

Apuntes

DEL MERCADO LABORAL
CENTROAMÉRICA Y REPÚBLICA DOMINICANA

ISSN: 1659-4886

No: I-2010



Presentación	1	
Nota técnica	3	<i>Los salarios mínimos de Costa Rica</i> Juan Diego Trejos Solórzano Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica
Temas de actualidad	14	<i>Mercado laboral y condiciones de vida de la población en Centroamérica y República Dominicana</i> Observatorio Laboral de Centroamérica y República Dominicana (OLACD)
Temas de interés	21	<i>Las Pequeñas y Medianas Empresas (PyME), empleo y desarrollo territorial en Centroamérica</i> Emilio Zevallos Vallejos Asesor regional en temas de PyME, políticas públicas y desarrollo regional
Formación	28	<i>Institucionalidad laboral y capacidades de aprendizaje en Costa Rica</i> Keynor Ruíz Mejías Centro Internacional de Política Económica para el Desarrollo Sostenible (CINPE) de la Universidad Nacional, Costa Rica.
Intermediación	40	<i>Desconcentración y descentralización de los servicios públicos de empleo en Centroamérica y República Dominicana</i> Juan Miguel de Pablo Urban Coordinador Provincial de Orientación Profesional del Servicio Andaluz de Empleo, Cádiz (España) La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmadas incumben exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana del Sistema de Integración Centroamericano (CECC/SICA), la Oficina Subregional de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT) para Centroamérica, Haití, Panamá y República Dominicana y la Coordinación Técnica del Programa de Formación Ocupacional e Inserción Laboral (FOIL) las avalen.

Editan:

Juan Carlos Obando Montero, jobando@ilo.org
Lilliana Rojas Molina, lrojas@ilo.org
Mariana Pineda Muñoz, pinedam@ilo.org
Analistas del Observatorio laboral de Centroamérica y República Dominicana (OLACD)

Diseño e Impresión:
Editorama S.A.

ISSN: 1659-4886

Depósito Legal.

Fotografías:
freejpf.com.ar
www.flickr.com/creativecommons

Presentación

La revista Apuntes del Mercado Laboral es un esfuerzo del Observatorio Laboral de Centroamérica y República Dominicana (OLACD) con miras a diversificar su oferta de productos, que a la fecha incluyen análisis, estudios y diagnósticos del mercado laboral en la región. Mediante las acciones del OLACD se busca generar información y conocimientos que puedan contribuir a mejorar los procesos de inserción laboral en la región, a través de la incidencia en la formación y la orientación de los trabajadores, en la gestión de los servicios públicos de empleo y en la información de los empleadores. En esa línea, la revista Apuntes del Mercado Laboral se constituye en un espacio semestral de comunicación con la comunidad académica y profesional, que permite la difusión de resultados de investigaciones sobre la realidad sociolaboral de Centroamérica y República Dominicana. El objetivo principal es ofrecer distintas perspectivas sobre temas vinculados al comportamiento del mercado de trabajo en Centroamérica y República Dominicana.

Este primer número de la publicación presenta trabajos de distinta índole. En la sección de notas técnicas, cuyo propósito es ayudar a los lectores

en la interpretación de estudios analíticos sobre las características y evolución de ciertas variables o indicadores del mercado de trabajo, Juan Diego Trejos, investigador del Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica, toca el tema de los salarios mínimos. Trejos hace un recuento de los distintos métodos utilizados para establecer los salarios mínimos en varios países, haciendo especial énfasis en el caso de Costa Rica.

En la sección de artículos, los autores invitados invitan al lector a reflexionar sobre una diversidad de cuestiones que van desde el desarrollo reciente de los servicios públicos de empleo de la región, hasta temas de competitividad de la mano de obra y de las pequeñas y medianas empresas (PyME).

Juan Miguel de Pablo, coordinador Provincial de Orientación Profesional del Servicio Andaluz de Empleo de Cádiz (España), partiendo de la tesis que los servicios públicos de empleo para funcionar como tales, deben estar accesibles para la mayoría de la población en edad y disposición de trabajar, desglosa y describe los procesos de desconcentración



y descentralización administrativas de las labores de gestión y promoción del empleo en Centroamérica y República Dominicana entre 2007 y 2009.

Vinculado al tema de la territorialización y descentralización, Emilio Zevallos, asesor regional en temas de PyME, políticas públicas y desarrollo regional, expone cómo en Centroamérica se ha priorizado la implementación de políticas de fomento de actividades concentradas en el comercio internacional bajo esquemas como las maquiladoras y las zonas francas, así como el impulso de turismo, y cómo esto ha generado una economía dual donde conviven muy pocas grandes empresas integradas a los mercados internacionales y muchas PyME rezagadas produciendo bienes básicos para el mercado local. El autor propone un modelo que complementa el que se encuentra en marcha, integrando a las pequeñas empresas en los territorios, fundamentalmente, por su mayor dispersión geográfica, contribución al empleo y a un mayor equilibrio en el desarrollo de las regiones.



Keynor Ruíz, investigador del Centro Internacional de Política Económica para el Desarrollo Sostenible (CINPE), de la Universidad Nacional de Costa Rica, en un abordaje que complementa la nueva economía institucional con la perspectiva sistémica de las relaciones laborales, analiza cómo las instituciones del mercado laboral apoyan la creación de capacidades de aprendizaje y competencias en la fuerza laboral en Costa Rica. A partir de un estudio de casos, el autor procura mostrar cómo enfrentan las empresas los procesos de innovación, los cuales no solamente inciden en una mejora de las capacidades productivas de las empresas, sino también en las condiciones laborales y condiciones de vida de las personas trabajadoras.

Esta publicación se realiza en el marco del Programa Regional de Formación Ocupacional e Inserción Laboral (FOIL), financiado por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y ejecutado desde la Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana (CECC/SICA) del Sistema de Integración Centroamericano (SICA). Para su ejecución se contó además con la colaboración de la Oficina Subregional de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT) para Centroamérica, Haití, Panamá y República Dominicana y de expertos del Ministerio de Trabajo e Inmigración de España.

Mediante el trabajo colaborativo de estas instituciones se logra avanzar en el cumplimiento de las metas que fueron propuestas para el OLACD hace casi cuatro años: favorecer a la reducción de la pobreza y ayudar a la generación de trabajo decente, a través de la cohesión social y del fortalecimiento del proceso de integración regional.

Nota Técnica

Los salarios mínimos en Costa Rica

Juan Diego Trejos Solórzano ¹
Instituto de Investigaciones en Ciencias
Económicas de la Universidad de Costa Rica

Resumen

La fijación de Salarios Mínimos es una política de aplicación casi universal, aunque con diferentes características entre los distintos países y con evoluciones diferenciadas. La siguiente nota técnica hace un recuento de los distintos métodos utilizados para establecer los salarios mínimos en varios países, haciendo especial énfasis en el caso de Costa Rica.

Palabras clave:

Salario mínimo, políticas salariales, fijación de salarios mínimos.

