



Consejo Económico y Social

Distr. general
29 de junio de 2012
Español
Original: inglés

Período de sesiones sustantivo de 2012

Nueva York, 2 a 27 julio 2012

Tema 2 c) del programa provisional*

Serie de sesiones de alto nivel: examen ministerial anual

Carta de fecha 25 de junio de 2012 dirigida al Presidente del Consejo Económico y Social por el Representante Permanente del Uruguay ante las Naciones Unidas

Tengo el honor de solicitar que el informe de la reunión preparatoria regional de América Latina y el Caribe sobre el tema “Productividad, empleo y protección social” se distribuya como documento del Consejo Económico y Social para que se examine en el período de sesiones sustantivo de 2012, en relación con el tema 2 c) del programa provisional (véase el anexo). La reunión se celebró el 27 de abril de 2012 en Montevideo, en preparación del examen ministerial anual del Consejo Económico y Social.

En la reunión preparatoria regional se examinaron la reducción de la exclusión mediante el mejoramiento de la productividad laboral y las redes de seguridad social y las cuestiones del trabajo decente y la juventud como contribución al tema del examen ministerial anual de 2012, “Promoción de la capacidad productiva, el empleo y el trabajo decente para erradicar la pobreza en el contexto de un crecimiento económico inclusivo, sostenible y equitativo en todos los niveles a fin de alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio”. A juicio del Uruguay, el informe constituirá una valiosa contribución a las deliberaciones que tendrán lugar en Nueva York en julio.

(Firmado) José Luis **Cancela**
Embajador
Representante Permanente

* E/2012/100.



Anexo de la carta de fecha 25 de junio de 2012 dirigida al Presidente del Consejo Económico y Social por el Representante Permanente del Uruguay ante las Naciones Unidas

Informe de la reunión preparatoria regional de América Latina y el Caribe

Examen ministerial anual de 2012 del Consejo Económico y Social

Resumen

Como parte del examen ministerial anual del Consejo Económico y Social, una reunión regional preparatoria sobre el tema “Productividad, empleo y protección social” se llevó a cabo el 27 de abril de 2012, en Montevideo. El examen ministerial anual de 2012 del Consejo se centrará en la capacidad productiva, el empleo y el trabajo decente. El Gobierno del Uruguay fue anfitrión de la reunión, en cooperación con el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, la Organización Internacional del Trabajo, y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

El encuentro reunió a un grupo diverso de actores regionales para discutir el cómo reducir la exclusión a través de mejoras en la productividad del empleo y en las redes de protección social y la problemática de trabajo decente y juventud.

Mensajes clave de política

Los siguientes mensajes clave de políticas públicas emergieron durante las discusiones.

En la región persisten desafíos importantes que incluyen la pronunciada desigualdad social, el desempleo juvenil, y la heterogeneidad en materia de productividad entre sectores de la economía y empresas, con sus consecuencias hacia el empleo y los salarios. Al momento de abordar estos desafíos, los participantes de la reunión regional preparatoria señalaron:

- Es necesario continuar con las políticas macroeconómicas que generan el margen fiscal requerido para permitir que el crecimiento económico derive en más empleos de calidad y mayor protección social. Asimismo, se subrayó la importancia de la diversificación de las actividades económicas para reducir al mínimo la vulnerabilidad a los shocks externos.
- Es importante avanzar hacia abordajes más estructurales e integrados pues la productividad, empleo y protección social poseen un alto grado de interdependencia.
- Las políticas de carácter sectorial que apoyen la innovación, el desarrollo de capacidades, la inversión y el acceso al financiamiento deberían impulsar encadenamientos productivos más completos e integrados.
- Es imperativo superar las limitaciones que enfrenta el sistema contributivo de protección social, que encuentra una respuesta parcial en el fortalecimiento de

los esquemas no contributivos y, en términos más amplios, en el desarrollo de la idea de establecer un piso de protección social.

