



Memoria

Reunión Tripartita Centroamérica, Panamá y República Dominicana

Hacia un crecimiento inclusivo con más y mejores empleos

San José, Costa Rica

Jueves 21 y viernes 22 de abril de 2016



CONTENIDO

SIGLAS	1
RESUMEN EJECUTIVO	2
INTRODUCCIÓN	4
TEMA 1	6
Crecimiento sostenido, inclusivo y sostenible con más y mejores empleos: visión general y el papel de las políticas de desarrollo productivo	6
La visión de los actores sociales sobre las PDP	9
TEMA 2	13
Pequeñas empresas, grandes brechas: ¿Cómo fomentar entornos propicios para empresas sostenibles y trabajo decente?	13
La visión de los Ministerios de Economía	15
TEMA 3	18
El futuro del trabajo y los retos de la justicia social para el crecimiento inclusivo y el empleo productivo	18
La visión de los Institutos de Formación Profesional	20
TEMA 4	23
Principales desafíos del diálogo social para la promoción del crecimiento inclusivo con más y mejores empleos y el respeto y promoción de los derechos laborales y el trabajo decente	23
La Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte de América Central	23
Diálogo social, crecimiento inclusivo y empleo decente	24
La visión de los sectores Empleador y Trabajador sobre el diálogo social	28



SIGLAS

CINTERFOR	Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional
COHEP	Consejo Hondureño de la Empresa Privada
CSA	Confederación Sindical de Trabajadores y Trabajadoras de las Américas
ENEDP	Estrategia Nacional de Empleo y Desarrollo Productivo
FEDEPRICAP	Federación de Entidades Privadas de Centroamérica, Panamá y República Dominicana
IFP	Institutos de Formación Profesional
INA	Instituto Nacional de Aprendizaje
INFOTEP	Instituto de Formación Profesional
INSAFORP	Instituto Salvadoreño de Formación Profesional
MEIC	Ministerio de Economía, Industria y Comercio
MTSS	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
MYPE	Micro y Pequeñas Empresas
OIT	Oficina Internacional del Trabajo
OIT	Organización Internacional del Trabajo
PDP	Política de Desarrollo Productivo
PTP	Política de Transformación Productiva
RedIFP	Red de Institutos Nacionales de Formación Profesional
SENAI	Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial
SIECA	Secretaría de Integración Económica Centroamericana
TIC	Tecnologías de Información y Comunicación



RESUMEN EJECUTIVO

La Reunión Tripartita Centroamérica, Panamá y República Dominicana “Hacia un crecimiento inclusivo con más y mejores empleos” realizada en la ciudad de San José, Costa Rica, los días 21 y 22 de abril de 2016, constituyó un valioso espacio para el análisis de los obstáculos y desafíos que enfrentan los países mencionados en materia de crecimiento económico y generación de empleo productivo y trabajo decente. Los representantes de los Gobiernos y de los sectores Empleador y Trabajador, con apoyo técnico de la OIT, compartieron sus visiones en torno a los elementos que deben considerarse en la construcción de una propuesta sobre crecimiento inclusivo con más y mejores empleos.

A continuación se sintetizan las principales conclusiones y recomendaciones derivadas de este encuentro.

Conclusiones:

- 1) Para alcanzar los Objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y superar los problemas estructurales de los modelos económicos y sociales de los países de la región, existe un consenso en que las Políticas de Desarrollo Productivo (PDP) constituyen una herramienta clave para promover el crecimiento económico y la diversificación de la matriz productiva.
- 2) La transformación productiva a partir de las PDP requiere de la complementariedad y el alineamiento con otras políticas públicas y privadas, en los ámbitos macroeconómico, sectorial/regional y empresarial. Esta articulación de políticas públicas orientadas a la producción con otras políticas económicas y sociales es requisito indispensable para lograr impactos en la reducción de la pobreza, las desigualdades de ingreso y la exclusión social.
- 3) Los actores sociales coinciden en que existe poco conocimiento en la región sobre las potencialidades de las PDP para generar empleo decente, por lo que se requiere mayor capacitación y difusión de los beneficios que pueden derivarse de su adopción.
- 4) La caracterización de las PDP – explícitas o implícitas – imperantes en cada uno de los países, con sus ventajas y debilidades, permitiría formular propuestas concretas que partan de las capacidades y condiciones existentes, aumentando así su viabilidad política, técnica y financiera.
- 5) El diálogo social tripartito es considerado una herramienta para lograr una visión compartida del modelo de desarrollo de los países, pero se requiere la revisión y el replanteamiento de las condiciones, los espacios y los mecanismos existentes, ya que han mostrado limitaciones para lograr la materialización de los acuerdos adoptados.



- 6) Finalmente, se considera que los países enfrentan limitaciones y obstáculos en materia de capacidades políticas, técnicas y financieras de las instituciones públicas de los países para diseñar e implementar las políticas públicas. En este sentido, es imprescindible que los procesos de ejecución de las políticas se desarrollen paralelamente a procesos de fortalecimiento de capacidades institucionales.
- 7) EL problema del crecimiento inclusivo con más y mejores empleos no radica solo en el diseño y la escogencia de una política pública, sino también en la identificación de los recursos y las capacidades institucionales existentes para implementar la política.

Recomendaciones:

- I. Para lograr los efectos transformadores de las PDP es indispensable crear la institucionalidad y los mecanismos de gestión y coordinación que garanticen el diálogo social y la construcción de una visión compartida sobre el modelo de desarrollo deseado, tanto a nivel nacional como regional.
- II. Elaborar estudios de línea de base por país que permita establecer los puntos de partida para el diseño de las PDP.
- III. Apoyar a las micro y pequeñas empresas (MYPE) para aumentar su productividad, competitividad y formalización, de manera que puedan generar empleos de calidad. Este sector, junto con los trabajadores por cuenta propia, concentran alrededor del 85% de la fuerza laboral de la región.
- IV. Promover el emprendedurismo orientado a la innovación, la generación de valor agregado en las cadenas de producción y la incursión de industrias de mayor productividad, tales como las economías creativas y del conocimiento.
- V. Promover reformas a los sistemas educativos y de formación profesional para aumentar su cobertura y calidad. Las políticas de educación técnica y formación profesional deben alinearse con las políticas de desarrollo productivo, de manera a responder a las necesidades del sistema productivo.
- VI. Adoptar un marco nacional de cualificación de la formación profesional que sirva de base para la homologación de competencias laborales a nivel regional y fortalecer las capacidades institucionales para responder a las necesidades y demandas del sistema productivo.
- VII. Promover la transversalidad del enfoque de género e inclusión social, de manera que las políticas tomen en consideración las particularidades y necesidades de poblaciones en condición de vulnerabilidad, tales como las mujeres, migrantes, jóvenes y personas con discapacidad.



INTRODUCCIÓN

La primera década del siglo XXI representó para América Latina y el Caribe un periodo de importantes avances económicos y sociales, sin embargo, a partir de 2013 los países de la región empezaron a mostrar signos de desaceleración del crecimiento, lo cual amenaza con debilitar los progresos en materia social y laboral alcanzados hasta el momento.

A diferencia de la crisis económica y financiera de 2008 y 2009, el actual ciclo de desaceleración está exigiendo de los Gobiernos una respuesta más estructural y de largo plazo, que incluya el abordaje de problemas de larga data, tales como la insuficiente diversificación productiva, las brechas de productividad entre y al interior de los países, la alta incidencia de la informalidad y la pobreza, los déficits de aplicación de los derechos laborales y la herencia histórica de alta desigualdad y exclusión.

El modelo de crecimiento económico y social predominante en la región se ha caracterizado por la alta volatilidad, la insuficiente inclusión económica y social, la poca tracción en los mercados de trabajo, y los deficientes resultados ambientales. En este sentido, dicho modelo plantea grandes desafíos para alcanzar las metas del Objetivo 8 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: *“Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos”*.

La Reunión Tripartita Centroamérica, Panamá y República Dominicana “Hacia un crecimiento inclusivo con más y mejores empleos” realizada en San José, Costa Rica, los días 21 y 22 de abril de 2016, convocó a representantes de los Gobiernos y de los sectores Empleador y Trabajador de los países de la región, así como a expertos de la OIT e internacionales y a los Presidentes y/o Directores Ejecutivos de los Institutos de Formación Profesional de la región, con el propósito de iniciar el proceso de elaboración de una propuesta regional sobre crecimiento inclusivo con más y mejores empleos.

