



**MERCOSUR/FCES/IV/Recomendación N° 5/97**

**Tema: POLÍTICAS DE PROMOCIÓN DEL EMPLEO**

Recomendación Adoptada con el N° 5/97 en la IV Reunión Plenaria del Foro Consultivo Económico-Social del MERCOSUR, en Montevideo, los días 4 y 5 de setiembre de 1997.

**VISTO:**

El Protocolo de Ouro Preto y el Reglamento Interno del Foro Consultivo Económico-Social homologado por la RES. 68/96 del Grupo Mercado Común.

**EL FORO CONSULTIVO ECONÓMICO - SOCIAL DEL  
MERCOSUR,  
RECOMIENDA:**

La generación de empleos exige aunar esfuerzos de los agentes privados y del Estado, éstos últimos a través de las políticas públicas, en el marco de una estrategia global y coordinada. Se necesitará que cada parte se comprometa con la solución del problema y obre en consecuencia.

El proceso de integración en curso ha acelerado la adopción de nuevas tecnologías, pues las mismas son factor de crecimiento de la productividad y competitividad, pero, al mismo tiempo, influyen en la naturaleza y organización del trabajo, en la calificación de los trabajadores y en una nueva distribución del empleo, elevando la participación de trabajadores altamente calificados en detrimento de otros trabajadores menos calificados. En este sentido, los miembros del FCES han asumido el compromiso de analizar el impacto de las nuevas tecnologías al interior de las empresas.

Es necesario crear consenso sobre la importancia del aumento de la productividad para promover un proceso de aprendizaje acerca de la aplicación de las mejores prácticas y la difusión de las nuevas tecnologías. En este contexto se hace necesario que los trabajadores no se limiten a la realización

de tareas prescritas y tengan más capacidad de iniciativa y de desempeño.

En tal sentido se deberán desarrollar métodos educativos y pedagógicos que fomenten la iniciativa, la creatividad y la responsabilidad de los jóvenes, y así prepararlos para las nuevas condiciones de trabajo que enfrentarán.

El cambio tecnológico se dificulta sin el acompañamiento e incluso la anticipación, de cambios en los sistemas educativos y de capacitación, para poder satisfacer la demanda de una mano de obra mejor entrenada y más adecuada. Es necesario desarrollar el dictado de cursos más flexibles, tanto dentro de las empresas como en el sistema de educación superior. La educación secundaria y terciaria deben ser complementadas por cursos de especialización para adultos a lo largo de la vida de trabajo, a veces en la empresa, a veces en las instituciones educativas y a veces en cursos combinados. Los docentes requerirán con frecuencia un reentrenamiento. Se deberán desarrollar métodos educativos y pedagógicos que fomenten la iniciativa, la creatividad y la responsabilidad de los jóvenes, y así prepararlos mejor para las nuevas condiciones de trabajo que enfrentarán. Dichos esfuerzos implican grandes costos. Los métodos de financiación, en especial los incentivos fiscales a las empresas para este fin deben ser especialmente considerados.

Es imprescindible la introducción de nuevas tecnologías, pero ello provoca transformaciones que deben ser analizadas por las partes para evitar conflictos. En este sentido hay que facilitar la cooperación de empresarios y trabajadores a nivel de empresa a través de sus representantes.

Del mismo modo es necesario modernizar los sistemas de empleo adaptando las condiciones de trabajo a la nueva realidad económica adecuándolos a la misma. Estos cambios deberán realizarse contemplando los intereses de las partes, lo cual requiere un marco institucional adecuado para el fomento de la negociación colectiva.

Debe destacarse que dadas las condiciones adecuadas a través de las políticas públicas y la franca colaboración de los trabajadores, la principal responsabilidad para la creación de empleos recae en el sector empresario, pues es éste en definitiva el que debe invertir y crear empleo.