- Es necesario desarrollar mecanismos para mapear las necesidades del sector productivo de manera de que los programas educativos y de capacitación mejoren su pertinencia.
- En cuanto al desempleo juvenil, es necesario combinar estrategias e instrumentos de política de corto y de largo plazo. Los jóvenes que hoy se encuentran desempleados o que tienen trabajos precarios demandan respuestas inmediatas e integrales, que combinen el acceso a la formación profesional o la posibilidad de mantenerse o revincularse al sistema educativo, con servicios de orientación e intermediación laboral y dispositivos de protección social. En el largo plazo, las respuestas han de tomar en cuenta los procesos de transición entre la educación y el trabajo, entre la adolescencia y la vida adulta, y de emancipación. El foco de las políticas ha de ser el de permitir a los jóvenes recorrer itinerarios laborales que, en lugar de comenzar con un empleo o con un trabajo a edad temprana, tiendan a iniciarse con la educación, y un posterior complemento en formación para el trabajo, en un primer tramo de la trayectoria de trabajo decente, complementado secuencialmente por otros dispositivos de política activa de empleo.
- Es necesario dar un mayor impulso a las asociaciones público-privadas que habiliten sinergias a nivel nacional y regional. El fortalecimiento de estas asociaciones permitirá avanzar aun más en los programas orientados al primer empleo, a apoyar la transición entre la educación y el trabajo, y el impulso a los emprendimientos juveniles. Una forma concreta de hacerlo es el apoyo a la conformación de redes de jóvenes y organizaciones que se dedican al tema del empleo juvenil.
- Es necesario el fortalecimiento de la Red de Empleo de los Jóvenes y la creación de un panel de alto nivel en materia de empleo juvenil que cuente con un capítulo o expresión regional. La iniciativa debería permitir lograr avances en al menos tres sentidos. Primero, en la definición de una estrategia general e integral en materia de empleo juvenil. Segundo, en un relevamiento y elaboración de un compendio de las experiencias desarrolladas en este campo en los diversos países, y sus resultados. Tercero, elaborando una propuesta de programa regional en materia de empleo juvenil.
- Se considera que la profundización del diálogo social, y en especial de la negociación colectiva, constituyen herramientas clave y un medio para varios objetivos. Primero, porque amplían las posibilidades de establecer alianzas público-privadas tanto en materia de empleo, como de productividad y protección social. Segundo, porque contribuyen a un reparto más igualitario de los frutos del crecimiento. Y tercero, porque la diversidad de miradas que comportan constituyen un aporte clave a las respuestas estructurales e integrales que se persiguen.

I. Introducción

1. En julio de 2012, el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas celebrará su sexto examen ministerial anual en la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York. El examen se centrará en el tema “Promoción de la capacidad productiva, el empleo y el trabajo decente para erradicar la pobreza en el contexto de un crecimiento económico inclusivo, sostenible y equitativo en todos los niveles a fin de alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio”.

2. El 27 de abril de 2012, una reunión preparatoria regional para América Latina y el Caribe fue convocada por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, la Organización Internacional del Trabajo (OIT), y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y fue organizada por el Gobierno del Uruguay.

3. El encuentro reunió a un diverso grupo de actores regionales de los gobiernos y el sistema de las Naciones Unidas para discutir el cómo reducir la exclusión a través de mejoras en la productividad del empleo y en las redes de protección social y la problemática de trabajo decente y juventud. La reunión brindó una oportunidad importante a los países de la región para contribuir al examen ministerial anual, incluyendo el intercambio de mejores prácticas y lecciones aprendidas a lo largo de dos presentaciones y dos mesas redondas.

II. Desarrollo de la reunión preparatoria regional

A. Sesión de apertura

4. En la sesión de apertura, el Sr. Eduardo Brenta, Ministro de Trabajo y Seguridad Social del Uruguay, resaltó que los temas a ser tratados durante la reunión no eran de coyuntura y que eran de gran importancia para el Uruguay y para la región. El Sr. Brenta mencionó que el Sur había aprendido sus lecciones en materia laboral y que por lo tanto tenía experiencias que compartir con el Norte. Una de las lecciones aprendidas, el Ministro mencionó, era que el mercado no resolvía todos los problemas en el tema laboral y dio como ejemplo el problema del desempleo juvenil. El Ministro apuntó que políticas públicas para enfrentar el desempleo de los jóvenes incluían capacitación, intermediación laboral, y la creación de sistemas nacionales que se enfocaran en esta población. El Ministro también subrayó la importancia de negociaciones colectivas para mejorar las condiciones de empleo de los trabajadores y dio como ejemplo al Uruguay, donde la gran mayoría de los trabajadores estaban sindicalizados, lo cual les había traído beneficios. El Ministro recalcó la importancia de tener una buena y entrenada fuerza laboral para incrementar la productividad de la economía; y de la protección social en la disminución de la informalidad laboral y en el incremento de la productividad.

5. La Directora Ejecutiva de la Oficina del Director General, OIT Ginebra, mencionó que la reunión era una buena oportunidad para influenciar los debates de políticas globales. La Directora Ejecutiva anotó que la región tenía mucho que mostrar al mundo acerca de cómo combatir las crisis económicas. Europa tenía que voltear hacia América Latina y el Caribe para ver qué hacer para combatir la inestabilidad, mencionó. La Directora Ejecutiva resaltó retos en materia de empleo en la región incluyendo la calidad del trabajo, desigualdad por sectores, y desempleo

juvenil. En relación a este tema, desempleo juvenil, la Directora mencionó que en el mes de mayo se celebraría en Ginebra un evento que tenía como objetivo el incorporar la voz de los jóvenes en la toma de decisiones y en la creación de políticas de empleo para la juventud. En relación a la protección social, la Directora resaltó que esta había ayudado a aminorar los efectos de la crisis y que —como se mencionaba en el “informe Bachelet”— los pisos de protección social eran importantes no solo para evitar caídas en el ingreso, sino también para ser una base para avanzar y crecer económicamente. Asimismo, notó que el tema de pisos de protección social estaba muy relacionado con la agenda de trabajo decente. La Directora concluyó su intervención mencionando eventos en los cuales la región tendría oportunidad de compartir sus experiencias en materia de desarrollo y que incluían: las reuniones del Grupo de los Veinte, la Conferencia Río+20 en junio, y la reunión del Consejo en julio.

