadas, sin un ambiente que estimule nuevas contrataciones, ni aun los mejores programas pueden tener un impacto importante. En un contexto de bajo crecimiento económico, la demanda está limitada incluso para jóvenes que cumplen con las pautas de conocimientos y habilidades requeridas hoy en día por las empresas.

CAPÍTULO III

INDICE:

1. BASE TECNICA LEGAL PARA LA FORMULACIÓN DE UN POSIBLE PROYECTO DE LEY Y ESTUDIO RESPECTIVO DE SU FACTIBILIDAD OPERATIVA

I. INTRODUCCIÓN.....	370
II. BASE TECNICA LEGAL PARA LA FORMULACIÓN DE UN POSIBLE PROYECTO DE LEY.....	371
II. a. Análisis de dispositivos legales utilizados comúnmente en el extranjero.....	372
II. b. Síntesis del marco legal existente en Argentina en la materia.....	376
II. c. Identificación de los vacíos jurídicos en el ordenamiento jurídico argentino (de acuerdo a las necesidades reales estudiadas anteriormente).....	380
II. d. Propuesta de alternativas tendientes a cubrir los posibles vacíos jurídicos identificados.....	382
II. e. Presentación del resultado.....	385
III. ESTUDIO DE LA FACTIBILIDAD OPERATIVA DE LA PROPUESTA.....	395
III. a. Características formales y sustanciales de la propuesta.....	397
III. b. Relación costo / beneficio (económico y social).....	398
IV. CONCLUSIÓN.....	399

**2. ELABORACIÓN DE UN MODELO DE CAMPAÑA PUBLICITARIA PROMOVIENDO
LA INSERCIÓN LABORAL JUVENIL Y DE PROHIBICIÓN DEL TRABAJO DE LOS
JÓVENES MENORES DE 15 AÑOS**

I. INTRODUCCIÓN.....	401
II. ELABORACIÓN DE UN MODELO DE CAMPAÑA PUBLICITARIA PROMOVIENDO LA INSERCIÓN LABORAL JUVENIL.....	401
II. a. Análisis comparativo de campañas publicitarias extranjeras en la materia.	402
II. a.1. Europa.....	402
II. a. 2. Sud-América.....	404
II. b. Análisis de las campañas publicas argentinas.....	406
II. c. Propuesta de parámetros por tener en cuenta en la elaboración de una campaña publicitaria para Argentina.....	407
III. ELABORACIÓN DE UN MODELO DE CAMPAÑA PUBLICITARIA DEFENDIENDO LA PROHIBICIÓN DE TRABAJO DE LOS JÓVENES MENORES DE 15 AÑOS.....	408
III. a. Las normativas internacionales y métodos de campañas utilizadas.....	408
III. b. Las normativas del MERCOSUR.....	415
III. c. Las normativas argentinas y métodos de campaña utilizadas.....	421
III. d. Propuesta de parámetros por tener en cuenta.....	421
IV. CONCLUSIÓN.....	422

3. RELACIONES INSTITUCIONALES:
VINCULOS NECESARIOS CON OSC, CONVENIOS DE COOPERACIÓN,
CONCIENTIZACIÓN DE LOS JÓVENES A SU DERECHO A NO TRABAJAR Y
OBLIGACIÓN DE ASISTIR A CLASES.

I. INTRODUCCIÓN.....	423
II. LA NECESIDAD DE CONTAR CON OSC ESPECIALIZADAS.....	424
II. a. El rol de las OSC representantes de la sociedad civil.....	424
II. b. Los efectos de su participación.....	427
II. c. Identificación de OSC y Organismos privados y civiles útiles para la toma de decisión en materia de inserción profesional juvenil en Mendoza.....	431
II. d. Los medios de cooperación.....	441
III. LA CONCIENTIZACIÓN DE LOS JÓVENES A SU DERECHO A NO TRABAJAR Y A IR A CLASE	442
IV. LAS POLÍTICAS DE RESPONSABILIDAD PARENTAL COMO RESPUESTA AL ABSENTISMO DE LOS JÓVENES MENORES DE 16 AÑOS.....	449
V. CONCLUSIONES.....	452
CONCLUSIONES GENERALES.....	454

I. INTRODUCCIÓN

La población juvenil comprendida entre los años 18 y 28 es probablemente el grupo de la población económicamente activa mas golpeado por la desocupación y la falta de oportunidades.

A la falta de oportunidades de trabajo, por la escasa generación de empleo, se suman otras formas de discriminación, como la social, la precariedad y la baja calidad de las pocas fuentes de trabajo.

La situación se torna más dramática cuando nos encontramos a los jóvenes profesionales frustrados después de años de esfuerzos en adelantar estudios superiores y de especialización, por la baja oferta, y peor aún, la baja remuneración que no compensa años de estudios.

Es por ello que resaltamos la importancia de establecer un marco jurídico e institucional que permita orientar la inclusión de una perspectiva poblacional de juventud en las políticas publicas con el fin de proveer las condiciones que faciliten a los jóvenes su inserción en el medio laboral asegurando su participación en la vida social, económica, cultural y democrática.

Esto implica, que no sólo debe abrirse espacio e invitar a los jóvenes que participen, sino también, diseñar estrategias que aporten a la calificación de los mismos por la vía de la formación y el acompañamiento del joven frente a los temas afines al desarrollo económico de su entorno y a la creación de condiciones optimas para su desarrollo personal y profesional que apunten al mejoramiento de sus condiciones de vida en beneficio de la sociedad en general.

El fruto de los análisis previos desarrollados en materia legal argentina y extranjera, de preocupaciones sociales y profesionales de los jóvenes, de estudio sociológico sobre la opinión pública del cuerpo empresarial nos llevan finalmente a concluir sobre una triple perspectiva. En primer lugar, desde una óptica jurídica, cabe avanzar nuestra propuesta de ley sintetizada que procede de la visión jurídica global, hasta aquí

adquirida, a efectos de mejorar las políticas de inserción laboral juvenil (Tema I).

Todo político avisado no desconoce la regla tácita que rige la buena "Governance" y que consiste en que *no es suficiente actuar correctamente, sino también, y mejor, hacerlo saber.*

Siguiendo este principio rudimentario, desarrollaremos la idea de la importancia de las campañas publicitarias como elemento político complementario a una mutación jurídica del derecho laboral (Tema II), para finalizar sobre los medios de implementación de las políticas aquí propuestas mediante una mejora de las relaciones institucionales incorporando las OSC (Tema III).

**1. BASE TECNICA LEGAL PARA LA FORMULACIÓN DE UN POSIBLE
PROYECTO DE LEY Y
ESTUDIO RESPECTIVO DE SU FACTIBILIDAD OPERATIVA**

Muy a menudo las leyes van más rápido que las costumbres y hábitos de los ciudadanos sobre todo en los temas sensibles o que imperiosamente necesitan ser modernizados. En el caso que nos ocupa, poco se ha reflexionado y tomado iniciativas, de grande relevancia de grande envergadura o de reconocimiento ejemplar en nuestro continente. Hasta ahora se han tomado medidas puntuales, discretas y tímidas en materia de inserción profesional juvenil.

Sin embargo, existe un interés creciente por el tema. De hecho Argentina es un país donde la proporción de jóvenes sobre la población total es un muy elevada en comparación con otros países y parece que la tendencia vaya creciendo, lo cual sustenta nuestra idea que una reforma profunda es pertinente.

En dicho caso, los sabios legisladores argentinos tienen el deber de aportar respuestas y proyectos novedosos aptos de mejorar la situación crítica del empleo juvenil y

asegurarse que las generaciones futuras empiecen de un buen pie su experiencia laboral.

Aportamos aquí mismo nuestra colaboración a una labor difícil de legislar (II.e) tras analizar los dispositivos legales utilizados en el extranjero (II. a), identificando los vacíos jurídicos a lo largo de la historia en Argentina (II. c) y el marco legal actual (II. d).

II. a. Análisis de dispositivos legales utilizados comúnmente en el extranjero

De acuerdo a los capítulos anteriores en donde se desarrolló en profundidad el tema de las políticas públicas en torno al empleo en los países europeos y latinoamericanos, retomaremos algunos de los aspectos más relevantes de los mismos, a fin de analizar los dispositivos legales:

FRANCIA:

- Recordemos que la acción más significativa en estos últimos años fue la semana de 35 horas adoptada por el Gobierno de Lionel Jospin, con el objetivo de reducir la jornada laboral de 42 horas semanales a 35 horas para la creación de más empleos.
- Otro aspecto fundamental es la Ley de contrato de primer empleo que es un contrato laboral sin límite de duración, destinado a personas menores de 26 años de edad en empresas con más de 20 empleados. Según este contrato, el jefe puede despedir a un empleado sin tener que justificar motivo alguno, algo que rompe con una medida de 1973 incluida en el derecho laboral francés.
- El proyecto de ley, que finalmente no fue aprobado en su versión más controvertida, preveía la modificación sustancial de normativas referentes al derecho de la Seguridad Social, al Código del Trabajo, al Código Civil y creaba competencias nuevas para ciertas figuras administrativas en materia de control de la eficacia del Contrato Primer Empleo. Recordemos que además dicha ley creaba una serie de ventajas muy "tentadoras" tanto para los jóvenes como para los empresarios en cuanto se proponía la aplicación de exenciones fiscales a las empresas y para los jóvenes en cuanto se podían beneficiar de ayudas conexas

a la independencia individual (creación de subsidios y ayudas para el alojamiento, considerado como derecho conexo a la libertad).

ALEMANIA:

Alemania tiene uno de los mercados laborales más regulados del mundo, con su ley laboral diseñada para proteger a los empleados. Existen una amplia tipología de contratos y situaciones *de facto* laborales. Los empleados tienen derechos básicos a:

- Vacaciones
- Paga por baja médica
- Poder elegir trabajar a tiempo parcial
- Recibir formación
- Baja por maternidad/paternidad y protección laboral relacionada
- Los períodos de aviso también están regulados, pero las compañías pueden acordar períodos de aviso más largos en los convenios de trabajo colectivos o individuales.
- Las condiciones de trabajo que no llegan al estándar mínimo legal establecido no están permitidas y no comprometen legalmente.
- La ley laboral colectiva nace de las leyes que protegen los convenios laborales colectivos y de los derechos de los empleados en su lugar de trabajo (*Betriebsverfassungsgesetz*) y permiten a ambas partes (sindicatos y federaciones patronales o empresarios individuales) crear sus propios convenios laborales.

BELGICA

- Existe un CPE (Convenio de Primer Empleo). Todos los jóvenes, sean o no calificados pueden beneficiarse de un convenio de primer empleo, a condición que pertenezcan a una de las tres categorías siguientes:

1. Jóvenes menores de 25 años en los 6 meses que siguen el egreso de la escuela o el fin de un recorrido de inserción, a condición que no sean sometidos a la obligación escolar (18 años).
2. Jóvenes desempleados menores de 25 años.
3. Jóvenes desempleados menores de 30 años.

Es entonces, común a los países europeos que las legislaciones de cada país tienden paulatinamente a equipararse. Quedan claramente fuera de esta consideración, los países nórdicos y el Reino Unido, los cuales presentan particularidades legales específicamente flexibles a favor de las empresas.

CUBA

- La Constitución de la República consagra el Derecho Laboral al establecer que el Estado garantiza el derecho a la protección, seguridad e higiene del trabajo, mediante la adopción de medidas adecuadas para la prevención de accidentes y enfermedades profesionales.
- El Código de Trabajo, Ley No. 49, de 1984; la Ley No. 13, de 1977; y diversos decretos leyes y decretos, unidos a diferentes resoluciones dictadas por los organismos rectores de la seguridad y salud del trabajo, entre ellos la Central de Trabajadores de Cuba (CTC), conforman la legislación vigente.
- Consagra una protección especial para la mujer, para quien se dispone que debe tener las condiciones adecuadas para su participación en el proceso laboral.
- Frente al empleo juvenil se dispone que los menores de 15 años no pueden ser admitidos al empleo, y los de 15 y 16 años pueden emplearse en casos excepcionales, como aprendices.
- Consagra la pensión de invalidez parcial, que se otorga al trabajador que por causa de enfermedad o accidente sufra una reducción de su capacidad laboral.

CHILE

- La reforma laboral aprobada en Chile a fines de 2001, por ley N° 19.7591, establece varias enmiendas al Código del Trabajo en materia de *derecho individual* y de *derecho colectivo del trabajo*.
- En cuanto al *derecho individual del trabajo* con la reforma se buscó flexibilizar algunas normas del contrato de trabajo tutelando siempre, los derechos fundamentales y el fomento a la capacitación. Esto es, que se reconocen las garantías del trabajador en cuanto a su intimidad, vida privada y honra. Además, la nueva redacción del artículo 2° del Código del Trabajo, perfecciona las normas que prohíben la discriminación en materia laboral.

COLOMBIA

- El régimen laboral colombiano está contenido en el Código Sustantivo del Trabajo y las leyes posteriores que lo desarrollan. La Ley n.º 50 de 1990 modificó este Código, eliminando las restricciones en materia de contratación laboral y permitiendo una mayor flexibilidad en el régimen de trabajo. El propósito inmediato de la reforma era el de promover la inversión de carácter privado e incentivar la generación de empleo a través de una mayor flexibilidad de la contratación laboral.
- Se divide en dos grandes bloques: el *régimen laboral individual* y el *régimen laboral colectivo*.
- En el régimen individual, el contrato de trabajo consagra los derechos y las garantías mínimas del trabajador, que no pueden ser desconocidos por las partes. Por esta razón, al celebrar el contrato de trabajo no se pueden pactar estipulaciones en sentido contrario, ni el trabajador puede renunciar a sus derechos y prestaciones establecidos por la ley.

- Se consagra especialmente, la terminación del contrato de trabajo, y se estipula que cuando el empleador termina el contrato sin causa justa deberá indemnizar al trabajador con dinero. Las indemnizaciones se deben realizar de acuerdo con los parámetros establecidos en la ley.
- Existen dos sistemas para establecer la remuneración y los beneficios de los trabajadores: 1. La Ordinaria, en dinero o especie, por un trabajo habitual más todo aquello que recibe como contraprestación por horas extras, comisiones y remuneración por trabajo en día de descanso obligatorio. Deben además pagarse las primas legales, cesantías, intereses de cesantías y vacaciones.2. El Salario Integral, que constituye una opción en la cual la suma pactada de común acuerdo por las partes incluye las remuneraciones extraordinarias y las prestaciones sociales, con excepción de las vacaciones. Sólo pueden acceder los trabajadores que devenguen una suma equivalente a diez o más salarios mínimos mensuales, más un factor prestacional a cargo del empleador del 30% de dicha cuantía.
- El salario mínimo es establecido por la ley para los trabajadores que laboren la jornada legal de 48 horas semanales. El empleador y el trabajador pueden convenir libremente el salario, pero respetando siempre el mínimo legal o el fijado en las convenciones colectivas y fallos arbitrales.

II. b. Síntesis del marco legal existente en Argentina en la materia

De acuerdo a los capítulos anteriores, destacamos a continuación los aspectos que consideramos relevantes en la legislación argentina en cuanto a las políticas de empleo para la inserción de los jóvenes al medio productivo, para de esta forma, desarrollar el objetivo del presente capítulo que consiste en una posible propuesta de proyecto de ley.

1991: Ley Nacional del Empleo (Ley 24.013):

- Introduce nuevas modalidades a tiempo determinado.

- Introduce la Práctica Laboral, con una extensión máxima de un año, orientada a jóvenes de hasta 24 años con formación previa
- Introduce la figura de Trabajo Formación para jóvenes de hasta 24 años sin formación ni experiencia previa, con una duración entre 4 y 24 meses.
- Las anteriores modalidades eximen a los empleadores del pago de contribuciones y de la correspondiente indemnización por despido.

Esta legislación es muy interesante por una doble función. En primer lugar, tiene el mérito de considerar a los jóvenes provenientes de una formación privada y con experiencia profesional, para los cuales es cierto que la inserción profesional queda dificultada. En un segundo lugar, la Ley de 1991, contempla la facultad de eximir de pagos de contribuciones a las empresas en caso de contratar a dichos jóvenes.

Sin embargo, es preciso resaltar, el carácter gravemente inapropiado de la Ley en cuanto a su aplicación a la realidad de este grupo de la población, puesto que aunque proporcionalmente, no son muchos los jóvenes que inician estudios, los que lo hacen, han empezado a extender los mismos y consecuentemente, quedan fuera del objetivo de ésta normativa proteccionista. Efectivamente, los estudiantes mendocinos egresan a nivel general, después de los 24 años, más exactamente alrededor de los (27) veintisiete o (28) veintiocho años, por lo cual estos dispositivos legales no se aplicarían a la mayoría de ellos.

Adicionalmente, compensando la exención impositiva favorable a las empresas, las mismas estarían eximidas de indemnizar a los jóvenes cuando fuesen despedidos (!). Lamentablemente, la Ley Nacional del Empleo (Ley 24.013) carece de sentido y de equidad ya que las ayudas fiscales serían únicamente concedidas a las empresas, y desprotegerían al joven despedido.

Es incomprensible el objetivo de esta Ley, pues si tiene como objetivo promover la inserción juvenil en el mercado productivo, debería proteger al sujeto desde el inicio (inserción) hasta el momento de su despido (desocupación). Sobre este aspecto la

Ley de 1991 es muy criticable.

1995: Contrato de aprendizaje, ley 24465, modificada por el artículo 1 de la Ley 25.013 de 1998:

- Crea la figura del "contrato de aprendizaje", que es una relación contractual especial, sin carácter laboral
- Favorece la contratación de jóvenes entre 14 y 25 años desempleados con duración limitada
- Intensidad horaria limitada
- Remuneración mínima respetada

Consideramos que la adquisición de una calificación por un joven a través de un proceso que se cumple fundamentalmente dentro de una relación contractual, por el desempeño progresivo de tareas en una situación real de trabajo, bajo las instrucciones del propio empleador o de un trabajador experimentado constituye un estímulo para todas las partes involucradas en él y un avance legislativo con alto impacto económico y social brindando una alternativa de solución a la problemática.

Adicionalmente, el definir un marco legal claro en donde consten duración de contratos, horarios y remuneración construye un escenario transparente que ofrece un campo de acción definido tanto para empleadores como para el joven trabajador. Por esta razón, mediante el presente proyecto estudiaremos el tema en particular para determinar si la legislación actual estructura adecuada y completamente el tema, y como pueden complementarse aquellos posibles aspectos que no estén contemplados.

Sistema Nacional de Pasantías Decreto 340/92 y 1547/94, modificado por Ley 25.165 de 1999

- Reglamenta las Pasantías con el objeto de crear un mecanismo apto para complementar y consolidar la educación formal con limitaciones a Cooperativas y empresas de servicios eventuales.
- La ley 25.165 modifica las condiciones del Decreto 340/92, que crea el Sistema de Pasantías Educativas que regula las condiciones de las pasantías de los jóvenes con estudios superiores.

Pensamos que la figura de la Pasantía es un excelente recurso de aprendizaje dentro de las instituciones, pues la complementación de la formación que brindan las distintas instituciones educativas con el ejercicio propio de la profesión elegida, posibilita el desarrollo de competencias y habilidades interpersonales, la integración de los jóvenes a un grupo social en el marco de una organización específica.

No obstante, los resultados de las encuestas realizadas en los capítulos anteriores revelan que no existe una satisfacción de los empresarios por el perfil de los jóvenes pasantes, y en general, por el rendimiento de sus empleados respecto de los objetivos propios de la empresa. Mas precisamente, se destaca de los estudios sociológicos empíricos realizados anteriormente, que efectivamente, los empleadores constatan que los conocimientos de los estudiantes son mediocres y por consiguiente, que la aplicación de los mismos no brinda los resultados profesionales esperados.