Los objetivos de la reunión fueron los siguientes:

- a) Identificar los obstáculos para promover el crecimiento sostenido, inclusivo y sostenible con generación de empleo productivo y trabajo decente.
- b) Generar propuestas viables y efectivas para promover los cambios requeridos en los países.
- c) Analizar los aspectos y obstáculos institucionales y en materia de gobernanza, diálogo social y cumplimiento de la normativa laboral para que las políticas necesarias se ubiquen como ejes de largo plazo en las políticas de Estado.

El análisis y las propuestas del encuentro giraron en torno a 4 temas principales: a) la visión general y el papel de las políticas de desarrollo productivo en el contexto subregional; b) el fomento de entornos propicios para empresas sostenibles y trabajo decente, principalmente para las micro y pequeñas empresas; c) el futuro del trabajo y los retos en materia de formación



profesional; y d) los desafíos del diálogo social para promover el crecimiento inclusivo con más y mejores empleos y el respeto y promoción de los derechos laborales y el trabajo decente.

Durante la inauguración de la reunión, el Presidente de la República de Costa Rica, Luis Guillermo Solís Rivera, destacó la importancia de garantizar *“los equilibrios democráticos”*, de manera que las necesidades de modernización y flexibilización de los sistemas productivos se realicen en un marco de respeto a los derechos de los sectores involucrados. En este sentido, algunos temas que deben ser incluidos en este proceso de búsqueda de *“balances democráticos”* son: los modelos de educación y formación profesional; el abordaje de las diferentes manifestaciones y efectos de la informalidad; el rol de las organizaciones sociales frente a las nuevas formas de organización del trabajo y la producción; y el impacto de los fenómenos migratorios en los sistemas productivos, los mercados laborales y los regímenes de protección social. En este sentido, el tripartismo y el diálogo social son factores importantes para garantizar estos equilibrios.

Por su parte, el Director General de la OIT, Guy Ryder, destacó los desafíos que debe afrontar Centroamérica y República Dominicana en materia de reducción de la pobreza; desempleo, especialmente en la población joven y las mujeres; y la formalización de la economía; son problemas que ponen en riesgo la cohesión social y las perspectivas futuras de desarrollo en la región. Seis de cada diez empleos están en la economía informal. La formalización de la informalidad es una prioridad que puede reunir los intereses y esfuerzos de los actores tripartitos. El tripartismo, con organizaciones de trabajadores y empleadores fuertes e independientes, es fundamental para un diálogo social productivo.

Igualmente resaltó que la presente reunión está estrechamente relacionada con la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible. Esta agenda es una carta de navegación para la transformación social y que tiene entre sus objetivos promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible y el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos. En este sentido, la presente reunión tripartita puede representar el inicio de un proceso de elaboración de una propuesta regional alineada con el ODS número 8 de la Agenda 2030.

El presente documento resume las principales ponencias expuestas durante la Reunión Tripartita Centroamérica, Panamá y República Dominicana *“Hacia un crecimiento inclusivo con más y mejores empleos”*, y sistematiza las discusiones, los comentarios y las propuestas generados por los participantes durante el encuentro, los cuales constituyen importantes insumos para alimentar la construcción de agendas nacionales y regionales en materia de políticas públicas orientadas al desarrollo sostenible de los países.



TEMA 1

Crecimiento sostenido, inclusivo y sostenible con más y mejores empleos: visión general y el papel de las políticas de desarrollo productivo

José Manuel Salazar-Xirinachs¹

El concepto de “*crecimiento inclusivo*”, en concordancia con el objetivo 8 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, implica las siguientes características: a) un crecimiento sostenido por décadas; b) una amplia y diversificada base en términos de los sectores económicos; c) la creación de empleos productivos que respetan los derechos de los trabajadores; d) la reducción de la pobreza; e) la disminución de la desigualdad de ingresos; f) el mejoramiento del acceso a la educación y la salud; g) el acceso a la seguridad social para toda la población; y h) el respeto al medio ambiente.

Si se analiza el desempeño de los países de América Latina a la luz de estas características, en términos generales se encuentra que los modelos económicos adoptados por la región a partir de la crisis de la década de los ochenta, muestran el siguiente panorama:

- 1) gran volatilidad en su crecimiento económico;
- 2) poca diversificación de la estructura productiva, particularmente una alta concentración de las exportaciones de productos primarios, grandes brechas de productividad² y tecnológicas, así como predominio de empresas pequeñas y trabajadores por cuenta propia, con escasa presencia de empresas medianas y grandes³;
- 3) limitadas capacidades para generar empleo de calidad y trabajo decente, imperando la alta informalidad⁴;
- 4) estancamiento en la reducción de la pobreza y en la reducción de la desigualdad de ingresos⁵;
- 5) grandes deficiencias en materia de formación de capital humano; y
- 6) persistentes brechas de cobertura de la protección social.

¹ Resumen de la ponencia “Hacia un crecimiento inclusivo con más y mejores empleos: el papel de las Políticas de Desarrollo Productivo” presentada el 21 de abril de 2016 por José Manuel Salazar-Xirinachs, Director de la OIT para América Latina y el Caribe. La presentación completa se encuentra en la siguiente dirección: http://www.ilo.org/sanjose/publicaciones/WCMS_483912/

² Las tasas de productividad promedio de América Latina representan entre el 50% y el 55% de las de Estados Unidos de América.

³ El 19% de la fuerza de trabajo está empleada en las empresas medianas y grandes, mientras que el 47% lo está en las MYPE y el 28% son trabajadores por cuenta propia.

⁴ La informalidad afecta alrededor del 47% de la fuerza laboral.

⁵ Con base en el coeficiente de Gini, América Latina muestra un porcentaje de desigualdad un 30% mayor al promedio mundial.



La región de Centroamérica y República Dominicana tenía en 2014 una población económicamente activa cercana a los 24.5 millones de personas, de los cuales uno de cada 4 son jóvenes entre 15 y 24 años, y registró aproximadamente a 1.4 millones de desocupados en 2014, casi la mitad conformado por jóvenes. En promedio, la tasa de desempleo juvenil se sitúa en un 13%, siendo el doble o hasta 4 veces la tasa de desempleo observada para la población adulta en su conjunto. Asimismo, uno de cada cinco jóvenes conforma el grupo de aquellos que no estudian ni trabajan, por tanto no se está observando un efectivo aprovechamiento del bono demográfico por el cual pasa la región y se prevé se agote antes de 2050. Las mujeres también se encuentran en desventaja respecto de los hombres en el mercado laboral, ya sea en términos de inserción en un empleo o la exposición al desempleo o a un empleo informal.

La calidad de los empleos es otro desafío estructural de los mercados de trabajo de la región: seis de cada diez ocupados son personas con empleo informal; se nota una fuerte correlación entre la calidad del empleo y la pobreza entre los trabajadores ocupados (uno de cada tres ocupados es pobre), y entre pobreza y desempleo (más de la mitad de los desocupados se encuentran en pobreza). Aunado a los problemas estructurales de los mercados laborales de la región, están también las brechas en materia de protección de los derechos laborales, especialmente para grupos vulnerables (migrantes, pueblos indígenas, trabajadoras domésticas, trabajadores de la economía informal, etc.) y en cuanto al diálogo social.

En este contexto, existe un consenso en cuanto a la necesidad de generar políticas que explícitamente atiendan los temas de productividad y crecimiento económico asociados a la diversificación de la matriz productiva, el desarrollo del talento humano y la promoción de actividades intensivas en conocimiento. Es de esta manera, que las Políticas de Desarrollo Productivo (PDP) se han reintegrado como una herramienta clave de la política de desarrollo económico en América Latina y el Caribe. Actualmente, el debate no se centra en la pregunta de si tener o no políticas industriales, sino más bien en cómo hacerlas y cómo lograr su efectividad en las condiciones específicas de cada país.

Las PDP son *“intervenciones deliberadas para incrementar la productividad general de la economía, o la de determinados sectores o regiones, para cambiar la composición sectorial del producto, o para incursionar en nuevas industrias o en nuevos mercados”*.