6. El Director de la CEPAL, Oficina Montevideo, resaltó la importancia del crecimiento económico para la reducción de la desigualdad y a la vez la importancia de la disminución en la desigualdad en el impulso al crecimiento económico. El Director apuntó que aumentos en la productividad de las economías de la región eran necesarios para reducir brechas y combatir las desigualdades estructurales. Para el aumento de productividad, y para combatir los problemas de desempleo juvenil, también era necesario el desarrollo de capacidades (humanas, productivas, y organizacionales), subrayó. Con respecto al tema de empleo decente, el Director mencionó que era importante plantear estrategias de desarrollo en las cuales consideraciones económicas y sociales estuvieran incorporadas. Asimismo, el Director subrayó la importancia de la protección social para mejorar no solamente la vida laboral sino también las etapas de niñez y vejez. El Director concluyó recalcando que una de las lecciones derivadas de la crisis económica era que el papel del estado había resurgido, pero no de manera “estado contra mercado”, sino de manera “estado y mercado y sociedad” uniendo esfuerzos para lograr las metas de desarrollo. El mundo tenía que escuchar a América Latina y el Caribe, apuntó.

7. Desra Percaya, Representante Permanente de Indonesia ante las Naciones Unidas, y Vicepresidente del Consejo, subrayó que el tema de mercados laborales y protección social era de gran importancia para América Latina y el Caribe pues los mercados de trabajo eran un eslabón clave entre los shocks externos y los hogares. También apuntó que las políticas de protección social destinadas a mejorar los mercados de trabajo e ingresos para las familias vulnerables pudieran tener efectos positivos significativos. Asimismo, el Embajador mencionó que la promoción del trabajo decente para los jóvenes era una tarea clave en los esfuerzos de desarrollo regional pues los jóvenes se veían desproporcionadamente afectados por el desempleo y sobre representados en el sector informal y entre los trabajadores pobres. El Sr. Percaya anotó que el desempleo juvenil, el subempleo y el empleo vulnerable tenían altos costos sociales, particularmente en términos de pérdida de potencial humano y productivo, el aumento de pagos de asistencia social y la disminución de los ingresos fiscales.

8. El Subsecretario General de Coordinación de Políticas y Asuntos Interinstitucionales del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales mencionó que en comparación con otras regiones del mundo, América Latina y el Caribe habían enfrentado la crisis financiera de una manera loable y que los gobiernos de la región debían ser elogiados por su acción oportuna utilizando recursos fiscales para reactivar las economías y minimizar la caída en la producción. Sin embargo, el

Subsecretario General mencionó que a pesar de que la desaceleración económica no fue tan marcada como en otras regiones, Latinoamérica y el Caribe compartían los retos globales en materia de empleo, incluyendo: altas tasas de desempleo —en particular de los jóvenes, las mujeres, y las poblaciones rurales; y el que una alta proporción de los trabajadores empleados estuvieran subempleados, mal pagados y obligados a aceptar condiciones de vulnerabilidad en el trabajo. El Subsecretario General recalcó las propuestas en materia laboral que el Secretario General de las Naciones Unidas proponía en su reporte para el examen ministerial anual que incluían: creación de un panel de alto nivel para discutir políticas públicas encaminadas a creación de empleo; creación de un programa de jóvenes voluntarios de las Naciones Unidas para fortalecer el enfoque de los programas del sistema de las Naciones Unidas hacia el empleo de la juventud; promoción de asociaciones público-privadas para el desarrollo productivo y la promoción de empleo; apoyo a micro y medianas empresas; fomento a la inversión en el sector agrícola y rural; desarrollo de planes de transición hacia la economía verde; inclusión de metas de empleo en planes nacionales de desarrollo; y establecimiento del tema “pleno empleo y trabajo decente para todos” en la agenda de la Asamblea General.

B. Primera presentación: reducir la exclusión a través de mejoras en la productividad del empleo y en las redes de protección social

9. El Director de la División de Desarrollo Social de la CEPAL argumentó que en importante medida la alta desigualdad que caracterizaba la estructura distributiva de la región respondía a un núcleo estructural de producción y reproducción de brechas. Este núcleo tenía una secuencia, a saber: la heterogeneidad estructural producía y reproducía desigualdad vía brechas de productividad (donde cristalizaban brechas en capacidades, redes, accesos a activos diversos); el mercado laboral era la bisagra, hacia donde se trasladaban los efectos de la heterogeneidad estructural y se consagraba la dinámica inclusión-exclusión a través del acceso estratificado al empleo; la protección social replicaba la estratificación de los dos anteriores con sus vacíos, pero también brindaba opciones para mitigar sus efectos.

10. El Director de la División de Desarrollo Social subrayó que existían estructuras productivas fuertemente heterogéneas en la región. Estas estructuras se caracterizaban por grandes diferencias en la productividad de las empresas; por la mayoría del producto generado en las empresas de alta productividad; por la mayoría del empleo generado en las empresas de baja productividad; y por las ganancias de productividad destinadas en su mayoría a los pocos empleados de las empresas de alta productividad.