La fijación de Salarios Mínimos es una política de aplicación casi universal, aunque con diferentes características entre los distintos países y con evoluciones diferenciadas. Su presencia ya se encuentra a principios del siglo XX y para el año 1928, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) adoptó el Convenio No. 26 sobre

Mecanismos para la Fijación de Salarios Mínimos, que compromete a los Estados Miembro ratificadores a establecer las tasas mínimas salariales para trabajadores empleados en industrias donde no existe "régimen eficaz de salarios por contrato colectivo y los salarios son excepcionalmente bajos" (Art. I) (Belser, 2009). En Costa Rica, por ejemplo, la primera ley sobre los salarios mínimos es del año 1933 aunque sus antecedentes se encuentran en el Código General de Carrillo de 1841 (MTSS, 2009). A pesar de la larga experiencia en su aplicación, sigue habiendo un importante desconocimiento de su papel principal y su papel secundario.

OBJETIVOS

El objetivo general de una política de fijación de salarios mínimos es el de proteger a la población trabajadora de más bajos salarios estableciendo un piso a la escala

salarial. La idea es garantizar nivel de vida mínimo a las personas, esto es, "que le procure bienestar y existencia digna" (artículo 57 de la Constitución Política de Costa Rica), o "que cubra las necesidades normales de su hogar en el orden material, moral y cultural" (artículo 177 del código de trabajo de Costa Rica).

Esta perspectiva del salario mínimo como ingreso del trabajador y trabajadora se complementa con su papel de costo para las empresas, de manera que un segundo objetivo es que no ponga en peligro la competitividad de las empresas. Esto no significa que los empleados deben cargar con la ineficiencia de las empresas, sino que el salario mínimo debe servir como señal a las empresas para mejorar su eficiencia, y para promover el traslado a los salarios de parte de las ganancias de productividad que se obtengan.

1 Economista del Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica.

Dentro de una visión de desarrollo, el salario mínimo debe también tener como objetivos la contribución a la estabilidad económica (baja inflación) y a la consecución del pleno empleo. Como objetivos secundarios se establecen a menudo el contribuir a la reducción de la pobreza y la mejora de la equidad en la distribución de los ingresos, pero ello depende de que la población trabajadora de los estratos más bajos de la distribución se encuentre asalariada y cubierta por la política. En países como los de Centroamérica, donde una importante proporción de la población ocupada trabaja por cuenta propia, esto no es necesariamente el caso.

POBLACIÓN META

Los salarios mínimos se dirigen a aquella población trabajadora que se incorpora al mercado de laboral bajo una relación de dependencia salarial. Estas personas pueden ser contratadas por las empresas privadas, el sector público o los hogares (servicio doméstico). En algunos casos, los salarios mínimos solo abarcan a los trabajado-

res y trabajadoras contratados por las empresas privadas de manera permanente.

Esto significa que la cobertura de la política de salarios mínimos está determinada, en primera instancia, por la extensión del trabajo asalariado; es decir, para algunos países de la región, solo cerca de la mitad de su población ocupada. En el caso de Costa Rica, en vista de que la política de salarios mínimos no es vinculante para los empleados públicos pero sí para el servicio doméstico, y donde el 70% de su población ocupada es asalariada, la población meta se ubica alrededor del 57% del total de ocupados del país (Trejos, 2009).

MARCO INSTITUCIONAL

Los salarios mínimos pueden estar establecidos por precepto constitucional, como es el caso de Costa Rica, por el código de trabajo o por leyes específicas. Sea cual sea el referente legal, su fijación puede descansar en el gobierno, con negociación o sin ella, o ser potestad de comisiones mixtas o de consejos tripartitos. Estas comisiones pueden ser consultivas o asesoras o pueden tener capacidad vinculante. También pueden fijarse a través de un convenio colectivo sin la intervención del gobierno.

En el caso de Costa Rica, funciona desde 1950 un Consejo Nacional de Salarios, adscrito al Ministerio de Trabajo, conformado de manera tripartita y con la potestad de fijar los salarios mínimos, fijación que se torna obligatoria para el Ministro de Trabajo, quien debe publicar el decreto respectivo. La experiencia internacional muestra que los sistemas que se sustentan en el diálogo social, esto es, a través de comisiones tripartitas, son los que tienden a establecer salarios mínimos más equilibrados y coherentes con las condiciones económicas y sociales del país.

PERIODICIDAD DE LOS AJUSTES

Los salarios mínimos deben actualizarse cada cierto tiempo, aunque no existe un sistema único. En Costa Rica, los salarios mínimos se ajustan dos veces al año, aunque en el pasado lo hacían cada dos años. En otros países se hacen ajustes cada año (Uruguay), cada dos años (Panamá) o no tienen definido un período para ajustarlo (Argentina). En estos casos, se tiende a vincular con la evolución de la inflación. Cuando la inflación acumulada alcanza cierto nivel, se procede a su ajuste. Es claro que países con mayor inflación tienden a hacer ajustes más frecuentes so pena de permitir fuertes deterioros en el poder adquisitivo de los salarios mínimos, cosa que también ocurre.

En varios países de la región, los salarios mínimos no se ajustaron por varios años, de modo que cuando lo hicieron se produjeron ajustes muy amplios. Estos ajustes bruscos tienen efectos negativos en el funcionamiento de la economía y resulta conveniente ajustes más suaves y periódicos.

LA ESTRUCTURA DE LOS SALARIOS MÍNIMOS

El salario mínimo como piso de la escala salarial alude a un solo valor con cobertura nacional. En el caso de Costa Rica este se denomina salario mínimo de protección o salario mínimo minimorum. No obstante, la práctica en la región ha sido el establecimiento de una gama de salarios mínimos diferenciados. Estos pueden ser diferentes por actividad (Nicaragua, El Salvador, Guatemala, entre otros), por ocupación (Costa Rica) e incorporar diferencias por tamaño de la empresa (Honduras y República Dominicana) o regionales (Panamá). También pueden establecerse diferencias por grupos de edad (Chile).

La lógica de un salario mínimo único a nivel nacional es que todos los ciudadanos tienen derecho a un mismo salario (igualdad de derechos). No obstante, la incorporación de salarios múltiples también encuentra justificación. Salarios mínimos por sectores de actividad económica se fundamenta en que tienen distinta capacidad de pago y distinta productividad. Salarios por ocupaciones responden a posibles diferencias de productividad asociadas con distintas calificaciones. Salarios mínimos regionales supone que las regiones de un mismo país presentan costos de vida muy diferentes, así como diferentes situaciones de mercado de trabajo (factores económicos). Salarios mínimos por tamaño de empresa parte de que las empresas pequeñas

tienen menor capacidad de pago y menor productividad y, salarios por grupos de edad, presume que trabajadores jóvenes carecen de experiencia laboral y, por lo tanto, tienen menor productividad, de manera que un salario igual los discriminaría.

Estos sistemas muy detallados por sector económico y ocupación, se originaron en países con economía cerrada (etapa de la industrialización sustitutiva de importaciones), donde distintos precios tenían intervención estatal y donde la organización de los trabajadores era muy débil. Esto genera estructuras de salarios que tienden a desactualizarse en el tiempo y en cierta medida sustituye a la negociación colectiva (o impide su desarrollo), especialmente en países donde el movimiento sindical es débil (Marinakakis, 2009).

