



Organización Internacional del Trabajo
Oficina Regional para América Latina y el Caribe



INSTITUTO
INTERNACIONAL DE
ESTUDIOS LABORALES

NOTAS PARA EL DEBATE

**Foro
Internacional**

Empleo, Juventud y Gobernabilidad Democrática

Lima, 12 y 13 de diciembre 2011



<http://www.oit.org.pe/foro/>

Organización Internacional del Trabajo – Oficina Regional para América Latina y el Caribe
– Instituto Internacional de Estudios Laborales



Foro Internacional | Empleo, Juventud y Gobernabilidad Democrática

Lima, 12 y 13 de diciembre 2011



INTRODUCCIÓN

Luego de mostrar capacidades para amortiguar los peores efectos de la crisis financiera internacional iniciada en 2008, los países de América Latina y el Caribe enfrentan hoy nuevos desafíos, externos e internos, para proteger y promover el empleo y la gobernabilidad. A esto se suman preocupaciones preexistentes para alcanzar niveles elevados de cohesión e inclusión social, con productividad y respeto de los derechos laborales. Para enfrentar este complejo escenario es necesario realizar un debate profundo que, a partir de la experiencia reciente, contribuya al diseño de renovadas políticas públicas.

Tres ejes de análisis, tres paneles de debate

En un escenario internacional que se prevé dominado por la nueva crisis y otros cambios en el funcionamiento de las economías, este Foro Internacional se propone generar un espacio para el intercambio de ideas relacionadas con la necesidad de diseñar e instrumentar políticas públicas que incentiven el trabajo decente de manera eficaz, en especial para la población más joven. Para ello, el Foro pretende estimular un debate amplio que se desarrollará en la progresión de tres paneles encadenados.

Primero, es importante comprender el alcance de la crisis global y su impacto sobre la gobernabilidad democrática. El cambio en el escenario mundial plantea nuevas perspectivas e incertidumbres. La percepción que se tenga sobre la extensión temporal, sectorial y territorial de la crisis condicionará las estrategias y políticas

de los diferentes países. Es muy probable que esto impacte sobre las estructuras productivas, determine reglas de juego y derive en nuevas condiciones de trabajo. Se crearán nuevas oportunidades y se originarán amenazas; se abrirán nuevos espacios y se cerrarán otros. Parece evidente que las consecuencias de estos cambios no serán similares para todos los países de la región.

En segundo lugar, los escenarios emergentes podrían hacer más compleja la generación de empleos de calidad, en línea con el concepto de trabajo decente y las normas internacionales. En este marco, analizar la relación entre empleo e inclusión se torna perentorio. Una desaceleración en la economía mundial y el comercio internacional puede derivar en pujas competitivas por precio, que incidan en ajustes salariales y afecten las condiciones laborales, llevando a un número creciente de trabajadores y trabajadoras a condiciones de pobreza. El trabajo decente y la promoción de las normas internacionales del trabajo deberá ocupar, entonces, un lugar central en las políticas públicas, considerando las necesidades específicas de la población, especialmente de los grupos vulnerables. Para ser inclusivas, las políticas de protección deberán ser concebidas con incentivos para el empleo de todos los miembros adultos de la familia y fortaleciendo su empleabilidad a través de la formación. Será imprescindible que el acento no esté puesto exclusivamente sobre la cantidad de puestos de trabajo sino, también, en la calidad de los empleos generados, apostando por sectores que puedan desarrollar círculos virtuosos y sostenibles de crecimiento con empleo.

Cada vez es más claro que el círculo vicioso de insuficiente educación, falta de capacitación, empleos de baja productividad y mala remuneración margina a los jóvenes y trabajadores pobres de la participación en el proceso de crecimiento económico. El tercer eje del debate, en consecuencia, se centrará en el papel de la educación, en la mejora de la competitividad y el trabajo decente. Es sabido que las transformaciones en los modos de producción tiene efectos importantes sobre la distribución del ingreso y el empleo, al tiempo que surgen nuevos oficios y ocupaciones. Se debe comprender el alcance de los cambios actuales y comenzar a adaptar la formación de los recursos humanos para las nuevas demandas que están surgiendo. El establecimiento de puentes sólidos entre la educación profesional, el desarrollo de competencias y el mundo del trabajo aumenta las probabilidades de que los trabajadores adquieran las capacidades necesarias para las necesidades cambiantes de los mercados laborales, las empresas y la vida.

Viejos y nuevos desafíos

La comprensión de que las lógicas productivas se han movido hacia encadenamientos que conllevan la deslocalización y la relocalización de actividades es clave para la definición de los nuevos escenarios posibles y, en consecuencia, para el diseño de estrategias futuras. La lógica productiva emergente implica una revalorización de ciertas actividades en detrimento de otras.

EL OBJETO DEL FORO ES GENERAR UN ESPACIO PARA EL INTERCAMBIO DE IDEAS RELACIONADAS CON LA NECESIDAD DE DISEÑAR E INSTRUMENTAR POLÍTICAS PÚBLICAS EN UN ESCENARIO INTERNACIONAL QUE SE PREVÉ DOMINADO POR LA CRISIS.

En algunos casos, el uso de las nuevas tecnologías ha consolidado mercados laborales segmentados de profesionales con altos salarios y trabajadores no calificados con salarios deprimidos. También ha generado una nueva forma de exclusión para la población sin acceso a tecnologías de información y comunicación. Los países están enfrentando grandes desafíos para redefinir el papel de la educación y la formación para sostener un proceso de crecimiento que, adaptándose al cambio tecnológico, asegure la consolidación de una economía más competitiva, con empresas sostenibles y generadoras de trabajo decente, en especial para la población más joven.