11. De estas estructuras productivas fuertemente heterogéneas se derivaban mercados laborales fuertemente segmentados. Esto se reflejaba en brechas de ingresos, de capacidades, y de protección. Asimismo, se reflejaba en que importantes sectores de la población no lograban insertarse al sector productivo (baja participación laboral femenina; desempleo de grupos pobres, mujeres, y jóvenes).

12. Se argumentó que la institucionalidad laboral podía facilitar u obstruir la transmisión de desigualdades. En América Latina, la todavía débil regulación, la dinámica de informalidad, flexibilización y nuevas formas de organización laboral

habían mermado la estabilidad de los empleos y habían contribuido a debilitar a los actores sindicales.

13. La protección social en la región, último eslabón de la cadena, originalmente había sido diseñada con la esperanza de cubrir al conjunto de la población a través del derecho adquirido por el jefe de familia —hombre empleado formal. No era de extrañar, por tanto, que la ecuación clásica de empleo-protección social no cerrara si en la mayor parte de los países solo una porción de la población estaba ocupada en sectores de media y alta productividad y estaba afiliada a la seguridad social. Menos aún sorprendía este fracaso si se tenía en cuenta que, debido a múltiples factores, el desempleo y el empleo en sectores de baja productividad estaban cada vez más asociados a hogares más numerosos y con peores ingresos, población femenina y joven con hijos pequeños, sectores menos educados, pobres o más vulnerables a la pobreza.

14. Este escenario presentaba un gran reto para los países de la región. En el ámbito de la heterogeneidad estructural era necesario fomentar políticas de desarrollo industrial, apostando a un modelo “verde” e inclusivo; políticas tecnológicas y fomento de la innovación; apoyo a pequeñas y medianas empresas y promoción de su inserción internacional; inversión en nuevos sectores sociales; y financiamiento inclusivo. En el ámbito del mercado laboral, el Director mencionó políticas que eran necesarias y que incluían: reconocimiento de derechos laborales (piso básico) y salario mínimo; fortalecimiento de la sindicalización y la negociación colectiva; fortalecimiento del diálogo social; provisión de capacitación laboral; simplificación de trámites para el acceso a la formalidad; certificación de competencias; provisión de apoyo a pequeñas y medianas empresas; establecimiento de seguros de desempleo; provisión de servicios de intermediación laboral; apoyo a la inserción laboral de grupos específicos (por ejemplo jóvenes y mujeres); establecimiento de mecanismos que redujeran desigualdad de género en sistema de jubilaciones y pensiones; transferencias a los sectores más pobres (foco en familias con niños y adolescentes); y acceso no contributivo a transferencias para adultos mayores vulnerables.

15. Lo anterior debiera ser implementado dentro de un marco de crecimiento económico sostenido; pactos fiscales para elevar la carga tributaria e invertir en desarrollo y convergencia productiva, invertir en protección social y procurar vínculos positivos con el empleo; institucionalidad laboral proclive a la formalización del empleo y a incrementar régimen contributivo; servicios de cuidado para fomentar mayor participación laboral femenina en sectores de menores ingresos; y de un sistema educativo que permitiera “nivelar la cancha” frente al empleo y “elevar la cancha” en materia de capacidades productivas.

C. Segunda presentación: trabajo decente y juventud

16. La presentación realizada por Andrés Marinakis, Especialista en Políticas del Mercado de Trabajo e Instituciones Laborales, OIT, se basó en el documento “Trabajo Decente y Juventud – América Latina”, distribuido a los participantes, al cual se agregaron algunos datos regionales actualizados.

17. El Sr. Marinakis mencionó que el crecimiento económico de la región en la última década había sido muy positivo, con una breve interrupción en el año 2009, producto de la crisis financiera internacional. Este crecimiento sostenido había

permitido una significativa baja en la tasa de desempleo general, que en el año 2011 se había situado en un 6,7%. Sin embargo, cuando se analizaba la tasa de desempleo de los jóvenes en comparación a la tasa total o a la de los adultos, se observaba que dichas relaciones se habían mantenido prácticamente constantes (2 veces respecto a la tasa total y 2,8 a 2,6 veces respecto a la tasa de adultos), lo cual indicaría que había elementos estructurales que subyacían a esta situación. Los datos disponibles para los países del Caribe mostraban una situación similar.

18. Sin embargo, en la presentación se enfatizaron aspectos que permitían hacer una lectura más dinámica de la situación laboral de los jóvenes. Por un lado, si se analizan las proyecciones de población por tramo de edad, se observa que en la actualidad la región está en su cenit del bono demográfico, con 104 millones de jóvenes entre 15 y 24 años. A partir de ahora se espera que los niños y los jóvenes disminuyan su peso en el total de la población, y aumente el peso de los adultos y de la tercera edad. Por otro lado, durante el tramo de edad que se define como juventud, tienen lugar importantes transiciones entre escuela y mercado de trabajo, entre estar en situación de dependencia hacia la responsabilidad de generar ingresos, o desde ser hijo hacia la paternidad, por ejemplo. Los recorridos que siguen los jóvenes están marcados por una serie de riesgos que enfrentan en distintas etapas de la vida y a la capacidad que ellos y sus grupos familiares disponen para superarlos.