Es así, como desde las instituciones educativas, creemos debe idearse una estrategia que diagrame el proceso que deben seguir los jóvenes hasta sus inicios en el campo laboral, y una política de incentivos para las empresas, que motive a incluir dentro de su plantel, jóvenes que como practicantes, aprendices o pasantes aporten conocimientos y mano de obra calificada a la entidad, se formen, sean laboral y económicamente activos y productivos, a su vez, la empresa tenga exenciones tributarias y beneficios económicos, conllevando así, a un crecimiento económico y social estable.

Reforma a la Ley 25.250 de 2000:

- Establece incentivos para la contratación por tiempo indeterminado de jóvenes menores de 24 años reduciendo aportes previsionales.

Esta reforma no hace referencia a la ausencia de protección del joven despedido contra la desocupación estipulada en la Ley de 1991 por tanto, se evade la posibilidad del legislador para auto-corrigerse y ser coherente con el objetivo de la misma.

Se sugeriría, por consiguiente, abrogar las disposiciones relativas a la no-indemnización de los jóvenes despedidos de su trabajo y llevar la indemnización al mismo nivel que la que se aplica a los trabajadores en virtud del Código del Trabajo y las normativas correspondientes.

En el caso de no modificar tales disposiciones, se mantendría a los jóvenes en un estado de desigualdad y discriminación respecto de los demás trabajadores en este crucial aspecto.

II. c. Identificación de los vacíos jurídicos en el ordenamiento jurídico argentino (de acuerdo a las necesidades reales estudiadas anteriormente)

- De lo anteriormente expuesto, puede observarse que pese a los adelantos, lamentablemente la legislación sobre juventud adolece de una gran dispersión y se caracteriza por ser fragmentaria, pues, ésta no considera al grupo juventud como un sector objetivo y particular y son pocas las medidas legislativas especiales para ellos. La gran mayoría de las leyes que refieren a las conductas, derechos y obligaciones de los jóvenes no tienen un enfoque estratégico y en general, obedecen a medidas de carácter urgente, de corto plazo, por ello, creemos que la perspectiva legislativa hasta ahora manejada es “coyunturalista” e incompleta.

- No existe una política social ni una normativa especial enfocada a aquellos jóvenes que, por diversas circunstancias, económicas, sociales, raciales, entre otras, no estudian, no trabajan, no tienen ningún rol familiar y por ende, constituyen lo que se denomina “Jóvenes de alto riesgo social”. Consideramos entonces, necesario, implementar algún tipo de marco jurídico y político que se encargue de este sector de la población joven que día a día va en aumento.
- Otro hallazgo de suma importancia que en el desarrollo del presente análisis se ha destacado, es el fenómeno de la inestabilidad laboral. Trabajaremos éste aspecto desde el punto de vista de ambas partes, es decir, el de la empresas y del joven trabajador, porque consideramos que al enfocar una propuesta legislativa contentiva de alternativas dirigidas a ambos, estaremos supliendo gran parte de las carencias que actualmente generan este fenómeno:
 - La Flexibilidad: Es vital ofrecer medidas flexibles a las empresas con la intención de emplear a los jóvenes egresados o con falta de formación profesional, a través de medidas fiscales o legales, con el objetivo de facilitar su inserción en el campo laboral. No obstante, tales medidas no deben tampoco desproteger al joven y encasillarlos en una categoría de trabajadores cuyos derechos son muy limitados. Al respecto, si bien las empresas se benefician de ayudas, es apenas justo y equitativo que los jóvenes puedan también beneficiarse de tales ventajas, como por ejemplo, el derecho a recibir una remuneración legal básica, al derecho a disfrutar de vacaciones, a la oportunidad de continuar su formación académica posteriormente o paralelamente al desempeño profesional; entre otras.
 - La Seguridad: Consideremos a la “seguridad” como la garantía del empleador que todas sus acciones frente al joven trabajador estén reguladas por un marco legal que ofrezca seguridad jurídica. Frente a

los jóvenes, debe proveérseles una serie de garantías que lo amparen de posibles inconvenientes como el ser despedidos sin justa causa y sin derecho a indemnizaciones, o no recibir preavisos por su categoría de "joven trabajador" que lo excluyen hoy por hoy del marco legal dejándolo más vulnerable que un trabajador "normal". Queda entendido entonces, que hay una real desprotección al joven trabajador, pese a que la legislación más reciente se haya propuesto brindar mas seguridad a la inserción profesional juvenil. El resultado obtenido es totalmente contrario a lo buscado.

- Finalmente, tal como lo hemos detallado ampliamente en este capítulo, no existe una legislación especialmente dirigida a la protección y regulación del joven trabajador, por ende, resaltamos la falta de una normatividad en lo que concierne a la prohibición del trabajo infantil, las regulaciones específicas para la ocupación de menores de 16 años, labores no permitidas como la minería, para citar un ejemplo y disposiciones en cuanto al trabajo nocturno.

Tras haber definido los avances y los vacíos jurídicos en la legislación argentina, nos parece oportuno llegar a una remodelación del ordenamiento jurídico. La misma no conlleva necesariamente una inserción de nuevas normativas en los distintos códigos (del trabajo, civil...*al estilo Francés*) sino que propondremos un proyecto de ley integral, que contemplará sintéticamente todas las situaciones que se podrían presentar tanto para el empleador como para el asalariado.

Más adelante, nos encontraremos ante una confrontación de ideas: ¿Un proyecto de ley nuevo o un pacto consensual entre actores socio-políticos?

II. d. Propuesta de alternativas tendientes a cubrir los posibles vacíos jurídicos identificados

Previamente a la reflexión sobre las modalidades de implementación de nuevas

normativas que regulen las relaciones profesionales entre el joven y el empleador es necesario subrayar cuales son las mejoras concretas que se pueden aportar para colmar las brechas del sistema detectadas.

En primer lugar parece importante aportar un nuevo tipo de contrato, fácilmente identificable. El mismo sería definido a través de una ley (que se propone en el II.e).

Al igual que el contrato de trabajo de duración indeterminada o determinada, el contrato primer empleo tendría especificadas las condiciones relativas a la duración del trabajo, a los beneficios y derechos que abriría, a las obligaciones para el empleador etc. En definitiva, el contrato primer empleo sería un tipo de contrato *sui generis* es decir un contrato de empleo único en su genero pues contemplaría una serie de ventajas estrictamente vinculadas al perfeccionamiento del mismo. Más allá de las ventajas fiscales y de las ayudas brindadas al joven directamente relacionadas con el desarrollo de su actividad empresaria, se crearían derechos y obligaciones conexas, es decir indirectamente relacionadas a la situación social del joven, tal como las ayudas a la vivienda.

En este sentido, se considera que el Estado, o la sociedad en general, debe apoyar el proceso de independización de los jóvenes en su relación con los padres.

Efectivamente, los países latino-americanos conocen el mismo fenómeno que se observa en los países del mediterráneo, en Europa, y más precisamente en España, Italia y Grecia. En estos países se asiste a un fenómeno social que consiste en que los jóvenes estudiantes se quedan en el hogar familiar mientras se educan y siguen su carrera universitaria.

Si se realiza un breve análisis comparativo con los países nórdicos y continentales (Francia, Suiza, Alemania), constatamos que los jóvenes tienen, a una edad más precoz, una inclinación para "abandonar" la célula familiar y mudarse a otra ciudad o país para encontrar la Universidad más idónea a sus ambiciones profesionales.

Asimismo se vuelven independientes y tienen una propensión para seguir naturalmente sus metas personales sin fuerte influencia externa.

Lo que se busca iniciar a implementar en argentina, a través del modelo de contrato primer empleo es facilitar al joven a volverse más autónomo con respecto a su familia. El rol del Estado es de intervenir en ese proceso mediante ayudas y facilitaciones, tales como las que se presentan en el contrato primer empleo.

Otro punto interesante en el modelo que se presenta mas adelante, se radica en la flexibilidad que brinda al empleador en cuanto beneficia de ventajas fiscales (exenciones) a partir del momento en que decide emplear a un joven bajo las condiciones legales nuevas. Es efectivamente bien conocido que los empresarios buscan racionalizar al máximo sus recursos, potenciarlos, u tratar disminuir los costos. Tomando como base este principio empresaria, se piensa que las exenciones fiscales constituirán un excelente motivo para reclutar. Es cierto que, por este medio se propone aplicar una forma de discriminación positiva en disfavor de los desocupados mayores (o *seniors*) pero los efectos de la ley nueva serían limitados pues ya que, en un primer lugar las exenciones no serían absolutas, sino que se trataría de una reducción de los impuestos, y, en un segundo lugar, se impondría un numero no superable de contratos primer empleo por empresa.

Además, la nueva normativa cubriría los casos difíciles de inclusión profesional de los jóvenes provenientes de esferas socio-económicas desfavorecidas pues se incluiría legalmente también un incentivo a reclutarlos mediante favores fiscales.

En cuanto al sector empresarial para el cual se aplicaría la nueva ley, se ha optado por las Pequeñas y Medianas Empresas (PyMES) porque son aquellas que componen la franja económica más activa a nivel nacional y provincial. Es cierto que tienden a querer recurrir a nuevos recursos humanos sin embargo se ven limitados por la escasa financiación para lograrlo. Están entonces dispuestas en crear nuevos puestos de trabajo pero les faltan los recursos financieros.

No se deja tampoco marginalizado de la ley al joven que esta siguiendo su escolaridad con dificultad. Efectivamente, se propone un dispositivo legal que permitirá dar mayor

responsabilidad a los padres del niño que suele acusar un fuerte absentismo escolar a los efectos de que no caiga en el círculo vicioso de la calle, y la violencia que puede generar, evitar su exclusión social y desalentar su marginalización futura del mercado laboral. De este modo, los padres se comprometerían con las autoridades escolares y públicas a asegurar su rol de control y de educador. La medida elegida para garantizar la eficacia de dicho control parental es plenamente sancionadora ya que se cortarían las ayudas sociales estatales a aquellos padres, que tras haber firmado un acuerdo con las autoridades designadas, no cumplieren con su deber de avalar la escolarización de sus hijos.

Finalmente la ventaja de crear esta ley de contrato primer empleo permitirá aportar inmediatamente nuevos conocimientos, nuevos métodos e ideas nuevas por parte de los jóvenes egresados en empresas muy tradicionales y "tímidas" en cuanto a la implementación de innovaciones. Animados por el nuevo desafío de trabajo en una empresa, los jóvenes se ven estimulados para aportar y aplicar proyectos novedosos tan necesarios para fomentar la diferenciación de una empresa a la otra y asimismo aumentar su competitividad.

A continuación desvelamos la propuesta de ley, la cual constituye simplemente una base técnica, capaz de sufrir modificaciones espacio-temporales y de competencias. Sin embargo, es primordial mantener la esencia de su contenido en lo que a un real incentivo para las empresas de emplear a jóvenes se refiere.

II. e. Presentación del resultado

En esta parte se presentará exclusivamente la propuesta de ley a la cual se ha lógicamente llegado respondiendo a las necesidades reales de los jóvenes y del los empresarios.

(La segunda alternativa o solución identificada para resorber los problemas de inserción laboral será ulteriormente desarrollado en el punto relacionado a la factibilidad operativa, III.)

“Proyecto de ley para la igualdad de oportunidades frente al trabajo”

TITULO PRIMERO

MEDIDAS EN FAVOR DE LA EDUCACION, DEL EMPLEO Y DEL DESARROLLO ECONOMICO

Sección 1: “De los principios y fundamentos de la ley”

Artículo 1. Objeto

La presente ley tiene por objeto establecer el marco institucional y orientar políticas, planes y programas en materia de empleo juvenil del Estado o Provincia y la sociedad civil para la juventud.

Artículo 2. Juventud

Para los fines de participación y adquisición de derechos y obligaciones de los que trata la presente ley se entenderá por joven la persona entre los 14 y los 28 años de edad. Esta definición no sustituye los límites de edad establecidos en otras leyes para menores, adolescentes y jóvenes en las que se establecen garantías penales, sistemas de protección, responsabilidades civiles y derechos ciudadanos.

Sección 2: “Formación del aprendiz joven y contrato de profesionalización”

Artículo 1. De la formación de aprendiz joven

Los alumnos que alcancen la edad de catorce años (14) podrán ser admitidos, a petición suya y de sus representantes legales, para seguir una formación alternada, denominada “formación de aprendiz joven”, con miras a la obtención, por medio del aprendizaje, de una calificación profesional o técnica. Esta formación incluirá un curso

de iniciación a los oficios realizados bajo estatuto escolar, en un colegio profesional o en un centro de formación terciaria, y posteriormente, recibirá una formación de aprendizaje.

Una vez se admita al alumno al proceso de formación, se procederá a la elaboración de un proyecto pedagógico personalizado. En este marco, el equipo pedagógico designará a un profesor que acompañará al alumno a lo largo de su formación como aprendiz joven.

Los alumnos del proceso de formación de aprendiz joven podrán, después de cada período de formación previsto en el proyecto pedagógico, previo consentimiento de sus representantes legales y hasta el final de la escolaridad obligatoria, poner fin a esta formación y reanudar su escolaridad en un órgano colegiado, podrá ser éste el órgano colegiado de origen, o un establecimiento de enseñanza terciaria.

El curso de iniciación a los oficios incluirá educación general, enseñanza tecnológica y períodos de prácticas en medio profesional. El conjunto de estas actividades contribuirá a la adquisición de los conocimientos y competencias que permitirá al alumno experimentar varios oficios y preparar su formación en aprendizaje.

Artículo 2. Contrato de profesionalización

Se define como contrato de profesionalización aquel mediante el cual una persona natural joven se obliga a prestar un servicio a otra persona natural o jurídica a cambio de que se le capacite y se le enseñe a través de una formación alternada, una profesión, arte u oficio con el objeto de obtener una calificación profesional o técnica; por un tiempo determinado y se le pague el salario convenido entre las partes.

El empleador como el joven en el marco del contrato de profesionalización podrá poner fin al contrato con un preaviso de un (1) mes, sin obligación de invocar motivos que

dieran lugar a indemnización.

Sección 3: “Del Contrato de Primer Empleo y sus modalidades de aplicación.”

Artículo 1. Contrato de Primer Empleo

Se define como contrato de primera experiencia profesional, aquel mediante el cual una persona natural joven de 16 a 28 años, se obliga a prestar un servicio a otra persona natural o jurídica, bajo una relación de subordinación, a cambio de una remuneración fijada por las leyes laborales vigentes.

Se trata de un contrato de trabajo de duración indeterminada y tendrá un periodo de consolidación de 1 año durante el cual empleador o el empleado joven podrán dar por terminado dicho contrato sin tener que invocar justificación alguna.

Artículo 2. Modalidades del contrato primer empleo

Estarán facultadas a reclutar mediante el Contrato de Primer Empleo, únicamente las empresas del sector privado de más de veinte (20) asalariados exceptuando el trabajo a domicilio.

La efectiva implementación del contrato primer empleo facultará al empleador para solicitar la exoneración de las prestaciones sociales a su cargo a la autoridad competente, esto es, deberá probar la existencia del contrato mencionado.

Artículo 3. Periodo de prueba

El periodo de prueba para el contrato del que trata la presente ley será de dos (2) meses durante el cual tanto el empleador como el asalariado podrán dar por terminado el contrato sin obligación alguna de justificar motivos de despido o dimisión y sin

obligación de dar aviso previo.

Artículo 4. Periodo de consolidación del contrato primer empleo

El periodo de consolidación para el contrato primer empleo será de dos (2) años durante el cual, cualquiera de las partes podrá rescindir el mismo previo aviso de dos (2) meses mediante entrega de comunicación escrita siempre y cuando hubieren transcurrido los dos (2) meses del periodo de prueba; sin obligación alguna de invocar causal de justificación.

Artículo 5. Indemnización por despido por parte del empleador durante el periodo de consolidación

El empleador pagará al asalariado una suma equivalente al último salario devengado cuando éste hubiere dado por terminado el contrato primer empleo en los términos del artículo 4 de la presente ley, salvo falta grave o fuerza mayor.

Artículo 6. Despido con justa causa por parte del empleador posterior al periodo de consolidación

El empleador podrá poner fin al contrato de primer empleo invocando las causales de justificación contenidas en la ley laboral vigente para los contratos laborales ordinarios de duración indeterminada, siempre y cuando hubiere transcurrido el periodo de consolidación previsto en la presente ley y quedará automáticamente sujeto a la ley laboral vigente.

Artículo 7. Terminación del contrato primer empleo por parte del empleado joven posterior al periodo de consolidación

El empleado joven podrá poner fin al contrato de primer empleo invocando las causales de justificación contenidas en la ley laboral vigente para los contratos laborales ordinarios de duración indeterminada, siempre y cuando hubiere transcurrido el periodo de consolidación previsto en la presente ley y quedará automáticamente sujeto a la ley laboral vigente renunciando a su derecho a percibir la indemnización consagrada en la Sección 3, artículo 5 de la presente ley que otorga el empleador.

Artículo 8. Derecho de capacitación del empleado joven

El asalariado contratado bajo el régimen del contrato primer empleo se beneficiará de veinte (20) horas anuales de capacitación en temas relacionados con sus tareas laborales que estarán a cargo del empleador.

Este derecho será exigible una vez aprobado el periodo de prueba previsto para dicho contrato

Artículo 9. Derecho de auxilio para vivienda

El asalariado contratado bajo el régimen de contrato primer empleo se beneficiará previa solicitud formal y escrita de su parte, de un anticipo de depósito para su alquiler de vivienda que estará a cargo del empleador.

Este auxilio equivaldrá a un (1) mes de salario pactado entre las partes.

El asalariado tendrá derecho a beneficiarse también de un depósito solidario por parte del Estado equivalente a un (1) mes de salario pactado entre las partes.

El asalariado deberá restituir al empleador la mitad del auxilio otorgado por este si es él

quien toma la iniciativa de ruptura del contrato durante el periodo de consolidación.

Artículo 10. Prohibición de celebración de contrato primer empleo

En caso de terminación del contrato de primer empleo por iniciativa del empleador durante el periodo de consolidación no podrá celebrarse un nuevo contrato primer empleo durante el término de tres (3) meses subsiguientes a dicho contrato entre el mismo empleador y el mismo empleado para el mismo cargo.

Artículo 11. Protección al joven desempleado

Los jóvenes involuntariamente privados de empleo, mental y físicamente aptos para el trabajo que con referencias comprobables hayan pasado el periodo de prueba previsto para el contrato primer empleo y que se encontraren en el periodo de consolidación del mismo, y que se encuentren en busca de un nuevo empleo tendrán derecho a percibir un auxilio equivalente a un salario mínimo mensual vigente de acuerdo a la ley laboral vigente durante dos (2) meses que deberá pagarse en el periodo inmediatamente posterior a la finalización del último contrato.

Sección 4: “De los beneficios del empleador”

Artículo 1. Beneficios del empleador

El empleador podrá beneficiarse de un apoyo del Estado Nacional o Provincial en la contratación de empleados bajo la modalidad de contrato primer empleo cuando se cumpla cualquiera de los siguientes requisitos:

1. Cuando el número de contratos suscritos sea, como mínimo, de cinco (5).

2. Cuando el número de contratos suscritos sea, como mínimo de dos (2) contratos siempre y cuando se cumpla con la condición de que el asalariado pertenezca a un *zona urbana sensible*, esto es, aquellos jóvenes que provengan de condiciones socio económicas difíciles.

Sección 5: “De la Responsabilidad Parental”

Artículo 1. La responsabilidad parental

En caso de absentismo escolar, o a la entidad a la cual el joven estudiante se encuentre vinculado, o de cualquier otra dificultad imputable a los padres o al representante legal del menor, el director del establecimiento de enseñanza, el director del establecimiento terciario, o el director del establecimiento de estudio profesional, sea cual fuere el caso, propondrá a los padres o al representante legal del menor un contrato de responsabilidad parental.