La transformación productiva a partir de las PDP implica una complementariedad de intervenciones tanto en políticas públicas como privadas, que atiendan aspectos en tres diferentes ámbitos: macroeconómico, sectorial/regional y empresarial. En este sentido, los países cuentan con una amplia gama de políticas para lograr la transformación productiva, las cuales deben adaptarse a las condiciones específicas del contexto. La toma de decisiones en torno a la combinación de políticas horizontales (aquellas que benefician a todos los sectores) y verticales (las focalizadas en ciertos sectores), y de políticas pasivas (las orientadas a cambiar el comportamiento del sector público, reducir costos públicos y mejorar la infraestructura de apoyo) y activas (que buscan cambiar el comportamiento del sector privado), pasa por valorar las potencialidades y riesgos de cada una de ellas, partiendo de las apuestas estratégicas que se tengan como país.



Igualmente, las PDP deben formularse e implementarse en concordancia con otras políticas públicas, que tradicionalmente se han mantenido en forma separada. En este sentido, las políticas macroeconómicas deben ir más allá del objetivo de estabilidad monetaria para apoyar la transformación, el empleo y el crecimiento inclusivo, para lo cual se debe redefinir los parámetros para establecer las metas de inflación y de déficit fiscal. Por su parte, las políticas comerciales exitosas son aquellas que logren complementarse con políticas a nivel de infraestructura, educación, desarrollo productivo, innovación y tecnología, finanzas, desarrollo social, entre otras. Finalmente, en cuanto a las políticas de educación y formación profesional, el mejoramiento de la cobertura, la calidad y la pertinencia de la educación y formación profesional dependen, entre otros factores, del alineamiento de ambos sistemas con el modelo productivo, así como de una estrecha cooperación y coordinación entre el sector público y el privado.

La transformación estructural de los modelos productivos implica grandes desafíos en materia institucional y de diálogo social. Uno de los requisitos indispensables es el alto grado de consenso y acuerdo social en torno a una visión compartida a nivel nacional y regional.

El principal reto radica en el modelo de gestión, el cual requiere de agencias líderes y mecanismos efectivos de coordinación, tanto entre instituciones públicas como entre el sector público y el privado.

Los países deben adoptar políticas que se ajusten a sus capacidades técnicas, operativas y políticas, así como a las instituciones que poseen, de ahí que el modelo de gestión de la política pública debe ser de *“descubrimiento y aprendizaje institucional”*. En esta nueva visión de modelo de gestión, no es posible separar las fases de diseño, ejecución y evaluación, puesto que los actores sociales deben estar en permanente interacción, evaluando y realizando correcciones en la medida en que se van implementando las soluciones (modelo recursivo de evaluación y mecanismos de corrección en tiempo real).

El diálogo social tripartito no puede concentrarse en las políticas laborales, sino que debe ampliarse al análisis de soluciones que aporten al mejoramiento de la productividad, la competitividad, el comercio internacional, los sistemas fiscales y el fomento del emprendedurismo y las MYPE, entre otros.



La visión de los actores sociales sobre las PDP⁶

Sector Gobierno:

Los Gobiernos de Costa Rica, El Salvador y Panamá compartieron sus experiencias en materia de fomento del desarrollo productivo y el crecimiento económico, las cuales constituyen ejemplos de políticas que se pueden adoptar en la región para promover el crecimiento inclusivo con generación de empleo de calidad.

- a) Costa Rica: la Estrategia Nacional de Empleo y Desarrollo Productivo (ENEDP)⁷ adoptado en 2014, y coordinada en conjunto entre el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) y el Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC), tiene como objetivo principal *“ampliar las oportunidades para que las mujeres y los hombres consigan un trabajo decente y productivo, por medio de un esfuerzo combinado de la política económica y social, y de los sectores público y privado, que fomente el crecimiento inclusivo y la reducción de la pobreza y la desigualdad”*. La ENEDP ha permitido implementar políticas paulatinas para mejorar la productividad y la formalización de las empresas, sin detrimento de los derechos laborales, sin embargo, se formuló en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, por lo tanto, no tiene una visión de largo plazo. Actualmente, el Gobierno está impulsando la formulación de una PDP de largo plazo (al año 2050), la cual se espera construir en forma inclusiva.
- b) En el caso de Panamá, el Gobierno ha implementado un conjunto de acciones prácticas para atender a los sectores que están siendo excluidos de los beneficios del crecimiento económico que experimenta el país. Entre dichas medidas se encuentran: el ajuste de la oferta educativa y de formación técnica a las necesidades del mercado; el fortalecimiento de los programas de orientación vocacional para jóvenes; la implementación del Programa Barrio Seguro, enfocado en jóvenes de 18 a 24 años en condición de vulnerabilidad, que no estudian ni trabajan; la formalización de los trabajadores migrantes; y la revisión de la política de salarios mínimos, entre otras medidas.
- c) En el caso de El Salvador, desde 2013 se está implementando la Política de Transformación Productiva (PTP), la cual *“propone acciones concretas de corto y*

⁶ La ponencia del Director Regional de OIT fue analizada por un panel moderado por Edna Camacho (Academia de Centroamérica) y que contó con la participación de Víctor Báez (representante de la CSA); Welmer Ramos (Ministro de Economía de Costa Rica); Luis Ernesto Carles (Presidente del Consejo de Ministros de Centroamérica y Ministro de Trabajo y Desarrollo Laboral de Panamá); Oscar Cabrera (Presidente del Banco Central de El Salvador); Ronald Jiménez (Representante FEDEPRICAP).

⁷ Ver documento completo en la siguiente dirección:

<http://www.meic.go.cr/documentos/d3yp328dv/EstrategiaNacEmpleoProd.pdf>



*mediano plazo para eliminar las restricciones que impiden un óptimo desenvolvimiento de los sectores productivos en la economía.*⁸ Esta política, que tiene una visión de largo plazo (25 años), tiene como una de sus metas la diversificación productiva, mediante el tránsito de servicios de baja productividad a actividades de agroindustria y exportaciones de manufactura que permitan un crecimiento más acelerado de la economía. La implementación de la PTP requiere políticas públicas paralelas para minimizar la vulnerabilidad de ciertos sectores excluidos del sistema productivo. Además, para su implementación efectiva se necesita de un acuerdo nacional donde se coloque el tema del pleno empleo como centro de la política económica y monetaria del país.

Sector Trabajador:

La Plataforma de Desarrollo de las Américas (PLADA)⁹, construida por la Confederación Sindical de Trabajadores y Trabajadoras de las Américas (CSA), incluye como uno de los temas clave las asimetrías sociales, y la injusticia social que se genera a partir de la actual relación entre Estado – Mercado – Sociedad, de ahí que la noción de “*crecimiento inclusivo*” constituye una de las prioridades del sector sindical en la región. Si bien están de acuerdo con la promoción de las PDP enfocadas en el crecimiento inclusivo, consideran que existen algunos aspectos que deben tomarse en consideración:

- a) La incorporación del tema de emprendedurismo en los programas de educación formal deben ir paralelos a la promoción de los derechos laborales, no solo tomando en cuenta que la mayoría de los estudiantes serán trabajadores en relación de subordinación, sino también porque los derechos laborales deben formar parte del marco de construcción de los derechos y deberes de la ciudadanía.
- b) En materia de formación profesional, ésta debe enfocarse en la creación de igualdad de oportunidades, de ahí que la formación en aspectos técnicos debe ser complementada con la formación en derechos laborales.
- c) Uno de los ejes de las PDP se relaciona con la reducción de costos por parte del Estado, por lo que el tema de empleo público resulta significativo. Al respecto, el sector sindical considera que existe una carencia de regulación que elimine las diferencias salariales tanto al interior del sector público como con respecto al sector privado. En este tema

⁸ Los documentos asociados a la Política de Transformación Productiva de El Salvador está disponible en la siguiente dirección: <http://redibacen.bcr.gob.sv/?art=1045>

⁹ Ver documento completo en: <http://www.csa-csi.org/Include/ElectosFileStreaming.asp?FileId=124>



también se presentan muchos retos en cuanto a brechas de género a nivel de acceso al empleo y de salarios.