La situación no es nueva. Desde hace décadas la OIT aboga por la justicia social a través del empleo y la mejora de las condiciones laborales, tal como se recoge en los debates y decisiones de la Conferencia Internacional del Trabajo y las declaraciones adoptadas, especialmente la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo de 1998 y la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa de 2008.

Los desafíos actuales deben ser reexaminados a la luz de estos principios en el marco del contexto internacional. Los países deben encontrar un balance entre medidas de emergencia –que serán necesarias para enfrentar la crisis– y las políticas para promover la competitividad y el trabajo decente. La comprensión de estos fenómenos globales con efectos en América Latina y el Caribe y la construcción de diferentes escenarios posibles resulta de vital importancia para las futuras acciones de la OIT en la región y la definición de sus estrategias.



Foro
Internacional

Empleo, Juventud y Gobernabilidad Democrática

Lima, 12 y 13 de diciembre 2011



PANEL 1

CRISIS GLOBAL Y GOBERNABILIDAD

1. Introducción

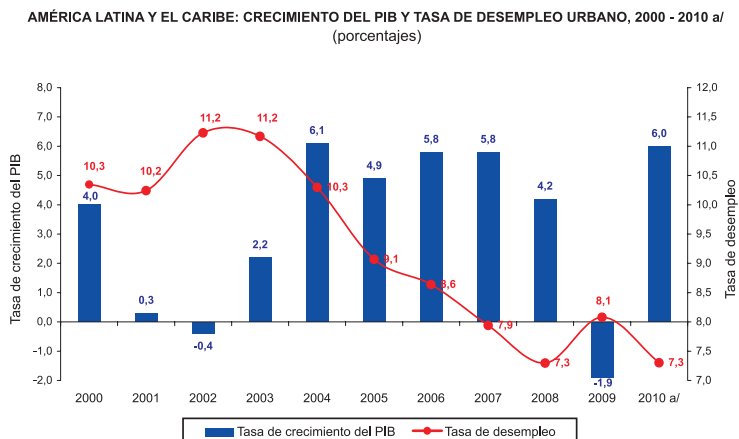
Durante la crisis financiera internacional iniciada a finales de 2008, la región de América Latina y el Caribe logró, en promedio, amortiguar los efectos negativos sobre sus economías y evitar un impacto grave sobre el empleo. Hoy, los países más avanzados vuelven a mostrar señales preocupantes –no necesariamente similares a las de entonces– lo que abre un escenario de alta incertidumbre que vuelve a poner en el centro del debate a las políticas que permiten proteger el empleo y asegurar la gobernabilidad.

2. La situación económica en la región no se ha deteriorado... todavía

El impacto de la crisis se concentró en 2009, cuando se registró una caída del producto del 1,9% y un incremento en la tasa de desempleo, de 7,3% en 2008 a 8,1% en ese año. Estos datos fueron mejores de lo que se proyectaba incluso en los escenarios más favorables. En 2010 se registró un crecimiento del PIB del 6% y la tasa de desempleo promedio para la región volvió al nivel de 2008, el más bajo de la década (gráfico 1).

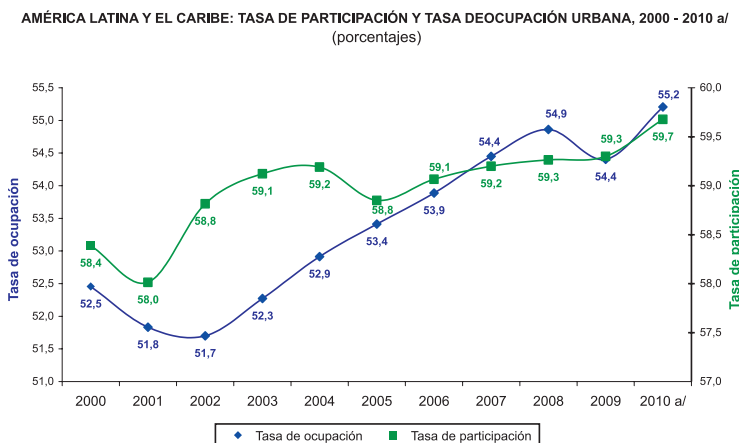
Una característica distintiva de la recuperación económica en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe es que tuvo lugar con empleo, a diferencia de

Grafico 1



Fuente: OIT, con base en información oficial de los países.
a/ Estimado.

Grafico 2



Fuente: OIT, con base en información oficial de los países.
a/ 2010 estimados.

lo sucedido en otras regiones. Como se observa en el gráfico 2, la tasa de participación no se contrajo en el año 2009, manteniendo el nivel de los años inmediatamente anteriores, mientras que la tasa de ocupación se redujo en 0.5 puntos porcentuales. En 2010, ambos indicadores crecieron, alcanzando el nivel más alto en toda la década.

UNA CARACTERÍSTICA DISTINTIVA DE LA RECUPERACIÓN ECONÓMICA EN LA MAYORÍA DE LOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE ES QUE TUVO LUGAR CON EMPLEO, A DIFERENCIA DE LO SUCEDIDO EN OTRAS REGIONES.