Este contrato contendrá las obligaciones de los titulares de la responsabilidad parental e implicará toda medida de ayuda y acción sociales tendientes a remediar la situación. Su contenido, aplicación y duración serán determinadas por decreto.

El contrato de responsabilidad parental podrá concluirse únicamente con la aprobación de la entidad competente previa verificación de que las obligaciones recomendadas a los representantes legales se han cumplido a cabalidad.

Artículo 2. Contrato de Responsabilidad Parental

Se define como contrato de responsabilidad parental, aquel mediante el cual los titulares de la responsabilidad parental se obligan a tomar las medidas impuestas por la autoridad competente, necesarias para garantizar una escolaridad idónea de sus hijos

o representados, un ambiente propicio para el desarrollo integral de los mismos y todas aquellas disposiciones que les sean recomendadas en aras de cumplir con sus obligaciones.

Se trata de un contrato de duración indeterminada que solo podrá ser concluido por la autoridad competente previa verificación del cumplimiento de las obligaciones recomendadas.

Artículo 3. Sanciones por incumplimiento

Cuando se compruebe que las obligaciones que incumbían a los padres o al representante legal del menor no se respetaron o cuando, sin motivo legítimo, el contrato no puede firmarse por renuencia de los mismos, el Estado podrá:

1. Ordenar al organismo estatal encargado de las prestaciones familiares la suspensión temporal del pago total o parcial de las prestaciones debidas a la familia o al representante legal del menor.
2. Sancionar penalmente a los padres o al representante legal del menor que con su conducta hubieren dado lugar a la irregularidad.

La duración de la medida de suspensión no podrá exceder los tres (3) meses. No obstante, esta podrá ser renovada si se comprueba que la irregularidad persiste, hasta un límite de una duración máxima de doce (12) meses.

Cuando sea verificable que las acciones de los padres o el representante legal del menor se ajustan a las obligaciones recomendadas en el contrato de responsabilidad parental, el pago de las prestaciones suspendidas se restablecerá y se hará efectivo retroactivamente desde la fecha de la suspensión.

Sección 6: “De la financiación de la ley”

Artículo 1. Fuentes

Para el desarrollo de la presente ley se considerarán como fuentes de financiación los recursos del sector público del orden nacional y provincial, recursos provenientes del sector privado y de la cooperación internacional; también los autogestionados por los mismos jóvenes.

Artículo 2. Financiación proveniente del presupuesto nacional

El Ministerio de Desarrollo Social y del Trabajo contará para la financiación de los planes y programas de contenidos en la presente ley con los recursos que se le asignen en el Presupuesto Nacional y Provincial, sin perjuicio de lo establecido en el resto de la legislación.

Artículo 3. De los recursos de autogestión

Las instituciones gubernamentales encargadas del fomento del empleo y de organizaciones productivas destinarán recursos específicos dentro de sus presupuestos de inversión anual para financiar proyectos de iniciativa juvenil y especialmente, para la creación de los fondos destinados a la indemnización contenida en la Sección 3 en su artículo 11 de la presente ley; y los auxilios para la vivienda del joven empleado bajo el régimen del Contrato Primer Empleo en referencia al artículo 9 de la presente ley.

Comentarios

Como hemos visto, podemos afirmar que el mundo ha cambiado y con él, la cantidad y la calidad de las competencias, habilidades y destrezas básicas, educativas y de comportamiento social que son necesarias para acceder a un empleo y que por regla

general, están ausentes en los mecanismos públicos, especialmente, en la falta de redes sociales de apoyo e inserción para los jóvenes. La detección de esta realidad hace más urgente la necesidad de encaminar la formación de los jóvenes a través del diseño de un marco legal e institucional que ofrezca a los actores una seguridad jurídica que permita el desarrollo económico y social de éste grupo de la población, Es por ello que consideramos que ésta problemática debe ser manejada desde todos los frentes posibles, esto es, apuntar a una formación integral de los jóvenes, lo que implica, abarcar las dimensiones que permiten a la juventud construir, expresar y desarrollar su identidad en los aspectos físicos, psíquicos, afectivo, cognoscitivo y ético para participar de manera activa en la vida social y económica que redunde en beneficio de la sociedad.

Finalmente, debemos tener en cuenta que el móvil de la presente iniciativa al delinear un marco jurídico encaminado a la inserción de los jóvenes al primer empleo significativo, debe ser un esfuerzo permanente.

III. ESTUDIO DE LA FACTIBILIDAD OPERATIVA DE LA PROPUESTA

Según las normativas nacionales y de la Constitución de la Republica argentina, la legislación referente a las disposiciones que rigen las relaciones profesionales es de competencia nacional, o sea federal. Por consiguiente, las Provincias de Argentina son incompetentes en la materia y no existe competencia compartida en la materia.

A fin de llevar a cabo las reformas que proponemos en este informe final, sería necesario en primer lugar plantear la problemática en la Legislatura nacional, en los partidos políticos así como en los foros sociales y civiles con el objetivo de iniciar una concientización general de la problemática.

Por empezar, el Gobernador como los Diputados provinciales deberían "subir" sus preocupaciones al poder legislativo nacional y ejercer presiones para que los temas considerados como prioritarios entren en las agendas de trabajo.

Dentro de las competencias formales y sustanciales de la Provincia de Mendoza, el gobierno tiene el poder de promover un **pacto de buenas prácticas** entre las empresas y los jóvenes egresados.

El proceso iniciaría convocando a todos los actores interesados a opinar sobre el tema, a saber los delegados representantes de estudiantes, profesores, representantes de empresarios con los fines de consensuar sobre las bases de las propuestas hechas en este informe.

Este método de concertación, tal como ya fue observado y estudiado en la primera fase de nuestro estudio, es comúnmente utilizado en los países nórdicos y en Alemania y presenta la calidad de dar excelentes resultados en cuanto no son medidas impuestas de los centros de poder, en ocasiones lejos de las verdaderas.

En segundo lugar, la ventaja es que una vez tomada la posición común entre todos los actores, ninguno de ellos podrá contestarla puesto que cada uno habrá, durante la fase de negociación, habré hecho concesiones a cambio de intereses preservados.

Por otra parte, las Universidades deben seguir su rol de acompañamiento de los estudiantes y asegurarse de que los egresados se incorporan en empresas u organizaciones profesionales que responden a sus intereses.

Es bien conocido que los estudiantes carecen de seguridad y autoestima por lo cual ceden ante el planteo de una remuneración baja por la oportunidad de poder trabajar y adquirir una primera experiencia profesional.

Pensamos que las Universidades se deben de ver sus propias responsabilidades reforzadas en la inserción profesional de los jóvenes mediante la selección y recomendación de empresas que observan las normas legales laborales y, si fuese posible, las normas flexibles que proponemos relativas al desempeño profesional de los jóvenes.

Tal como lo estudiaremos en el último tema de este capítulo, será, por consiguiente, imprescindible unir en las concertaciones a las OSC especializadas en temas de Responsabilidad Social Empresaria, tal como lo puede ser en la Provincia de Mendoza

la Asociación VALOS o a consultores privados especializados en este tema, además de los representantes de estudiantes, del patronato y de las autoridades públicas.

Cabe añadir que el respeto por las reglas de responsabilidad social en las empresas crea un círculo virtuoso, en el cual, una empresa gana en publicidad y en su imagen al público, comunicando que respeta tales reglas profesionales con el cuerpo profesional joven. *A fortiori* los efectos positivos de esta publicidad positiva animará a las empresas a desarrollar y defender políticas sociales (medio-ambientales...) de mayor envergadura ya que ganará en prestigio, respetabilidad y ventas.

Por último, y volviendo al punto de las competencias de la Provincia y de la Nación, se debe reconocer la competencia legal de la Nación del poder de legislar en la materia. Más allá de la Provincia de Mendoza, la problemática de la inserción laboral juvenil es un problema mundial, más o menos instalado en las costumbres, más o menos tácitamente aceptado, y más o menos institucionalizado. Es necesario reconocer entonces que la problemática no se limita geográficamente a la Provincia de Mendoza, sino que se extiende a todo el territorio argentino. Sería falso declarar lo contrario. Por ende, las propuestas que presentamos como propuesta de modificaciones de leyes serían pertinentes y relevantes a nivel nacional. Es menester que los partidos políticos se apropien de las mismas para elevarlas a la esfera política pública.

III. a. Características formales y sustanciales de la propuesta

Dos alternativas se presentan ante nosotros en cuanto al aporte de una solución jurídica y política a la problemática planteada: un **proyecto de ley integrado** por presentar a nivel nacional, o una programación de concertaciones con todos los actores interesados y especializados para elaborar un **Pacto de buenas prácticas** sobre la base de nuestras propuestas.

Las características formales de cada opción son claramente distintas.

Por un lado, tenemos, en el caso de un proyecto de ley, un proceso largo de

elaboración de la propuesta o proyecto de ley, el proceso de discusión y finalmente el de adopción, siendo conscientes de las dificultades políticas.

Por otro lado, en cuanto a una concertación a nivel provincial, la elaboración del Pacto tendría un aspecto menos formalista en la fase de discusiones y elaboración, consintiendo la máxima expresión de la democracia pues los ciudadanos y actores sociales estarían directamente involucrados en el proceso. Al igual que la fase concertadora, aquella referente a la toma de decisión sería más informal que la propuesta de una ley. Efectivamente, el consenso, es decir el principio de no-oposición a la solución a la cual se llega, o la unanimidad – más difícil de obtener- , o bien la regla de mayoría absoluta agiliza la toma de decisión.

En lo referente a la sustancia de las propuestas, observamos también diferencias notorias. Naturalmente un proyecto de ley, si resultara siendo adoptado, tendrá la fuerza de ley contemplando legalmente las obligaciones de cada una de la partes al tipo de contrato que proponemos. De este modo, se crearían obligaciones y deberes invocables por una de las partes que se viera perjudicada por incumplimiento por parte de la otra parte. Una ley de contrato primer empleo permitiría de llegar a un nivel de perfeccionamiento, de descripción detallada de las relaciones contractuales.

En cuanto a un Pacto, por su naturaleza formal, derivada del consenso, contendrá verosímilmente lagunas y vacíos, dejados indiscutidos o no resueltos para preservar intereses particulares. Por lo cual, el Pacto acabaría siendo una simple Declaración de intenciones políticas y sociales.

III. b. Relación costo / beneficio (económico y social)

La primera opción, no excluyente de la segunda, tiene un costo certero. En primer lugar, un costo de estudio, de tramites jurídicos, de asesoramiento legal, trabajos de fondo con diputados senadores. En lo social, tendría el mérito de haber sido valioso de lanzarse en un tema delicado como el del desempleo juvenil y reproponer ideas

novedosas.

Nuestra opinión es que los jóvenes estarían dispuestos en aceptar modificaciones de leyes teniendo como objetivo su mejor inserción en el mercado laboral. Sin embargo, es importante recordar, como fue el caso en Francia, que sería un grave error social, si el Parlamento nacional categorizara a la clase joven en un ordenamiento jurídico en el cual se fragilizara sus responsabilidades dentro de las empresas (más generalmente, en el mercado laboral) mediante la ultra-flexibilización en cuanto a preavisos de despidos sin justificaciones, y despidos no-motivados. Los jóvenes deberían beneficiarse efectivamente de los mismos derechos gozados por los trabajadores “estables”.

En el caso que los intereses de los jóvenes no fuesen entendidos en el seno del Parlamento, las consecuencias sociales y políticas podrían ser graves pues se podrían producir las mismas manifestaciones que Francia conoció.

La segunda opción, aquella referida a un Pacto entre actores sociales, tiene la ventaja de ser socialmente y políticamente aceptable pues sería el fruto de concertaciones democráticas, abiertas al público, consensuadas. Por añadidura, no tendrían la obligatoriedad de una ley, lo cual supone mayor adaptación del pacto a las realidades de cada empresa.

IV. CONCLUSIÓN

Visto el análisis político, social, los inconvenientes y ventajas de cada una de las opciones presentadas anteriormente, podemos concluir que la postura que consiste en defender un proyecto de ley relativo a una tipología de *contrato primer empleo*, podría presentar riesgos. Los riesgos definidos no se manifestarían en términos financieros, sino en términos sociales y políticos en el caso que la elaboración del proyecto de ley no entendiera las preocupaciones de la población joven.

Al inverso, el Pacto anteriormente descrito, no tendría las ventajas del proyecto de ley sin tener sus desventajas porque sería más socialmente aceptable. En cambio, no presentaría el carácter de obligatoriedad necesario para realmente transformar el panorama legal y las relaciones profesionales jóvenes - empresas.

De este modo, podemos sugerir, que a nivel provincial, en Mendoza, se proceda por etapas. En una primera fase, se podría optar por el Pacto entre actores sociales, por un periodo de prueba de 4 años durante los cuales se aplicarían las reglas consensuadas, se analizaría los impactos sobre el mercado del trabajo de los jóvenes, las opiniones de los empresarios y de las organizaciones de la sociedad civil y se adaptaría el Pacto según las necesidades con la periodicidad oportuna, a petición de uno de los actores involucrados en el proceso de elaboración.

En una segunda fase, tras haber evidenciado los aspectos positivos y negativos de la experiencia llevada a cabo, la Provincia elevaría la iniciativa al Parlamento nacional de legislar sobre la base del Pacto modificado y su implementación a beneficio de todo el país.

**2. ELABORACIÓN DE UN MODELO DE CAMPAÑA PUBLICITARIA PROMOVRIENDO
LA INSERCIÓN LABORAL JUVENIL Y DE
PROHIBICIÓN DEL TRABAJO DE LOS JÓVENES MENORES DE 15 AÑOS**

I. INTRODUCCIÓN

En materia de políticas públicas, no es solo importante aportar respuestas a los problemas identificados de la sociedad sino también asegurar una buena aplicación de las mismas tras desarrollar una buena comunicación al público a través de los medios de comunicación comunes. Esta misma fase tiene el mérito de ser directamente perceptible por el público por mensajes cortos, imágenes impactantes o simbólicos que entran en la mente colectiva y por consiguiente tienen un impacto más elocuente para el ciudadano que textos de leyes.

Se debe entonces considerar a las campañas publicitarias como el soporte material que sintetizará en su máxima expresión al mensaje que ha querido transmitir el poder público a sus ciudadanos.

En este segundo tema pretendemos evidenciar los métodos aplicados y identificar los métodos de campaña publicitaria relevantes en el contexto argentino para (II) promover la inserción laboral juvenil y defender la prohibición de trabajo de los jóvenes menores de 15 años (III).

II. ELABORACIÓN DE UN MODELO DE CAMPAÑA PUBLICITARIA PROMOVRIENDO LA INSERCIÓN LABORAL JUVENIL

En numerosos países de América latina se han difundido campañas publicitarias para hacer respetar las normas de seguridad en el trabajo y prohibir toda clase de explotación infantil en el trabajo. Recordemos, a título de ejemplo, el caso colombiano donde miles de niños y niñas eran forzados a trabajar en las minas en condiciones

difíciles. Colombia ha, después de varias presiones políticas internacionales, y gracias a la influencia de Organismos internacionales, decidido plantear la problemática a nivel político. Asimismo ha creado planes y programas para luchar contra este fenómeno de explotación y lanzado varias campañas publicitarias amenazando a los explotadores de niños. Las campañas publicitarias han obtenido algunos resultados permitiendo la reducción de la explotación infantil a través de la concientización de la problemática resultando en "denuncias sociales".

II. a. Análisis comparativo de campañas publicitarias extranjeras en la materia

Este estudio breve tiene como finalidad observar las características de campañas publicitarias en los países, objeto de nuestros estudios anteriores, Francia, España, Suecia, Alemania así como en los países latino americano, y asimismo inspirarse de ellos para perfeccionarlos en Argentina. Como se suele decir, la comparación es productiva y permite poner en cuestionamiento los métodos aplicados hasta ahora para mejorar y buscar otras alternativas.

II. a. 1. Europa

Del otro lado del Atlántico, las políticas y los medios de comunicación suelen presentar diferencias profundas con las de Sud-América. Sin perjuicio de la buena calidad o no de las mismas, lo pertinente en nuestro asunto es poder evaluar el impacto que las campañas publicitarias llegan a tener sobre los ciudadanos.

Siendo concientes de las particulares inherentes a cada país, debido a su historia, la indudable influencia de la religión, de las costumbres respetadas a lo largo de los tiempos, resulta ser una tarea imposible generalizar las características por bloque geográfico. Sin embargo, se puede denotar algunas tendencias y corrientes de métodos aplicados.

En Francia, por empezar, en materia de inserción profesional juvenil, la política llevada a cabo por el Gobierno de Dominique de Villepin, a pesar de sus buenas intenciones, de la adaptación de las normativas del trabajo, de la seguridad social, de la

responsabilidad parental fue, definitivamente, un fiasco.

En el esfuerzo de contextualizarnos al año 2006, efectivamente, el tema de violencia en los suburbios de las metrópolis francesas eran cada vez más incandescente en el escenario político. Apresuradamente, el gobierno francés en su oficio de establecer el orden público y fomentar el empleo juvenil, tomó decisiones drásticas y propuso grandes transformaciones en un lapso de tiempo limitado. Su propuesta de ley fue inexorablemente contestada por el conjunto de la población estudiantil, y más ampliamente por los jóvenes trabajadores.

Desde el punto de vista “comunicacional”, hubo una grande falencia por parte del Gobierno. En un país universalmente reconocido como democrático, pareció esta vez que el Gobierno tomara decisiones sin consultar a los organismos públicos y las organizaciones de la sociedad civil previamente a la toma de decisión. Tal como resalta de las banderolas de los miles de manifestantes en las calles, el contrato primer empleo fue percibido como un contrato “*fourre-tout*”, es decir un contrato en el cual se insertaba cualquier cosa, mezclando las categorías de trabajadores, las edades, su origen social, su ubicación geográfica.

Los métodos usados por el Gobierno fueron peyorativamente percibidos por el escaso sentido de consenso y los jóvenes se sentían tristemente tratados como “*la génération poubelle*”, o sea “la generación basura”.

La parte comunicativa elegida para transmitir públicamente los objetivos sociales de las reformas propuestas se puede también calificar de “dura”. En este sentido, las autoridades gubernamentales llevaron a cabo comunicaciones directas al público, a través de todos los canales de televisión, procurando presentar y convencer al ciudadano de sus reformas.

La estrategia comunicativa no fue bien pensada. No hubo campañas sencillas a través de paneles en las calles, o publicidades televisas cortas, más fácilmente aceptables por

la audiencia. Constatamos carencia de comunicación indirecta.

Por añadidura, cabe resaltar que en Francia los hombres y mujeres políticos han acusado una gran distancia hacia el ciudadano en sus elocuciones.

Una citación emblemática y expresiva de la situación fue la que debemos al ex-primer ministro Alain Juppé quien dijo, refiriéndose a políticas duras que quería implementar, que solo se dirigiría a un público sancionado por un diploma de estudios universitario de 3 años mínimo (!). La clase política francesa no es muy hábil comunicando y queriendo forzar el consentimiento del pueblo de medidas drásticas.

En el caso de la Ley Contrato Primer Empleo, fue matemáticamente destinado al fracaso social por no haber sabido elegir el medio correcto de comunicación.

Pasando de un extremo al otro, encontramos en los países nórdicos métodos de comunicación mucho más admisibles socialmente. Estos tienen la costumbre de hacer participar activamente a la población y a las asociaciones públicas en el proceso de toma de decisiones significativas para un país. En cambio, cuando se trata de hacer campañas publicitarias, los publicistas nórdicos no vacilan por optar por los métodos duros.