Al mismo tiempo de asumir este compromiso, el Foro Consultivo Económico-Social entiende que es imprescindible, por parte de los Estados miembros del



MERCOSUR, la elaboración y concreción de políticas públicas que promuevan directa o indirectamente el empleo, para lo cual

**EL FORO CONSULTIVO ECONÓMICO-SOCIAL DEL MERCOSUR,  
RECOMIENDA:**

**I. Necesidad de lograr importantes niveles de crecimiento en forma sostenida**

Existe una relación directa entre el nivel de actividad y el de empleo. Una economía que no crece, inevitablemente, tendrá menos trabajo y la tasa de desempleo crecerá. De ahí la importancia de generar las condiciones y adoptar las políticas que permitan el crecimiento de la actividad económica. Por otro lado, deben defenderse las producciones nacionales frente a importaciones de fuera de la región basadas en dumping y prácticas desleales de comercio.

Pero el crecimiento, por sí mismo, no basta. Es necesario que ese nivel de crecimiento tenga dos características: que sea importante y que sea sostenido. Que sea importante, porque existen experiencias que muestran, sin dejar lugar a dudas, que aún con crecimiento económico, los puestos de trabajo no aumentan e incluso pueden reducirse. Lo ocurrido en América Latina en 1996 es un ejemplo claro de ello: la producción creció un 3% y, en ese mismo año, la desocupación también creció.

Este hecho tiene una explicación. En muchas empresas el mayor nivel de actividad va acompañado de inversión e introducción de nuevas tecnologías ahorradoras de mano de obra, en cuyo caso se puede aumentar la producción con menor cantidad de trabajadores. Por esto mismo es necesario que la tasa de crecimiento supere el umbral en que se puede alcanzar ese nivel de producción con los mismos puestos de trabajo, y genere puestos nuevos y para ello debe realizarse un análisis profundo de los factores que dificultan la dinámica de los sectores productivos, así como la identificación de los empleos que se generarían con la proyección de la producción hacia los mercados externos.

La segunda condición es que ese crecimiento debe ser sostenido, pues las inversiones son resultado de una planificación de largo aliento, con horizontes temporales largos, que necesariamente deben basarse no en una situación

coyuntural, sino en condiciones que demuestren que el crecimiento del nivel de actividad es una tendencia clara y duradera.

## **2. Necesidad de elevar los niveles de inversión**

Como se dijo anteriormente, los países del MERCOSUR, aumentaron su integración a la economía mundial más por las importaciones que por las exportaciones. A este hecho contribuyen dos factores, por un lado que el nivel de productividad y competitividad es, para muchos productos nacionales, inferior al de los otros países que destinan su producción a los mercados internacionales y, en segundo lugar, que en la estructura de producción de nuestras economías, predominan productos cuyos mercados internacionales no son dinámicos, sino que están en decadencia. Transformaciones productivas de esta magnitud implican procesos de largo plazo, que en nuestros países suelen encontrar dificultades de financiamiento, por lo cual, puede necesitarse una política crediticia, asociada al logro de objetivos precisos.

Este hecho, sumado a la modificación de las condiciones de la actividad de cada país que implica la construcción del MERCOSUR -y los procesos de integración, en general- determina que se debe asumir la necesidad del crecimiento de la productividad, base central de una competitividad genuina, en forma paralela a una reconversión productiva. Esta transformación necesariamente implica que en cada uno de los países habrá sectores económicos que decaerán, simultáneamente con otros que tendrán crecimiento.

Lograr estos objetivos no es posible sin nuevas inversiones. Estas deben abarcar al conjunto de la economía e incluir el sector público y el privado. A pesar de que el sector público se ha contraído en la región, existen empresas públicas eficientes que son fundamentales para la mejora de la infraestructura básica. En éstas y en todo el sector privado, es necesario que se produzcan inversiones nuevas orientadas a mejorar el perfil productivo y la productividad, base genuina para mejorar la competitividad y la generación de empleos, dentro del concepto de Desarrollo Sustentable. Esto implica necesariamente la renovación tecnológica. Son necesarios una política de desarrollo científico-tecnológico y la complementación productiva y tecnológica a nivel de la región. La inversión y la generación de las condiciones para que la misma se realice son, entonces, requisitos imprescindibles de una política de promoción de empleos. En este último aspecto podrían otorgarse estímulos a las empresas que generen empleos.