El caso emblemático de estructuras complejas es Costa Rica donde se llegó a fijar salarios mínimos para 520 grupos ocupacionales repartidos en nueve ramas económicas. A partir de 1988 el Ministerio del Trabajo inició un proceso de consolidación y simplificación de las fijaciones, de modo que para el año 1997 la

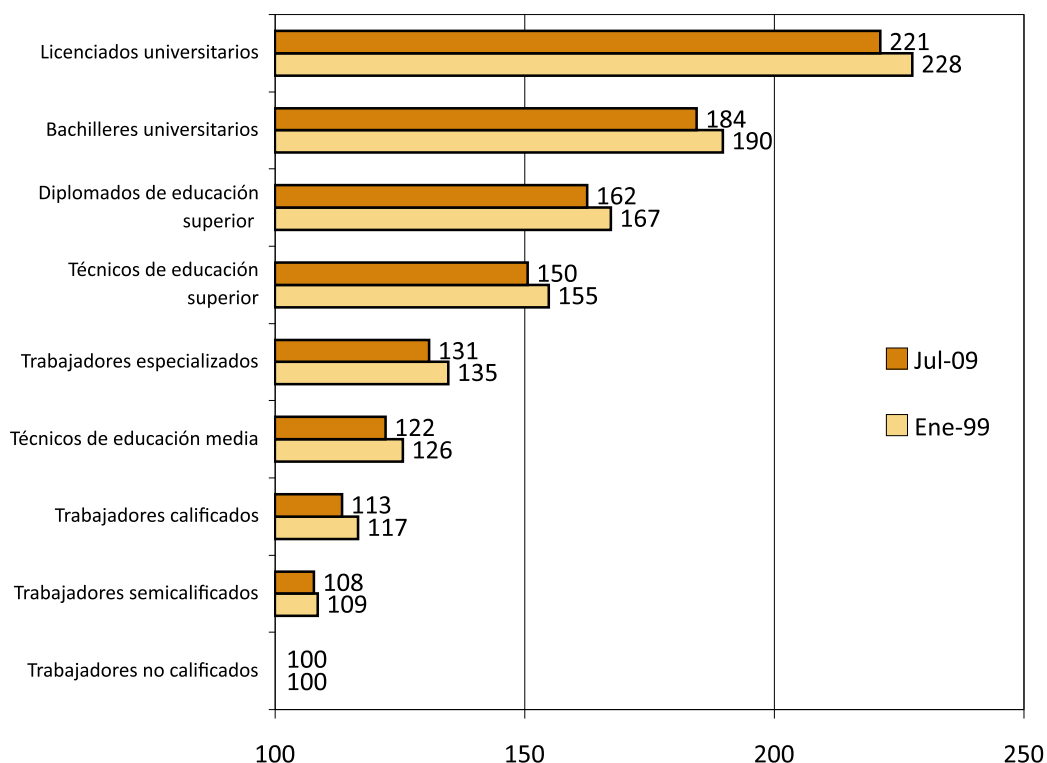
dimensión de actividad había sido eliminada, y se fijaban Salarios Mínimos por calificación. En todo caso, el sistema aún contempla 23 salarios mínimos diferentes. Para las ocupaciones específicas de las distintas actividades económicas se fijan cuatro salarios mínimos según grado de calificación: no calificados, semicalificados, calificados y especializados. Estos se establecen por jornada. Para las ocupaciones que son genéricas a todas las actividades, se determinan salarios mínimos por mes tanto por calificación como por educación formal y corresponde a nueve grupos salariales. También contempla fijaciones para grupos específicos como la empleada doméstica y los periodistas, cuyo salario se establece por mes, así como salarios a destajo para los cogedores de café, entre otros.



Gráfico 1.1

Costa Rica: escala relativa de los salarios mínimos. Enero 1999- julio 2009
(Cifras relativas donde el salario mínimo del trabajador no calificado = 100)

Gráfico 1.1
Costa Rica: escala relativa de los salarios mínimos, enero 1999-julio 2009
(cifras relativas donde salario mínimo del trabajador no calificado = 100)



Fuente: Ministerio de Trabajo y Gaceta (varios años), decretos de salarios mínimos.

El gráfico 1.1 muestra la estructura relativa de los salarios mínimos para las ocupaciones genéricas en la última década. En este lapso, los salarios de todas las ocupaciones se ajustaron en la misma proporción, excepto en el año 2008, donde se otorgó un aumento ligeramente mayor a las dos categorías inferiores. Esto hace que la

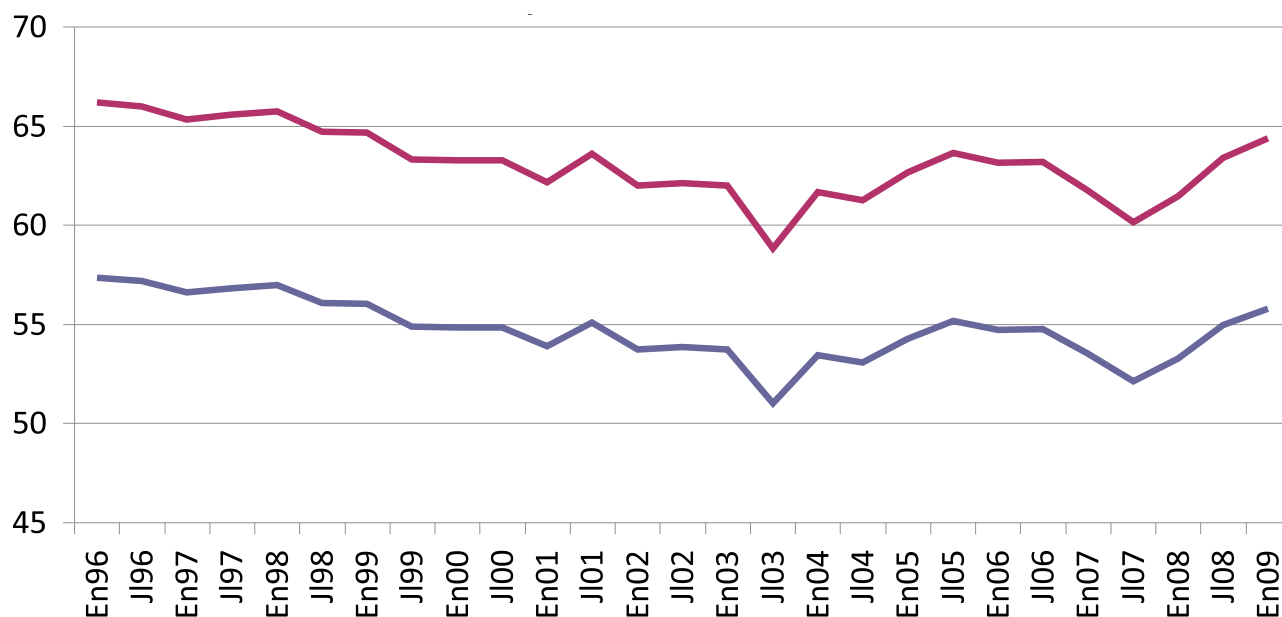
estructura salarial casi no se modifique y que el cambio sea hacia la compresión de una estructura que resulta ya muy estrecha. En este sentido, es de esperar que el mercado ajuste los salarios de las categorías más altas a mayores tasas de lo que señalan los decretos.