Asimismo, numerosas veces se han podido observar campañas televisivas o publicidades de la calle con imágenes fuertes, conmovedoras, impactantes para la sensibilidad común (tomando como referencia el nivel de aceptación común en Argentina). Alemania y el Reino Unido pueden también entrar en esta categoría de países caracterizándose por tener campañas con formulaciones cortas y lapidarias e imágenes curiosas e impresionantes.

II. a. 2. Sud-América

La misma observación se puede aportar al caso de Sud-América, en cuanto a la diversidad de modelos de culturas y métodos de campañas publicitarias puesto que no existe una unicidad sino pluralidad.

El caso de Brasil se destaca, del mismo modo que los países nórdicos, puesto que los métodos fuertes son usados para asegurarse que el mensaje de tal o tal campaña pasa

efectivamente. Recordemos, a modo de ejemplo, las campañas anti-tabaco, realizadas en Brasil hace 5-6 años en las cuales el ciudadano brasileño podía ver imágenes de víctimas de consumo excesivo de tabaco, en fase terminal. Esas imágenes escandalosas, inversamente de lo que uno comúnmente se imagina, afecta directamente al ciudadano y éste recibe patentemente el mensaje que se tiende a transmitir.

No trataremos aquí de explicar los niveles de aceptación social de las campañas publicitarias en cada país. No obstante existen razones sociales, el cotidiano, como la violencia diaria en Brasil, que vuelven a la percepción humana menos sensible a imágenes habitualmente calificadas de insoportables.

En los demás países latino-americanos, como en Colombia, el nivel de tolerancia a la publicidad está muy ligado a la inestabilidad política que desde hace tiempo vive. En general, se trata de una nación sensible pero de cierta forma, acostumbrada a recibir noticias negativas pues su realidad se ha equiparado a un carrusel de conmociones, sucesos duros y crueles que han empapado su realidad de violencia, narcotráfico, desigualdades y corrupción, y esto, pese a los esfuerzos de su gente, es un lastre difícilmente extraíble, más aún, cuando generación tras generación va acostumbrándose a esa coyuntura.

Este país no cesa de conmoverse, casi a diario tiene manifestaciones, marchas, declaraciones, múltiples opiniones provenientes de todos y cada uno de los actores a través de los medios; en fin, se trata de un país altamente crítico pero carente de acciones tendientes a modificar su entorno.

Conforme a ello, podríamos afirmar que este país tiene un público bastante predispuesto a la publicidad y a las influencias externas, pues su medio lo ha convertido en una nación emocional; sin embargo, es éste mismo medio el que también lo ha acostumbrado a ello, haciendo de éste algo cotidiano que termina por insensibilizar a su gente.

Una alternativa interesante de campaña publicitaria fue la que propuso *Global*

humanitaria a Screenvision para difundir un spot de 20 segundos que denunciaba la utilización de mano de obra infantil en la minería en Perú y que se proyectaba durante la semana del 8 al 14 de junio.

Screenvision cedió la proyección sin coste de este spot en las salas de 16 comunidades autónomas, con un aforo superior a las 43.000 personas.

El Departamento de Comunicación de Global Humanitaria, valoró como “plenamente satisfactoria” esta colaboración, y consideró que “la sensibilización es un buen ejemplo de políticas de Responsabilidad Social Corporativa por parte de empresas con infraestructura y medios para lanzar mensajes a la sociedad”.

Por otro lado el director general de Screenvision señaló: “sabemos mejor que nadie el tremendo impacto que causan los spots en la gran pantalla”.

En Argentina, y en Mendoza, en particular los cinéfilas han podido también asistir a la proyección de campañas publicitarias para la promoción de las reglas éticas de Responsabilidad Social Corporativa en las salas de cinema. Parece ser una óptima iniciativa que conlleve a una mayor sensibilización sobre el asunto. Sería interesante poder ampliar el objetivo de las campañas publicitarias e incorporar el tema de la inserción profesional juvenil poniendo el énfasis sobre la importancia de la formación profesional del joven, de la primera experiencia laboral como “predefinición “del resto de su carrera, sobre el respeto del valor agregado que aporta a la empresa y de su dinamismo y motivación.

II. b. Análisis de las campañas publicas argentinas

Desde un punto de vista extranjero, las campañas publicitarias argentinas presentan características bien distintas con aquellas que se pueden ver en Europa.

Hablando en términos cuantitativos, por empezar, es manifiesto que en Argentina se difunden por los medios de comunicación audiovisuales una grande cantidad de campañas publicitarias promovidas por las autoridades publicas, tanto provinciales como nacionales.

Esta consideración deja abierta, por consiguiente, la posibilidad de la transmisión de

una campaña publicitaria para la defensa de los derechos de los jóvenes trabajadores porque se trata de una política pública social de misma importancia que otras ya publicitadas (como campañas anti-tabaco, o promoción turística...).

Cualitativamente, las campañas públicas tienen el mérito de ser directas, con mensaje corto, claro y fácilmente memorable. Tales características deberían ser tomadas en cuenta y mantenidas para la campaña que se necesitaría realizar en la promoción de la inserción laboral juvenil y la prohibición del trabajo infantil.

II. c. Propuesta de parámetros por tener en cuenta en la elaboración de una campaña publicitaria para Argentina

Al igual que en Colombia, creemos que los medios de comunicación masivos (televisión, cine, periódicos) son una importante alternativa para defender las condiciones de trabajo decentes para los jóvenes. El público meta es efectivamente amplio, permitiría concienciar a la mayor parte de la población, tanto profesionales, emprendedores, como a los jóvenes mismos sobre su citación y su valoración en el mercado laboral.

Además es importante realizar las campañas publicitarias con el apoyo de asociaciones de defensa de los derechos de los jóvenes, de los empresarios. En la segunda parte del capítulo, se recuerda la presencia o existencia de algunas asociaciones y organismos aptos para apoyar iniciativas publicitarias.

En tercer lugar, en las campañas, es importante resaltar que el derecho a tener un trabajo decente no es un derecho básico de derechos humanos sino más ampliamente un modelo de sociedad moderna y respetuosa de los valores del trabajo y una forma de garantizar un futuro digno para las generaciones jóvenes.

Después de haber trazado algunos lineamientos sobre modelos de campañas para la inserción profesional de los jóvenes, pasamos a reflexionar sobre las campañas relativas a la defensa de los niños, caso extremo de las formas de trabajo.

III. ELABORACIÓN DE UN MODELO DE CAMPAÑA PUBLICITARIA DEFENDIENDO LA PROHIBICIÓN DE TRABAJO DE LOS JÓVENES MENORES DE 15 AÑOS

La UNICEF, organismo dependiente de la ONU ha logrado difundir numerosas campañas para ayudar a la protección de la niñez en el trabajo así como la OIT. Generalmente las campañas publicitarias son masivas y tales organizaciones tienen la ventaja de existir gracias a la ONU, referencia mundial en términos de defensa de los derechos humanos, obteniendo el apoyo tanto técnico como financiero de todos los países de la comunidad internacional.

Beneficiándose de estos recursos UNICEF ha podido realizar muchas iniciativas con respecto a la publicidad y a la concientización colectiva. Por añadidura, la última ventaja que podemos observar es el número creciente de benévolos que participan en las acciones humanitarias que implementan.

Sin embargo, queda importante, a pesar de la envergadura de los organismos de la ONU, la cual asegura una supervisión macro de sus recomendaciones, que cada país asegure la difusión de la información y relegue las políticas de la ONU en su país, mediante los medios estimados más eficientes y concluyentes.

III. a. Las normativas internacionales y métodos de campañas utilizadas

Desde su primera celebración en el 2002, el Día Mundial contra el Trabajo Infantil se ha convertido en una oportunidad para reforzar y promover la voluntad política y el compromiso de los gobiernos y de diferentes actores sociales (escuelas, universidades, medios de comunicación, ONGs, sindicatos, empleadores, entre otros) con la erradicación del trabajo infantil.

La celebración se ha convertido, en uno de los momentos del año en el cual se realizan esfuerzos simultáneos en diferentes países de América Latina y el Caribe para llamar la atención sobre la necesidad de conocer y reconocer la situación de explotación

económica de la infancia que padecen cerca de 5 millones de niños y niñas entre 5 y 14 años.

En 2007, el Día Mundial el trabajo infantil fue dedicado al tema de la agricultura, una actividad que envuelve a aproximadamente a 132 millones de niños, niñas y adolescentes en el mundo.

Aquellas personas que trabajan por la abolición del trabajo infantil en el ámbito nacional, regional e internacional saben ya que existe una diversidad de leyes internacionales que supuestamente deberían contribuir a eliminar la explotación económica de los niños.

Sin embargo, aún existe confusión acerca de cómo utilizar estas leyes, así como acerca de cuáles de ellas pueden resultar más útiles para proteger los derechos de los niños.

Estas leyes van desde la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño (CDN) de 1999, pasando por ciertos convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), hasta diversos tratados regionales tales como la Convención Interamericana de Derechos Humanos.

Muchos de dichos convenios y convenciones cuentan con un mecanismo de acompañamiento para vigilar su aplicación. Igualmente, algunos tienen procedimientos dedicados, como un tribunal, para evaluar denuncias sobre casos específicos.

- La Comisión Interamericana de Derechos Humanos

La Comisión es uno de los principales organismos de la OEA y está a cargo de promover imparcialmente la observancia y la defensa de los derechos humanos en las Américas. La Comisión está facultada para estudiar quejas o peticiones relacionadas con casos de violaciones de los derechos humanos y ha recibido miles de peticiones que han culminado en el procesamiento de casos.

A fin de promover y proteger los derechos humanos de conformidad con sus deberes, la Comisión investiga y resuelve denuncias de supuestas violaciones de los derechos humanos, efectúa visitas sobre el terreno, redacta anteproyectos de tratados y

declaraciones de Derechos humanos y expide informes sobre la situación de los derechos humanos en los países de la región.

La Comisión tiene una excelente reputación y está en la vanguardia de la lucha contra los abusos en contra de los derechos humanos que la región ha presenciado tanto en el pasado como en el presente. Si bien la Comisión se ha enfocado más evidentemente en las violaciones de los derechos políticos, esto no debería ser un obstáculo para que las organizaciones que trabajan por la abolición del trabajo infantil se informen del potencial de la Comisión (y del Tribunal, cuando sea del caso) para ocuparse de sus quejas relacionadas con el trabajo infantil en la región. Para las ONG, el punto importante es que cualquier persona, grupo de personas u organización no gubernamental puede presentar una "petición" a la Comisión, denunciando violaciones de los derechos consagrados en la Convención Americana y/o en la Declaración Americana (una petición es la presentación de los documentos relacionados con las violaciones de los derechos humanos y constituye la solicitud formal para que se estudie un caso). Toda denuncia presentada debe sostener que uno de los estados miembros de la OEA es responsable de la violación de los derechos humanos en cuestión).

Con respecto a la información sobre cuándo vale la pena tomarse la molestia de presentar una queja, la Comisión puede estudiar peticiones que denuncien que agentes estatales vulneraron los derechos humanos.

Sin embargo, la Comisión también puede procesar casos en los que se argumente que el estado fue incapaz de evitar una violación de los derechos humanos, o que fue incapaz de efectuar un seguimiento adecuado después de una violación, incluyendo la investigación y la sanción de los responsables, así como el pago de la indemnización a la víctima.

Por ejemplo, si un estado ha sido informado de que una empresa emplea a niños en trabajo forzoso o en condiciones de servidumbre por deudas, y sin embargo no actúa contra el trasgresor, ese estado ha incumplido sus obligaciones.

Una vez que se ha presentado una denuncia ante la Comisión, ésta decide sobre la

admisibilidad del caso. Cuando un caso es admisible, la Comisión establecerá los hechos del caso y tratará de llegar a una transacción amigable con el estado correspondiente. Si no es posible llegar a un acuerdo, la Comisión expedirá un informe con sus recomendaciones. Si el estado no cumple con dichas recomendaciones, la Comisión podrá entonces preparar un segundo informe o remitir el caso al Tribunal.

El Tribunal Interamericano de Derechos Humanos

El tribunal es una institución judicial independiente cuyo objeto consiste en la aplicación y la interpretación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. El tribunal únicamente tiene autoridad sobre los estados que hayan aceptado oficialmente esa autoridad ("competencia").

Los fallos del Tribunal Interamericano gozan de mucho respeto y al Tribunal se le percibe como un organismo capaz de "morder", puesto que puede expedir determinadas órdenes a los estados miembros, como por ejemplo exigir una indemnización. Los cambios recientes en el funcionamiento del Tribunal significan asimismo que las supuestas víctimas, o quienes las representan pueden participar directamente en los procedimientos del Tribunal. En consecuencia, si su caso llegara finalmente ante el Tribunal, ofrecería un excelente proceso de aprendizaje y sensibilización para todos los interesados y le significará una buena oportunidad de experimentar las ventajas de los procedimientos de quejas.

Para quienes desean investigar la opción de presentar una queja ante la comisión, hay una ONG en particular que ayuda a otras ONG a presentar peticiones específicas ante la Comisión y a instaurar demandas ante el tribunal. Esta ONG se denomina el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL, por su sigla en inglés) y actúa como representante de las víctimas y como asesor jurídico de la Comisión prácticamente en todos los casos en trámite en el tribunal. Sin embargo, cabe señalar que el CEJIL selecciona casos representativos que ilustren un patrón sistemático de abusos cuya resolución tenga amplias repercusiones sobre la forma en que se aplican las leyes de derechos humanos.

Muchas ONG ya están bastante enteradas de los convenios de la OIT sobre trabajo infantil: el **Convenio 138 sobre la Edad Mínima de Admisión al Empleo (1973)** y el **Convenio 182 sobre las Peores Formas de Trabajo Infantil (1999)**. Asimismo conocen el Programa Internacional de la OIT sobre la **Eliminación del Trabajo Infantil (IPEC)**. El **IPEC (Programa para la Prevención y Eliminación del Trabajo Infantil**, por su sigla en inglés) se creó en 1992 y constituye el programa de asistencia técnica sobre trabajo infantil de la OIT.

Se deben lograr tres objetivos con respecto a dichos mecanismos en cuanto se relacionan con el trabajo infantil:

- a) Informar sobre procedimientos pertinentes a las organizaciones que trabajan por la Abolición del trabajo infantil;
- b) Demostrar a las organizaciones que tales mecanismos son accesibles y útiles;
- c) Indicar a las organizaciones interesadas cuáles son los pasos siguientes.

A su vez, se espera que lo anterior conduzca a:

- a) Mayor conciencia de los mecanismos de las Naciones Unidas/ OIT y otros mecanismos de vigilancia y quejas sobre trabajo infantil por parte de las ONG en el plano nacional;
- b) Mayor utilización de los mecanismos disponibles;
- c) Mayor presión sobre los gobiernos para que apliquen los convenios y las convenciones pertinentes como consecuencia de tales informes.

Se indicará, a continuación, los mecanismos internacionales que pueden constituir una

herramienta útil para las organizaciones de la sociedad civil en aquellos casos en que los gobiernos no estén cumpliendo sus obligaciones internacionales.

Sin embargo, no es una guía exhaustiva que ofrezca una lista de opciones. Reconocemos que es poco lo que algunos mecanismos de vigilancia y quejas podrán conseguir para aquellos que intenten utilizarlos. Actualmente hay una gran cantidad de información disponible acerca los mismos

Cuando no existan organismos independientes que vigilen el respeto de los derechos de la infancia a escala nacional, puede ser conveniente hacer publicidad al hecho de que cuando no existe un organismo independiente, o sí existe pero no funciona eficazmente, es preciso elevar las quejas ante una instancia internacional.

Como ya se mencionó, la mayoría de los países no tiene ningún interés en que su ropa sucia se lave en presencia de un público internacional. Si las ONG demuestran que la falta de mecanismos nacionales las ha obligado a recurrir a Instancias internacionales, será posible persuadir al estado de que un organismo nacional no sólo resulta preferible sino necesario. Es necesario emplear la experiencia de cada uno en el contexto internacional para exigir que se cree una institución independiente que vele por los derechos de los niños, incluyendo el derecho a estar libres de la explotación. Una institución de esta índole puede **fomentar una cultura de denuncia** allí donde más se necesita: en el ámbito nacional

Considerando que las quejas y denuncias son parte de los mecanismos de campañas, desde una óptica legal, observamos que son eficientes y que permiten, si se aseguran la difusión a través de los medios de comunicación, que constituyen un arma eficiente para la concientización social y política.

Por otra parte, en el marco del **Programa internacional de erradicación del trabajo infantil, IPEC** se procura fortalecer la política nacional para la erradicación del trabajo infantil en Argentina. En 1997 se creó la Comisión de Trabajo Infantil, la que se formalizó por Decreto presidencial del 2000 como Comisión Nacional para la

Erradicación del Trabajo Infantil (CONAETI) con el objetivo de coordinar, evaluar y dar seguimiento a los esfuerzos en favor de la prevención y erradicación real y efectiva del trabajo infantil, con la participación de representantes de organismo públicos, organizaciones de trabajadores y empleadores, ONGs y en calidad de asesores, representantes de OIT-IPEC y otras organizaciones relacionadas con la lucha contra el trabajo infantil.

El Diagnóstico de Trabajo Infantil, elaborado en mayo de 2002, fue uno de los proyectos llevados a cabo por el Ministerio de Trabajo en el marco del Programa IPEC y contribuyó aportando datos actualizados sobre el trabajo infantil (1.500.000 niños trabajando).

Actualmente se está trabajando en un Programa de información estadística y seguimiento en materia de trabajo infantil (SIMPOC) con el INDEC y el Ministerio de Trabajo. La Oficina de representación e la OIT en Argentina participa y asiste técnicamente en seminarios, talleres, jornadas sobre el tema y en distintos proyectos, y presta asistencia a los medios de comunicación a fin de lograr una amplia difusión

Aquí, pasamos a describir algunos de los mecanismos útiles con los que hemos tenido experiencia.

El establecimiento de **líneas telefónicas de emergencia o de centros de interés comunitario** de acceso gratuito, donde los niños y los adultos puedan denunciar casos de explotación también le proporcionará pruebas concretas, así como datos estadísticos que podrá utilizar en el futuro. Estos métodos ayudan a correr la voz entre la población general de que sí hay medios a los cuales se puede recurrir para denunciar abusos.

En la Provincia de Mendoza, el trabajo infantil se ha revelado como una practica muy utilizada en el ámbito de la agricultura sobretodo en época de la cosecha de las viñas.

III. b. Las normativas del MERCOSUR.

Aquí pasamos a describir el marco legal del plan Regional dentro del MERCOSUR

Los Estado Partes del MERCOSUR tiene como marco legal respecto a la prevención y erradicación del trabajo infantil las siguientes normativas: la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, el Convenio sobre edad mínima de admisión al empleo o trabajo, el Convenio sobre peores formas del trabajo infantil, la Declaración Socio-Laboral del MERCOSUR y la Declaración de Presidentes sobre trabajo infantil en el MERCOSUR.

Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, 1989

En noviembre de 1989 la Asamblea General de las Naciones Unidas promulgó la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, en donde los Estados miembros reconocen que los niños y las niñas tienen derechos especiales, fundamentales para su desarrollo y crecimiento pleno e integral.

La Convención fue ratificada por todos los Estados Parte del MERCOSUR, implicando el compromiso y la obligación de desarrollar una política pública de efectivo cumplimiento de los derechos establecidos en la misma.

De acuerdo a la Convención sobre los Derechos del Niño "Los Estados Partes reconocen el derecho del niño a estar protegido contra la explotación y contra el desempeño de cualquier trabajo que pueda ser peligroso o entorpecer su educación, o que sea nocivo para su salud o para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social" (art. 32).