Hoy, sin embargo, el escenario económico vuelve a ser incierto, en gran medida por la desaceleración del crecimiento en los países desarrollados como resultado de distintos factores. Estados Unidos, por ejemplo, creció a una tasa anual de 1% en el primer semestre de 2011, en comparación con el 2,8% del segundo semestre de 2010.

Para América Latina y el Caribe, el Fondo Monetario Internacional proyecta un crecimiento del 4,5 % en 2011 y del 4% en 2012, siempre que no se intensifique la volatilidad financiera, se contenga la crisis del euro y Estados Unidos consiga equilibrar los estímulos a la economía con la consolidación fiscal de mediano plazo. En los últimos meses, los países de la región se han visto afectados por la creciente incertidumbre y la reducción en el precio de algunas materias primas. Esto ha llevado a una salida de capitales de la región, así como a la devaluación de las monedas de varios países.

Durante la crisis de 2008 se debatió la posibilidad de un “desacoplamiento” de las economías emergentes, entre ellas las de América Latina y el Caribe, a partir de su mayor solvencia macro/fiscal. Sin embargo, la evidencia muestra que las economías en desarrollo más sólidas no fueron inmunes a la crisis, aunque sí tuvieron mayores elementos de defensa, tanto en la fase contractiva como en la de recuperación. Por lo tanto, si se consolidara la tendencia a la desaceleración del crecimiento en los países desarrollados –y, en menor medida, en Asia– parece indudable que habría repercusiones en la región.

Es importante resaltar que América Latina y el Caribe, si bien tienen características comunes que las distinguen, presentan una gran heterogeneidad de situaciones a nivel subregional y, aún, entre países de una misma subregión. Dentro del

panorama favorable de los años recientes, los países de América del Sur presentaron los mejores resultados en materia de empleo, mientras que América Central, México y el Caribe tuvieron una recuperación más lenta. Esta diferencia está en gran medida influenciada por factores externos. Los países de América del Sur se beneficiaron de la mayor demanda de materias primas proveniente de Asia –especialmente, China–, lo que redundó en una mejora de los precios internacionales de sus productos de exportación y, por consecuencia, de sus términos de intercambio. El resto de la región registró, en cambio, un leve deterioro por la crisis de los países industrializados –en particular, de Estados Unidos.

De lo anterior se desprende que el escenario más probable para la región en 2012 es de una cierta desaceleración del crecimiento, aunque existe un claro riesgo de que la caída sea más profunda a partir de una crisis en Europa o de una recesión en Estados Unidos. Por lo tanto, resulta oportuno reflexionar sobre cuál es el margen de acción ante estos escenarios posibles, con la finalidad de proteger los avances alcanzados en el ámbito laboral.

3. Incertidumbre, empleo y gobernabilidad

A diferencia de 2009, cuando la región venía de seis años de crecimiento sostenido, en la actualidad se parte de un ciclo de recuperación demasiado corto. Por lo tanto, el margen para llevar a cabo políticas contracíclicas tradicionales es más limitado. En la mayor parte de los casos las políticas monetarias de los países continúan siendo expansivas, lo que deja poco margen para reducir tasas de interés. La capacidad fiscal de los países también está limitada por la brevedad de la recuperación posterior a la crisis de 2008-2009 y por la expansión del gasto.

En 2009, la región se vio favorecida por el impulso de la economía china, principalmente basada en la expansión del consumo interno en este país, resultado de importantes mejoras en los salarios y el nivel de empleo. El incremento en la inversión en infraestructura permitió la incorporación de un importante contingente de familias chinas al consumo de bienes durables. De esa forma, las importaciones de materias primas de América Latina y el Caribe se incrementaron. Para 2012 se prevé una moderación del crecimiento en China, por lo que este factor positivo sería –en una nueva crisis– menos trascendente para la protección y recuperación en la región.

Ante la caída de sus exportaciones de bienes durables, algunos países de América Latina y el Caribe sustentaron su producción sobre la base del consumo interno a partir de tres vías: mejoras salariales (principalmente políticas de salario mínimo), una expansión del crédito y la extensión de programas de protección social a los más desfavorecidos.

Estas tres vías no solamente tienen impacto sobre la economía, sino también sobre la cohesión social y la gobernabilidad democrática. No hay que olvidar que América Latina y el Caribe sigue siendo una región de enormes desigualdades sociales, en términos de ingreso y acceso a bienes y servicios, altísima informalidad, importantes problemas de discriminación –por razones de sexo y etnia, principalmente– y con democracias relativamente jóvenes.

Para que los países no sufran en términos de gobernabilidad parecería importante mantener los niveles actuales de empleo y protección, lo que reduce el margen fiscal de maniobra de los gobiernos ante la amenaza de una nueva crisis. En lo que respecta a las políticas de protección social, la incorporación de nuevos beneficiarios y la expansión de los beneficios continúa vigente. En segundo lugar, aunque la información existente es incompleta y parcial, se estima que el endeudamiento de las familias en la región aún sería alto, por lo que tampoco se presenta como un elemento a expandir. Finalmente, la política salarial, en un contexto de recesión mundial, debe ser manejada con cautela, pero es un espacio para proteger el poder adquisitivo de las familias con ingresos más bajos.

Por todo lo anterior, el margen de acción para enfrentar una nueva crisis en 2012 será menor al de 2009, dado el peligro de caer en un sobrecalentamiento de la economía, de generar burbujas nacionales en el ámbito del crédito a las personas, por ejemplo, y de afectar la gobernabilidad y la cohesión de las sociedades.