- d) Una evaluación del proceso de integración comercial a partir del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y Centroamérica y República Dominicana permitiría identificar los efectos que ha tenido dicho proceso en la diversificación productiva y el crecimiento económico, por lo que constituiría un insumo muy valioso para la formulación de las PDP.
- e) La atención de los problemas derivados de la economía informal, principalmente la adopción de mecanismos para atender las dificultades de las micro y pequeñas empresas para cumplir con la legislación laboral, son muy relevantes. Sin embargo, debe también analizarse las estrategias que utilizan algunas empresas, en especial las transnacionales, para ocultar la existencia de trabajo no decente a lo largo de sus cadenas de suministro y producción. Además, el sector sindical considera que es importante defender el concepto de “informalidad” para que no se asocie con “ilicitud”, pues las políticas deberían apoyar a los trabajadores informales para que puedan acceder a mejores condiciones, y no para “sancionarlos” o “perseguirlos”.
- f) El diálogo social es un instrumento fundamental para el desarrollo de los países, sin embargo, deberían implementarse mecanismos de evaluación para determinar su efectividad, pues el diálogo social es relevante en la medida en que se generen resultados concretos y positivos. Por ejemplo, el aumento de la productividad no ha implicado un aumento en los salarios de los trabajadores, lo que desincentiva el diálogo y desanima la participación. También es necesario lograr más representatividad de los espacios de diálogo para lograr acuerdos más viables.

Sector Empleador:

La adopción regional de acuerdos en materia productiva requiere de la formulación de lineamientos que tomen en cuenta las condiciones políticas, económicas y sociales de cada país. En este sentido, el sector empleador propone considerar los siguientes aspectos en la formulación de dichos lineamientos:

- a) Las políticas de incentivo a micro y pequeñas empresas (MYPE) deberían modificarse para que logren potenciar efectivamente su crecimiento, para que logren dar el salto hacia empresas de mayor tamaño y capacidad productiva. En este sentido, la banca de desarrollo y los esquemas de financiamiento para este sector deben alinearse con el objetivo de lograr su crecimiento, lo cual no es siempre claro en las iniciativas existentes en la región.



- b) La estructura productiva de los países se caracteriza por la falta de innovación en los diferentes sectores, agravado por los desequilibrios de oferta y demanda en el mercado laboral. El alineamiento del sistema educativo y de formación profesional con las políticas productivas debería incluir, al menos, la revisión y mejoramiento de la oferta de los IFP, incluyendo la modalidad de formación dual; la incorporación del enfoque de emprendedurismo en la educación formal, que contemple tanto los derechos como las obligaciones laborales; así como la universalización del inglés y la informática, el multilingüismo y las matemáticas básicas.
- c) En cuanto a la informalidad, las organizaciones de empleadores promueven la formalización de las empresas, así como el cumplimiento de la legislación por parte de las mismas, tanto en materia fiscal como laboral, ya que consideran que las empresas que operan en la informalidad constituyen competencia desleal para aquellas que sí cumplen con los requerimientos de ley.
- d) Seguir promoviendo los espacios de diálogo social tripartito, donde es fundamental lograr acuerdos para flexibilizar las normas a fin de adecuarlas a la realidad y a los desafíos de la competitividad, sin que ello signifique desmejoramiento ni desprotección de los trabajadores.

A modo de conclusión, los actores sociales coinciden en que existe poco conocimiento en la región sobre las potencialidades de las PDP para generar empleo decente, por lo que se requiere mayor capacitación y difusión de los beneficios que pueden derivarse de su adopción. Además, para lograr los efectos transformadores de las PDP es indispensable crear la institucionalidad y los mecanismos de coordinación que garanticen el diálogo social y la construcción de una visión compartida sobre el modelo de desarrollo deseado.



TEMA 2

Pequeñas empresas, grandes brechas: ¿Cómo fomentar entornos propicios para empresas sostenibles y trabajo decente?

Juan Chacaltana¹⁰

Durante la primera década del siglo XXI, la región de América Latina y el Caribe registró un importante crecimiento económico, sin embargo, sus efectos sobre la reducción de la pobreza y la informalidad han sido limitados.

Uno de los factores que ha frenado el crecimiento de la productividad y de la calidad del empleo en la región es el predominio de estructuras productivas muy pequeñas, de baja productividad y que concentran una elevada proporción del empleo.

El predominio de MYPE y de trabajadores por cuenta propia (representan el 75% de la fuerza laboral) es un factor importante de la alta informalidad que caracteriza a la región, y que en el ámbito laboral se traduce en brechas de calidad del empleo, de ingresos, de productividad, educativas, de cobertura de la seguridad social, de grado de sindicalización, entre otras, con respecto a las empresas medianas y grandes.

Es importante distinguir entre la informalidad empresarial y la informalidad laboral, ya que la primera se asocia con el nivel de registro de la unidad productiva mientras que la segunda con las condiciones laborales de los trabajadores.

En los países de la región, las estrategias para promover la formalidad de las MYPE se han enfocado en cuatro áreas:

- a) políticas de incremento de la productividad (acceso a mercados, financiamiento, tecnología; así como la promoción de esquemas de integración productiva, asociatividad y desarrollo económico social);
- b) políticas de revisión o adaptación de normas, regulaciones o procedimientos (simplificación de trámites, regímenes diferenciados a nivel tributario o laboral);
- c) políticas de generación o perfeccionamiento de incentivos a la formalización (acceso a la seguridad social, a servicios financieros, mercados y servicios del Estados); y

¹⁰ Resumen de la ponencia “Pequeñas empresas, grandes brechas. Empleo y condiciones de trabajo en las MYPE de América Latina”, realizada el día 21 de abril de 2016 por Juan Chacaltana, Especialista en Economía Laboral de la OIT. La presentación completa se encuentra en la siguiente dirección:
http://www.ilo.org/sanjose/publicaciones/WCMS_483914



- d) políticas de mejoramiento de la capacidad administrativa para hacer cumplir las normas (difusión y capacitación, registros únicos de identificación; mayor articulación y flujo de información con las agencias públicas).

El diseño y adopción de cualquiera de estas estrategias debe tomar en consideración la heterogeneidad de las MYPE, en cuanto a tamaño, antigüedad, sector, capacidad de crecimiento, incorporación de la tecnología, entre otros factores, de manera que los recursos y el apoyo se asigne de acuerdo con las necesidades y condiciones de las MYPE. Al respecto, la Recomendación No. 204 de la OIT sobre la transición de la economía informal a la economía formal proporciona un importante conjunto de medidas que permiten identificar y superar las limitaciones que afrontan las MYPE y sus trabajadores.¹¹

Como ejemplo de los esfuerzos que se realizan en la región por parte del sector privado, se presentó la experiencia de Honduras¹². Desde 2011, el Sector Empleador hondureño, por intermedio del Consejo Hondureño de la Empresa Privada (COHEP), está implementando la “Estrategia Nacional de Empresas Sostenibles en Honduras”, la cual tiene como propósito generar 600 mil empleos en un período de 5 años. Para mejorar el clima de negocios y las condiciones del entorno para el desarrollo de empresas sostenibles, la iniciativa estableció 17 ejes de acción, entre las cuales se encuentran: el acceso a los servicios financieros; las reformas al marco jurídico y regulatorio; el fomento de una cultura empresarial más moderna; la creación de infraestructura material; el mejoramiento de la educación y formación profesional; entre otras. Hasta el momento, se han logrado avances en la capacitación de empresas en materia de estrategias sostenibles, que incluyen la difusión de modelos de producción respetuosos de los derechos laborales y del medio ambiente; la promulgación de marcos regulatorios que facilitan la apertura y gestión de empresas; el establecimiento de alianzas con el Gobierno para abordar temas como la seguridad ciudadana, la simplificación administrativa y las reformas fiscales, entre otros aspectos.

¹¹ El texto de la Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal, adoptada por la Conferencia de la OIT en su 104.ª reunión, el 12 de junio de 2015 en Ginebra, está disponible en la siguiente dirección:

http://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/104/texts-adopted/WCMS_379098/lang--es/index.htm

¹² Luis Larach, Presidente del Consejo Hondureño de la Empresa Privada (COHEP) presentó la “Estrategia Nacional de Empresas Sostenibles en Honduras”, como ejemplo de los esfuerzos que se están realizando en materia de apoyo y desarrollo de las MYPES.



La visión de los Ministerios de Economía¹³

Los representantes de los Ministerios de Economía de Guatemala, Costa Rica y El Salvador, compartieron sus visiones sobre los desafíos que implica lograr el crecimiento inclusivo con más y mejores empleos, así como las iniciativas que actualmente se desarrollan en sus países para fomentar la formalización, el crecimiento y la productividad de las MYPE en sus países.