Al mismo tiempo indica que "Los Estados Partes adoptarán medidas legislativas, administrativas, sociales y educacionales para garantizar la aplicación del presente artículo. Con ese propósito y teniendo en cuenta las disposiciones pertinentes de otros instrumentos internacionales, los Estados Partes, en particular: a) fijarán una edad o edades mínimas para trabajar; b) dispondrán la reglamentación apropiada de los

horarios y condiciones de trabajo; c) estipularán las penalidades y otras sanciones apropiadas para asegurar la aplicación efectiva del presente artículo" (art.32).

Dicho derecho de los niños y las niñas debe entenderse en su carácter integral e interdependiente con los demás derechos consagrados e en la Convención sobre los Derechos del Niño (derecho a la educación, la salud, el juego, el ocio, etc.).

Convenio sobre edad mínima de admisión al empleo o trabajo

La Organización Internacional del Trabajo ha sido un actor protagonista en lo que se refiere a la prevención y erradicación del Trabajo Infantil. Ya en la primera reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, en 1919, se adoptó el primer tratado internacional sobre el Trabajo Infantil, es decir, el Convenio sobre la edad mínima (industria), 1919 (número 5), que prohíbe el trabajo de niños menores de 14 años en establecimientos industriales. En los años siguientes, el concepto de edad mínima de admisión al empleo fue aplicado a diferentes sectores económicos (trabajo marítimo, agricultura, pañoleros y fogoneros, trabajos no industriales, pesca y trabajo subterráneo), lo que culminó con la adopción de un instrumento general, el Convenio sobre la edad mínima, 1973 (número 138).

Todas las normas relativas a la edad mínima de admisión al empleo o trabajo siempre estuvieron relacionadas con la escolaridad y la salud de los niños y las niñas. Así se trataba de asegurar un crecimiento y desarrollo adecuado para los niños y las niñas.

El Convenio sobre edad mínima de admisión al empleo o trabajo, aprobado por los países del MERCOSUR, establece su aplicación a todos los sectores económicos, independientemente de que se remunere o no con un salario a los niños y las niñas que trabajan, y contiene la definición internacional sobre la edad mínima de admisión al empleo.

El Convenio establece para los Estados que lo ratifiquen un compromiso "a seguir una política nacional que asegure la abolición efectiva del trabajo de los niños y eleve progresivamente la edad mínima de admisión al empleo o al trabajo a un nivel que haga posible el más completo desarrollo físico y mental de los menores" (art. 1). Los

Estados que adopten el Convenio deben especificar una edad mínima para desempeñar un empleo o trabajo en su territorio y en los medios de transporte matriculados en su territorio (art. 2, Apdo. 1).

El criterio para determinar una edad mínima para la admisión del empleo o trabajo es que no deberá ser inferior a la edad en que cesa la obligación escolar (cuando ésta sea igual o superior a los 15 años) y no será en ningún caso inferior a los 15 años (art 2, apdo 3).

El Convenio admite excepciones transitorias. La primera establece que los países “cuya economía y medios de educación estén insuficientemente desarrolladas” podrán, previa consulta con las organizaciones de empleadores y trabajadores, especificar inicialmente una edad mínima de catorce años, siempre y cuando establezca en las memorias de la aplicación del Convenio las razones por las cuales ha establecido dicha edad, o bien renuncia al derecho de seguir teniendo como vigencia una edad mínima de admisión de catorce años (art. 2, Apdo. 3 y 4).

La segunda excepción se aplica a aquellos países “cuya economía y servicios administrativos estén insuficientemente desarrollados”, los cuales podrán limitar inicialmente el campo de aplicación del Convenio.

Sin embargo, se debe establecer por lo menos un mínimo de ramas de actividad económica, a saber: minas y canteras; industria manufactureras; construcción; servicios de electricidad, gas y agua; saneamiento; transportes; almacenamiento y comunicaciones, y plantaciones y otras explotaciones agrícolas que produzcan principalmente con destino al comercio, quedan fuera las empresas familiares o de pequeñas dimensiones que produzcan para el mercado local y que no emplee regularmente trabajadores asalariados (art. 5 Apdos. 1 y 3).

De igual forma el Convenio establece excepciones permanentes. Entre ellas está la que protege a los niños y las niñas de todo tipo de empleo o trabajo que por su naturaleza o las condiciones en que se realice puede resultar peligroso para la salud, la seguridad o la moralidad de los menores, para lo cual se fija una edad mínima no inferior a dieciocho años. Estos tipos de empleo o de trabajo serán determinados por la

legislación nacional o por la autoridad competente con previa consulta de las organizaciones de empleadores y trabajadores. (art. 3).

Otra excepción permanente hace referencia al permiso por parte de la legislación nacional al empleo o trabajo de personas de trece a quince años de edad en trabajos ligeros. No existe una definición de trabajos ligeros, pero se establecen ciertos criterios que lo caracterizan. Son aquellos que no presentan riesgos para la salud y/o desarrollo, no impiden la asistencia a la escuela, la participación a programas de orientación o formación, o el aprovechamiento de la enseñanza que reciben. Las autoridades competentes deberán determinar las actividades que podrán autorizar y establecer el número de horas y las condiciones de empleo de dichos trabajos (art. 7)

Finalmente, la autoridad competente con previa consulta de las organizaciones de empleadores y trabajadores podrá realizar excepciones a la prohibición de ser admitido al empleo o trabajo (art. 2) a aquellas actividades con finalidades artísticas (espectáculos, actividades publicitarias, etc.). Se otorgarán permisos individuales que deben limitar la duración de horas de trabajo y fijar las condiciones en que se realizarán.

Declaración Socio-Laboral del MERCOSUR, 1998.

La Declaración Socio-laboral del MERCOSUR del 10 de diciembre de 1998 es el resultado de los Estados Parte de seguir una política regional común en dicha material.

Dentro de la Declaración se destina un artículo específico al "Trabajo Infantil y de Menores", el que a modo de principio u objetivo común de los Estados Parte establece criterios o principios a seguir en lo que respecta al trabajo de niños y niñas.

El artículo 6º sobre "Trabajo Infantil y de Menores" establece que la edad mínima de admisión en el trabajo será aquella establecida por las legislaciones nacionales de los Estados Partes, no pudiendo ser inferior a aquella en que cesa la escolaridad obligatoria.

Asimismo la edad mínima de admisión al empleo o trabajo de aquellas actividades realizadas en un ambiente insalubre, peligroso o inmoral y que pueda afectar al pleno desarrollo de sus facultades físicas, mentales y morales, no podrá ser inferior a los 18 años.

El trabajo de los menores, mejor dicho de adolescentes, aquel que se desarrolla en el sector formal de la economía bajo una relación de dependencia será objeto de protección especial por los Estados Partes, mediante medidas que posibiliten el pleno desarrollo físico, intelectual, profesional y moral de los niños y las niñas.

Declaración de Presidentes sobre Erradicación del trabajo Infantil en los países del MERCOSUR, 2002.

Los Estados Partes del MERCOSUR han puesto un firme propósito de avanzar en la definición de políticas comunes en el ámbito de la erradicación del trabajo infantil.

Los Presidentes mediante una Declaración Presidencial sobre Erradicación del trabajo infantil establecieron el compromiso de fortalecer los Planes Nacionales de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil, la conveniencia de incorporar la temática del trabajo infantil en el Observatorio del Mercado de Trabajo del MERCOSUR y encomendaron al consejo del Mercado Común del MERCOSUR el seguimiento de las tareas dirigidas a la concreción de los objetivos establecidos en la misma Declaración.

OBJETIVOS DEL PLAN REGIONAL

Objetivo general:

- Desarrollar una política regional para la prevención y erradicación del trabajo infantil en el MERCOSUR.

Objetivo específico 1:

- Armonizar la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR con las normas internacionales, asumidas por los Estados Parte, que garantizan los derechos de la niñez, así como generar los mecanismos de supervisión, control y seguimiento de dicha normativa.

Resultado:

- Se ha armonizado la Declaración Sociolaboral con las normas internacionales.
- Se han creado los mecanismos de supervisión, control y seguimiento de las normas adoptadas por los Estados Partes del MERCOSUR.

Actividades:

I. Revisar e incorporar a la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR las normas vinculadas al trabajo infantil surgidas con posterioridad a la aprobación de aquella, tales como el Convenio N° 182 sobre peores formas del trabajo infantil, la Declaración de Presidentes del MERCOSUR sobre la erradicación del trabajo infantil, entre otras.

II. Formular los mecanismos de supervisión, control y seguimiento de las normas ratificadas por los Estados Parte sobre el trabajo infantil.

Objetivo específico 2:

- Conocer de manera fehaciente la dimensión, alcance y diversidad de la problemática del trabajo infantil en la región.

Resultado:

- Los países de la región cuentan con datos fiables, actualizados y comparables sobre la problemática del trabajo infantil

Actividades:

I. Realizar un diagnóstico de la situación del trabajo infantil en la Región con mecanismos de actualización permanente

II. Analizar la incidencia de las migraciones entre los países del MERCOSUR en las causas del trabajo infantil y las modalidades en que se presenta.

Objetivo específico 3:

- Fortalecer mecanismos institucionales de cooperación horizontal para dar cumplimiento a la normativa nacional y regional para la prevención y erradicación del trabajo infantil.

Resultado:

• Se han fortalecido los mecanismos de cooperación entre los países del MERCOSUR.

Actividades:

I. Diseñar planes de intervención conjunta para prevenir y erradicar modalidades de trabajo infantil existentes en las zonas de frontera.

II. Planificar e implementar un programa permanente de sensibilización, información y formación en materia de trabajo infantil en los países del MERCOSUR.

III. Sistematizar y difundir acciones exitosas de prevención y erradicación desarrolladas en cada uno de los países.

III. c. Las normativas argentinas y métodos de campaña utilizadas

Las normativas argentinas han sido ampliamente comentadas en el CAPÍTULO 1 (véase por favor)

III. d. Propuesta de parámetros por tener en cuenta

Estimamos útil que las campañas publicitarias se materialicen a través de los medios masivos de comunicación como son la televisión, carteles, programas radiales con el apoyo de la Nación. Es sin embargo complementar dichas difusiones publicitarias con discursos de líderes políticos que expliquen la importancia de la inclusión de los jóvenes por su propio futuro, el futuro de la sociedad en general y la mejora de las competencias y capacidades del país.

Es fundamental asegurar el éxito de una comunicación política a la sociedad para evitar los acontecimientos sociales negativos e incomprensiones.

IV. CONCLUSIÓN

Aquí se ha insistido sobre el carácter fundamental de acompañar las modificaciones legales de campañas publicitarias principalmente con el objetivo de lograr una sensibilización de la población sobre la temática y asimismo prevenir todo tipo de conflicto social.

Las campañas de publicidad son muy numerosas a nivel internacional, existen también muchos programas de difusión. Sin embargo se recomienda optar por otras campañas mejor adaptadas a la Argentina para impactar de mejor forma a la conciencia argentina.

3. RELACIONES INSTITUCIONALES:
VINCULOS NECESARIOS CON OSC, CONVENIOS DE COOPERACIÓN,
CONCIENTIZACIÓN DE LOS JÓVENES A SU DERECHO A NO TRABAJAR
Y OBLIGACIÓN DE ASISTIR A CLASES.

I. INTRODUCCIÓN:

Estudiar las circunstancias, la realidad laboral de los jóvenes, sus necesidades, analizar los atributos de la legislación de la República Argentina, reflexionar, hacer propuestas novedosas para Argentina a partir del análisis comparativo con los avances realizados más allá de nuestras fronteras, sería incompleto si no fuese incorporado a nuestra hipótesis un elemento clave, complementario. Se trata aquí de la incorporación en la fase de implementación de actores, que no son nuevos, sino que han siempre existido pero han sido ágilmente descartados de los centros de decisión política, a saber los Organismos de la Sociedad Civil (*u "Organizaciones de la Sociedad Civil"*).

A lo largo de nuestras reflexiones hemos podido constatar que existen normativas, y más allá, políticas dirigidas a la mejora de las condiciones de vida profesional de los jóvenes, incluso para suprimir la explotación infantil. Pese a estos esfuerzos, a los programas públicos especializados, soportados por financiamientos, no queda duda alguna que se puede detectar brechas grandes en el sistema, pues no hay, hoy en día, modificaciones estructurales sociales de la situación juvenil.

Uno de los motivos que no se puede perder de vista es precisamente la carencia de participación de las OSC pues son ellas que naturalmente, por sus funciones cumplidas en la sociedad civil, actúan para colmar las brechas existentes y "curar las heridas sociales" cuando el Estado no interviene satisfactoriamente. Por lo cual, dedicamos la última parte de nuestro estudio a la necesidad de contar institucionalmente con las OSC especializadas (punto II), a un trabajo en conjunto para transformar

paulatinamente la conciencia social para que los jóvenes reconozcan su derecho a no trabajar (III) y en fin, desarrollar políticas de responsabilidad parental frente al ausentismo escolar de los menores de 16 años.

II. LA NECESIDAD DE CONTAR CON OSC ESPECIALIZADAS

Sería incorrecto asumir que a partir de los Estados nacionales el concepto de sociedad se identifica con “los gobernados”, en contraposición a “los gobernantes”; como lo evidencia la evolución de las ciencias sociales “sociedad” o “sociedad civil” (SC) como se la denomina más recientemente, en cada época y de acuerdo a diversas corrientes interpretativas se ha entendido de diversas maneras. La sociedad ha sido un concepto en continua construcción histórica.

II. a. El rol de las OSC representantes de la sociedad civil

En el lenguaje de hoy, según Bobbio, se entiende por SC “*la esfera de las relaciones entre los individuos, los grupos y las clases sociales, que se desarrollan fuera de las relaciones de poder que caracterizan a las instituciones estatales*”. Es la base de la que parten las demandas a las que el sistema político está obligado a dar respuesta”. También puede decirse que “*la SC es el ámbito de las relaciones del poder de hecho, en tanto que el Estado es la sede de las relaciones del poder legítimo*”; entre ambos existe “una interrelación necesaria y permanente”.

La SC aparece hoy como un espacio que participa de un aspecto privado y uno público: en este último se expresa de dos maneras: como institución y como movimiento. Como institución reclama los derechos ciudadanos ya conquistados; como movimiento se expresa en múltiples OSC exigiendo la satisfacción de demandas y ser copartícipe del desarrollo de lo público. Así se explica teóricamente (aunque la teoría sea todavía muy embrionaria) la creciente autonomía de lo social que se observa en todas las democracias.

“Se trata –resume Olvera- de rescatar el potencial autonómico contenido en las formas de racionalización cultural del mundo de la vida, formas debidamente protegidas y estabilizadas por un marco de derechos contruidos a lo largo de la modernidad (...). El análisis de la democracia debe incluir también un concepto mucho más amplio de la participación, un juicio más riguroso de la representación y una extensión de la racionalidad consensuada que incluya todas las actividades de la vida cotidiana”.

En consonancia con estas ideas, Brito (1997 y 2003) propone una “definición descriptiva” de Sociedad civil que tiene la ventaja de ser concreta: sería *“el conjunto de ciudadanos organizados como tales para actuar en el campo de lo público, en busca del bien común, sin ánimo de lucro personal, sin buscar el poder político ni la adhesión institucional a un partido.”*

Sólo añadiremos que en los últimos años el concepto de SC se ha globalizado: las consecuencias políticas del 11 de septiembre de 2001, a la vez que el movimiento social planetario que se opone a la globalización capitalista obligan a considerar la SC en una novedosa dimensión internacional (sobre este tema ver Glasius)

Mas arriba, en la parte correspondiente a la propuesta de un Pacto o un proyecto de ley, insistimos sobre la importancia de congregar a las Organizaciones de la Sociedad civil, los actores sociales en la fase de elaboración de un proyecto común a favor de los jóvenes. Esta colaboración y participación activa de la sociedad civil es fundamental a tal punto que se ha vuelto como una prioridad a nivel de las Organizaciones Internacionales Gubernamentales y No-Gubernamentales, como la OIT (Organización Internacional del Trabajo). Esta se ha fijado como objetivo, dentro de otros, el fortalecimiento de los interlocutores sociales y ha creado específicamente un Programa de Fortalecimiento de las organizaciones de trabajadores.

Las actividades de cooperación técnica que brindan las OING (Organizaciones internacionales No-Gubernamentales) se encaminan al fortalecimiento de la representación, de la capacidad y de los servicios de las organizaciones de trabajadores, como agentes importantes del cambio social y asociados en el diálogo social.

Las actividades de formación y seminarios sobre derechos fundamentales en el trabajo; reforma de la seguridad social; participación de los trabajadores municipales en las políticas de desarrollo local y economía social y los programas de negociación colectiva en el sector público son herramientas indispensables para lograr transformaciones necesarias al cumplimiento del objetivo.

El Programa de Fortalecimiento de las organizaciones de Empleadores de la OIT consiste, por ejemplo, en un programa de cooperación técnica con las organizaciones de empleadores el cual se basa en planes anuales de trabajo formulados por los especialistas en empleadores de los equipos técnicos de la OIT, en estrecha consulta con las organizaciones de empleadores beneficiarias y con las necesarias aportaciones del Departamento de Actividades para los Empleadores.

Asimismo, podemos ver la importancia de su participación al igual que en la elaboración de leyes en los países europeos. (Recordemos la participación de la OSC y organización patronales, sindicales y estudiantiles en la fase de negociación del *Contrato Premier Emploi* y *Contrat Première Embauche*).

En forma general, la opinión de la sociedad civil, en un sistema democrático de toma de decisiones es fundamental pues permite denotar las tendencias sociales, las preocupaciones reales, permite guiar a los órganos decisorios hacia la correcta solución. Aunque sus opiniones no sean automáticamente tomadas en cuenta sirven indudablemente y brindan informaciones esenciales sobre aspectos de fondo y de forma.

Constatamos que, lamentablemente, en la Provincia de Mendoza, las autoridades gubernamentales no convocan suficientemente a las OSC y asociaciones de profesionales a la hora de la toma de decisión. Se debe de realizar un cambio "mental" por su parte para paulatinamente ir incluyendo las OSC dentro de los procesos de decisión. Nos parece ser una condición *sine qua non*, es decir una transformación clave, esencial al éxito para los cambios.

II. b. Los efectos de su participación

Más adelante recapitularemos las características del concepto de SC de mayor interés para OCE; aquí basta recoger cuatro líneas fundamentales del actual debate teórico sobre su naturaleza:

- Lo que expresa la actual SC es ante todo una creciente autonomía ante el Estado; al hacerlo, resalta el protagonismo de una “ciudadanía” más activa y participativa.
- En sus actuaciones la SC muestra dos dimensiones: como conjunto de instituciones que defienden los derechos de los ciudadanos y como conjunto de movimientos sociales que plantean demandas y vigilan el cumplimiento de sus derechos.
- La SC aparece como mediando entre Estado y mercado; por lo mismo, se ubica en el espacio público, aunque actúa a partir de raíces privadas; así se constituye como una “tercera esfera” pública no estatal.
- Los comportamientos de la nueva SC rebasan al Estado-Nación, pues el control de los procesos sociales se ha desplazado hacia instancias anónimas, generalmente supranacionales.

El término “participación”, referido a la sociedad y a las OSC, según los estudios sociológicos, puede tener cuatro significados principales:

- Tomar parte en la conducción de la sociedad, principalmente en la toma de decisiones de quienes la gobiernan;
- Por lo mismo, “participar” es condición necesaria para que exista la democracia (desde el voto que confiere la representación primaria a un gobernante hasta otros procesos de involucramiento en la vida pública); en este sentido, es el denominador común de varias actividades que refuerzan la democracia, como escribir en la prensa, militar en un partido político u otras organizaciones, educar cívicamente a la población, etc.

- En el plano abstracto, se considera la participación un valor objetivo, constitutivo de la convivencia democrática y plasmado en las instituciones, que inspira los comportamientos ciudadanos.
- Y por ello es también una actitud subjetiva de los ciudadanos y sus organizaciones, basada en conocimientos y vivencias, favorable a los procesos democráticos.