A DIFERENCIA DE 2009, CUANDO LA REGIÓN VENÍA DE SEIS AÑOS DE CRECIMIENTO SOSTENIDO, EN LA ACTUALIDAD SE PARTE DE UN CICLO DE RECUPERACIÓN DEMASIADO CORTO. POR LO TANTO, EL MARGEN PARA LLEVAR A CABO POLÍTICAS CONTRACÍCLICAS TRADICIONALES ES MÁS LIMITADO.

4. Prepararse para la nueva crisis desde el empleo

En 2009, en un escenario de crisis que había provocado desempleo, pobreza y el colapso de numerosas empresas, la Organización Internacional del Trabajo adoptó el “Pacto Mundial para el Empleo”, con el objetivo de orientar políticas nacionales e internacionales destinadas a estimular la recuperación económica, a generar empleos, y a proteger a los trabajadores, las trabajadoras y sus familias.

Hoy, considerando que no será posible evitar las consecuencias de una posible recesión en el mundo desarrollado, los países de la región tienen a disposición experiencias y herramientas que –con base en los planteamientos del Pacto– pueden ser exploradas y adecuadas a las distintas realidades de la región, esperando que el trabajo decente y productivo se convierta en parte de la solución

Alternativas para la acción: ¿qué pueden hacer los países de América Latina y el Caribe?

- Revisar el espacio fiscal con que cuentan para enfrentar un eventual período de dificultades generado por factores exógenos a nivel internacional.
- Analizar el menú de políticas de empleo y de protección social y los recursos disponibles para planificar su potenciación ante distintos escenarios, incluyendo una redistribución de recursos desde políticas y programas más relevantes en períodos de crecimiento económico, hacia políticas y programas de mayor impacto en un contexto de crisis.
- Dar seguimiento a la evolución de las variables principales del mercado de trabajo nacional y en el ámbito local, para una implementación oportuna en tiempo y lugar de las políticas de empleo.
- Revisar la cartera de proyectos de inversión pública en ejecución y en preparación desde la perspectiva de su impacto en el empleo, de forma de tener alternativas de reasignación de recursos hacia proyectos de uso más intensivo en mano de obra que puedan ser ejecutados rápidamente.
- Revisar el espacio que existe para políticas orientadas a dinamizar el mercado interno, sin arriesgar la generación de “burbujas”.
- Sostener el poder adquisitivo de los salarios más bajos a través del reajuste periódico (por ejemplo anual) de los salarios mínimos.
- Fortalecer los espacios de diálogo social para hacer el seguimiento compartido de la coyuntura y acordar la implementación de instrumentos viables para los actores sociales con el fin de proteger el empleo, con el apoyo del Estado. Ante la crisis de 2009 varios países de la región implementaron programas de repartición de tiempo de trabajo (“work-sharing”) para proteger el empleo. Se debería extraer lecciones de su implementación y evaluar la posibilidad de reeditarlos con eventuales mejoras.
- Los países que cuentan con seguros de desempleo deberían analizar el espacio que tienen para mejorar la cobertura, especialmente en un contexto donde algunos trabajadores despedidos en una eventual crisis pueden haber sido beneficiarios del seguro recientemente.



Foro Internacional | Empleo, Juventud y Gobernabilidad Democrática

Lima, 12 y 13 de diciembre 2011



PANEL 2

EL EMPLEO COMO MOTOR DE LA INCLUSIÓN

1. Introducción

La mayor parte de los países de América Latina y el Caribe ha conseguido, pese a la crisis internacional, reducir las tasas de pobreza. Sin embargo, esta región sigue siendo la más desigual del planeta, circunstancia que puede empeorar por los efectos del cambio tecnológico y la volatilidad macroeconómica. Los países de la región deben por lo tanto profundizar la búsqueda de soluciones de corto, mediano y largo plazo para asegurar una mayor inclusión social con trabajo decente. Las políticas públicas de empleo y protección pueden ser la clave para asegurar niveles elevados de cohesión e inclusión social, con productividad y respeto de los derechos laborales, en línea con los principios establecidos en la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo de 1998. Esto es importante para las sociedades latinoamericanas y caribeñas en general y, muy particularmente, para la población joven de la región.

2. La situación de la juventud es especialmente preocupante

La recuperación mundial de las tasas de empleo verificada en 2010 y 2011, después de la contracción sufrida en 2009, se encuentra amenazada por la frágil situación del mercado de trabajo de muchos países, los elevados niveles de deuda pública, la vulnerabilidad del sector financiero y el endeudamiento de empresas y hogares.

Para la población joven el escenario es más complejo, ya que las fluctuaciones económicas la afectan de manera desproporcionada. Se espera que, a finales de 2011, haya casi 75 millones de jóvenes desempleados en el mundo –un 12,6% del total, es decir, más del doble de la tasa global de desempleo (6,1%). En términos absolutos, el 38% de todos los desempleados en el mundo son jóvenes.

En América Latina y el Caribe viven unos 104 millones de jóvenes, quienes en general no se han beneficiado del crecimiento económico reciente –pre y post crisis–, debido a que éste no ha sido acompañado con mejoras en el acceso a empleos de calidad o en las condiciones laborales.