- a) Guatemala: Existe un reconocimiento de que el país ha propiciado la informalidad por medio de políticas excluyentes que exigen una gran cantidad de requisitos y condiciones para que las empresas y los trabajadores por cuenta propia alcancen la formalización. Las empresas no se registran porque ello implica mayor fiscalización por parte del Estado, y en consecuencia, posibles sanciones por incumplimiento, generándose un círculo vicioso de exclusión, ya que estas unidades productivas ven limitado su acceso a recursos financieros y tecnológicos, así como a mercados más amplios que faciliten su crecimiento. En este sentido, es indispensable replantear el sistema y la normativa para que tome en consideración la realidad de las relaciones laborales y los efectos que la informalidad tiene para los trabajadores, las empresas y el desarrollo económico y social del país.
- b) Costa Rica: La política de formalización de las MYPE se ha enfocado en promover los beneficios que se derivan de la formalización, de manera que las empresas se registren voluntariamente a fin de que puedan acceder a un conjunto de servicios y oportunidades que facilitarían su desarrollo y crecimiento. Entre las ventajas que ofrece la formalización están: el acceso al sistema financiero con mejores tasas de crédito, al sistema de compras del Estado, a canales de distribución masiva de productos, entre otras. Otras iniciativas futuras que el Gobierno va a impulsar se relacionan con la simplificación de trámites para crear, registrar y gestionar empresas; el diseño de regímenes especiales en materia fiscal y de seguridad social; la formulación de un marco regulatorio de promoción de la competencia y defensa comercial; y la creación de la Agencia de Fomento Productivo, Innovación y Valor Agregado FOMPRODUCE Costa Rica¹⁴.
- c) El Salvador: El Plan de Transformación Productiva de El Salvador estableció como uno de sus ejes de acción el fomento productivo de las MYPE. En este marco, se han

¹³ La ponencia de Juan Chacaltana fue analizada por un panel moderado por Carmen Gisella Vergara (Secretaria General del SIECA) y que contó con la participación, Welmer Ramos (Ministro de Economía, Industria y Comercio, Costa Rica), Rubén Eduardo Morales (Ministro de Economía, Guatemala), y José Francisco Claso Marín (Asesor Ministro de Economía de El Salvador).

¹⁴ Esta iniciativa tiene como objetivo “vigorizar el desarrollo empresarial para aportar al crecimiento económico, la generación de empleo, dar condiciones e impulsar acciones para facilitar negocios y evitar duplicidades”, mediante la creación de una nueva entidad que absorberá departamentos, fondos y programas que operan de forma desarticulada, descoordinada, con costos de administración separados y atrasos significativos para los usuarios”.



implementado diversas iniciativas enfocadas en apoyar el crecimiento y desarrollo de este sector de empresas, tales como:

- Oportunidades para que las MYPE se conviertan en proveedores del Estado: Se definió como meta que al menos un 12,5% de las compras del Gobierno deben realizarse a MYPE. El Programa de Dotación de uniformes, zapatos y útiles escolares para estudiantes de Educación Parvularia y Educación Básica del Sector Público¹⁵, el Plan de Agricultura Familiar¹⁶ y el Subprograma Vaso de Leche¹⁷, son ejemplos de esta estrategia, que complementada con líneas de crédito y asistencia técnica, ha permitido articular a las MYPE a mercados más amplios. Además de potenciar el crecimiento de estas unidades productivas, esta iniciativa ha facilitado los encadenamientos productivos y la dinamización de los sectores de textiles, agricultura y ganadería.
- Crecemos tu empresa: es una plataforma virtual que ofrece información sobre los servicios y programas de apoyo empresarial que forman parte del Sistema Integral de Fomento de la Producción Empresarial.¹⁸
- Otras iniciativas relevantes son: la simplificación de trámites para la creación y formalización de las empresas por medio del Centro Nacional de Registro¹⁹; la entrada en vigencia de la Ley de Garantías Mobiliarias²⁰ que amplía el acceso a crédito y financiamiento; y la aprobación de la Ley Especial de Defensa del Consumidor²¹ que tiene como objetivo establecer mecanismos y procedimientos de protección y defensa contra prácticas desleales de comercio, así como la protección de los productores nacionales frente a la importación de bienes.

¹⁵ Más información sobre el Programa en la siguiente dirección:

<http://www.proteccionsocial.gob.sv/index/index.php/programas/uniformes-zapatos-y-utiles>

¹⁶ Más información sobre el Plan en la siguiente dirección: <http://www.mag.gob.sv/download/plan-de-agricultura-familiar/>

¹⁷ Este subprograma forma parte del Programa de Alimentación y Salud Escolar (PASE), ejecutado por el Ministerio de Educación de El Salvador. Más información sobre estas iniciativas en la siguiente dirección: <http://www.mined.gob.sv/index.php/programas-sociales>

¹⁸ Más información sobre el Programa en la siguiente dirección: <http://www.minec.gob.sv/>

¹⁹ Más información en la siguiente dirección: <http://www.cnr.gob.sv/>

²⁰ El texto de la Ley de Garantías Mobiliarias está disponible en la siguiente dirección:

<http://www.asamblea.gob.sv/eparlamento/indice-legislativo/buscador-de-documentos-legislativos/ley-de-garantias-mobiliarias>

²¹ El texto de la Ley Especial de Defensa del Consumidor está disponible en la siguiente dirección:

<http://www.asamblea.gob.sv/eparlamento/indice-legislativo/buscador-de-documentos-legislativos/ley-especial-de-defensa-comercial>



A modo de conclusión, los actores sociales coinciden en que es necesario consensuar una visión de largo plazo para dar continuidad a las políticas públicas en materia de crecimiento económico y generación de empleo, no solo a nivel nacional sino también a nivel regional.

Para ello es necesario identificar las ventajas y contrarrestar las debilidades. Por ejemplo, a nivel de las cadenas de valor agregado para la exportación, el factor foráneo tiene mucho más peso que el valor agregado aportado localmente, por lo que se hace necesario fortalecer las áreas de investigación e innovación, desarrollo del talento humano y lograr la complementariedad de la producción a nivel regional.

Otra de las debilidades identificadas se refiere a la poca distinción que existe entre las políticas de apoyo a las MYPE y las de promoción del Emprendedurismo. La mayoría de las políticas están enfocadas en las primeras, pero no existen estrategias específicas para los emprendedores, tales como fondos de capital de riesgo o de capital semilla, incubadoras de negocios, servicios de investigación e innovación, estudios de factibilidad, entre otros, que no están contemplados en los servicios financieros diseñados principalmente para empresas en marcha.

Adicionalmente, se identificó una tendencia de los Gobiernos y de sectores productivos a *“hacer lo mismo, pero mejor”*, cuando lo ideal sería *“no hacer lo mismo, sino hacer algo nuevo”*. En este sentido, se cuestiona en qué medida los países están aprovechando las oportunidades que ofrece la “economía naranja”, también denominada la “economía creativa” y que comprende bienes y servicios basados en la propiedad intelectual²². En la mayoría de los casos, los países de la subregión no han generado condiciones ni entornos propicios para incorporar la cultura a los procesos productivos, incluso, esta falta de visión y de apoyo ha provocado la *“fuga de cerebros”* hacia países desarrollados y el desaprovechamiento del talento humano.

Al respecto, es urgente la transformación del sistema educativo a fin de promover la innovación; mejorar los vínculos entre la academia y el aparato productivo; así como incrementar la inversión pública en industrias no tradicionales, pero que tienen el potencial de brindar valor agregado a nivel internacional. Estas propuestas forman parte de las preocupaciones del Consejo de Ministros de Economía del SIECA, que está proponiendo crear estrategia centroamericana de desarrollo económico que propicie la competitividad y la productividad con inclusión, partiendo de las fortalezas y necesidades comunes.

²² Más información sobre este concepto en “La Economía Naranja. Una Oportunidad Infinita”, manual publicado por el BID, disponible en la siguiente dirección:
<https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/3659/La%20economia%20naranja%3a%20Una%20oportunidad%20infinita.pdf?sequence=4>



TEMA 3

El futuro del trabajo y los retos de la justicia social para el crecimiento inclusivo y el empleo productivo

Enrique Deibe²³

Las instituciones de formación profesional fueron creadas y se expandieron durante la segunda mitad del siglo XX, como parte del paradigma de la sociedad industrial. Sin embargo, el surgimiento de un nuevo paradigma en el marco de la sociedad de la información y el conocimiento exige de estas instituciones una respuesta más acorde con las nuevas necesidades del sistema productivo, el cual privilegia la innovación, la incorporación de nuevas tecnologías, así como competencias laborales más complejas.