LOS NIVELES DE LOS SALARIOS MÍNIMOS

El punto de partida al establecer un sistema de salarios mínimos es determinar su valor inicial. Este nivel puede determinarse por comparación con los salarios de mercado, es decir, estableciéndolo como una fracción del salario promedio o mediano. Es frecuente que el salario mínimo ronde entre el tercio y el 40% del salario medio. En Costa Rica, aunque éste no ha sido un criterio para determinar su valor, el salario mínimo de protección ha rondado el 63% del salario promedio, si se considera el pago mensual, o el 54% cuando el pago es por semana (ver gráfico 1.2), lo cual es un valor relativamente alto.

Gráfico 1.2

Costa Rica: salario mínimo del trabajador no calificado como porcentaje del salario promedio. 1999 - 2009



Fuente: Decretos de salarios mínimos e información de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS).

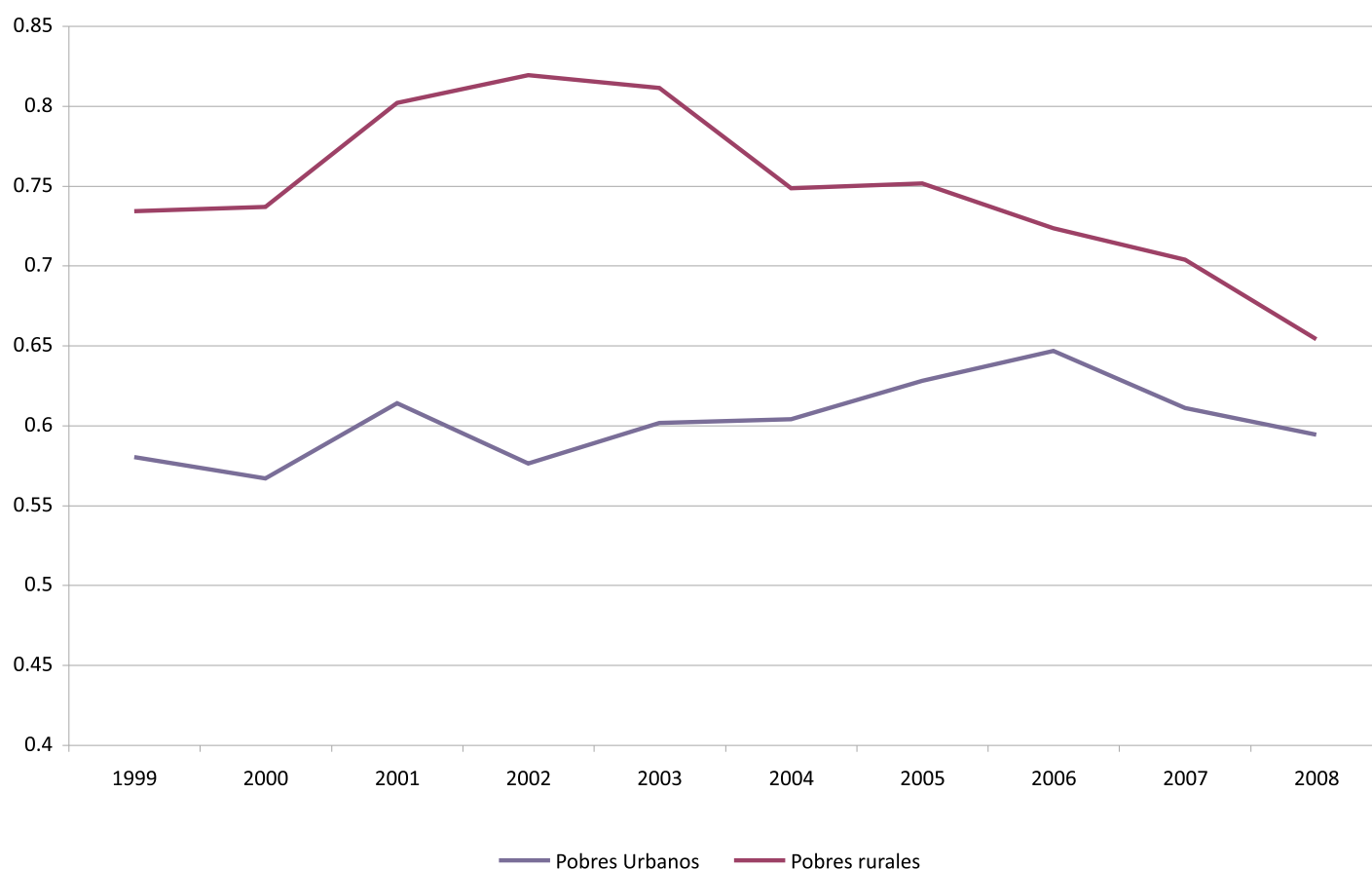
Una segunda opción para establecer el valor del salario mínimo es establecer un percentil de población de trabajadores de bajos ingresos. Por ejemplo, en Inglaterra, cuando se restableció el salario mínimo, éste se ubicó como el salario por hora que recibía el percentil 13 de los trabajadores ordenados de menor a mayor salario. Este monto era ligeramente menor al 50% del salario mediano (Belser, 2009).

Una tercera opción es poner la atención en el ingreso que requiere una familia típica de bajos ingresos para satisfacer sus necesidades materiales básicas. Si se considera que la línea de pobreza establece ese nivel mínimo de ingresos, de aquí puede establecerse su nivel. El problema es que las líneas de pobreza se definen por miembro del hogar y no por trabajador. Entonces, el ingreso mínimo necesario que requiere un hogar

dependerá de su tamaño (número de miembros) y del número de ellos que esté efectivamente ocupado. En el caso de Costa Rica, los hogares de los estratos más bajos tienden a estar constituidos por cuatro miembros y solo uno de ellos se encuentra vinculado con el mercado de trabajo. Esto significa que cada trabajador tiene que generar ingresos para mantener a tres miembros adicionales. Si se calcula cuál sería el salario mínimo necesario para lograrlo y se compara con el salario mínimo de protección, se observa que ello resulta insuficiente. Como se muestra en el gráfico 1.3, tanto en las zonas urbanas como en las rurales, el salario mínimo de protección se encuentra por debajo de este salario mínimo necesario y esta diferencia no parece reducirse en el tiempo.

Gráfico 1.3

Costa Rica: relación entre el salario mínimo minimorum y el salario necesario para que los hogares pobres superen los umbrales de pobreza. 1999 - 2008



Fuente: Decretos de salarios mínimos y EHPM del INEC.

Esta insuficiencia sugiere que los salarios mínimos deben ajustarse hacia arriba, pero este ajuste no puede hacerse de una sola vez, sino que debe establecerse un horizonte de tiempo para llevarlo a cabo y buscar que, con aumentos en la productividad, se vuelva viable su incremento. Ello se torna más complejo si se tiene en cuenta que los límites de bienestar, las líneas de pobreza, también evolucionan en el tiempo y no necesariamente al ritmo de la inflación mostrada por el índice de precios al consumidor.