Se requieren innovaciones sociales para que las mejoras tecnológicamente inducidas en la productividad se traduzcan en mayor cantidad de empleos. Un objetivo de las políticas públicas debe ser inducir la creación de "una sociedad activa", en la cual todos sus miembros estén preparados para realizar un aporte útil a la vida económica y social del conjunto. Las nuevas tecnologías podrían contribuir a la realización de este objetivo.

Los países del MERCOSUR necesitan una mayor asistencia de los países altamente industrializados en materia de cooperación tecnológica y transferencia de conocimientos, para que se pueda aumentar el capital humano y la infraestructura social, y así participar en un equilibrado desarrollo económico mundial.

## **2. Necesidad de asegurar los equilibrios macroeconómicos básicos y la seguridad y certeza jurídicas**

Generar condiciones para que se verifique un aumento de la inversión, particularmente en el sector privado, implica generar un clima propicio. Solo en determinadas condiciones el inversor privado decide realizar inversiones. Forman parte de estas condiciones, la existencia de equilibrios macroeconómicos en las variables centrales, seguridad y certeza jurídicas, así como la estabilidad de las reglas de juego, nacional y regional. En cuanto a este último aspecto, es importante que el MERCOSUR profundice el nivel de los acuerdos y que éstos sean respetados por todos los países miembros. Un régimen de consultas entre los países miembros, previo a la adopción de medidas que pueden afectar las corrientes comerciales y de inversión, puede ser un mecanismo que evite divergencias y aumente la estabilidad económica y sus reglas en cada uno de los países.

Desde el inicio del proceso de integración ha resultado claro que en las corrientes comerciales y de inversión influyen no solamente los aspectos directamente comerciales, que son la parte central de los acuerdos actuales. Variables financieras y políticas de promoción de diverso tipo, influyen en la radicación de capitales en cada país y en las corrientes comerciales internas y externas. Debería aumentarse el ahorro público y privado dando igual tratamiento al inversor nacional y extranjero. Asimismo desarrollar esfuerzos para reducir la carga tributaria y hacerla compatible con la competencia globalizada.

Sin limitar las soberanías nacionales más de lo que se deduce de los acuerdos,

se constata que decisiones nacionales en aspectos no comerciales cambian reglas de juego y pueden afectar intereses de los otros países, generando inestabilidad en el proceso de integración. De ahí que profundizar los acuerdos, respetar las decisiones adoptadas y generar ámbitos de consulta y diálogo toda vez que un país adopte decisiones nacionales que pueden afectar directa o indirectamente las reglas de juego, puede ser una importante contribución al proceso de integración.

Para dar mayor seguridad a los acuerdos las medidas adoptadas por los países en forma individual -que alteren directa o indirectamente los acuerdos existentes- deberían ser objeto de consulta entre los gobiernos y con los sectores privados (presentes en el I-CES) y entre los aspectos a considerar debe incluirse su impacto en los mercados de trabajo.

#### **4. Necesidad de priorizar la educación y la formación profesional**

En el momento de transformación comercial, productiva, tecnológica que vivimos lo normal es enfrentar problemas nuevos. De ahí que cumplir cada función exija, actualmente, más que un cúmulo de conocimientos, ser creativo y tener capacidad de enfrentar situaciones no previstas.