Reconociendo la relevancia de la educación, la formación profesional y el aprendizaje permanente, basado en el enfoque por competencias, como pilares de la empleabilidad, el empleo y el desarrollo empresarial sostenible, la OIT cuenta con una amplia gama de instrumentos para promover el desarrollo del talento humano.

Las principales tendencias a nivel actual en materia de formación profesional son las siguientes:

- La articulación entre educación y trabajo, que ha implicado el aumento de la demanda de formación técnica y la implementación de modalidades innovadoras de formación, validación y certificación de competencias laborales.
- El diálogo social tripartito como mecanismo para la determinación de necesidades de formación profesional y perfiles profesionales.
- La incorporación de las tecnologías de información y comunicación (TIC) a los procesos de formación (educación a distancia vía Internet, formación combinada presencial y a distancia, plataformas virtuales, uso de aplicaciones como recursos educativos, televisión digital, entre otros).
- El desarrollo de nuevos ambientes de aprendizaje (ambientes virtuales, des-escolarizados e interactivos, que implican un rol diferente del docente).
- Diseños curriculares basados en resultados, en donde el aprendizaje se enfoca en la solución de problemas, se valoran y potencian las competencias personales o conductuales y se promueve el rol del docente como mediador y “provocador” del aprendizaje).

²³ Resumen de la ponencia “Desarrollo del talento humano para el crecimiento inclusivo y el empleo productivo” de Enrique Deibe, Director de OIT/CINTEFOR, realizada el 21 de abril de 2016. La presentación completa se encuentra en la siguiente dirección: http://www.ilo.org/sanjose/publicaciones/WCMS_483915/



- La vinculación de la formación profesional con las políticas de desarrollo económico y social, así como su integración explícita en los planes nacionales de desarrollo, los programas de desarrollo productivo y de diversificación industrial, y los programas de desarrollo social dirigidos a grupos vulnerables.
- La formación de emprendedores, donde se aplican metodologías para el desarrollo de competencias específicas, así como la creación de espacios que combinan la formación y el emprendimiento, tales como incubadoras de negocios y parques tecnológicos.
- La articulación de la formación con el desarrollo productivo, las empresas y las cadenas de valor a nivel local y sectorial, a través de la prestación de servicios de desarrollo empresarial, centros de innovación y desarrollo tecnológico, asesoría y asistencia técnica, y metodologías para el mejoramiento de la productividad, entre otros.

Desde la perspectiva de la formación profesional, los principales desafíos que deben afrontar los países para lograr el crecimiento inclusivo con más y mejores empleos, son los siguientes:

- a) El déficit de competencias técnicas básicas en la educación, lo que implica que los sistemas educativos deben mejorar el acceso, la cobertura y la calidad de la educación de cara a desarrollar talento humano capaz de satisfacer las exigencias de los mercados laborales actuales.
- b) Lograr una mayor independencia y centralidad de la formación profesional, de manera que la misma acompañe tanto el ciclo de vida de las empresas como de los trabajadores.
- c) Incrementar la cobertura de la formación profesional sin afectar la calidad de los servicios.
- d) Implementar modalidades de formación que aprovechen las potencialidades de Internet, tomando en cuenta los niveles de acceso y apropiación tecnológica existentes en cada uno de los contextos nacionales y locales.
- e) Impulsar ofertas de formación profesional dirigidas al sector informal y que contribuyan a reducir la informalidad.
- f) Promover políticas de medio ambiente que tomen en consideración las necesidades del mercado para lograr la sostenibilidad empresarial.
- g) Desarrollar las capacidades para anticipar las necesidades y prever escenarios futuros, de manera que se desarrollen ofertas de formación profesional más acordes con las necesidades de los actores sociales.



La visión de los Institutos de Formación Profesional²⁴

Los representantes de los IFP de Costa Rica, El Salvador y República Dominicana analizaron los avances que han obtenido en materia de formación profesional, a la luz de las tendencias y desafíos que plantea el crecimiento inclusivo a nivel nacional y regional.

- a) Costa Rica: El sistema de formación profesional tiene fortalezas tales como la incorporación del enfoque de formación por competencias laborales ²⁵ ; el funcionamiento de comités consultivos tripartitos para la definición de la oferta curricular; el desarrollo de modalidades de formación virtual; y la adopción de una política institucional de género en la formación profesional; entre otros. Sin embargo, persisten algunas retos importantes en materia de mejoramiento de la respuesta institucional frente a las demandas de los sectores productivos; un marco regulatorio para la formación dual más definido y explícito; la heterogeneidad de los perfiles y la calidad pedagógica de los docentes tanto de la educación académica como de la técnica; y el afinamiento de los mecanismos de coordinación y articulación interinstitucional para evitar duplicidades y lograr mayor eficiencia en la asignación de recursos²⁶.
- b) El Salvador: El modelo de gestión del INSAFORP es innovador en la región, ya que no ejecuta directamente la formación profesional, sino que la misma se implementa por medio de centros de formación e instructores subcontratados, que son supervisados y certificados por la institución. Este modelo le permite una respuesta más ágil y flexible frente a las necesidades de los sectores productivos, así como la ampliación de la cobertura. En los últimos años, las prioridades institucionales se han centrado en la certificación de competencias laborales; la ampliación de la cobertura y la diversificación de la oferta formativa por medio de la formación virtual; y el fortalecimiento del Programa Empresa-Centros que promueve la modalidad de formación dual²⁷.

²⁴ La ponencia de Enrique Deibe fue analizada por un panel moderado por Carmen Moreno (Directora de la OIT para América Central, Panamá, República Dominicana y Haití) y que contó con la participación de Minor Rodríguez (Presidente Ejecutivo del INA, Costa Rica), Ricardo Montenegro (Director Ejecutivo de INSAFORP, El Salvador); y Rafael Ovalle (Director de INFOTEP, República Dominicana).

²⁵ En 2015 se adoptó el “Marco de Cualificaciones de la Educación y la Formación Técnica Profesional de Costa Rica”.

²⁶ El estudio “Revisiones de la OCDE sobre Educación Técnica y Formación Profesional. Revisión Destrezas más allá de la Escuela en Costa Rica”, brinda un panorama detallado de las fortalezas, debilidades y recomendaciones del sistema de formación profesional en Costa Rica. El documento está disponible en la siguiente dirección: [http://www.ina.ac.cr/SBS%20Costa%20Rica%20Espanol%20\(PDF%20interactivo\).pdf](http://www.ina.ac.cr/SBS%20Costa%20Rica%20Espanol%20(PDF%20interactivo).pdf)

²⁷ La descripción del Programa Empresa-Centro se encuentra disponible en la siguiente dirección: <http://www.insaforp.org.sv/index.php/formacion-dual>



- c) República Dominicana: Las prioridades institucionales han estado centradas en la ampliación de la oferta formativa en concordancia con la demanda de los sectores productivos, sin perder de vista la calidad de la formación; el establecimiento de alianzas y de convenios de cooperación horizontal con otras instituciones de formación en la región para aprovechar sus experiencias (por ejemplo INA de Costa Rica e INTECAP de Guatemala en materia de formación virtual), así como el fortalecimiento de la modalidad de formación dual.
- d) A nivel subregional: Desde la creación de la Red de Institutos Nacionales de Formación Profesional (RedIFP)²⁸ en 2004, estas entidades cuentan con un espacio para coordinar acciones e intercambiar información y recursos. Si bien es cierto se ha logrado ejecutar varias iniciativas en forma conjunta, es necesario redoblar esfuerzos en las siguientes áreas:
- La homologación de competencias laborales a nivel subregional: es requisito fundamental que todos los países cuenten con marcos nacionales de cualificaciones de educación técnica y formación profesional, lo cual no se ha logrado en varios de los países.
 - El mejoramiento de la empleabilidad de grupos vulnerables, tales como jóvenes, migrantes, personas con discapacidad y mujeres, en muchas ocasiones requiere la adaptación de la oferta formativa a las condiciones particulares de cada población, así como de mecanismos efectivos de coordinación interinstitucional. En el caso de la población migrante, es especialmente importante el tema de la homologación de competencias laborales a fin de mejorar la inserción laboral, tanto de las personas que emigran como para las que regresan a sus países. Una tarea pendiente es la valoración del impacto de la migración en la mano de obra calificada y en la formación profesional. También el tema de brechas de género en la formación profesional requiere de atención especial, tanto para promover la equidad de género desde la oferta como desde la demanda.