La realidad de los jóvenes que no se han beneficiado del proceso de crecimiento, les puede llevar a cuestionar si la educación y el mercado de trabajo son realmente vehículos para el progreso personal y social. A esto hay que agregar que muchos, especialmente aquellos más pobres y con familias poco integradas, deben tomar decisiones respecto de sus estudios, trabajo o familias sin la información ni orientación debidas, con referentes ausentes o en espacios de socialización que no contribuyen a definir trayectorias exitosas hacia el trabajo decente.

Aunque son vitales para la futura prosperidad de la sociedad, los jóvenes encuentran más dificultades que los adultos para encontrar y mantener empleos decentes. Un historial de empleos pobres en las primeras etapas de la carrera de un joven puede perjudicar sus perspectivas de empleo para toda la vida. Una generación sin esperanza de trabajo decente puede ser un problema para las familias, la economía y la sociedad en general. La incapacidad de encontrar un empleo estable genera frustración y desidia entre los jóvenes que, en ciertos casos, puede conducir a un cuestionamiento a la sociedad en su conjunto, lo que además genera también costos económicos significativos y obstaculiza la capacidad de las empresas y países para innovar y desarrollar ventajas competitivas, reforzando así una dinámica perversa de exclusión y fragmentación social.

3. Promoción y protección para la inclusión social

La consecución de la meta del trabajo decente en la economía globalizada requiere la adopción de un marco regulatorio y de políticas adecuado que combine medidas tanto de protección como de promoción. Esto debe suceder no solamente en el

plano internacional, al que la OIT contribuye elaborando y promoviendo normas internacionales del trabajo, sino también en el plano interno, en cada uno de los países del mundo, tal como lo señala la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, de 2008.

Se trata entonces de poner el trabajo decente en el centro de las políticas económicas y sociales. Las políticas de protección deben ser concebidas con incentivos para el empleo de todos los miembros adultos de la familia y fortaleciendo su empleabilidad a través de la formación. Al mismo tiempo, las políticas de promoción de la economía y el empleo deben poner énfasis no solamente en la cantidad de puestos de trabajo sino en su calidad, apostando por sectores que puedan desarrollar círculos virtuosos y sostenibles de crecimiento con empleo. Es esencial, en todos los casos, que las políticas sean desarrolladas con la participación activa de empleadores y trabajadores, quienes también pueden darles seguimiento y participar en la evaluación de sus resultados.

En el contexto de la crisis, la OIT adoptó en junio de 2009 un Pacto Mundial para el Empleo con el objetivo de orientar políticas nacionales e internacionales destinadas a estimular la recuperación económica, generar empleos, y a proteger a los trabajadores y sus familias. Se trata de un conjunto de medidas que los países, con el apoyo de instituciones multilaterales, pueden adoptar para aliviar el impacto de la crisis y acelerar la recuperación del empleo.

El objetivo fundamental del Pacto Mundial para el Empleo es proveer una base concertada internacionalmente de políticas centradas en la inversión, el empleo y la protección social, diseñadas para reducir el período entre la recuperación económica y la del empleo. En el mismo se señala que la respuesta a la crisis debería “favorecer una globalización más justa, y un desarrollo más eficiente en lo que atañe a la creación de empleos y empresas sostenibles, el respeto de los derechos de los trabajadores y la promoción de la igualdad de género”.

En paralelo, las condiciones económicas y los procesos de cambio tecnológico acaecidos

LA CONSECUCCIÓN DE LA META
DEL TRABAJO DECENTE EN
LA ECONOMÍA GLOBALIZADA
REQUIERE LA ADOPCIÓN DE
UN MARCO REGULATORIO Y
DE POLÍTICAS ADECUADO QUE
COMBINE MEDIDAS TANTO
DE PROTECCIÓN COMO DE
PROMOCIÓN.

durante las últimas décadas han determinado la necesidad de no confiar exclusivamente en los mercados de trabajo como mecanismo de inclusión social. Si bien los gobiernos deben agotar esfuerzos para que el trabajo decente sea la puerta de acceso a la protección social, una política realista y efectivamente inclusiva debe complementar esas iniciativas con el fortalecimiento de derechos a ingresos monetarios, salud, pensiones y otras políticas sociales que no dependan del financiamiento contributivo. Esto debe llamar la atención sobre la necesidad de disponer de recursos tributarios que permitan su financiamiento y sostenibilidad en el largo plazo.

4. Incluir a la juventud a través del trabajo decente

Los hechos recientes en diversas partes del mundo –desde la “primavera árabe” al fenómeno global de “los indignados”– demuestran que es de vital importancia prestar una atención muy especial a la inclusión de la juventud, ya que la cohesión de las sociedades depende en gran medida de que este grupo de población pueda participar de manera plena en las democracias y tenga acceso a un trabajo decente y productivo.

La OIT ha expresado una preocupación especial por la situación de la juventud desde su creación. Recientemente, la Resolución de la 93ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, en 2005, señaló como objetivo prioritario lograr un trabajo decente para los jóvenes, al considerarlo un elemento crucial para avanzar en la erradicación de la pobreza y lograr el desarrollo sostenible. La Conferencia Internacional del Trabajo volverá a discutir el tema en su sesión de 2012. En América Latina y el Caribe, la OIT incluyó al empleo juvenil como una de las prioridades de política en la Agenda Hemisférica de Trabajo Decente 2006-2015, prioridad que fue reafirmada en la reciente Reunión Regional Americana de Santiago de Chile, en diciembre de 2010.