19. Es así que los promedios que habitualmente se utilizan para informar sobre la situación de los jóvenes entre 15 y 24 años esconden importantes diferencias. Por ejemplo, un 34% de los jóvenes se dedica solamente a estudiar, pero entre los de 15 a 17 años ese porcentaje es del 62%, mientras que entre los 18 a 24 años es solo el 20%. Un 33% de los jóvenes solamente se dedica a trabajar, pero en el tramo de 15 a 17 años es solo un 12%, mientras que en el tramo superior llega a un 44%. Los jóvenes que estudian y trabajan presentan porcentajes similares, mientras que los que no estudian ni trabajan son apenas 12% entre los jóvenes de 15 a 17 años, pero llegan a un 24% entre los de 18 a 24 años.

20. Los jóvenes de hoy recibieron más y mejor educación que los adultos, y el nivel educativo de las mujeres supera ligeramente al de los hombres. Por lo tanto, la exclusión del sistema educativo ya no es una característica predominantemente femenina en la región. Sin embargo, es claro que continúan persistiendo inequidades de género en materia de inserción laboral. En particular, entre los jóvenes que no estudian ni trabajan esa situación tiene mayor incidencia entre las mujeres jóvenes (28%) que entre los hombres (11%). En la región se registró una pequeña disminución en la brecha de escolaridad por estrato de ingreso en los últimos 10 años, aunque las diferencias siguen siendo muy importantes. Asimismo, las exigencias de educación del mercado de trabajo actual parecen ser muy superiores a las que existían en el pasado, lo cual obliga a redoblar los esfuerzos por una mayor y mejor educación.

21. En la región, 6,7 millones de jóvenes están desempleados, lo que representa un 44% del total de los desempleados. Algunas de las situaciones que enfrentan los jóvenes al buscar y cuando encuentran empleo reflejan dificultades propias de su menor experiencia o del primer empleo que encuentran, mientras que otras situaciones reflejan una precariedad particular.

22. Cuando entre los desocupados jóvenes se diferencia entre los que buscan un primer empleo de quienes están cesantes, se ve que en casi la totalidad de los países los segundos superan largamente a los primeros, lo que indica una alta rotatividad.

En cierta medida eso revela que la búsqueda de su destino laboral se efectúa a través de la prueba y error en el mercado laboral, más que en un definido recorrido educativo y de formación profesional. En ese sentido, lo más importante es que los jóvenes cuenten con suficientes empleos que les permitan esa búsqueda. Las diferencias salariales que tienen con los adultos también pueden ser explicadas por cuanto los empleos de los jóvenes son principalmente salarios de entrada al mercado de trabajo. Sin embargo, en muchos casos puede haber incumplimiento con el salario mínimo, lo cual indicaría que hay una precarización del empleo juvenil. Esto sería más grave en el sector rural, donde los salarios de los jóvenes son mucho más bajos que en las áreas urbanas.

23. Llama la atención que el porcentaje de jóvenes asalariados supera largamente el promedio de asalariados entre los adultos, con una subrepresentación de asalariados públicos, trabajadores por cuenta propia y emprendedores. Parecería que hay que desarrollar muchos más mecanismos que faciliten estas vías de inserción en el mercado de trabajo. Entre los asalariados privados, sin embargo, la falta de contrato de trabajo constituye un indicador de alta precariedad, lo cual repercute en una menor cobertura de la seguridad social para los jóvenes. La falta de contrato entre los jóvenes está en torno al 60% en la mayor parte de los países de la región.

24. A lo largo de la vida, hay una serie de situaciones y precariedades que se van solucionando para un porcentaje de los jóvenes. Sin embargo, las distintas transiciones encierran riesgos que van dejando rezagados y excluidos a un porcentaje de ellos de una inserción en un trabajo decente. Por lo tanto, hay que seguir ampliando las políticas que disminuyan esos riesgos y faciliten una trayectoria de trabajo decente. En este sentido, corresponde articular políticas económicas, sociales y laborales con ese objetivo. Es necesario mantener el curso de crecimiento económico sostenido, atacar la pobreza y la exclusión a través de políticas sociales, fortalecer la permanencia en el sistema educativo formal y mejorar sustantivamente su calidad, incluir elementos que faciliten la transición educación-trabajo, así como hacia el emprendimiento ya que no se puede esperar que la totalidad de los jóvenes se integren a través de un empleo asalariado. Al tiempo que se enfrentan estos desafíos de transformación estructural en el mediano y largo plazo, es necesario desarrollar aún más en la región las políticas más específicas del ámbito laboral (capacitación, intermediación laboral, distintos sistemas de incentivos a contrataciones de jóvenes desfavorecidos, etc.).

D. Primer debate: productividad, empleo y protección social

25. El primer debate estuvo moderado por Hugo Bazzi del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social del Uruguay. La representante de la República Dominicana mencionó que en su país había aumentado el desempleo y había crecido la economía informal. La funcionaria apuntó que se seguía apostando a políticas activas de mercado laboral para enfrentar los retos y que en particular se había puesto énfasis en mejorar la formación de la fuerza laboral. Asimismo, subrayó los esfuerzos de su país en desarrollar el emprendimiento de los jóvenes.