LOS AJUSTES DE LOS SALARIOS MÍNIMOS

Como los sistemas de salarios mínimos tienen más de medio siglo de operar en la mayoría de los países de la región, la preocupación por el nivel ha quedado olvidada en el tiempo y el énfasis se ha puesto en los reajustes periódicos. Para realizar los reajustes la atención se pone en indicadores económicos de fácil disponibilidad. El primero de ellos es sin duda la inflación, ya que ésta muestra la tasa a que se deteriora el poder adquisitivo de los salarios mínimos. Un ajuste mínimo debe ser igual a la tasa de inflación, para evitar que los salarios reales se deterioren, pero no caben reglas automáticas, tipo indexación, que terminan perjudicando a la población trabajadora cuando el crecimiento es amplio y la inflación limitada (Costa Rica) o haciendo que el sistema no funcione cuando se está en una coyuntura de recesión con alta inflación, como le sucedió a Paraguay (Velasco, 2009). En todo caso, hay que tener presente que el indicador de inflación, el índice de precios al consumidor, no necesariamente refleja la evolución de los precios que enfrentan los trabajadores de menores salarios, como ha quedado evidente en la pasada crisis originada por el alza desmedida de los precios mundiales de los alimentos.

Un segundo indicador a tomar en cuenta es el crecimiento de la producción por habitante (PIB per cápita), ya que muestra cómo la productividad laboral y capacidad de pago de las empresas cambian a través del tiempo, de manera que son posibles aumentos reales en los salarios mínimos que no generen presiones inflacionarias. Un indicador más acotado sería directamente un índice de productividad del trabajo, pero este normalmente no está disponible en nuestros países.

Criterios adicionales a utilizar es la relación entre el salario mínimo y el PIB per cápita, o entre el salario mínimo y el salario promedio. Los ajustes pueden buscar mantener esa relación o promover cambios en cierta dirección. Con ello por ejemplo se lograría que los salarios mínimos aumenten cuando los salarios de mercado están creciendo. Indicadores

adicionales de control sería aquellos del mercado de trabajo como la tasa de desempleo o el grado de informalización del empleo.

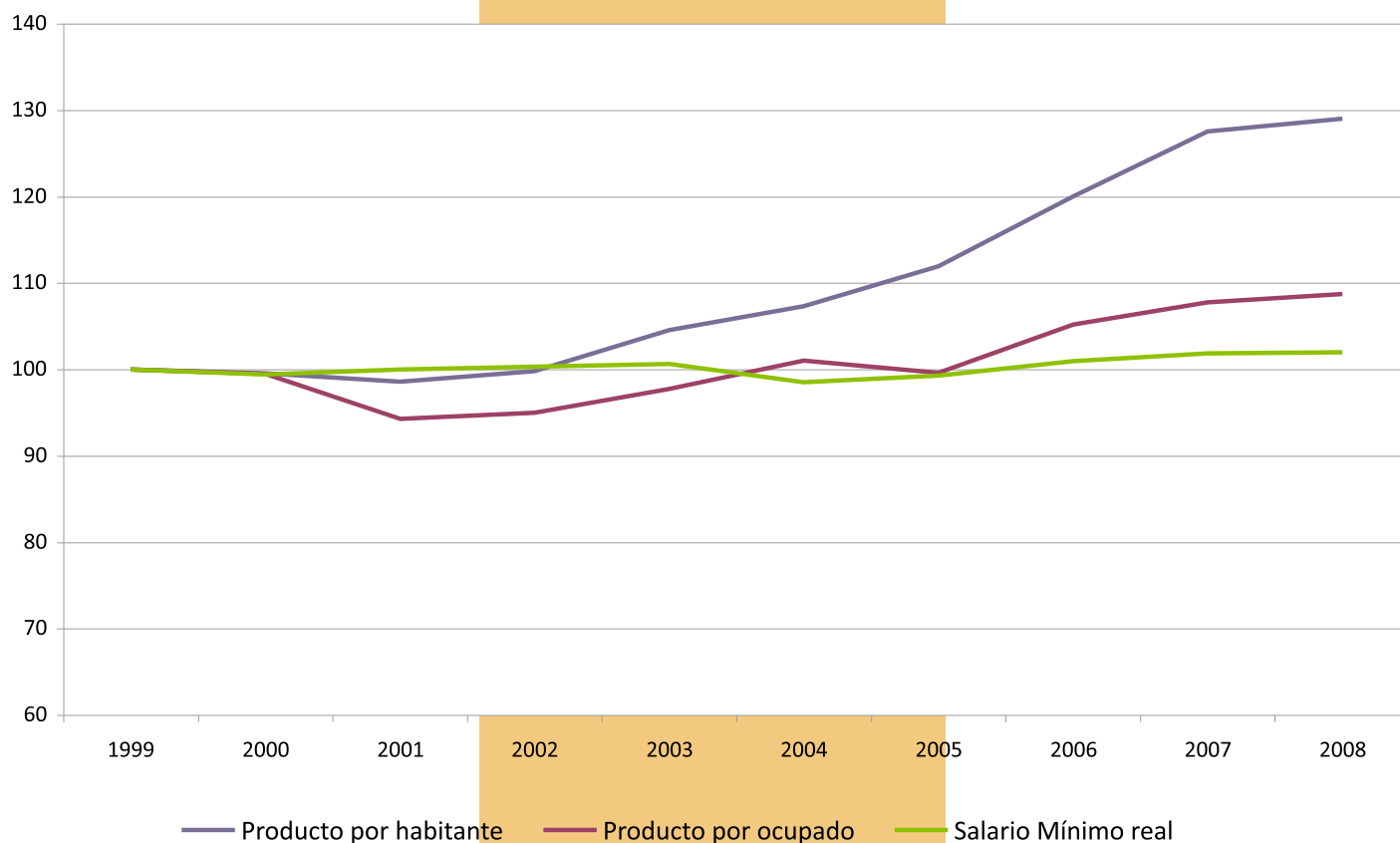
En el caso de Costa Rica, a través de un acuerdo de concertación pactado en 1999, se ligó el aumento de los salarios mínimos con exclusividad al aumento de la inflación. Con ello, los salarios mínimos reales se mantuvieron congelados en la última década pese a que el producto por ocupado creció cerca de un 10% y el PIB per cápita en casi un 30% (ver gráfico 1.4).

Esto muestra que no se pueden establecer reglas fijas para ajustar los salarios mínimos periódicamente, sino que tienen que seguirse criterios flexibles para tener la capacidad de ajustarse a las coyunturas específicas, algunas imprevisibles. Esto también muestra la necesidad de que los ajustes sean producto de un diálogo social, donde las partes involucradas puedan exponer sus puntos de vista y llegar a acuerdos negociados.



Gráfico 1.4

Costa Rica: evolución del salario mínimo real y de la productividad. 2000 – 2008
(Índices con 1999 como base)



Fuente: Información del Banco Central y del Instituto Nacional de Estadística y Censos.

EL GRADO DE CUMPLIMIENTO

El impacto de los salarios mínimos está en función del grado en que se lleguen a cumplir. Este cumplimiento depende, a su vez, de la capacidad de inspección del Ministerio de Trabajo, así como de la legislación existente. Una legislación laxa con una limitada

capacidad de inspección de los ministerios de trabajo se traducirá en un alto incumplimiento, en particular, si los salarios mínimos son relativamente elevados.