En el marco de Naciones Unidas, el Consejo Económico y Social destacó en 2006 el compromiso de “desarrollar y aplicar estrategias que den a los jóvenes de todo el mundo una oportunidad real y equitativa de acceder a un empleo pleno y productivo y al trabajo decente”, (fomentando) “políticas y programas para ampliar la empleabilidad de los jóvenes, incluyendo la educación, capacitación y aprendizaje permanente que correspondan a los requerimientos del mercado, y promover el

acceso al trabajo mediante políticas integradas que permitan la creación de nuevos empleos de calidad para jóvenes, facilitando el acceso a estos empleos a través de iniciativas de información y capacitación.”

Para alinear esta prioridad con los Objetivos de Desarrollo del Milenio, Naciones Unidas decidió en el año 2008 incorporar una nueva meta

(1B): “Lograr el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos, incluidos las mujeres y los jóvenes”.

A LOS JÓVENES QUE NO SE HAN
BENEFICIADO DEL PROCESO DE
CRECIMIENTO, SU REALIDAD LES
PUEDE LLEVAR A CUESTIONAR SI
LA EDUCACIÓN Y EL MERCADO
DE TRABAJO SON REALMENTE
VEHÍCULOS PARA EL PROGRESO
PERSONAL Y SOCIAL.

Crear empleos de calidad para los millones de mujeres y hombres jóvenes que entran al mercado laboral cada año es un componente crítico en el camino hacia economías más prósperas y estables, sociedades más justas y democracias más sólidas. El trabajo decente es la mejor manera en que los jóvenes pueden realizar sus aspiraciones, mejorar sus condiciones de vida y participar activamente en la sociedad. No existe una solución que se ajuste a todos los países para hacer frente al desafío del empleo juvenil. Las respuestas políticas dependen de las circunstancias nacionales y deberían ser parte de un marco integral que promueva el desarrollo económico y el crecimiento del empleo.

Los jóvenes tienen experiencias diversas y sus necesidades dependen de las características individuales (edad, sexo, origen, lugar de residencia, ambiente socio económico, nivel de educación y formación). Como en el caso de la población en general, esto requiere combinar políticas para el crecimiento del empleo con programas dirigidos a superar las desventajas específicas del mercado laboral que muchos jóvenes enfrentan. El mejor camino de entrada al mercado laboral para los jóvenes continúa siendo una buena educación básica, formación profesional y experiencia inicial de trabajo. Programas y políticas nacionales que ofrecen incentivos a las empresas para contratar jóvenes, promueven la iniciativa empresarial juvenil y facilitan el acceso a financiamientos y a otras medidas activas dirigidas al mercado laboral, también pueden ayudar a los países a mejorar las perspectivas de trabajo decente de su población joven.

5. Desafíos para avanzar sobre la inclusión en los países de la región

Durante los años recientes, la decidida postura en términos de estímulo macroeconómico y de políticas de mercado de trabajo adoptada por muchos gobiernos del mundo ha ayudado a evitar una mayor recesión. En los años venideros, sin embargo, existe una gran incertidumbre sobre el alcance de la crisis y las políticas que adoptarán los países para protegerse y contrarrestar sus efectos negativos. Una enseñanza importante es que ningún gobierno, en ninguna parte del mundo, puede mantenerse pasivo, aunque la intensidad de las respuestas ensayadas dependerá a su vez de la determinación política y de la capacidad técnica y financiera para intervenir. Ningún gobierno puede, tampoco, permanecer pasivo ante la crisis del empleo juvenil, que puede afectar aún a las economías en crecimiento que se mantuvieron relativamente ajenas a los efectos más nocivos de la crisis de 2008.

Desafíos del empleo y la inclusión: preguntas para guiar un debate

- ¿Qué elementos existen en la región para una estrategia de crecimiento con creación de trabajo decente que contribuya a la inclusión social?
- ¿Cómo pueden los Ministerios de Trabajo y actores sociales superar las limitaciones para asumir con máxima eficacia los roles de coordinación y de rectoría en los ámbitos de las políticas de empleo –sobre todo para jóvenes?
- ¿Cuál ha sido la experiencia reciente con el fortalecimiento de los Ministerios de Trabajo y, en especial, con la creación de una institucionalidad dedicada a los temas de empleo juvenil en los Ministerios?
- ¿Qué experiencias positivas existen en cuanto a procesos de inclusión de jóvenes en el proceso de crecimiento económico, en particular de aquellos tradicionalmente excluidos de estos procesos como consecuencia de su baja empleabilidad?
- ¿Cuánto y cómo han avanzado los países de la región en las políticas específicas establecidas en la Agenda Hemisférica de Trabajo Decente 2006-2015, en particular en lo referido a la aplicación y respeto de las Normas Internacionales del Trabajo?
- ¿Cómo los sindicatos y las organizaciones de empleadores han enfrentado los desafíos de la empleabilidad y la inclusión? ¿Qué ejemplos de incidencia positiva es posible identificar?
- ¿Cómo se han ajustado los mercados de trabajo a las perturbaciones económicas? ¿Hasta qué punto la combinación de políticas y de medios institucionales ha sido capaz de permitir un ajuste equitativo?



Foro
Internacional

Empleo, Juventud y Gobernabilidad Democrática

Lima, 12 y 13 de diciembre 2011



PANEL 3

EDUCACIÓN, COMPETITIVIDAD Y TRABAJO DECENTE

1. Introducción

Durante las últimas dos décadas, las condiciones de producción son afectadas por el cambio de paradigma tecnológico, con un alcance y unas derivaciones que es preciso comprender para comenzar a adaptar la formación de los recursos humanos a las nuevas demandas. En este sentido, la educación, si bien no es la solución a todos los problemas, está llamada a cumplir un papel esencial por lo que requiere una especial atención y el desarrollo de políticas públicas adecuadas.