Hay que notar que todas estas formas de “participar” son cualitativas o analógicas, o sea que se verifican en “escalas” que admiten grados diversos.

Por una parte, “la Sociedad civil se mueve más rápidamente que el Estado” y en ella “se forma continuamente un proceso de deslegitimación que el Estado no siempre está en condiciones de detener”. Por otra, que “la solución de la crisis que amenaza la supervivencia de un Estado debe ser buscada ante todo en la SC, donde se pueden formar nuevas fuentes de legitimación y por tanto nuevas áreas de consenso”.

Arato y Cohen precisan que la SC se contrapone a la sociedad política (gobierno, parlamento, partidos), a la vez que a la sociedad económica (empresas, sindicatos y asociaciones vinculadas con el mercado). Tendría dos componentes principales: el conjunto de instituciones que definen y defienden los derechos de los ciudadanos, y el conjunto de movimientos sociales que plantean demandas al gobierno y se proponen vigilar la aplicación efectiva de los derechos.

Las OSC por una parte colaboran en la reconstrucción del Estado como sujeto responsable de definir las políticas sociales; por otra, lo acotan al controlar el uso que hace de los recursos públicos, vigilando el clientelismo y partidatismo, y promueven la participación de los actores privados. Ejercen otras funciones adicionales: conciertan, crean alianzas, promueven la solidaridad y fortalecen el capital social y la confianza. Pero no existen aún modelos ni mecanismos formales y legales que indiquen cómo impactan las políticas sociales.

Estos organismos, aunque privados, actúan con una lógica “pública” que se proyecta en las dimensiones política y económica de la sociedad (Girardo, 2003: 82): procuran cambiar las relaciones de poder, de modo que se ubican en un espacio “público pero

no-estatal" que resulta novedoso. Los ciudadanos no actúan con la lógica de sus intereses privados (propios del mercado), ni con la de las públicas (del Estado), sino con una lógica nueva: el *homo civicus* surge como nuevo actor, al lado del *homo ierarchicus* y el *homo faber managerial*.

La novedad de este sujeto ha provocado inconformidades, principalmente de parte de los partidos políticos que les niegan una representación que compite con la suya; y también de parte del Estado que, ante el riesgo de verse rebasado por ellos, procura incorporarlos como apoyo a sus programas, bajo el concepto de favorecer la "participación".

Cuando se habla de "SC organizada" se da la impresión de que existe una organización permanente de ella, lo que es ciertamente excesivo; hay más bien una organización coyuntural que se expresa en diversos frentes, aunque es sustentada por la estructura institucional de las OSC.

Otra característica importante de las OSC consiste en que sus actividades están regidas por la "reciprocidad", no por la coerción de la ley, propia del Estado ni por los intereses privados, propios del mercado. Pero el principio de reciprocidad es difícil de definir. Lo característico de la reciprocidad social es la relación intersubjetiva, no de "intercambio", sino voluntaria, inspirada por el "don"; a lo más se trataría de un intercambio "simbólico" de bienes. La reciprocidad se distingue del altruismo que es unidireccional e intrínsecamente paternalista, y de las dinámicas de interés. Pero el don como "modo de circulación de bienes al servicio del vínculo social", constituye un elemento esencial para la sociedad, "pues forma parte de ésta" (Girado, 2003:101).

Por lo mismo, otro rasgo característico del tercer sector es la relacionalidad: los bienes que produce no son públicos ni privados, pero participan de características de ambos. Lo que los caracteriza es su relacionalidad. Por ejemplo, lo que aporta a la sociedad una cooperativa es difícil de evaluarse: además de lo que produce, enriquece otras dimensiones de las relaciones sociales cuya evaluación requeriría de parámetros nuevos, aún no definidos.

Las OSC, además –y es de suma importancia-, invocan la dimensión ética como referente de sus acciones, con preferencia sobre los valores del mercado (productividad, ganancia) o los del Estado (la racionalidad legal). Entienden la ética como “una construcción social que involucra a la persona con algún tipo de relación; es por tanto una actitud de coherencia entre la palabra y la acción” (Girardo, 2003). La ética se entiende como praxis, como actitud de responsabilidad social, no individual.

En América Latina las OSC están además marcados por otros rasgos. Schmelkes (1997:116) señala tres factores de “por qué hoy hay más SC que nunca en América Latina”: la experiencia de la democracia que las últimas décadas se ha generalizado en la región, la mayor escolaridad de la población y las facilidades de comunicación a nivel mundial. Y comenta además algunos rasgos que caracterizan a la mayor parte de las OSC latinoamericanas: su principal referente son los “excluidos” de los beneficios del desarrollo, por lo que adoptan una actitud de lucha por su inclusión; el medio en el que emergen las OSC está marcado por el conflicto, al cual se enfrentan con medios pacíficos; sus proyectos son generalmente de carácter “anticipatorio” con el propósito de demostrar que hay soluciones viables; atienden al “aprendizaje” de sus actores; y buscan articularse con otros OSC para fortalecerse.

Las ambigüedades del concepto de participación social respecto a la educación, que se comentaron al principio, y la enorme variedad de posibilidades de dicha participación, pueden despejarse hasta cierto punto aplicando algunas categorías que permitan analizar las diversas dimensiones de esa participación. Sería este un marco de análisis útil para aclarar y ordenar las acciones que las OSC pueden desarrollar, al intervenir en el campo de la educación.

Torres (2003) ha elaborado un marco de análisis sugestivo, estableciendo categorías funcionales para ordenar las acciones de las OSC; propone las siguientes categorías:

Actores	Espacios	Niveles	Dimensiones	Ámbitos	Alcances
Estudiantes	Aula	Acceso/asistencia	Administrativo	Diagnóstico	Local
Padres de familia	Universidades	Uso	Laboral	Perspectiva	Municipal
Docentes	Red de Universidades	Información		Planificación	Estatal
Asociaciones	Sistema	Comunicación		Diseño	Nacional
		Decisión		Ejecución	

Sindicatos Voluntariado Movimientos sociales Partidos políticos	Educativo Política educativa Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio del Trabajo Políticas de Juventud			Seguimiento Sistematización Evaluación Interpretación Control y uso de resultados	
--	---	--	--	--	--

Las posibilidades de cruzar estas categorías, aplicándolas a casos concretos, son múltiples, y despliegan un gran abanico. La selección de los elementos de este marco de análisis determinaría los sujetos, condiciones, mecanismos, roles y ámbitos operativos en que se trabajaría.

En el caso, por ejemplo, de que el Gobierno decida privilegiar acciones tendientes a interactuar con los actores de políticas públicas de inserción laboral, habría que partir de los “actores” (1ª. Categoría); priorizar los “espacios” (2ª. Categoría); centrarse también en el “alcance nacional” (6ª. Categoría); y precisar las categorías restantes (“ámbitos”, “dimensiones” y “niveles”) de acuerdo a las estrategias operativas que se prioricen.

II. c. Identificación de OSC y Organismos privados y civiles útiles para la toma de decisión en materia de inserción profesional juvenil en Mendoza

Retomando el cuadro anteriormente presentando, podemos completar el mismo, en forma más perfeccionada determinando en la provincia de Mendoza, y a nivel nacional, las OSC especializados en la materia que podrían participar en la elaboración del Pacto o del Proyecto de Ley para la mejora de la inserción profesional juvenil.

El Estado, lejos de ser -al menos en teoría- el garante de los derechos básicos de la población, ya no podía atender a las demandas sociales. Se necesitaban respuestas urgentes; pues el hambre, la desocupación y el abandono ya habían fragmentado a la

sociedad. Todos resultaron afectados; los que tenían capacidad de dejar dinero en un banco y aquellos que ni siquiera tenían para comer.

Sólo durante 2001, se estima que existían en Mendoza 3.489 OSC. El dato surge de la base del registro del Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad (Cenoc) que, a la fecha, publica en su página Web un total de 12.824 ONGs en todo el país. Éstas son sólo las que decidieron quedar inscriptas allí. De acuerdo a los números que difunde la Dirección de Economía Social del Ministerio de Desarrollo Social, en la actualidad Mendoza cuenta con unas 5.414 entidades.

75.000 personas trabajan en ellas. El 80% lo hace en forma voluntaria, sin percibir sueldo.

3° puesto. Mendoza se encuentra tercera en el país después de Buenos Aires y Córdoba en cuanto a cantidad de OSC.

- El **CENTRO NACIONAL DE ORGANIZACIONES DE LA COMUNIDAD (CENOC)**, orienta específicamente sus acciones a la promoción y el desarrollo de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) y a fortalecer los espacios de articulación entre éstas y el Estado en todos sus niveles.
- El **CENOC** ha sido designado como el organismo responsable de recopilar y sistematizar la información sobre las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) en el territorio nacional, por lo tanto, una de las iniciativas impulsadas desde el Centro, desde hace ya más de 10 años, consiste en el mantenimiento de una base de datos de OSC y la administración del Registro Nacional, a través de los cuales se identifican y dan a conocer numerosas organizaciones que desarrollan una diversidad de acciones en todo el país.

Objetivo: Promover la participación de las organizaciones de la sociedad civil en la gestión de las políticas públicas generando espacios institucionales de articulación para el establecimiento de procesos de desarrollo sustentable.

- **ASOCIACIÓN EMPRENDER MENDOZA.** En la actualidad, 130 familias viven de los emprendimientos agrícolas, ganaderos, textiles, artesanales y de servicios que son coordinados por la ONG.
- **INFOCIVICA MENDOZA,** La **Fundación Gutenberg Mendoza** es una entidad civil sin fines de lucro creada en 1993 por su entidad fundadora, la Cámara de Industriales Gráficos de Mendoza. Su misión apunta a formar personal que desarrolla actividades en la Industria Gráfica, difundir los avances tecnológicos, brindar asesoramiento técnico, y realizar estudios e investigaciones en relación al desarrollo de la industria y de las Artes Gráficas, a través de la realización de la revista "Enprensa". Entre los principales objetivos que persigue esta revista se encuentra el de difundir las actividades de la institución, fomentar el respeto, la responsabilidad y la comunicación interpersonal, incrementar el respeto por las instituciones, y valorar las artes y las expresiones culturales del hombre.
- **LA FUNDACIÓN SES (Sustentabilidad-Educación-Solidaridad)** fue creada en 1999 y está dedicada al desarrollo de programas y estrategias que promueven la inclusión de los adolescentes y jóvenes con menos oportunidades.
- **JUNIOR ACHIEVEMENT** es una fundación educativa internacional, cuya misión es generar en los jóvenes el espíritu emprendedor que les permita alcanzar sus metas, en un marco de responsabilidad y libertad. En Argentina, fue fundada en 1991 y cuenta, actualmente, con sedes en Buenos Aires, Córdoba, Rosario,

Mendoza, Tucumán y Mar del Plata. Logra su misión a través de sus programas educativos, dirigidos a alumnos de 5 a 21 años, que son dictados por voluntarios en instituciones públicas y privadas en forma gratuita. Todos los programas transmiten a los alumnos la importancia de:

Responsabilizarse por el propio destino

Proponerse objetivos claros y realistas

Actuar para la consecución de los mismos

Desarrollar la perseverancia, la creatividad y la confianza en uno mismo

Educarse en forma constante toda la vida

- **FUNDACIÓN ECUMÉNICA DE CUYO**, en la provincia de Mendoza, trabajo asociado a la IFP, a través del I.T.U. Antecedentes y experiencias de trabajo con mujeres en situación de pobreza. Desarrollo de proyectos y programas de promoción, capacitación y articulación. Solidez técnico-profesional en el trabajo de género con mujeres de bajos ingresos.
- **FUNDACIÓN SINTESIS** es un espacio de formación, investigación, asesoramiento y consultoría. Realiza tareas de prevención y atención comunitaria en el marco de la psicología social, la interdisciplina y los derechos, optimizando la calidad de vida, promoviendo el desarrollo humano-social, la educación, el trabajo, el medio ambiente, el arte y la cultura, construyendo paz, salud, inclusión social y educativa, actitudes emprendedoras-solidarias y participación ciudadana. Desarrolla un programa intensivo de profundización de estudios e investigación interdisciplinaria y permanente que acompaña su labor. Esta actividad sostiene la preparación y puesta en marcha de proyectos de trabajo vinculados al desarrollo humano y de la comunidad en las áreas de educación, salud, trabajo, construcción de paz, cultura, ciudadanía, derechos, grupo, organización, medio ambiente y comunicación. De 1996 a 2005 realizó 94

cursos anuales dirigidos a profesionales y seminarios mensuales dirigidos a todo público.

- **LA ASOCIACIÓN EMPRENDER MENDOZA (ASEM)** es una asociación civil sin fines de lucro formada en el año 2002 y que tiene como antecedente toda una labor educativa social de más de veinte años, desarrollada en los barrios San Martín y Aeroparque (ubicados al oeste de la ciudad de Mendoza con características urbano-marginales). El equipo de trabajo está integrado por personas que han participado comprometidamente en procesos de Desarrollo Local en sectores donde las oportunidades son escasas. Y junto a los pobladores de estos lugares tomaron la decisión de constituir esta asociación para posibilitar que jóvenes y adultos encuentren nuevas "oportunidades" para integrarse en el mundo de la producción y el trabajo, a través de la generación de emprendimientos productivos solidarios. Uno de sus programas, llamado **"Aprender a Emprender"** busca formar a jóvenes en la construcción de valores solidarios y cooperativos para la concreción de emprendimientos productivos.

- **MANPOWER ARGENTINA Y LA FUNDACIÓN SES (Sustentabilidad-Educación-Solidaridad)** firmaron la continuidad del acuerdo que implica un desarrollo de trabajo comunitario compartido en diferentes puntos del país, en el marco del programa de RSC "Juntos por los Jóvenes". El objetivo más importante de esta alianza es promover la mejora de la empleabilidad e inserción laboral de los jóvenes con menos oportunidades en las localidades en las que la Fundación SES y Manpower poseen desarrollo de actividades en: Cruz del Eje, Río Cuarto, Neuquén, Bariloche, La Plata- Berisso, Quilmes-Avellaneda, San Isidro, Córdoba ciudad, Galeguaychú, San Fernando, Capitán Bermúdez-Rosario y Mendoza. Los jóvenes que participan del programa se integran a una base de datos para ser convocados en futuras búsquedas de personal, asesorándolos además sobre cuál será la formación que se requerirá en el futuro.

- **LA FUNDACIÓN SES** fue creada en 1999 y está dedicada al desarrollo de programas y estrategias que promueven la inclusión de los adolescentes y jóvenes con menos oportunidades.
- **Fundación Salvat** es una entidad sin fines de lucro, destinada a brindar capacitación a personas desempleadas y subempleadas, a fin de desarrollar en éstas, actitudes, capacidades y habilidades que les permitan enfrentar los desafíos que el mercado laboral plantea de cara al siglo XXI. Inicia sus actividades en junio de 1995 dedicada a formar a las personas para su inserción en el nuevo mercado de trabajo. En el año 1999 se une a esta cruzada de la **Fundación el Grupo Orígenes AFJP** y su apoyo hace posible llevar estos programas al Gran Buenos Aires y a varias provincias y localidades del interior. Se establecen alianzas estratégicas con Instituciones gubernamentales, municipales y de bien público y nuevas empresas prestan su colaboración para llegar a más personas. En el 2001 se implementan cursos de capacitación a distancia, posibilitando que miles de personas en diferentes provincias y localidades del país tengan acceso a estos programas y puedan interactuar entre sí, dando lugar a una red de trabajo y a la formación de emprendimientos barriales y regionales. Durante el año 2004, el advenimiento de las nuevas tecnologías de la información, crea la necesidad de innovar en los nuevos métodos educativos. A partir de un convenio firmado con la Universidad Nacional del Litoral, Fundación Salvat se incorpora al mundo del E-Learning, convirtiéndose en Centro de Apoyo Capital Federal de la UNL Virtual con el objetivo de llegar a más cantidad de personas. En la actualidad hay sedes operativas en Mar del Plata, Mendoza, Córdoba, Rosario y Bahía Blanca. La historia de Fundación Salvat se escribe día a día con el HACER constante por recuperar el valor del trabajo, cumpliendo con la misión que le da vida: "Trabajar para que todos trabajen", abriendo caminos que permitan la creación de una Red Nacional de Centros de Inserción Laboral, para capacitar a la población desempleada y subempleada en su conjunto. El propósito es llegar a todos.

- Creada en 1996, la **Fundación YPF** tiene por objetivos: Promover, participar, estimular e intervenir en iniciativas de carácter educacional, cultural, y en especial, la promoción de la investigación científica y la preparación profesional y técnica de las jóvenes generaciones. Colabora también con la empresa en acciones de responsabilidad social empresaria y lidera el programa de voluntariado corporativo.
- La **Fundación Cristiana Pueblo Nuevo**, es una organización civil, sin fines de lucro que desarrolla una variada actividad social en la ciudad de Mendoza, República Argentina.

Ha asumido el desafío de formar y capacitar a personas que ejercen liderazgo, cualquiera sea el área de su incumbencia. Como objetivos generales proponemos:

-Preparar personas, comprometidas con los principios y valores cristianos, capacitarlas, impartir conocimiento sobre temas de actualidad y acompañar el proceso, a fin de que tomen una postura crítica y madura ante los distintos desafíos que el ejercicio del liderazgo, presenta.

-Capacitar a través de cursos de liderazgo a profesionales, estudiantes, representantes comunitarios, y toda persona con impronta de dirección y administración

-Organizar actividades educativas como: congresos, talleres, encuentros, seminarios, etc., donde la población interesada pueda capacitarse en el conocimiento de distintos temas y problemáticas del mundo actual, permitiendo así su perfeccionamiento.

Comentarios:

De todas la Fundaciones y asociaciones registradas hemos resaltado aquellas que presentación más relevancia con nuestra investigación. A modo de observación crítica,

podemos notar que serían dos, a lo sumo, en tener objetivos precisamente y totalmente correspondientes a la problemática determinada.

Las demás OSC tienen objetivos más amplios, o se dirigen a un público-meta más restringido. Podemos observar, de lo que se presenta en sus páginas web que los objetivos son muy generales y que en la práctica ninguna de ellas ha podido real y verdaderamente llevar una política fuerte en la inserción profesional juvenil.

Denotamos, por consiguiente, que existe una escasa co-participación entre las mismas y las autoridades públicas. Gracias a algunos sondeos realizados, hemos podido darnos cuenta que a las OSC les interesa, por su naturaleza misma y por sus propios objetivos, participan de manera mucha más aguda en la toma de decisiones o en la implementación de programas de juventud, sin embargo hacen caer la culpa a las autoridades públicas por no dejarles el espacio público necesario para involucrarse más eficientemente.

Otro planteo de grande relevancia es el que se refiere a las financiaciones, un tema tabú para las ONG y OSC. Efectivamente, en nuestro derecho, las Asociaciones y Fundaciones son reconocidas legalmente como entidades de derecho privado por lo cual deben funcionar financieramente como si fueran empresas recibiendo cánones o "intereses" por parte de la sociedad civil, o bien pueden recibir donaciones de empresas.

Sin embargo, en la realidad pocas son las donaciones que permitan mantener la estructura de las OSC y aseguren su viabilidad. Nos parece, que el rol del Estado debe ser fortalecido en este sentido, a saber que debe garantizar que ciertos organismos civiles de esencial existencia, sigan permaneciendo actuando para el bien estar. Nos encontramos entonces en el dilema de la independencia de las OSC con las autoridades públicas visto que proponemos una financiación o sea el riesgo de que las OSC respondan de los intereses particulares de los gobiernos del oficialismo. Creemos, consecuentemente, que tendía que existir una reforma del presupuesto público para garantizar a ciertas (seleccionadas) OSC de ser parcialmente co-financiadas, según el criterio de su labor, reconocimiento, y acciones concretas llevadas a cabo.