²⁸ Más información en la siguiente dirección: <http://www.redifp.net/web/>



- Los IFP utilizan diversas metodologías para evaluar la calidad y pertinencia de los servicios que prestan, tales como auditorías, sondeos de percepción con los empleadores, estudios de satisfacción, entre otros. Sin embargo, es necesario homogenizar y validar los indicadores utilizados para medir y evaluar la calidad y efectividad de los servicios de formación profesional a nivel regional²⁹.
- En materia de prospección del mercado laboral, existen algunas experiencias sectoriales desarrolladas con apoyo de CINTERFOR y del Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial (SENAI) de Brasil, sin embargo, aún es necesario mejorar las capacidades de los actores sociales para implementar de forma sistemática las metodologías que permitan anticipar las necesidades del mercado laboral y articular la oferta formativa en torno a dichas necesidades.

A modo de conclusión, las políticas de educación técnica y formación profesional deben alinearse con las políticas de desarrollo productivo, de manera que las mismas puedan responder de forma adecuada a las exigencias del sistema productivo. Sin embargo, igualmente es necesario integrar en este ejercicio de alineamiento, otras políticas como las de migración, protección social, apoyo a MYPE y Emprendedurismo, género e inclusión social, entre otras.

²⁹ Desde 2010, la RedIFP cuenta con un catálogo de indicadores de gestión construido regionalmente para apoyar los procesos de toma de decisiones de los IFP, sin embargo, la utilización de dichos indicadores han sido muy heterogénea por parte de las instituciones. Ver el Catálogo de Indicadores de Gestión en la siguiente dirección: <http://www.redifp.net/web/2013-11-28-04-08-06/indicadores-de-gestion>



TEMA 4

Principales desafíos del diálogo social para la promoción del crecimiento inclusivo con más y mejores empleos y el respeto y promoción de los derechos laborales y el trabajo decente

La Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte de América Central

Norma Torres³⁰

La “*Alianza para la prosperidad del Triángulo Norte de América Central*” es un plan de cooperación aprobado por el Congreso de los Estados Unidos de América en 2016, que tiene el objetivo de establecer prioridades sociales y económicas vinculadas a la migración hacia Estados Unidos desde los países de Guatemala, Honduras y El Salvador.

El plan propone la dinamización de los sectores productivos y la creación de oportunidades económicas en las comunidades de origen de los migrantes, por medio de la formación de competencias laborales, principalmente para jóvenes en condiciones de exclusión; el mejoramiento de la seguridad ciudadana; el acceso a la justicia y el fortalecimiento de la institucionalidad y la gobernabilidad. El diálogo tripartito, así como el liderazgo de los Gobiernos, la sociedad civil y el sector privado es fundamental para lograr los objetivos de este plan de cooperación.

El plan tiene un plazo de ejecución de 5 años, y cuenta con un presupuesto de US\$750 millones para el primer año y US\$ 1 millón anuales para los años subsiguientes.

³⁰ Resumen del mensaje enviado por Norma Torres, Congresista de la Cámara de Representantes del Congreso de EEUU y líder del Caucus de Asuntos Centroamericanos. El video del mensaje está disponible en la siguiente dirección: <http://www.youtube.com/watch?v=bdd0x0b2njY>



Diálogo social, crecimiento inclusivo y empleo decente

Jorge Vargas Cullell³¹

En los últimos 15 años, la población de Centroamérica creció en un 26,8%, pasando de casi 36 millones de personas (2000) a 45.6 millones (2014). Este crecimiento poblacional ha sido heterogéneo entre los países de la región, siendo Guatemala el país que mayor influencia tiene sobre las dinámicas poblacionales en la región (1 de cada 3 centroamericanos vive en dicho país).

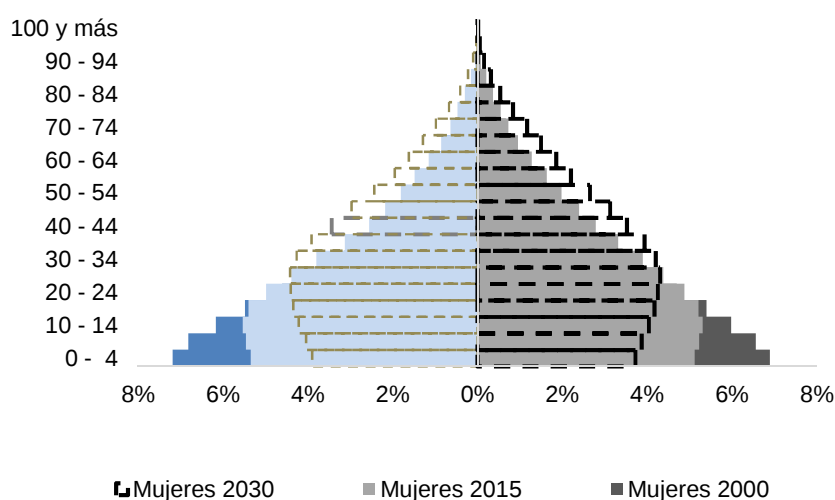
Una proyección de la pirámide de población para el período 2000 – 2030 evidencia un cambio en la composición de la población por edad, siendo que para el año 2030 predominarán las personas con edades entre 15 y 35 años. Esto implicará grandes retos en materia de generación de empleo, ya que los sistemas productivos deberán ser capaces de generar millones de puestos de trabajo para absorber la fuerza laboral. Esta situación puede representar una gran oportunidad, pero también podría ser una gran tragedia si los países no logran generar las condiciones para la inserción laboral de esta población, con el riesgo de que emigren o que se ocupen en actividades ilícitas.

De la misma manera, este fenómeno demográfico, además de exigir políticas de inserción laboral efectivas, tiene implicaciones para los regímenes de jubilación, debido al crecimiento de la población adulta mayor que requerirá de dicha protección social, tal como se refleja en el siguiente gráfico.

³¹ Resumen de la ponencia “Diálogo social, crecimiento inclusivo y empleo decente”, presentada el día 22 de abril de 2016, por Jorge Vargas Cullell, Director del Programa Estado de la Nación, Costa Rica. La presentación completa está disponible en la siguiente dirección: http://www.ilo.org/sanjoase/publicaciones/WCMS_483916/



Centroamérica
Estructura de la población, por sexo y edad. 2000, 2015 y 2030
(Porcentaje de la población)



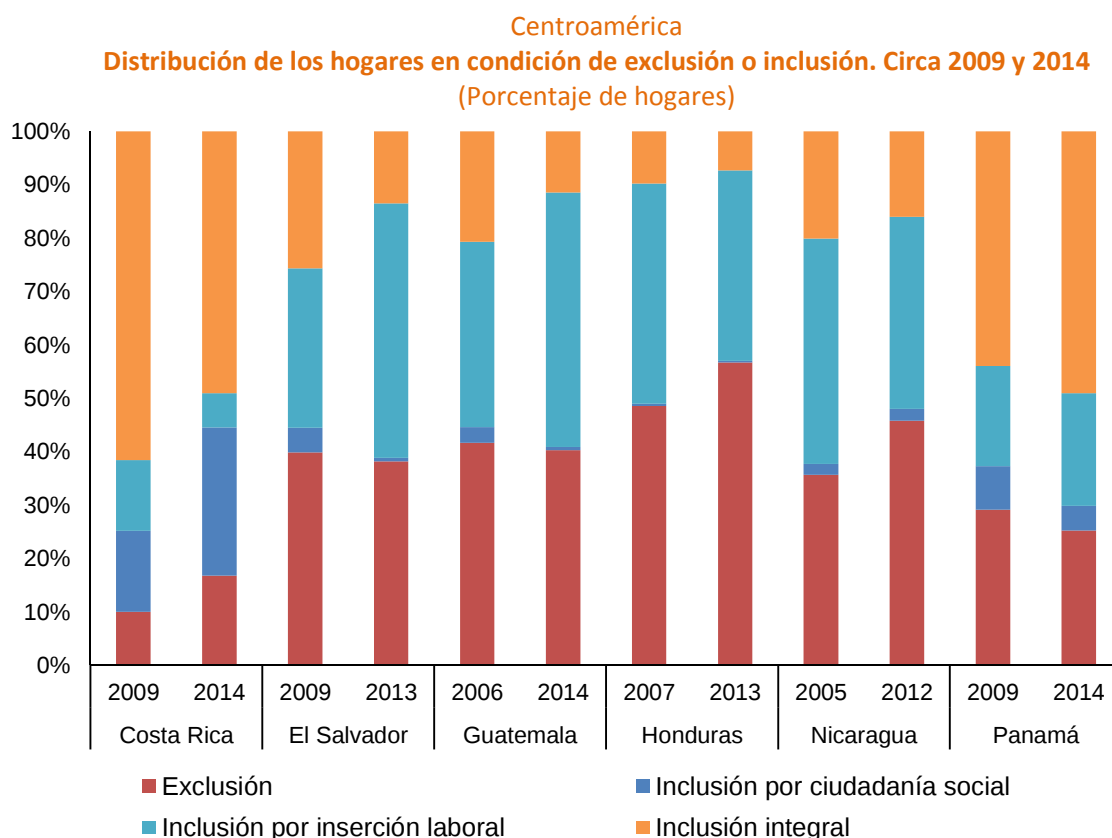
Fuente: Rayo, 2015, con información de Celade y el Buró del Censo de los Estados Unidos