Éste parece ser el caso de Costa Rica, donde los salarios mínimos son relativamente altos (cerca de dos tercios del salario de merca-

do), y la capacidad de control del Ministerio de Trabajo es limitada pues solo visita a cerca del 5% de los establecimientos, además cuando el Ministerio de Trabajo detecta que una empresa está cometiendo una infracción al salario mínimo, éste le da un plazo para que cumpla con la legislación salarial vigente, si en dicho plazo

la empresa se pone al día, ésta no recibe sanción. Esto convierte al país en uno de los que presentan mayor cantidad de trabajadores y trabajadoras ganando por debajo del salario mínimo. Las estimaciones realizadas, indican que este porcentaje ronda al 20% de la población asalariada de las empresas privadas que laboran

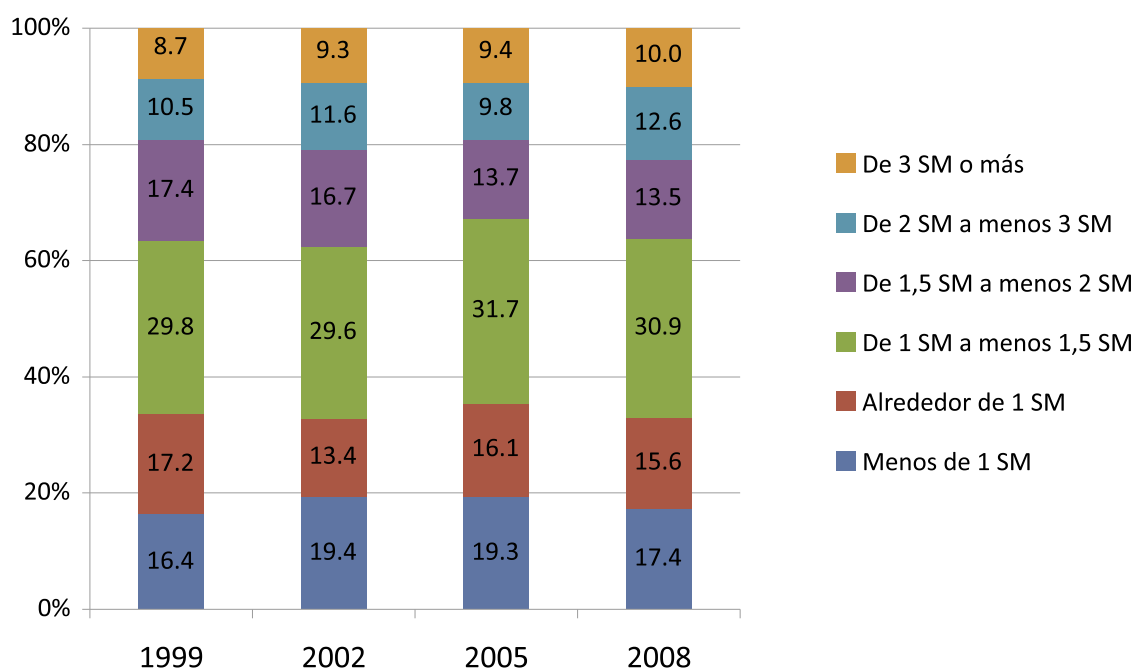
jornadas completas (ver gráfico 1.5). Si se tienen en cuenta que este porcentaje surge de comparar el salario efectivo de los trabajadores con el salario mínimo mínimo y no con el salario mínimo que le corresponde de acuerdo a su ocupación, es de esperar que el porcentaje de incumplimiento sea mayor. Estimaciones realiza-

das sugieren que éste andaría en torno al 30%.

Cuando el Ministerio de Trabajo detecta que una empresa está cometiendo una infracción al salario mínimo, éste le da un plazo para que cumpla con la legislación salarial vigente, si en dicho plazo la empresa se pone al día, no recibe sanción.

Gráfico 1.5

Costa Rica: trabajadores asalariados de empresas privadas con jornada completa según rangos de salarios mínimos. 1999 – 2002 – 2005 y 2008



Fuente: Decretos de salarios mínimos y EHPM del INEC.

EFFECTOS DE LOS SALARIOS MÍNIMOS

Desde el punto de vista teórico, si el mercado de trabajo es de competencia perfecta y el trabajo es homogéneo, el establecimiento de un salario mínimo por encima del salario de mercado generaría desempleo o al menos reducción de los salarios del sector no protegido. En la práctica los mercados no son tan competitivos, el trabajo no es homogéneo y los salarios mínimos tienden a fijarse por debajo del de mercado, de modo que existe poca evidencia de que las fijaciones de salarios mínimos generen desempleo. Tampoco existe evidencia de que establecer salarios mínimos menores a grupos en principio sujetos de discriminación (jóvenes) haya ayudado a mejorar sus posibilidades de empleo.



Por otra parte, si los ajustes de los salarios mínimos compensan la inflación y permiten aumentos reales acordes con el aumento de la productividad tampoco deberían generar presiones inflacionarias, como muestra la mayoría de los estudios. Finalmente, los efectos positivos esperados en la reducción de la pobreza y la desigualdad estarán en función la cobertura de la política en los trabajadores de menores ingresos. Así, en economías como la inglesa donde predomina el empleo asalariado y se cumple con la legislación, existe evidencia de un efecto positivo de las fijaciones de los salarios mínimos en la reducción de la desigualdad.

REFERENCIAS

BELSER, PATRICK, (2009). *Salario mínimo: Indicadores estadísticos*, ponencia presentada al Taller Tripartito sobre Fijación de Salarios Mínimos, Proyecto de Promoción del Diálogo Social de la Organización Internacional del Trabajo, San José, Costa Rica.

MARINAKIS, ANDRÉS, (2009). *Lecciones de la aplicación del salario mínimo en América Latina*, ponencia presentada al Taller Tripartito sobre Fijación de Salarios Mínimos, Proyecto de Promoción del Diálogo Social de la Organización Internacional del Trabajo, San José, Costa Rica.

MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL –MTSS, (2009). *Breve reseña sobre la evolución de la Legislación Salarial y del Consejo Nacional de Salarios*, San José, Costa Rica: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

TREJOS, JUAN DIEGO, (2009). *Los salarios mínimos en Costa Rica: información básica y evolución reciente*, San José, Costa Rica: informe no publicado preparado para el Proyecto de Promoción del Diálogo Social de la Organización Internacional del Trabajo.

VELASCO, JACOBO, (2009). *Estudios de caso: Latinoamérica*, ponencia presentada al Taller Tripartito sobre Fijación de Salarios Mínimos, Proyecto de Promoción del Diálogo Social de la Organización Internacional del Trabajo, San José, Costa Rica.

| Temas de Actualidad

Mercado laboral y condiciones de vida de la población en Centroamérica y República Dominicana.

Observatorio Laboral de Centroamérica
y República Dominicana (OLACD)

Cada día miles de centroamericanas(os) y dominicanas(os) se enfrentan con el reto de conseguir un trabajo digno; sin embargo, esa faena se vuelve cada vez más ardua para la mayoría. La causa principal de esta problemática, y uno de los mayores obstáculos que han impedido el desarrollo económico en la región en los últimos años, ha sido la incapacidad de estas economías de producir una relación positiva y proporcional entre el aumento de la producción e incremento del empleo formal. Por empleo formal se entiende todo aquel trabajo estable, sujeto a contratación explícita y que cumple con las normas de la legislación laboral vigente, especialmente en relación con salarios mínimos, garantías de acceso a la seguridad social y una pensión futura. Desafortunadamente, el rasgo dominante en algunos de estos países es que el autoempleo de subsistencia es la forma más común de inserción laboral, y eso implica, en la mayoría de los casos, precariedad del empleo, alta exposición a la volatilidad de los mercados y significativas posibilidades de empobrecimiento futuro.