Asimismo reconocemos la importancia y los esfuerzos realizados por asociaciones privadas en esferas que normalmente recaen en las responsabilidades del Estado pero que éste no asume o realiza satisfactoriamente.

- **El apoyo de la OIT al MERCOSUR:**

Se brinda apoyo a las instituciones del dialogo social: Declaración Sociolaboral del MERCOSUR; negociaciones colectivas, relaciones laborales y dialogo social e igualdad de oportunidades. Se realiza capacitación permanente en inspección del trabajo

- La participación del **Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social de la Nación, en el ámbito del MERCOSUR** se hace en distintos niveles:

-la Reunión de Ministros de Trabajo del MERCOSUR,

-la Comisión de Seguimiento de la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR,

-el Subgrupo de Trabajo N° 10, integrado por tres comisiones, en el cual la Argentina tiene una coordinación y una subcoordinación.

La Argentina organizó en abril de 2004, la primera Conferencia Regional de Empleo del MERCOSUR que dio lugar a la Declaración de Ministros de Trabajo y a la Constitución de un Grupo de Alto Nivel para la Elaboración de una Estrategia MERCOSUR de Crecimiento de Empleo (DEC.CMC. 26/04).

- **ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS (O.E.A.):**

En el ámbito de la Organización de Estados Americanos, se viene desarrollando cada cuatro años la Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo (C.I.M.T.), en el marco de la reunión de Grupos de Trabajos Técnicos donde el Ministerio cumple un rol fundamental.

En el 2005, la Argentina fue sede de la IV Cumbre de las Américas. El lema elegido fue "Crear trabajo para enfrentar la pobreza y fortalecer la gobernabilidad democrática".

RELACIONES BILATERALES

La situación de la Argentina después de la crisis de 2001, ha convocado a la Coordinación de Asuntos Internacionales a poner en obra un programa de relaciones bilaterales tendientes a establecer lazos de Cooperación y Asistencia Técnica con distintos países.

Aquí pasamos a detallar algunas Organizaciones internacionales que pueden ser consultadas tanto para la reflexión sobre los derechos de los jóvenes como de los adolescentes en edad de trabajar.

- **Alianza Internacional Save the Children** Tel: (44) 20 8748 2554, Fax: (44) 20 8237 8000 Correo electrónico: info@save-children-alliance.org, www.savethechildren.net)
- **Anti-Slavery International** (Tel: (44) 20 7501 8920, Fax: (44) 20 7738 4110, Correo electrónico: antislavery@antislavery.org , www.antislavery.org)
- **Casa Alianza** (Correo electrónico: info@casa-alianza.org, www.casa-alianza.org Defensa de los Niños Internacional Fax: (41) 22 740 1145, Correo electrónico: dci-hq@pingnet.ch, www.defence-for-children.org)
- **Consortio para los Niños y Niñas de la Calle** (Tel: (44) 20 7274 0087, Fax: (44) 20 7274 0372 Correo electrónico: info@streetchildren.org.uk, www.streetchildren.org.uk)

- **Centro por la Justicia y el Derecho** (Internacional (CEJIL))(Tel: (202) 319-3000, Fax: (202) 319-3019, Correo electrónico: washington@cejil.org, www.cejil.org)
- **Concern for Working Children** (Fax: (91) 80 523 42 58, Correo electrónico: cwc@pobox.com www.workingchild.org)
- **NATS Niños/as y Adolescentes Trabajadores** (Organización coordinadora del movimiento Latinoamericano de niños/as que trabajan, Correo electrónico: mnnatsop@bigfoot.com)

II. d. Los medios de cooperación

Medios: reuniones periódicas, (tipo cumbres), convenios de cooperación, organización de federaciones de asociaciones, Fundaciones y OSC en general por esferas sectoriales y de actividades (lo cual permitiría reducir gastos comunes, realizar acciones en conjunto, realizar acciones de mayor envergadura, pesar mas en las esferas políticas de toma de decisión, lograr mayor presión sobre las tomas de decisiones, recaudar más financiaciones y sumar más interesados...).

En nuestro trabajo sugerimos que inicialmente se reúnan las OSC para congregarse, compartir información y experiencias, y sobre la base de los resultados obtenidos establecer una programación de las prioridades, fijar objetivos y acciones comunes. Es también necesario que las OSC se distribuyan las actividades y que los logros se atribuyan a todos los participantes.

Asimismo, una vez finalizada esta etapa la federación de OSC se podrá reunir con las autoridades públicas para establecer proyectos concretos como el que propusimos anteriormente: un *Pacto de buenas prácticas* o un *proyecto de ley*.

III. LA CONCIENTIZACIÓN DE LOS JÓVENES A SU DERECHO A NO TRABAJAR Y A IR A CLASES

Cuando se tiene un accidente laboral o cuando la salud se resiente como consecuencia de la actividad laboral, es posible que haya que arrastrar las consecuencias el resto de la vida.

Este análisis proporciona información acerca de los derechos y responsabilidades de los jóvenes.

Según estadísticas europeas, el índice de siniestralidad laboral entre los jóvenes de edades comprendidas entre los 18 y los 24 años de edad es un 50 % superior al de los trabajadores de cualquier otro grupo de edad. Cada año, en Europa cientos de miles de jóvenes padecen lesiones o enfermedades originadas en el trabajo.

Y no son pocos los casos trágicos: algunos pierden la vida y otros no sobreviven siquiera a su primer día de trabajo. Otras enfermedades profesionales, como el cáncer, problemas osteomusculares o la pérdida auditiva, se desarrollan lentamente pasado cierto tiempo. La mayoría de estas tragedias podrían prevenirse.

El joven que empieza a trabajar puede tener un mayor riesgo por su posible inmadurez física o mental; y si es menor de 18 años, la ley le prohíbe realizar ciertos trabajos peligrosos.

Además, si el joven es nuevo en la actividad y en el lugar de trabajo, por lo que carece de experiencia y no conoce los riesgos para la salud y la seguridad que pueden estar presentes en el lugar de trabajo, es necesario que sea claro lo que debería hacer el empresario al respecto y lo que debería hacer el joven trabajador. La capacidad de reconocer peligros potenciales y trabajar con seguridad exige sentido común, pero también observación, formación y experiencia. Tiene derecho a poner en cuestión las cosas que no parecen seguras, pero puede no tener la seguridad necesaria para decirlo, o bien puede dejar las cosas como están para demostrar a su empresario y a sus compañeros que tiene interés y no tiene miedo.

El empleador es responsable de la seguridad

Todo empresario tiene la obligación legal y moral de protegerte. Debe identificar los riesgos para la salud y la seguridad en el lugar de trabajo, evaluarlos e implantar medidas preventivas.

Un peligro es todo aquello que puede causar un daño o enfermedad. El riesgo es la probabilidad de que esto ocurra. La mayoría de los accidentes se deben a una evaluación inadecuada de los riesgos o al fracaso de las acciones adoptadas para controlarlos. Los riesgos incluyen: el ruido, el manejo de sustancias químicas, las caídas, el tendido de cables, el permanecer sentado todo el día delante de la pantalla del ordenador y también el hostigamiento de los jefes o de los compañeros. Los empresarios están así mismo obligados a proporcionar una protección específica a los grupos de trabajadores que pueden ser más sensibles al riesgo, como los jóvenes. Por ejemplo, deben asignarles un trabajo acorde con sus capacidades y disponer de una supervisión adecuada.

Protección adicional a los menores de 18 años

Para los jóvenes menores de 18 años, son precisas protecciones especiales. En particular, no podrán realizar trabajos que:

- vayan más allá de sus capacidades físicas o psicológicas;
- les expongan a sustancias tóxicas;
- les expongan a radiaciones perjudiciales;
- comporten un riesgo por temperaturas extremas, ruido o vibraciones;
- puedan provocar accidentes por la falta de experiencia, formación o atención a la seguridad; a menos que se haya superado la edad de escolarización, sea necesario para su formación profesional, tenga una supervisión competente y su empresario pueda garantizarle una protección adecuada. La hoja informativa «La protección de los jóvenes en el lugar de trabajo» proporciona más detalles sobre las tareas, edades y restricciones de la jornada laboral, así como sobre las limitaciones estrictas en función

de la edad en las vacaciones escolares y después de la jornada escolar si no se ha superado la edad de escolarización obligatoria y se tiene permiso de trabajo.

Comprueba la legislación nacional para los requisitos precisos.

Conocer sus derechos

Cada uno tiene derecho a:

- conocer qué riesgos existen en el lugar de trabajo, qué se debe hacer para estar seguro y qué hacer si se produce un accidente o una emergencia;
- recibir información, instrucción y formación sobre estas materias, que deben ser específicas para el puesto de trabajo y gratuitas;
- recibir el equipo de protección necesario, de manera gratuita;
- participar formulando preguntas, informando de las prácticas o condiciones poco seguras y a ser consultado por el empresario en relación con las cuestiones de seguridad.

Si el joven trabajador tiene dudas sobre la seguridad y salud laboral de cualquier aspecto del tu trabajo y sobre lo que piden hacer, tiene el derecho y la responsabilidad de poner sus inquietudes en conocimiento de tu supervisor. En última instancia, tiene el derecho a negarse a hacer un trabajo que no sea seguro. No tiene que hacer algo peligroso solamente porque el jefe te diga que lo haga o porque todos los demás lo hagan.

Tales principios y reglas deberían ser enseñados en las escuelas argentinas a través de talleres.

El Ministerio de trabajo, empleo y seguridad social de la Nación Argentina tiene un programa para luchar contra el trabajo infantil

La Comisión tiene como objetivo actuar en favor de la abolición del trabajo infantil. En este marco resulta de aplicación el Convenio Nº 138 de la OIT, ratificado por la Ley Nº 24.650, que establece que "Todo miembro para el cual esté en vigor este convenio se compromete a seguir una política nacional que asegure la abolición efectiva del trabajo

de los niños." Esta Comisión fue creada por el Decreto N° 719/00, del 25 de agosto de 2000, en el ámbito del Ministerio de Trabajo Empleo y Formación de RRHH33.

Dirección de Fortalecimiento Institucional Dirección Nacional de Orientación y Formación Profesional Secretaría de Empleo

La Unidad de Evaluación, Monitoreo y Asistencia Técnica (UEMAT) se propone mejorar la calidad en la formación de las personas destinatarias de los programas de formación y empleo del MTEySS a través del fortalecimiento de la capacidad de las Instituciones de Formación Profesional (IFPs). Para ello elabora un diagnóstico de las IFPs desde parámetros de calidad definidos, promueve planes de mejora institucional y asiste técnicamente para su desarrollo.

La Secretaría de Empleo tiene como objeto fortalecer las capacidades de las instituciones de formación profesional (IFPs)¹ -objeto fundamental de la Unidad de Evaluación, Monitoreo y Asistencia Técnica (UEMAT)-, supone establecer un sistema permanente de evaluación, monitoreo y asistencia técnica que contribuya al proceso de mejora de la calidad y facilite las decisiones que adopten las IFPs, en el marco de los distintos Programas de Formación Profesional que implementa el MTEySS.

Existen actualmente diversos enfoques de la calidad institucional. Por ello es necesario identificar las dimensiones consideradas clave en la formación profesional y establecer criterios de evaluación y planes de fortalecimiento institucional dentro de un proceso de mejora continua.

En primer lugar, puede decirse que evaluar la calidad de la formación profesional obliga a considerar la lógica del sujeto que transita por la IFP para procurarse una formación que incremente su empleabilidad².

Esta decisión implica identificar los procesos clave de la formación, comenzando por el reconocimiento de las demandas de calificaciones y culminando con el seguimiento de la inserción laboral de los sujetos de la formación. Siguiendo esta línea de trabajo se

³³ El Decreto N° 719/00 establece que el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, ejercerá la presidencia de la Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil.

identifican cuatro grupos de procesos:

- Vinculación con el contexto socio-productivo.
- Orientación profesional.
- Formación.
- Evaluación y seguimiento.

Cada uno de estos grupos de procesos constituye una dimensión a analizar, que orienta las líneas de intervención a implementar en un plan de mejoramiento de la calidad institucional.

A continuación se los describe identificando sus componentes, mencionando resultados a lograr, y formulando algunos interrogantes para la detección de indicadores en cada dimensión.

1 Denominamos IFPs en sentido amplio, a toda institución que brinde formación profesional, capacitación laboral o formación para el trabajo. Comprende centros de formación profesional públicos o privados, ONGs que brinden ofertas formativas destinadas a población trabajadora, áreas de gobierno responsables de la formación profesional y/o de adultos.

2 Definimos empleabilidad como la capacidad de las personas para "encontrar, crear, conservar, enriquecer un trabajo y pasar de uno a otro obteniendo a cambio una satisfacción personal, económica, social y profesional". (Ducci, M.A., OIT, 1997).

Uno de los desafíos de la formación para el trabajo es aproximar su organización, sus contenidos y sus prácticas a las características y requerimientos de los sectores productivos para los que se está formando. En consecuencia, es imprescindible que las IFPs estén en condiciones de establecer una comunicación permanente con el sector productivo, tanto en una dimensión sectorial como local, conocer sus modos de trabajo, sus diferentes grados de desarrollo y sus tendencias de cambio, generar actividades conjuntas o intercambio de servicios como forma de articular las ofertas formativas a la realidad.

Los procesos que integran esta dimensión se refieren a las relaciones de intercambio entre los actores institucionales y los del mundo de la producción (unidades productivas y trabajadores) que generan información relevante para la toma de decisiones en la IFP, y las estrategias de promoción y convocatoria orientadas a los sujetos de la formación.

A partir del intercambio con ámbitos laborales locales y/o políticas de desarrollo regional, la IFP obtendrá insumos para diseñar una oferta formativa pertinente con la demanda laboral local.

Por otra parte, en la medida en que la IFP articule sus procesos con organizaciones de su entorno, integrará un entramado de instituciones que facilitarán el proceso de convocatoria, orientación, permanencia, egreso e inserción laboral de los sujetos de la formación.

Entre los resultados a lograr relativos a esta dimensión, se encuentran la visibilidad y el posicionamiento de la IFP en su escenario de influencia, el conocimiento que los potenciales sujetos de la formación posean sobre la propuesta, la detección de las necesidades de formación de las personas, y la identificación de perfiles laborales pertinentes tanto con el contexto productivo local como con los sujetos de la formación. Asimismo, debe estar presente el establecimiento de mecanismos de articulación con organismos e instituciones a fin de establecer estrategias de trabajo convergentes para garantizar la formación a todas las personas que lo requieran, en condiciones de equidad.

No todo el trabajo infantil, evidentemente, es tan objetable como las formas más peligrosas y explotadoras. Incluso los más fervientes partidarios del no-trabajo infantil reconocen que tareas apropiadas pueden aportar a los niños habilidades y responsabilidades, mantener unidas a las familias y contribuir a los ingresos familiares. Al evaluar el alcance del trabajo infantil y dibujar soluciones, es crucial definir qué es el trabajo infantil, y distinguir formas explotadoras de formas apropiadas.

La UNICEF, organismo de las Naciones Unidas, ha desarrollado un conjunto de criterios básicos para determinar si el trabajo infantil es explotador.

Define que el trabajo infantil es inapropiado si: es con dedicación exclusiva a una edad demasiado temprana, se pasan demasiadas horas trabajando, el trabajo provoca estrés físico, social o psicológico indebido, se trabaja y se vive en la calle en malas condiciones, el salario es inadecuado, el niño tiene que asumir demasiada responsabilidad, el trabajo impide el acceso a la escolarización, el trabajo mina la dignidad y autoestima del niño (como el esclavismo y la explotación sexual), o impide conseguir un pleno desarrollo social y psicológico.

La **Convención sobre los Derechos de la Infancia, firmada en 1989** por todos los países³⁴, obliga a los gobiernos a proteger a los niños de “la explotación económica y de realizar ningún trabajo que pueda ser peligroso o interferir en la educación del niño, o que sea peligroso para la salud física, mental o espiritual del niño o para su desarrollo social.”

Cerca de 50 países han ratificado el Convenio 138 de la OIT sobre edades mínimas para trabajar, que establece normas más rigurosas que la convención anterior. Establece que 15 años es la edad mínima aceptable en países industrializados, y 14 años en los demás países. Permiten que los niños hagan trabajos suaves a los 13 años en países industrializados y a los 12 en países más pobres. Prohíbe el trabajo que pueda amenazar la salud, la seguridad o la moral para niños menores de 18 años.

La Argentina es, lamentablemente, el país de América latina donde el trabajo infantil ha crecido de forma más alarmante, al aumentar seis veces en pocos años, como consecuencia de la crisis económica, según informa el Ministerio de Trabajo Nacional, en la Encuesta de Actividades de Niños, Niñas y Adolescentes (Eanna), que abarca distintas áreas geográficas del país.

Esa encuesta reveló también que el 6,5% de los niños de entre 5 y 13 años cumplen alguna tarea, y que trabaja el 20,1% de los adolescentes de entre 14 y 17 años.

En las ciudades, los chicos se desempeñan como cartoneros, vendedores de flores, malabaristas callejeros, mendigos o explotados sexuales, y están más expuestos al

³⁴ excepto las Islas Cook, Somalia, Omán, Suiza, los Emiratos Árabes Unidos y los Estados Unidos de América

contacto con drogas de todo tipo y su consumo. Según un relevamiento del gobierno porteño de 2006, se considera que el 53% de los niños que trabaja en las calles -los llamados *recuperadores urbanos* - consume droga.

La pobreza es, en nuestro país, la principal causa del trabajo infantil, pero no es la única. También influyen la desocupación adulta, el trabajo en negro, la demanda de prostitución o pornografía infantil, y factores culturales que tienden a *naturalizarlo*.

Desde diferentes gobiernos nacionales ha existido la intención de erradicar esta dura realidad. En 2000 se creó la Comisión Nacional del Trabajo Infantil (Conaeti), del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social; en 2002 se formaron doce Comisiones Provinciales de Erradicación del Trabajo Infantil (Copreti), y en el ámbito del gobierno porteño existe el Consejo de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, que lanzó la campaña *Los niños tienen derecho a no trabajar*.

Pero ninguna de estas acciones tendrá un resultado totalmente exitoso si no las acompaña un cambio profundo en la sociedad argentina. Proteger a los niños de las peores formas del trabajo infantil debe ser un objetivo del Estado, de las Provincias y de las políticas públicas que instrumente, pero estar alertas y buscar que esas políticas existan y se apliquen, ésa es una tarea de todos como miembros plenos de la comunidad como lo son los Organismos de la Sociedad civil.

IV. LAS POLÍTICAS DE RESPONSABILIDAD PARENTAL COMO RESPUESTA AL ABSENTISMO DE LOS JÓVENES MENORES DE 16 AÑOS

El abuso excesivo de la calle es la problemática más común en los menores y jóvenes que mantienen conductas asociales y presentan un perfil multiproblemático. Los factores de riesgo detectados son la falta de supervisión parental, el absentismo o fracaso escolar y la existencia de drogas ilegales en su entorno inmediato, entre otras. El traslado de domicilio, desempleo de los padres, derivación a otros recursos, incorporación al mercado laboral o, incluso, rechazo de la intervención son causas de absentismos de los jóvenes en las escuelas.

Si hacemos hincapié en los menores multiproblemáticos, con grave riesgo de conductas asociales o que puedan reincidir en ellas, uno puede intentar dar una respuesta a aquellos casos de menor riesgo, creando determinadas actividades grupales o dirigiéndolos hacia los sistemas educativos, lo cual es el mejor contexto para canalizarlos socialmente y darles las herramientas necesarias fundamentales para iniciar cualquier actividad económica en un futuro.