2. Competitividad, equidad y cambio tecnológico: desafíos para los sistemas educativos y de formación

América Latina y el Caribe experimentaron cambios profundos en su estructura productiva y social en las últimas décadas. Producto de un entorno económico internacional favorable, mayor estabilidad política, el aumento de la inversión social y el restablecimiento del equilibrio macroeconómico interno, la mayoría de los países de la región alcanzaron altas tasas de crecimiento y una significativa reducción de la pobreza.

Persisten, sin embargo, rezagos importantes en materia de competitividad, equidad y adaptación al cambio tecnológico, que demandan del Estado y de los actores sociales respuestas innovadoras. Para ello resulta indispensable prestar especial atención al rol fundamental que pueden jugar los sistemas de educación

y formación profesional en el futuro inmediato.

Al mismo tiempo, los sistemas educativos en el mundo, en todos los niveles, enfrentan desafíos e incertidumbres nuevos por el cambio de paradigma tecnológico.

El auge económico de la región de principios de este siglo estuvo acompañado de un cambio significativo en los patrones de comercio e inversión. En materia de comercio, la región profundizó su vínculo con Asia y redujo su dependencia de los Estados Unidos. El comercio intrarregional también creció de manera sostenida en las últimas décadas, multiplicándose por diez entre 1990 y 2010.

Productos como el petróleo, el cobre, la soya, el café, el banano, el hierro y el acero explican una parte importante del dinamismo en la oferta exportable regional. Esto ha generado que los productos básicos, como proporción de las exportaciones totales, hayan aumentado a casi 40%, después de haber caído a 26,7% a finales de los años noventa. Este patrón de especialización basado en bienes primarios de escasa industrialización podría plantear desafíos a mediano y largo plazo.

Al analizar la competitividad de los países de América Latina y el Caribe es posible observar que, si bien algunos han logrado avances importantes, persisten problemas estructurales significativos.

Aunque son muchas las variables que inciden en la competitividad de los países, una de las más importantes es la productividad de los factores de producción, en particular del trabajo. Según un estudio reciente del BID, la productividad de América Latina es de apenas la mitad de su potencial. El escaso crecimiento de la productividad a largo plazo es una de las barreras más importantes para el desarrollo de la región.

Para evitar la escasez de competencias en los sectores económicos de alto crecimiento se requiere una mejor coordinación entre los empleadores potenciales y los proveedores de educación y la formación, mayores oportunidades de

PESE A LA MEJORA DE LA
REGIÓN EN MATERIA DE
CRECIMIENTO ECONÓMICO Y
REDUCCIÓN DE POBREZA, SE
OBSERVAN REZAGOS IMPOR-
TANTES EN AL MENOS TRES
CAMPOS: COMPETITIVIDAD,
EQUIDAD Y ADAPTACIÓN AL
CAMBIO TECNOLÓGICO.

formación por parte del sector público y el estímulo al aprendizaje en el lugar de trabajo. En varios países de la región (Brasil, Uruguay, Argentina, Colombia, Chile, entre otros), la escasez de mano de obra altamente calificada es notoria en diversos sectores productivos y puede dificultar el desempeño del crecimiento económico y la atracción de nuevas inversiones.

Otro rezago histórico en América Latina y el Caribe es la desigual e inadecuada distribución del ingreso y de las oportunidades de ascenso social. La desigualdad no es sólo de ingresos sino también de oportunidades. La proporción de jóvenes que completa la educación secundaria es de 83% en el quintil más rico de los hogares y 25% en el quintil más pobre. En educación superior, por cada 27 jóvenes de estratos de altos ingresos que completan 5 años de estudios, apenas un joven de bajos recursos lo consigue. Estas diferencias producen una profunda brecha de ingresos cuando las personas se incorporan al mercado de trabajo.

Finalmente, la región no ha logrado grandes avances en inversión en investigación y desarrollo, lo que es un obstáculo de cara al futuro y frente a la necesidad de adaptación a los cambios tecnológicos. Según un informe de la RICYT, el gasto dedicado a I+D en los países de la región pasó de 9.500 a 26.800 millones de dólares entre 2002 y 2008. Esta cifra, a pesar del incremento, apenas representa 0,62% del PIB de la región, monto muy inferior al 1,5% o 3% que es usual en las naciones desarrolladas o en las economías emergentes de mayor crecimiento .

3. El rol de la educación y la formación

Cada vez es más claro que el círculo vicioso de insuficiente educación, falta de capacitación, empleos de baja productividad y mala remuneración margina a los jóvenes y trabajadores pobres de la participación en el proceso de crecimiento económico.

La formación y el desarrollo de competencias se entienden en términos generales como un proceso que abarca la secuencia completa de etapas de la vida. La educación básica le da a cada individuo un fundamento para el desarrollo de sus potencialidades y sienta las bases de la empleabilidad. La formación inicial provee las competencias laborales esenciales, conocimientos generales, y competencias profesionales y centradas en la industria que facilitan la transición de la educación al mundo del trabajo.