Los mercados laborales en el área comparten muchos síntomas que generan las condiciones propicias para la proliferación del empleo en condiciones precarias, y, a pesar de que estos muestran distintos niveles de gravedad o avance, se plantean los mismos retos para todos los países, sin excepción. Estos síntomas o elementos están íntimamente vinculados con las características y los cambios en la economía nacional, los cuales se han visto magnificados por la reciente crisis económica mundial, pero también tienen que ver con factores que trasciende el ámbito económico. Factores como las características demográficas de la población, y los cambios políticos, sin duda alguna afectan las posibilidades de la gente de encontrar empleo y permanecer en él. En la actualidad, por ejemplo, se reconoce la presencia de actitudes discriminatorias en el mercado de trabajo basadas en el género, la raza o el origen étnico de los individuos, por lo que estos estarían

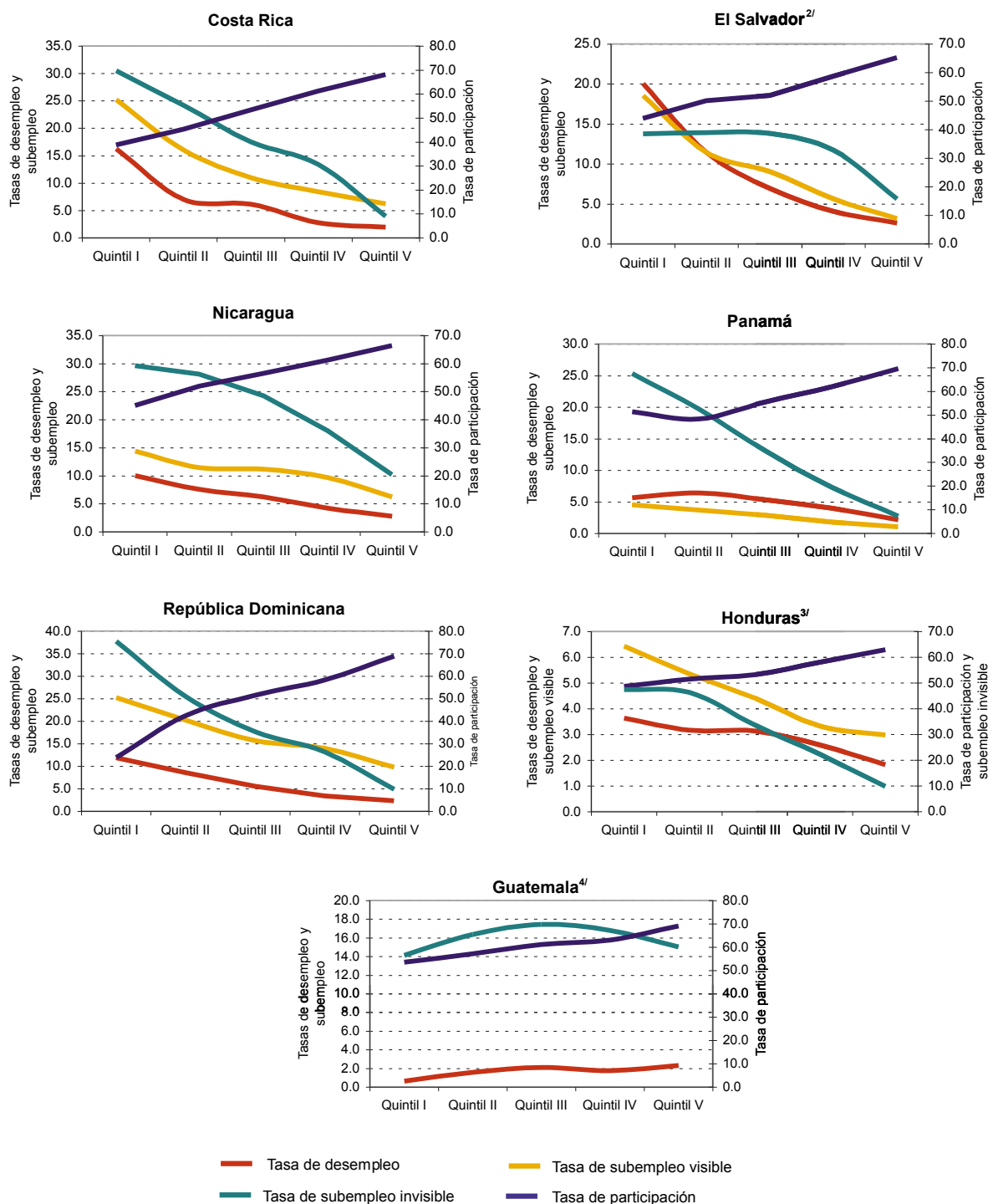
experimentando oportunidades diferentes a la hora de integrarse en el mercado laboral en función de que posean unas u otras características.

Así, la naturaleza y dinámica de los mercados laborales responden a la influencia de múltiples factores. Aunque muchas veces estos tienen diferente origen, también es cierto que en algunos casos estos elementos se pueden reforzar entre sí, generándose consecuentemente un efecto amplificador de las condiciones que favorecen el empleo en circunstancias precarias y el desempleo.

Por otro lado, el desempleo y la subutilización de la fuerza de trabajo tienen estrecha relación con la pobreza, puesto que reducen las posibilidades de superar un contexto de estrechez económica. Para muchas personas, entonces, contar con un buen trabajo contribuye a acortar las brechas de desarrollo humano. También es incuestionable que la pobreza, al mismo tiempo, puede ser un obstáculo en las pretensiones de las personas a acceder a un mejor trabajo; generándose lo que se conoce como el círculo vicioso del desempleo-subempleo y pobreza.

Al dar una mirada a las tasas de desempleo y subempleo (visible e invisible) de hombres y mujeres para los distintos quintiles de ingreso familiar (Gráfico 2.1), se hace evidente que el problema del desempleo y subutilización es más grave entre los sectores más pobres de Centroamérica y República Dominicana. Prácticamente en todos los países las tasas de desempleo y subempleo en los primeros quintiles (quintil I y II, los más pobres) son muy superiores a las registradas para los quintiles de mayor ingreso, en especial el más rico. En El Salvador, por ejemplo, el índice de desocupación entre la población más pobre casi cuadruplica al de los más ricos. Estas diferencias también se repiten en el resto de los países.

Gráfico 2.1
Centroamérica y República Dominicana: tasa de participación,
ocupación, desempleo y subempleo ^{1/} por quintil de ingreso, 2008
(porcentajes)



Notas:

1/ Se refiere a la población de 12 años y más.

2/ Se refiere a la población urbana, ya que la encuesta de hogares no mide el subempleo en zonas rurales.

3/ Los datos corresponden a la encuesta de hogares del 2007.

4/ Los datos corresponden a la encuesta de hogares del 2006.

Fuente: Encuestas de Hogares de propósitos Múltiples proporcionadas por el Sistema de Información y Análisis Laboral de la OIT (SIAL).