La educación y formación deben ser consideradas como factores de promoción social y realización personal. Es necesario un sistema educativo orientado a la formación de capacidades más que a la transmisión de conocimiento concretos, aunque éstos son imprescindibles. Es preciso fomentar y actualizar los sistemas educativos primarios y básicos para superar el analfabetismo que todavía existe en el MERCOSUR, así como los niveles medios y universitarios públicos. También deberán establecerse políticas públicas que contemplen los sistemas privados, incluida la formación a nivel de la empresa.

Esta no es una exigencia exclusiva del ámbito oficial sino también del sector privado, incluidas las empresas. Es necesario que las empresas tengan en cuenta la importancia de la formación profesional de sus trabajadores, para lo cual son necesarios incentivos de la política educativa. La elaboración de programas específicos de formación y recalificación profesional debe tener en cuenta los estudios y diagnósticos sectoriales que están siendo promovidos desde los organismos competentes del MERCOSUR.

Por otro lado, la reconversión económica y la introducción de nuevas tecnologías plantean una problemática especial, la necesidad de trabajadores con nuevas capacidades. Esto significa que es necesaria la formación profesional para que desempeñen las nuevas funciones y la capacitación de los trabajadores de los sectores en decadencia, a fin de prepararlos para ocupar una nueva actividad en los sectores en los que el crecimiento crea puestos de trabajo. La capacitación también debería abarcar a los mandos medios, gerenciales y de dirección.

Esta tarea debe ser asumida por la educación pública y la privada y organismos bipartitos o tripartitos que, con participación directa de representantes de Organizaciones de empresarios y trabajadores, pueden jugar un importante papel en la definición de las orientaciones y los incentivos.

También se necesitan, en este terreno, políticas de ayuda al desempleo, teniendo especialmente en cuenta la importancia de la capacitación para la reinserción laboral, así como promover los sistemas de información relativos a la demanda y oferta de trabajo, los sistemas de formación y los ser vicios de colocación.

## **5. Necesidad de políticas de salud y seguridad social**

La salud y la seguridad social deberán ser consistentes con las políticas de promoción de empleo y en su desarrollo deberán alentarse la cooperación de los actores sociales. En cuanto a la protección de la salud y la seguridad en el trabajo serán establecidas a través de políticas laborales públicas así como de negociaciones colectivas.

## **6. Necesidad de atender a sectores y grupos específicos**

Aunque para promover la generación de empleos hay una problemática general que afecta al conjunto de la economía, existe, también una problemática específica de sectores concretos, que requiere políticas específicas. Estas políticas exigen un análisis de la realidad desagregada en función de diferentes criterios. A continuación se analizarán algunos de estos desgloses.

### **6.1. Los sectores económicos**



La reconversión productiva determina crecimiento de unos sectores y decadencia de otros. Esto exige la elaboración de políticas específicas que faciliten el tránsito de capitales y trabajadores de unos sectores a otros, de forma de minimizar el costo de las empresas y los trabajadores de los sectores en declive y promover el crecimiento de los sectores con mayores Oportunidades competitivas, preparando a los trabajadores en las habilidades requeridas por estos sectores.

Es necesario aunar esfuerzos de los cuatro países para incrementar el flujo turístico intrarregional, atrayendo turistas de otras procedencias, brindando facilidades en el transporte, hospedaje y recreación, creando, por ejemplo, el MERCOSURPASS para mayor confort y economía de los participantes.

Debería tenerse un cuidado especial en que estos sistemas de promoción no impliquen la vuelta a un sistema de promoción sin límites y sin tiempo, como el existente en décadas pasadas, propio del modelo sustitutivo en crisis. Es necesario que todos los incentivos estén limitados en el tiempo y condicionados al logro de objetivos concretos. El control de estas condiciones es un gran desafío de los Estados, que podrían recurrir a figuras novedosas, aplicadas ya en varios países, en las que se combinan funciones públicas con el régimen legal privado.