26. El representante del Perú pidió a los expositores que profundizaran en el tema de políticas concretas para enfrentar las brechas estructurales. Martin Hopenhayn de la CEPAL subrayó la importancia de políticas industriales para ayudar a cerrar las brechas de productividad y dio como ejemplo de política que pudiese ayudar a la

mejora de productividad el fomento a la banca de desarrollo tal como se había dado en Brasil. Asimismo, mencionó que para cerrar las brechas estructurales era necesario desarrollar capacidades de la fuerza laboral que satisficieran las necesidades del sector productivo. También recalcó la importancia de los encadenamientos productivos y dio como ejemplos al Japón e Italia en donde las pequeñas y medianas empresas estaban encadenadas a los sectores exportadores y productivos. En contraste, las pequeñas y medianas empresas de la región estaban alejadas de las grandes empresas y del sector exportador.

27. El representante de Trabajo de Trinidad y Tabago anotó que la protección social no era una política residual sino un parte fundamental de las políticas de desarrollo. También mencionó que las políticas de protección social eran importantes como estabilizadores después de una crisis. El representante mencionó que Trinidad y Tabago tenía una gran historia de protección social y que en la actualidad se disponía de diversas líneas de acción que incluían: programas educativos gratuitos que trataban de incorporar en sus currículos las necesidades del sector privado; programas para la vejez; provisión de libros de texto gratuitos; programas de aprendizaje; provisión de medicamentos; prestamos para estudiantes universitarios; y programas de ayuda para trabajadores desempleados.

28. El representante del Ecuador comentó que en los últimos cinco años habían tenido lugar grandes avances en materia laboral en su país. Entre los logros había destacado la mejoría que había habido en la calidad del empleo; y el establecimiento de cuatro programas importantes de emprendimiento. Sin embargo aún existían retos importantes que incluían el reducir la vulnerabilidad de los más pobres y el que había regiones que no se habían desarrollado tanto como otras.

29. Juan Mailhos, de la Cámara Nacional de Comercio y Servicios del Uruguay, resaltó los esfuerzos que se habían realizado para fomentar el diálogo social, y el que particularmente se había tratado de unir a las pequeñas y medianas empresas con las grandes empresas.

30. La representante del Brasil habló de la banca de desarrollo en su país. La funcionaria mencionó que existía un fondo de apoyo al mercado laboral el cual se destinaba a actividades de banca de desarrollo y a políticas de mercado laboral que incluían capacitación, seguros de desempleo, y créditos para pequeñas y medianas empresas. Asimismo, mencionó que en el Brasil había esfuerzos para atender a los trabajadores en situaciones vulnerables como por ejemplo a través de seguro de desempleo; capacitación; y programas de intermediación laboral.

31. La representante de Colombia mencionó que en su país se había reestablecido y reforzado el Ministerio del Trabajo (el cual estaba integrado con el de Salud). También comentó que se había establecido la Ley de Formación de Empleo la cual incluía incentivos para la formalización del empleo la cual había contribuido a la creación de nuevas empresas y empleo.

32. La representante de El Salvador habló acerca del Plan de Acción de Empleo Juvenil el cual se basaba en la Política Nacional de Juventud y cuyas acciones incluían provisión de recursos para trabajo municipal, capacitación técnica, formación para jóvenes, intermediación laboral y promoción de emprendimiento. La funcionaria mencionó que se habían firmado convenios con diferentes instituciones para medir el impacto del Plan.

E. Segundo debate: empleo y jóvenes

33. La moderación del debate estuvo a cargo del Sr. Alvaro Brunini, del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social del Uruguay. Un primer aspecto señalado especialmente por el Viceministro de Promoción del Empleo y Capacitación Laboral del Perú, Edgar Quispe Remón, fue el de la necesidad de que las estrategias en materia de empleo juvenil estuvieran guiadas por una mirada de largo plazo, que contemplara todo el ciclo de vida de las personas. Sin dejar de reconocer la importancia de las políticas de corto plazo, tales como los servicios de empleo o la capacitación específica, se señaló que se requería actuar en el desarrollo de competencias básicas y transversales, en un esfuerzo que daba comienzo en la educación inicial y que permitía echar bases sólidas al desarrollo de los posteriores itinerarios formativos y laborales. El Viceministro llamó también la atención sobre la necesidad de que los programas dirigidos a los jóvenes, al igual que los destinados a otros colectivos, se encontraran claramente orientados por la demanda. De otra manera, señaló, no existían posibilidades reales de avanzar en que el trabajo decente fuera una realidad para estas poblaciones.

34. En el mismo sentido, el Sr. Brunini marcó la necesaria coordinación de acciones entre los ministerios de trabajo y de educación. Una agenda de políticas más articulada entre ambas esferas contribuía a construir este tipo de mirada integral, de largo plazo y que diera cuenta de los procesos de transición que los jóvenes realizaban. El Sr. Brunini señaló también que la actual disponibilidad de un entorno macroeconómico propicio en los países de la región abría una “ventana de oportunidad” para cerrar las brechas existentes en materia de empleo juvenil.