Hasta el momento, países como Honduras y El Salvador han exportado mano de obra para lograr el equilibrio en sus mercados laborales, lo que ha significado pérdida de fuerza laboral capacitada, así como impactos negativos sobre la seguridad social y el sistema fiscal, por las contribuciones dejadas de percibir.

Por otra parte, el crecimiento económico que ha experimentado la región no ha revertido en un aumento de la remuneración para los sectores asalariados, lo que evidencia la existencia de actividades productivas poco intensivas en mano de obra, así como el predominio de empleos de baja remuneración y/o en el sector informal.

Adicionalmente, los países no muestran avances significativos en materia de reducción de la pobreza. En este sentido, el empleo de baja formalidad genera pobreza, al igual que la baja escolaridad, de ahí la necesidad de combinar políticas de empleo y educación que permitan mejorar la cualificación laboral de las poblaciones en condición de exclusión.

Un aspecto fundamental para el análisis de las políticas de crecimiento inclusivo, es el tipo y volumen de exclusión que predomina en los países, las cuales son bastante heterogéneas en la región. Por ejemplo, la exclusión (el no acceso al mercado de trabajo ni a los sistemas de protección social) supera el 40% en países como El Salvador, Honduras y Guatemala.



Fuente: Vargas Cullell, Jorge, con datos de las encuestas de hogares y de condiciones de vida de los Institutos de Estadística de los países.

De igual forma, la inversión pública en materia de educación y salud es muy inferior al promedio para América Latina y el Caribe, con excepción de Belice, Costa Rica y Panamá.

En este contexto, la pregunta fundamental que cabe hacerse es: ¿cuál es la capacidad institucional que existe en la región para implementar políticas públicas?

Para responder a esta interrogante, es necesario analizar el acervo de recursos y de organización institucional con que cuentan los países. Una primera aproximación se refiere a la cantidad, tamaño y presupuesto de instituciones públicas existentes. Las disparidades son muy evidentes. Por ejemplo, Costa Rica tiene el 27% del total de instituciones públicas y concentra el 39% del presupuesto total de la región para una población que representa el 10% de los centroamericanos. En contraste, Honduras posee el 9% de las instituciones y el 11% del presupuesto, para atender una población que alcanza el 19% del total de la región, y Guatemala el 12% de las instituciones y el 12% del presupuesto, para una población que representa el 34% del total de la región.

Otro aspecto a analizar es el tamaño de las instituciones públicas en Centroamérica. Alrededor del 85% de las instituciones públicas son pequeñas o muy pequeñas, es decir, tienen presupuestos anuales menores a US\$10 millones, mientras que solamente el 4,8% cuenta con



presupuestos mayores a US\$500 millones anuales. En resumen, son muy pocas las instituciones que tiene recursos y capacidad para ejecutar políticas públicas.

Este panorama de alta heterogeneidad de la capacidad institucional, tanto por el tamaño de las instituciones públicas como por la complejidad/simplicidad de la red de prestación de servicios, implica el desarrollo de al menos 3 escenarios diferentes para la implementación de las políticas públicas:

- Variante 1 – Costa Rica: Alta capacidad de hacer (por la cantidad y tamaño de las instituciones), pero baja capacidad de conducción (por la complejidad de la red institucional y la capacidad de negociación política con actores que poseen alta capacidad de veto).
- Variante 2 – Guatemala, Honduras y El Salvador: Baja capacidad de hacer (por la escasa cantidad de instituciones y su reducido presupuesto), con alta capacidad de conducción (por la simplicidad de las redes institucionales). Este escenario exige la construcción de institucionalidad simultánea a la implementación de políticas públicas.
- Variante 3 – Panamá: Baja capacidad de hacer (por el tamaño de las instituciones), con alta capacidad de conducción (por la simplicidad de la red institucional). Este escenario implica el fortalecimiento selectivo de la institucionalidad.

Los desafíos en materia de institucionalidad pública para la promoción del empleo se relacionan con 3 áreas prioritarias: la tutela de derechos, la negociación laboral y la generación de empleo. En el caso de países con institucionalidad compleja (Costa Rica) la capacidad institucional es débil, mientras que en los países con institucionalidad simple, la capacidad apenas alcanza lo formal.

En resumen, el problema del crecimiento inclusivo con más y mejores empleos no radica solo en el diseño y la escogencia de una política pública, sino también en la identificación de los recursos y las capacidades institucionales existentes para implementar la política.



La visión de los sectores Empleador y Trabajador sobre el diálogo social³²

- a) Sector Trabajador: En la región existen las condiciones y las capacidades para generar acuerdos a partir del diálogo social tripartito, sin embargo, uno de los principales obstáculos radica en el no reconocimiento de los sindicatos como un aliado en la búsqueda de soluciones, por parte de Gobiernos y Empleadores. Es necesario cambiar la visión respecto al movimiento sindical para que se les conciba como colaboradores en las relaciones laborales y en las iniciativas de crecimiento económico, pues estas también son aspiraciones de los trabajadores.

El sector sindical apuesta por el crecimiento económico acompañado de aumentos salariales y redistribución del ingreso. Para que el diálogo social permita la formulación de propuestas y la implementación de acuerdos viables institucional y políticamente, se requiere de mayor fortalecimiento de las organizaciones sindicales, mediante la capacitación y la construcción de agendas comunes.

- b) Sector Empleador: Para que el diálogo social constituya una herramienta efectiva en la resolución de problemas que aquejan a los países y a la región, se requiere que se logren resultados concretos, por lo tanto, parece urgente replantear los mecanismos y espacios existentes, ya que en muchos casos los acuerdos que se adoptan quedan en el plano de lo formal y no logran materializarse las transformaciones propuestas.

Un tema relevante que debe desarrollarse es el modelo de gestión y coordinación para implementar las transformaciones estructurales que requieren los países. No se puede dejar solo al Estado en la ejecución de dichas políticas, pues los actores sociales deben tener la capacidad para incidir y dar seguimiento a las mismas, en el marco de una visión compartida.

Con respecto a la Alianza para la prosperidad del Triángulo Norte de Centroamérica, esta iniciativa debería ampliarse para toda la región ya que existen problemas y desafíos compartidos, cuya solución requiere de la participación de todos los países.

A modo de conclusión, el diálogo social tripartito constituye una herramienta fundamental para lograr consensuar una visión compartida sobre el modelo de desarrollo económico, así como las políticas públicas en materia de crecimiento inclusivo y empleo que se requieren. Sin embargo, es imprescindible analizar las capacidades institucionales y los recursos existentes en cada país para diseñar escenarios que permitan, en forma simultánea, el mejoramiento de las capacidades institucionales y la implementación del portafolio de políticas seleccionadas.

³² Resumen de los comentarios de Olga Martínez (Representante de CSA) y Freddy Blandón (Representante de FEDEPRICAP) sobre los desafíos del diálogo social para el crecimiento inclusivo con más y mejores empleos.