## **6.2. Las pequeñas y medianas empresas**

Aunque los problemas generales analizados en los puntos anteriores afectan a todas las empresas, lo hacen en forma diferente según el tamaño de las mismas. A su vez la generación de empleo en las empresas grandes y en las pequeñas, además de un marco de estabilidad macroeconómica común, requiere políticas específicas. Debe tenerse en cuenta que las grandes empresas tienen mayores niveles de productividad, disponen de un superior capital para renovar sus equipos y pueden enfrentar, con mejores posibilidades, una expansión internacional, que amplíe la limitación de los mercados internos.

Las pequeñas y medianas empresas (PYMES), en cambio, tienen menores posibilidades de afirmarse en el mercado, lo que explica el hecho que al mismo tiempo que son muchas las que se crean, también son muchas las que desaparecen. Sin embargo, el capital necesario para generar puestos de trabajo en PYMES es muy inferior al necesario en una gran empresa. En condiciones en que el empleo público se contrae en todos los países del MERCOSUR (salvo Paraguay) y la industria manufacturera expulsa trabajadores, el empleo en las PYMES



crece su participación en la estructura de empleo, ocupando a mayor cantidad de trabajadores.

Considerando la escasez de capital existente en todos los países, la promoción de PYMES y las políticas orientadas al crecimiento de su productividad, a través de su mayor eficiencia, y de su vínculo al sector dinámico de la economía, puede ser una importante contribución a la generación de puestos de trabajo. Sistemas de créditos promocionales pueden permitir que mejoren su equipamiento. Políticas de asistencia técnica y sistemas de capacitación (algunos ya existentes en varios países), pueden contribuir a su funcionamiento más eficiente, todo lo cual contribuye al crecimiento de su productividad y a su afirmación en los mercados.

Los países del MERCOSUR deben priorizar nuevas inversiones que tengan efecto multiplicador sobre el nivel de empleo. La pequeña empresa rural, por sus fuertes componentes socioeconómicos debe ser apoyada para evitar el desempleo y la despoblación rural.

### **6.3. Grupos poblacionales especialmente afectados**

El desempleo, la dificultad de inserción laboral y de movilidad de un sector a otro no son iguales para los distintos grupos poblacionales.

Existen estudios que muestran con claridad la mayor dificultad de los jóvenes, las mujeres y los discapacitados de insertarse y mantenerse en el mercado laboral lo que determina que sus tasas de desocupación específicas sean superiores a la media de la población.

Son necesarias políticas específicamente dirigidas a mejorar su inserción laboral para atenuar su situación. Debe tenerse cuidado que las mismas no perjudiquen el de otro sector social, ni se utilicen con otros fines. También son necesarios programas específicos para ocupar trabajadores de poca calificación, por ejemplo, en la construcción vial, en infraestructura, saneamiento básico, servicios con aplicación de mano de obra intensiva, etc.

Trabajadores de edad avanzada y de poca calificación, seguramente

tendrán dificultades crecientes de encontrar trabajo, problema que se agravará dado que algunos sistemas de seguridad social amplían la edad laboral necesaria para acceder a los derechos jubilatorios. También este sector necesita políticas específicas de recalificación para facilitar su tránsito laboral hacia nuevas profesiones más requeridas.

Es necesaria también la coordinación de actividades relativas a corrientes migratorias por medio de un diálogo efectivo entre los países emisores y receptores de migraciones

#### **6.4. Las regiones sumergidas**

Cada uno de los países del MERCOSUR tiene heterogeneidades regionales internas. Es decir regiones de mayor y de menor desarrollo económico y social relativo. En general las variables económicas y sociales tienen un rango inferior en las regiones de menor desarrollo relativo. La no atención de esta problemática puede derivar en el vaciamiento de regiones al trasladarse la población hacia regiones con mayores oportunidades laborales.

Es necesaria la atención de estas problemáticas regionales y elaborar políticas de promoción de actividades económicas en regiones de menor desarrollo relativo, de forma de contribuir a una mayor homogeneidad nacional y del conjunto del MERCOSUR.