35. Diversos ejemplos de políticas y programas orientados a la formación y el empleo de los jóvenes fueron mencionados. La representante del Brasil se refirió a los apoyos que en este país se brindaban para facilitar el tránsito entre la educación y el trabajo. En especial citó la experiencia en materia de oferta de contratos de aprendizaje que permitía a los jóvenes completar su formación mediante la realización de pasantías en empresas. Actualmente las empresas en el Brasil tenían la obligación de ofrecer un contrato de aprendizaje cada siete empleados registrados en su plantilla.

36. En el Uruguay se estaba comenzando la implementación de un programa que ofrecía la posibilidad a los jóvenes de realizar una primera experiencia laboral de un año de duración en empresas públicas, para lo cual los jóvenes debían continuar con sus estudios como forma de contraprestación. Paralelamente se estaba elaborando y negociando una nueva ley de empleo juvenil que, entre otros aspectos, estimulara la contratación de jóvenes, favoreciera la continuidad de sus estudios, y regulara las pasantías y contratos de aprendizaje.

37. La representante de El Salvador refirió que en dicho país se encontraba en marcha la cuarta fase del Plan Nacional de Empleo Juvenil, el cual incluía apoyo monetario a jóvenes de hogares pobres contra el desarrollo de actividades laborales en sus municipios y el acceso a oportunidades de capacitación. Otros componentes de este plan eran la provisión de servicios públicos de empleo (información, orientación e intermediación laboral), así como la promoción de emprendimientos juveniles.

38. Refiriéndose a la realidad del Caribe, el representante de Trinidad y Tabago llamó la atención sobre el proceso de influencia cultural norteamericana que

afectaba a los jóvenes, el cual tenía entre sus manifestaciones más negativas la emigración juvenil y el surgimiento de pandillas delictivas. Parte de la respuesta a estos problemas radicaba en buscar una coordinación más estrecha entre los diversos ministerios que permitiera generar programas innovadores para brindar más y mejores oportunidades formativas y laborales a los jóvenes. Remarcó también la necesidad de promover la generación de redes, tanto entre los propios jóvenes, como entre los ministerios y organismos públicos, trascendiendo incluso el nivel nacional.

39. El experto de la OIT, Andrés Marinakis, llamó por su lado a establecer más espacios de cooperación público-privados, en particular a efectos de promover el empleo juvenil y ampliar las experiencias en materia de contratos de aprendizaje. Ello, sin perder de vista la necesaria coherencia entre las distintas políticas (de educación, formación profesional, protección social y empleo) que buscaban mejorar las oportunidades de los jóvenes.

40. Todos los participantes coincidieron en señalar la necesidad de profundizar los actuales niveles de cooperación entre los países de la región. De manera particular, se acordó manifestar el apoyo de esta reunión a la creación de un panel de alto nivel sobre empleo juvenil. Dicho panel debería, a entender de los participantes, contar con un capítulo regional, al cual se le asignaría la responsabilidad por tres aspectos. Primero, la formulación de una estrategia regional en materia de empleo juvenil. Segundo, generar un compendio de políticas y buenas prácticas en este mismo campo. Y tercero, proponer un programa regional de empleo juvenil que contuviera, de manera central, el estímulo al establecimiento de redes de cooperación entre gobiernos, organizaciones de empleadores y de trabajadores, y los propios jóvenes.

F. Conclusiones y recomendaciones de políticas

41. En la sesión de cierre, el Ministro Eduardo Brenta; el Embajador Desra Percaya; y la Directora Regional de la OIT para América Latina y el Caribe resumieron la discusión del día y pusieron de relieve las conclusiones y recomendaciones de políticas que se llevarían a discutir a la serie de sesiones de alto nivel del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas que incluían:

a) La región de América Latina y el Caribe viene atravesando un proceso que muestra importantes avances en materia de crecimiento económico, generación de empleo, abatimiento del desempleo, ampliación de la protección social y reducción de la pobreza. Sin embargo, y simultáneamente, persisten desafíos importantes, como la aún pronunciada desigualdad social, la heterogeneidad estructural, las brechas entre ingresos. De modo particular fueron analizados en esta reunión preparatoria los desafíos que supone el desempleo juvenil —más alto que el del promedio de la población— y la heterogeneidad en materia de productividad entre sectores de la economía y empresas, con sus consecuencias hacia el empleo y los salarios. Los importantes avances registrados y la persistencia de desafíos de entidad conforman el signo distintivo de la región cuando se abordan el análisis y la discusión de los temas de productividad, empleo y protección social;

b) Al momento de abordar estos últimos desafíos, la reunión regional preparatoria señaló, en primer término, **la necesidad de continuar con las políticas macroeconómicas que generan el margen fiscal requerido para permitir que el crecimiento económico derive en más empleos de calidad y mayor protección social, reconociendo la premisa de que no basta crecer para igualar, hay que**

igualar para crecer. Asimismo, se subraya la importancia de la diversificación de las actividades económicas para reducir al mínimo la vulnerabilidad a los shocks externos;

c) **Avanzar hacia abordajes más estructurales e integrados** es también una conclusión unánime, señalándose que los campos de la productividad, empleo y protección social poseen un alto grado de interdependencia. La coherencia entre las políticas aplicadas en estos tres campos constituye en consecuencia un imperativo a la hora de consolidar y profundizar el proceso de crecimiento con trabajo decente y protección social para todos;