La excesiva presencia en la calle, el fracaso escolar y la presencia de conductas delictivas derivan del absentismo escolar y a la mala comunicación en la familia. El principal conflicto detectado es el absentismo escolar, seguido de una falta de supervisión parental y de la pertenencia a pandillas con condiciones antisociales.

Diversas actuaciones, tendentes a normalizar la vida de los menores y jóvenes de los barrios sensibles (las villas miseria) son posibles. Entre ellas se encuentran las atenciones individuales, actuaciones grupales como escuelas de padres, talleres de competencia sociales, de orientación formativa y acciones interzonales, donde los usuarios desarrollan alguna actividad conjunta con independencia del barrio o zona donde vivieran.

Es necesario reaccionar políticamente en el ámbito de la prevención de conductas asociales, dando respuesta a una necesidad «creciente» que demandan colegios e institutos, la sociedad en general, así como los padres que diariamente acuden para recibir ayuda y orientación en la educación de sus hijos. Asimismo, las soluciones son:

- por un lado no excluir a ningún niño, puesto que todos los niños nacen libres e iguales en dignidad y derechos, es preciso eliminar todas las formas de discriminación y exclusión contra los niños.
- Los gobiernos estatales y provinciales deben cumplir con sus obligaciones hacia los niños y jóvenes.
- Al mismo tiempo, todos los individuos, organizaciones no gubernamentales, grupos sociales, el sector privado y los propios niños y adolescentes deben reconocer su responsabilidad para asegurar que los derechos de los niños se respete.

-Todos los niños deben disfrutar del más alto nivel posible de salud, especialmente por medio de la inmunización, de una nutrición y un régimen alimentario de calidad, de agua potable y saneamiento adecuados, de una vivienda digna y de un medio ambiente seguro y saludable, siendo estas condiciones prerrequisitos a asegurar una escolaridad estable.

-Es preciso detener ya mismo la violencia y el maltrato que sufren los niños y acabar también con la explotación económica de la infancia.

-Todos debemos respetar el derecho de los niños y los jóvenes a expresarse y a participar en las decisiones que les afecten, en consonancia con la evolución de sus facultades. Debemos escucharlos y actuar.

Derecho a la educación

- Todos los niños y niñas deben tener garantizada la educación y que ésta sea de buena calidad.

- Debido a que los niños son quienes más sufren a causa de la pobreza, la lucha contra esta situación debe comenzar por la infancia.

En el cumplimiento de estos objetivos, no solo deben participar las autoridades públicas con la ayuda de las ONGs (OSC) de la Provincia, sino también, a mayor escala la Nación, quien debe reconocer este estado de crisis social. Pero, por debajo de esta escala de competencias públicas, en lo referido al derecho a la educación, que comprende el Estado Nacional, las Provincias y en menor medida los Municipios, encontramos la familia. La célula familiar es la primera que puede y debe garantizar que los niños no se desvíen de la escolaridad. Convencidos de que los padres deben asumir este rol de guía para los niños proponemos legalizar este vínculo de responsabilidad en forma más marcada y en modo de sanción parental.

Asimismo proponemos que en el caso de que los padres incentivarán a sus hijos menores de 15 años a trabajar en la calle, impidiéndoles, por consiguiente de asistir

asiduamente a clases y seguir normalmente los cursos impartidos, se deberían ver sancionados. La sanción se traduciría económicamente pues nos parece ser la más concluyente. El modo de implementación sería sencillo pues si los docentes de las escuelas comprobaran que el alumno toma costumbres de absentismo escolar (a partir de un cierto número de ausencias por semestre), se elevaría la constatación a las autoridades públicas y podrían cesar las ayudas estatales (tal como el plan jefe y jefas de hogar).

Los padres deben efectivamente asegurarse de que sus hijos gocen de sus derechos fundamentales pues son ellos los primeros responsables de su educación. Paralelamente, parece necesario recordar que tal medida de sanción se tendría que aplicar siempre y cuando todos los derechos básicos de los niños fueren cumplidos por el Estado a través de un servicio público básico de calidad, tal como un buen servicio de salud, de higiene, de vivienda. En las condiciones aquí descritas (rol parental y rol del Estado) limitaríamos seriamente la desviación de los niños menores de edad de la educación, reduciendo asimismo la violencia y el ciclo de desempleo durable en las zonas dichas sensibles.

V. CONCLUSIONES

Globalmente tres lecciones se pueden extraer de los estudios, en este capítulo, realizados.

En primer lugar, la base técnica legal sobre la cual sugerimos que trabajen los funcionarios y decisores políticos debe contener disposiciones aptas a garantizar una estabilidad del empleo del joven profesional manteniendo un cierto grado de flexibilidad para la empresa. Asimismo se proponen plazos para rescindir el contrato de trabajo razonables para el joven, y expresión de motivos de despido laxistas a favor del empresario. Al mismo tiempo, se necesita otorgar beneficios fiscales a las empresas para fomentar el empleo juvenil y, en aval responsabilizar a los padres en el rol que debe cumplir en la educación de sus hijos. Si bien consideramos imprescindibles que estas medidas tengan un fuerte grado de obligatoriedad (con la fuerza de la ley),

sugerimos que en una primera fase, en Mendoza, como en otras provincias argentinas interesadas, se realicen ciclos de concertaciones con los actores sociales locales desembocando sobre un Pacto que vincule a los participantes.

En segundo lugar, es imprescindible desarrollar políticas en materia de educación de los menores de 16 años. Las autoridades públicas tienen el deber de garantizar esta mínima misión estatal. Si bien los padres deben cumplir su rol, responsabilizándolos, el Estado debe poner todos los medios para asegurar que la juventud disponga de una formación mínima de educación, lo cual iniciaría a romper el círculo vicioso de no-educación/ desempleo durable.

Por último, las campañas de difusión de información, anteriores como posteriores a la toma de decisión sobre la regulación de las condiciones de trabajo juvenil que se proponen, tienen un carácter primordial para asegurar la aceptación social de las políticas públicas decididas.

CONCLUSIONES GENERALES

"En los ojos del joven arde la llama. En los ojos del viejo arde la luz". Esta cita del novelista francés del siglo XIX Víctor Hugo refleja de modo muy oportuno nuestra convicción de que los jóvenes están en una etapa de la vida donde todo es posible, sueñan con un futuro, y más importante aún, se dan los medios para alcanzar sus objetivos personales y profesionales con todo su ímpetu.

Consideramos que la juventud argentina realiza hoy en día muchos esfuerzos, a través de la disciplina escolar y universitaria, para lograr sus objetivos profesionales. Así es que los estudios son cada vez más largos, más especializados y asistimos a una mayor presencia femenina tanto en la Universidad como en el mercado laboral. La sociedad joven progresa más rápido que las generaciones anteriores. Pese a esta fuerte motivación de realizarse profesionalmente, los jóvenes se encuentran obstaculizados por comportamientos económicos anti-evolutivos: las empresas no facilitan la inserción laboral juvenil, no les reconocen objetivamente sus habilidades y las competencias adquiridas a lo largo de sus diversos aprendizajes, abogando una divergencia entre la formación real y las competencias profesionales requeridas.

Por otra parte, reiteramos el empeño puesto por los jóvenes a fin de alcanzar su inserción laboral, el cual se manifiesta en el elevado nivel de adaptación y de aceptación en nuevos empleos.

Abocando la investigación sobre las causas de los obstáculos que encuentran a la hora de insertarse en las empresas se puede constatar, principalmente, la supuesta carencia de pragmatismo del joven, una insuficiente preparación universitaria, un patente incumplimiento con los objetivos de las empresas y la falta de motivación de la juventud.

Constatamos que, sin embargo, para los jóvenes la primera experiencia profesional es clave pues esta misma puede mantener de modo definitivo al joven en la carrera profesional elegida (o no).

Por este motivo es de relevancia pensar en la modificación del sistema legal argentino, inspirándose de modelos desarrollados en el extranjero, para crear verdaderos

incentivos a las empresas para que recluten a los jóvenes y les brinden la posibilidad de formarse en su nuevo oficio.

El modelo francés de Contrato Primer Empleo presentaba numerosas ventajas para las empresas pero fijaba condiciones de trabajo inestables generando, asimismo, incertidumbres para los jóvenes empleados. Motivándose en este modelo, se propone aquí otorgar beneficios tanto para los jóvenes, como para los empresarios, para que estos cumplan un rol socio-pedagógico en su marco económico.

Al mismo tiempo, se toma en consideración a los jóvenes que provienen de condiciones sociales más desfavorecidas incentivando fiscalmente a los empresarios a emplearlos para lograr su integración tanto económica como social. Se propone la implementación de una política de discriminación positiva relativizada: a mayor dificultad social del joven, mayor incentivo para la empresa que recluta.

Esta novedosa propuesta de ley permitirá aumentar la inclusión laboral, reducirá el trabajo en negro, e incentivará a los jóvenes a elegir cuidadosamente su primera experiencia profesional.

Es finalmente necesario romper el molde vigente en el cual los jóvenes se hallan en una situación marginal en comparación con los asalariados "seniors".

Por otra parte, desde un punto de vista sistémico, se ha podido constatar que en el *modus operandum* de la política argentina, falta gravemente una fuerte asociación entre las autoridades decisorias y las Organizaciones de la Sociedad Civil con respecto de la elaboración y la toma de decisiones. Paradójicamente, asistimos a un aumento en el número de las OSC, en general, y una mejor especialización de cada una - modernizándose, acercándose cualitativamente a las fuentes de información y a la porción de la población que pretende representar- sin que las autoridades públicas les reconozcan un rol significativo. Se sugiere, según nuestras observaciones, que los funcionarios y decisores políticos deberían involucrarlas activamente, aprovechando sus recursos intelectuales, su red de contactos así como también su representatividad, a los fines de elaborar políticas públicas.

Si así fuera, el nivel de aceptabilidad social de las decisiones políticas sería mucho mayor. El ejemplo de la reacción social en Francia frente a la adopción del CPE constituye una prueba contundente de la importancia de esta participación civil. Asimismo, a pesar de que las reformas legales en materia laboral competan al nivel nacional, recomendamos organizar estructuralmente una asociación civil-política (OSC- autoridades públicas) dedicada a trabajar en estrecha colaboración y diseñar conjuntamente un "Pacto" sobre unas mejores condiciones de trabajo para los jóvenes.

La propuesta de ley que se presenta se integraría en la fase final de un largo proceso de reflexión entre todos los actores socio-políticos involucrados. Se han presentado en este estudio los objetivos políticos que deberían alcanzarse.

En este sentido, tal como se pudo observar en nuestras investigaciones, los países que más han integrado a los actores de la sociedad civil en la toma de decisiones en materia de inserción profesional, son aquellos que han conocido una cierta forma de éxito social. Por lo cual podemos concluir que la concertación político-social condiciona el éxito político en la temática.

Todas las herramientas aquí descritas; la iniciativa de incluir a los diversos actores sociales, de promover legalmente medidas favorables para la inserción laboral de los jóvenes, de reanudar coherentemente los lazos que adecuan los programas universitarios a las demandas del mercado laboral, entre otras, están en las manos de las autoridades públicas. Es preciso entonces que los ojos del "viejo" consideren mayormente a la juventud y la canalicen con su sabiduría.

BIBLIOGRAFÍA

1. Organismos Públicos

- a. Dirección de Estadísticas e Investigaciones Económicas de la Provincia de Mendoza (DEIE).
- b. Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Políticas y Programas Sociales. (SIME) Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Mendoza.
- c. Subsecretaría de Trabajo de la Provincia de Mendoza.
- d. Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales "Diagnóstico del desempleo juvenil"

2. Organismos Internacionales

- a. Organización Internacional del Trabajo (OIT)
- b. Banco Interamericano de Desarrollo (BID)
- c. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
- d. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) de la República Argentina.
- e. BID JUVENTUD. Programa de Desarrollo y Alcance Juvenil.
- f. Organización Internacional de la Juventud (OIJ)

3. Diarios:

- a. "El Clarín"

4. Trabajos de investigación:

- a. Encuesta Provincial de Juventud. Coordinación General de Juventud. Municipalidad de Mendoza. Mendoza. 2005.

5. Sitios de Internet:

www.ilo.org/public/spanish/region/ampro/cinterfor/publ/diez/pdf/desemp.pdf

www.indec.gov.ar

www.indec.gov.ar

www.clarin.com/diario/2005/09/22/elpais/p-00301.htm

www.oit.org.pe/portal/index.php
www.cinterfor.org.uy/public/spanish/region/ampro/cinterfor/temas/youth/doc/not/libro268/libro268.pdf
www.ilo.org/public/spanish/index.htm
www.ilo.org/public/english/employment/yett/index.htm
www.iadb.org/EXR/SPE/youth/II/Organizations.cfm?language=en&parid=2&item1id=7#1
www.siempro.gov.ar/
www.assemblee-nationale.fr
www.oit.org
www.eurostat.eu.int
www.oei.org
www.ocde.org (Organización de Cooperación y de Desarrollo Económicos)

CAHUC, PIERRE y CARCILLO, STEPHANE. *Que peut-on attendre des Contrats Nouvelle Embauche et Première Embauche?* 2006.
Breve Informe, International Labour Office. 2007

BECCARIA, LUIS. "Modalidades de Contratación por tiempo determinado: El Caso Argentino." Publicado en: "Flexibilización al Margen, la Reforma del Contrato de Trabajo". V. Tokman, D. Martínez Editores. Oficina Internacional del Trabajo (OIT).1999.

COHEN, E.; MARTINEZ, R. Y NAVARRETE, C. "Gestión de programas sociales en América Latina. Análisis de Casos. Vol. I: Proyecto Joven de Argentina". Santiago de Chile, CEPAL – Naciones Unidas.2001.

DIEZ DE MEDINA, Rafael "Calificación, empleo y desempleo en los jóvenes del MERCOSUR". En Boletín CINTERFOR, Nro. 150. Septiembre/Diciembre 2000.

ELÍAS, Víctor. "*Una evaluación del Proyecto Joven en Argentina*", En Informe de "Novedades de IEA", Instituto de Economía Aplicada, San Miguel de Tucumán. 2000

FILMUS, Daniel (comp.): "*Las transformaciones educativas en Ibero-América. Tres desafíos: Democracia, desarrollo e integración.*" OEI. Organización de Estados Iberoamericanos Para la Educación, la Ciencia y la Cultura. 1º Congreso Iberoamericano de Educación. Editorial Troquel. Buenos Aires. 1998.

GALLART, María Antonia: "*Los desafíos de la integración social de los jóvenes pobres: la respuesta de los programas de formación en América Latina*" en "*Formación, pobreza y exclusión. (Herramientas para la formación)*" Montevideo, CINTERFOR/OIT. 2000

GOMEZ, MARCELO: "*El mercado de trabajo para los universitarios egresados recientes*". Primera Edición. Universidad Nacional de Tres de Febrero. Colección Universidad y Sociedad. Buenos Aires. 2000.

GRISOLIA JULIO ARMANDO/ SUDERA, JOSE ALEJANDRO : "*Leyes de Trabajo Comentadas*" Ediciones David Grinberg Libros Jurídicos. Buenos Aires. 2000

HERNÁNDEZ, Daniel: "*La Transformación educativa para la educación técnicoprofesional*", Ponencia desarrollada en el Seminario Internacional "El Futuro del Empleo", organizado por la Fundación de Empresas y Fundación Friedrich Naumann, desarrolladas en Córdoba, Argentina, abril de 1998. Ediciones Fundación de Empresas para la Excelencia. 1999.

HIDALGO, Juan Carlos (Director) "*Mercado de Trabajo y Convertibilidad. Los impactos de los cambios en el mercado laboral argentino*". Centro de Publicaciones Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe, Argentina. 1999.

JACINTO, Claudia: "*Políticas públicas de capacitación laboral de jóvenes en Argentina:*

un análisis desde las expectativas y las estrategias de los actores". Boletín CINTERFOR Nro. 139/140. Abril/Septiembre 1997.

KOSACOFF, Bernardo: *"El Desafío de la Competitividad. La Industria Argentina en transformación"*. CEPAL/Editorial Alianza. Buenos Aires.1993.

KOSACOFF, Bernardo GOMEZ, Georgina: *"Industrialización en un contexto de Estabilización y Apertura Externa. El caso Argentino en los Noventa."* En: *"El Desempleo Industrial Argentino. Más allá de la Sustitución de Importaciones"*. Programa de Estudio sobre la Industria de América Latina ante la Globalización Económica, del Departamento Nacional de Planeación de Colombia, coordinado por Luis Garay. Ed. Gráfica Grancharoff SRL. Buenos Aires. 2000.

LASIDA, J. Y PEREIRA, J. *"Projovent; encuentro y negociación entre la capacitación y el mercado"* Boletín CINTERFOR 139140, abril/Septiembre.1997.

LANARI, María Estela: *"Estudio Analítico sobre Programas de Empleo Ejecutados en Argentina."* En: *"Las Políticas de Empleo en los Países del MERCOSUR 19902003"*. Observatorio de Trabajo, en observatorio@trabajo.gov.ar. 2003.

LINDENBOIM, Javier (comp.): *"Crisis y metamorfosis del Mercado de Trabajo"*. Parte 1 Reflexiones y diagnóstico. Cuadernos del CEPE. Instituto de Investigación Económicas de la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA. 2000.

MARTÍNEZ, Daniel: *"Políticas de mercado de trabajo en la OCDE y América Latina"*, GINEBRA, OIT Organización Internacional del Trabajo. 1996.

MOURA CASTRO, Claudio: *"Proyecto Joven: nuevas soluciones y algunas sorpresas"*. Boletín CINTERFOR Nro. 139/140. Abril/Septiembre 1997.

NEFFA, J.; MARSALL, A. Y KRITZ, E.: *"Políticas de empleo en los noventa"*, Cuadernos del CEPED Nro. 2, Universidad Nacional de Buenos Aires. 1998

NEFFA, Julio BATTISTINI, Osvaldo PANIGO, Damián PEREZ, Pablo: "*Exclusión Social en el Mercado de Trabajo. El Caso de Argentina.*" Oficina Internacional del Trabajo (OIT). Equipo Técnico Multidisciplinario para Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay. Santiago de Chile. 1999

TOKMAN, Víctor: "*Desempleo juvenil en el Cono Sur: causas, consecuencias y políticas.*" Santiago de Chile. Fundación Friedrich Ebert, (Serie PROSUR). 2003.

NEFFA, Julio César (coord.), PANIGO, Damián Pérez, Pablo: "ACTIVIDAD, EMPLEO Y DESEMPLEO. Conceptos y Definiciones". Asociación Trabajo y Sociedad. Programa de Investig. Económicas sobre Tecnología. Trabajo y Empleo (Conicet). Buenos Aires. 2000.

OJEDA, Raúl Horacio: "*Promoción del Empleo y del Trabajo Decente*", en Reforma Laboral Ley 25.877. Rubinzal Culzoni. Editores. Santa Fe. 2004.

SALVIA, A. Y TUÑÓN, I.: "*Jóvenes trabajadores en el MERCOSUR y Chile: desafíos y respuestas. El Caso Argentino*". Proyecto PROSUR 2002. Fundación FRIEDRICH EBERT. Versión digital: www.fes.cl/pordurpbnuevas. 2000.

ABRIL, Juan Carlos; FERULLO Hugo Daniel y GAINZA CÓRDOBA, Andrea. Facultad de Ciencias Económicas. Universidad Nacional de Tucumán y CONICET. Panorama Laboral 2003 para AMERICA LATINA Y EL CARIBE. Oficina Internacional del Trabajo. Lima, diciembre de 2003.

OIT/CINTERFOR: "*Jóvenes, formación y empleo: observatorio de experiencias*" en www.cinterfor.org.uy ESTIMACIÓN DE LA RELACION DE OKUN: ARGENTINA 1980-1996.