Mientras no se llegue a articular una política común del MERCOSUR de promoción de regiones de menor desarrollo relativo, deberán articularse reglas comunes que hagan que las regiones postergadas de distintos o de los mismos países no compitan entre sí mediante el ofrecimiento de estímulos fiscales o financieros a la radicación de inversión extranjera directa, que beneficiará a ésta en desmedro del empleo global en el espacio económico MERCOSUR.

Hay que tener en cuenta que las nuevas tecnologías también ofrecen la posibilidad de desarrollar actividades económicas más descentralizadas, al reducir los costos de información y comunicación. Este hecho debería ser tenido en cuenta en el diseño de políticas de desarrollo regional.

Se deben diseñar políticas que alienten la creación de "racimos" de



actividades competitivas (clusters) que permitan desarrollar y aprovechar las diversidades regionales del MERCOSUR.

## **7. Necesidad de fortalecer la Inspección del Trabajo**

El cumplimiento de las normas laborales y la lucha contra el fraude laboral son requisitos irrenunciables de todo estado de Derecho que demanda la corresponsabilidad de los empleadores, los sindicatos y los gobiernos.

Los gobiernos deberán comprometerse a fortalecer las Inspecciones de Trabajo, dotándolas con el personal calificado así como los recursos materiales necesarios para asumir sus cometidos.

## **8. Necesidad de uniformizar las estadísticas y actualizar el análisis de los mercados laborales**

Las estadísticas laborales de los distintos países no son elaboradas con criterios comunes por lo que la comparación entre los mismos y su agregación tiene dificultades. Es necesario ratificar la necesidad ya constatada en otras instancias del MERCOSUR de uniformizar las definiciones y las estadísticas.

Asimismo se ratifica la necesidad de realizar un análisis permanente de los mercados laborales de los países del MERCOSUR, para mantener actualizado y profundizar el estudio de los problemas laborales. En este sentido, el Observatorio de Mercado de Trabajo que se está implementando a nivel regional constituye una de las vías para lograr este objetivo.

La creación del referido Observatorio puede ser un instrumento importante para la atención y búsqueda de solución a los problemas del desempleo y para la implementación de políticas de generación de empleo, sea a niveles sectoriales, sea a niveles regionales.

## **9. Desarrollo con justicia social**

Anteriormente se mencionaron algunas situaciones de desequilibrios sectoriales, regionales, poblacionales, pero referidas básicamente a la problemática del empleo. Sin embargo no debe limitarse a ese aspecto. La estabilidad económica, que requiere el proceso de crecimiento, de inversión y la generación de empleo necesitan también equilibrios sociales, es decir, desarrollo con justicia social. Difícilmente sea estable un proceso que los sectores sociales no perciban como justo por implicar elevado nivel de desigualdad social.

El desarrollo con justicia social es un requisito para la estabilidad general que exige la construcción de un nuevo modelo de desarrollo que haga más competitiva las producciones nacionales, que permitan su modernización tecnológica, su expansión a los mercados externos y generen empleo.

Por otro lado no debe perderse de vista que una parte importante de la producción nacional es destinada a los mercados internos. En momentos en que se produce un crecimiento en la competitividad, un crecimiento de los mercados internos puede ser una contribución a la expansión de la actividad económica.

#### **10. Profundización del tema**

Teniendo en cuenta que la cuestión del empleo involucra una compleja gama de áreas y definiciones micro y macroestructurales, así como decisiones de políticas de mayor ámbito, es importante destacar, que la presente Recomendación plantea cuestiones preliminares y básicas para la profundización del debate, constituyendo una primera aproximación del FCES en la consideración por iniciativa propia de esta temática de tanta actualidad y trascendencia.

En virtud de ello, se sugiere que el GMC convoque a una reunión conjunta con representantes del FCES y los Coordinadores del SGT10 (Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social) así como a los principales ámbitos de tratamiento directo e indirecto de la cuestión del empleo.