d) Fue señalado que la heterogeneidad entre sectores, regiones y empresas en materia de productividad refleja, por un lado, el importante peso que en la economía mantiene el sector informal. Por otro, que en contraste con otros países y regiones, las pequeñas y medianas empresas están escasamente volcadas a la exportación y su grado de encadenamiento con empresas de mayor tamaño y dinamismo es también bajo. **Las políticas de carácter sectorial que apoyen la innovación, el desarrollo de capacidades, la inversión y el acceso al financiamiento deberían impulsar encadenamientos productivos más completos e integrados.** Y, por consiguiente, es un camino hacia la generación de empleos de calidad y una mayor igualdad en el acceso a los frutos del crecimiento;

e) Si bien se reconoce que el crecimiento económico en la región está generando más empleos que en el pasado, inclusive después de la crisis financiera internacional, se entiende que nuestros países se verán afectados en el futuro, en mayor o menor medida, por la actual crisis en los países desarrollados o por otras fases recesivas globales en el futuro. **Superar las limitaciones que enfrenta el sistema contributivo de protección social, que encuentra una respuesta parcial en el fortalecimiento de los esquemas no contributivos y, en términos más amplios, en el desarrollo de la idea de establecer un piso de protección social,** constituye otro imperativo crucial para los países de la región;

f) Se reconoce la **necesidad de desarrollar mecanismos para mapear las necesidades del sector productivo de manera de que los programas educativos y de capacitación mejoren su pertinencia;**

g) **En el abordaje del tema del empleo juvenil fue destacada la necesidad de combinar estrategias e instrumentos de política de corto y de largo plazo. Los jóvenes que hoy se encuentran desempleados o que tienen trabajos precarios demandan respuestas inmediatas e integrales, que combinen el acceso a la formación profesional o la posibilidad de mantenerse o revincularse al sistema educativo, con servicios de orientación e intermediación laboral y dispositivos de protección social;**

h) **En el largo plazo, las respuestas han de tomar en cuenta los procesos de transición entre la educación y el trabajo, entre la adolescencia y la vida adulta, y de emancipación.** El foco de las políticas ha de ser el de permitir a los jóvenes recorrer itinerarios laborales que, en lugar de comenzar con un empleo o con un trabajo a edad temprana, tiendan a iniciarse con la educación, y un posterior complemento en formación para el trabajo, en un primer tramo de la trayectoria de trabajo decente, complementado secuencialmente por otros dispositivos de política activa de empleo;

i) La implementación en varios países de la región de programas de transferencias condicionadas a la permanencia de los niños en el sistema educativo formal, de forma de incrementar los años de escolaridad de los jóvenes antes de incorporarse al mercado de trabajo van justamente en este sentido. De esta forma, uno de los elementos del piso de protección social está sentando las bases de un cambio estructural en los jóvenes, incentivando su mayor educación;

j) Fueron presentados múltiples ejemplos que muestran que los países de la región se encuentran en este camino de brindar respuestas integrales y que tomen en cuenta el ciclo de vida de las personas, sin dejar por ello de atender los problemas urgentes que afectan hoy a los jóvenes. Un mejor aprovechamiento de estas experiencias requiere de un **mayor impulso a las asociaciones público-privadas que habiliten sinergias a nivel nacional y regional**. El fortalecimiento de estas asociaciones permitirá avanzar aún más en los programas orientados al primer empleo, a apoyar la transición entre la educación y el trabajo, y el impulso a los emprendimientos juveniles. **Una forma concreta de hacerlo es el apoyo a la conformación de redes de jóvenes y organizaciones que se dedican al tema del empleo juvenil;**

k) En función de ello, y atendiendo a la necesidad de dar continuidad al esfuerzo de las Naciones Unidas a través de la Red de Empleo de los Jóvenes, surgió fuertemente la iniciativa entre los participantes de proponer al próximo examen ministerial anual, **el fortalecimiento de la Red y la creación de un panel de alto nivel en materia de empleo juvenil que cuente con un capítulo o expresión regional;**

l) En el plano regional, la anterior iniciativa debería permitir lograr avances en al menos tres sentidos. Primero, en la definición de una estrategia general e integral en materia de empleo juvenil. Segundo, en un relevamiento y elaboración de un compendio de las experiencias desarrolladas en este campo en los diversos países, y sus resultados. Tercero, elaborando una propuesta de programa regional en materia de empleo juvenil;

m) **Se considera que la profundización del diálogo social, y en especial de la negociación colectiva, constituyen herramientas clave y un medio para varios objetivos.** Primero, porque amplían las posibilidades de establecer alianzas público-privadas tanto en materia de empleo, como de productividad y protección social. Segundo, porque contribuyen a un reparto más igualitario de los frutos del crecimiento. Y tercero, porque la diversidad de miradas que comportan constituyen un aporte clave a las respuestas estructurales e integrales que se persiguen;

n) **Finalmente, se establece que el respeto a los derechos fundamentales en el trabajo constituye el marco general de orientación para la acción en estos campos.**