El establecimiento de puentes sólidos entre la educación profesional, el desarrollo de competencias y el mundo del trabajo, aumenta las probabilidades de que los trabajadores adquieran las capacidades requeridas para las necesidades cambiantes de los mercados laborales, las empresas y la vida.

Dada la velocidad incremental del cambio tecnológico, la educación debe ser acompañada por planes de formación y actualización continua. El aprendizaje permanente permite al individuo mantener actualizadas sus cualificaciones en la medida en que el trabajo, las tecnologías y los requerimientos en materia de competencias cambian.

La capacidad de un país de adquirir nuevas tecnologías y convertirlas para extraer un provecho económico es mayor si su sistema de educación y formación crea una base amplia de personas con una educación adecuada, que estén en capacidad de continuar con su aprendizaje en el transcurso de su vida profesional.

4. La preocupante situación de la educación en América Latina y el Caribe

Si bien la mayoría de los países de América Latina y el Caribe han experimentado una expansión sin precedentes de su base educativa y formativa durante las últimas décadas, persiste una brecha entre el tipo de conocimiento y de competencias que tienen una mayor demanda y la oferta educativa existente. En este contexto, el panorama de la región muestra varios rasgos críticos:

- los estudiantes en los últimos años de la educación media obtienen puntajes debajo de los promedios mundiales en las pruebas PISA de matemáticas, ciencias y lenguaje;
- en la región hay 10 millones de jóvenes desempleados; al mismo tiempo 22 millones de jóvenes no estudian ni trabajan y más de 30 millones trabajan en la informalidad y en condiciones precarias;
- en los ranking mundiales, no hay universidades latinoamericanas entre las 100 mejores;
- la región capta sólo el 2 por ciento de toda la inversión mundial en investigación y desarrollo;

- mientras un país emergente como Corea del Sur registra 80.000 matrículas anualmente, los países latinoamericanos juntos registran menos de 1.200.

Además la formación debe adaptarse a un escenario heterogéneo en cuanto a la productividad del trabajo, que presenta un deficiente desarrollo en la región. Las prácticas productivas tradicionales y poco estructuradas suelen ser preponderantes en las micro, pequeñas y medianas empresas, que conforman la mayor parte del tejido productivo de la región, y las nuevas tecnologías demandan cada vez más trabajadores con mayores calificaciones y capacidad de adaptación.

El papel de la formación para promover el traslado de actividades de la economía informal a la economía formal supone ampliar el acceso a la educación básica, apoyar los medios informales de desarrollo de competencias, y combinar la formación profesional y la formación para el emprendimiento con miras a facilitar la formalización de pequeñas empresas.

SI BIEN LA MAYORÍA DE LOS PAÍSES HAN EXPERIMENTADO UNA EXPANSIÓN SIN PRECEDENTES DE SU BASE EDUCATIVA Y FORMATIVA DURANTE LAS ÚLTIMAS DÉCADAS, PERSISTE UNA BRECHA ENTRE EL TIPO DE CONOCIMIENTO Y DE COMPETENCIAS QUE TIENEN UNA MAYOR DEMANDA Y LA OFERTA EXISTENTE.

5. Lineamientos para enfrentar los desafíos

La experiencia internacional muestra que los países que han logrado con éxito establecer un vínculo entre el desarrollo de competencias y el crecimiento en la productividad y el empleo, han enfocado sus políticas en tres objetivos principales:

- adecuar la oferta a la demanda actual de competencias;
- ayudar a las trabajadoras y trabajadores y a las empresas a ajustarse a los cambios; y
- desarrollar y mantener las competencias con miras a satisfacer las necesidades futuras del mercado.

Otros lineamientos para que la educación y el desarrollo de competencias contribuyan significativamente al objetivo de un trabajo decente y productivo son:

- desarrollar mecanismos de articulación entre la educación formal y la formación para el trabajo;
- garantizar que exista una comunicación continua entre los interlocutores sociales y las instituciones de formación, con lo cual se garantiza la pertinencia y la respuesta a las necesidades y aspiraciones de las trabajadoras y trabajadores y de las empresas;
- integrar las políticas de desarrollo de competencias con políticas del mercado laboral y de protección social, con políticas industriales, de inversión, comercio y desarrollo tecnológico, así como con las políticas de desarrollo regional y local.

Educación, competitividad y trabajo decente: preguntas para el debate

- ¿Cómo abordar el tema del mejoramiento de la calidad en la educación básica, sin descuidar la igualdad de oportunidades en el acceso?
- ¿Mediante qué mecanismos y con qué estrategias y políticas se podría mejorar la relación entre el sistema educativo y el de desarrollo de competencias laborales? ¿Cómo los Ministerios de Trabajo, de Ciencia y de Educación pueden contribuir en esta tarea?
- ¿Es posible establecer acuerdos nacionales que impliquen niveles educativos y líneas de progresión que abarquen sin distinción, la educación y el trabajo, y permitan hacer realidad la educación a lo largo de la vida?
- ¿Cómo extender el concepto y práctica de la educación y formación basadas en resultados?
- ¿Cómo los sindicatos y las organizaciones de empleadores podrían contribuir en estas tareas?
- ¿Qué hacer para incentivar el diálogo social sobre la formación profesional y el derecho a la formación como parte de la negociación colectiva?
- ¿De qué manera el concepto de empresa sostenible en cuanto a la valoración de los recursos humanos, puede extenderse en la práctica de forma que facilite el acceso a más oportunidades de formación y el desarrollo de la formación en la empresa?