El comportamiento del desempleo y subempleo visible entre las y los guatemaltecos es atípico respecto al que se da en el resto de países: mientras las tasas de desocupación exhiben una tendencia creciente conforme los ingresos familiares aumentan, el subempleo visible se mantiene en niveles relativamente altos en todos los quintiles de ingreso (Gráfico 2.1). Este patrón puede deberse a que en este país se presentan niveles de desempleo extremadamente bajos (menos de 3%, en hombres y mujeres), por lo que las diferencias entre los quintiles no son necesariamente significativas. Esto implica que la tasa de desempleo abierto no es un buen indicador para determinar la situación laboral de los individuos en esta nación, puesto que en ellas existe una alta incidencia del subempleo, como lo demuestra los altos índices de subocupación visible.

El hecho de que sean las personas más pobres justamente las que tienen mayores dificultades de inserción laboral, ya sea porque no consiguen un empleo o porque laboran en puestos de calidad precaria, se debe a varios factores, entre ellos: sus bajos niveles de escolaridad y calificación, escasas oportunidades de empleo, la falta de redes sociales y servicios de apoyo. Estas falencias generan, a su vez, un círculo perverso que se va retroalimentando y fortaleciendo, constituyéndose en un modelo reproductor de pobreza.

En resumen, contar con una ocupación en condiciones adecuadas es la base principal para mejorar



la situación de vida de la población de un país. Solo pueden alcanzarse niveles de bienestar entre las personas trabajadoras y sus hogares por medio de la creación de un número suficiente de buenas ocupaciones y una equitativa distribución del trabajo doméstico no remunerado dentro de los hogares. Por el contrario, la escasez de tales oportunidades es precursora de la pobreza y la frustración de oportunidades de desarrollo personal entre la población.

Para ilustrar el efecto del trabajo de calidad sobre el desarrollo económico de las personas OLA-CD (2010) realizó un ejercicio empleando una metodología desarrollada en el Informe sobre Desarrollo Humano de El Salvador 2007/2008, la cual estima el Índice de Desarrollo Humano (IDH) para distintos tipos de inserción laboral, a saber la población desempleada, población subempleada, población ocupada plena sin condiciones adecuadas -OPSCA- (personas que se encuentran en ocupación plena (sin subempleo), pero tienen un nivel de remuneración menor al del salario mínimo, no cuentan con contrato de trabajo, y/o no tienen cobertura de seguridad social, ya sea público o privado), población ocupada plena con condiciones adecuadas -OPCCA- (es una aproximación al trabajo decente, e incluye aquellas personas que cuentan con un nivel de remuneración mayor al mínimo,

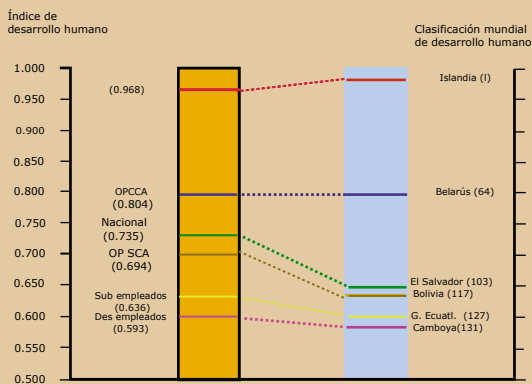
tienen protección social y contrato de trabajo. La ausencia de una de estas variables lo catalogaría como un ocupado pleno sin condiciones adecuadas).²

Los resultados de este ejercicio para El Salvador, Honduras, Guatemala y República Dominicana se recogen en el gráfico 2.2. Lo primero que salta a la vista es que el empleo de mayor calidad (OPCCA) garantiza cuando menos un nivel de vida superior al del promedio nacional en cada uno de los países estudiados. Incluso en El Salvador, la población con condiciones laborales adecuadas logra alcanzar un desarrollo humano alto. Y en Costa Rica, país cuyos habitantes gozan en promedio de una calidad de vida relativamente alta, los trabajadores en mejores condiciones también superan el IDH del habitante promedio. Estos datos confirman, por ende, que contar con un trabajo de calidad es la base principal para mejorar la situación de vida de la población de un país.

2 La estimación del IDH se calcula con los datos de esperanza de vida, tasa de alfabetización de personas adultas, tasa de matriculación combinada y el PIB per cápita para cada uno de los subgrupos de población arriba mencionados. Para un mayor detalle de la metodología empleada se recomienda consultar OLACD (2010).

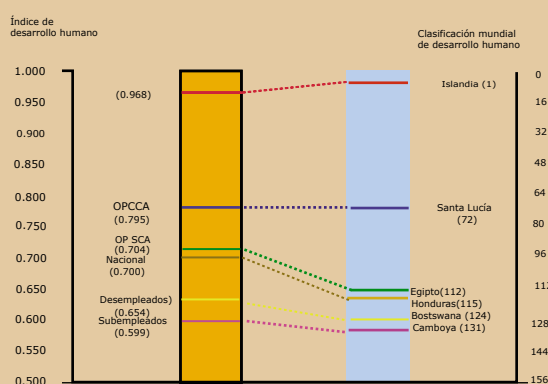
Gráfico 2.2

Índice de desarrollo humano en El Salvador según tipo de inserción laboral, 2007



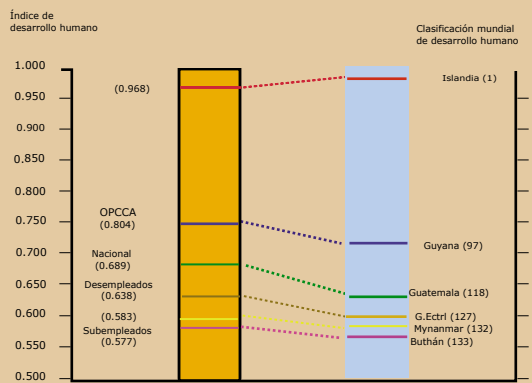
Nota:
OPCCA= Ocupados plenos con condiciones adecuadas.
OPSCA= Ocupados plenos sin condiciones adecuadas.
Fuente: Elaboración propia en base a metodología del Informe del Desarrollo Humano de El Salvador con datos de la Encuesta de Hogares de El Salvador (2007) y el Índice de Desarrollo Humano 2007/2008.

Índice de desarrollo humano en Honduras según tipo de inserción laboral, 2007



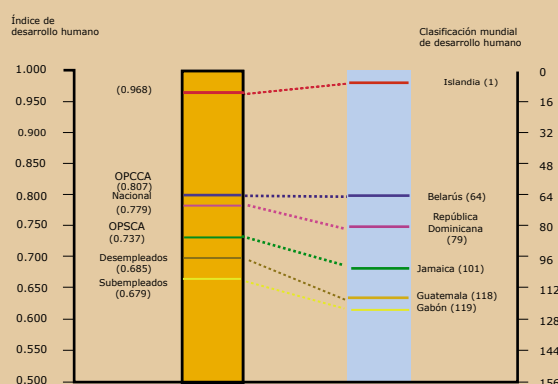
Nota:
OPCCA= Ocupados plenos con condiciones adecuadas.
OPSCA= Ocupados plenos sin condiciones adecuadas.
Fuente: Elaboración propia en base a metodología del Informe del Desarrollo Humano de El Salvador con datos de la Encuesta de Hogares de Honduras (2007) y el Índice de Desarrollo Humano 2007/2008.

Índice de desarrollo humano en Guatemala según tipo de inserción laboral, 2007



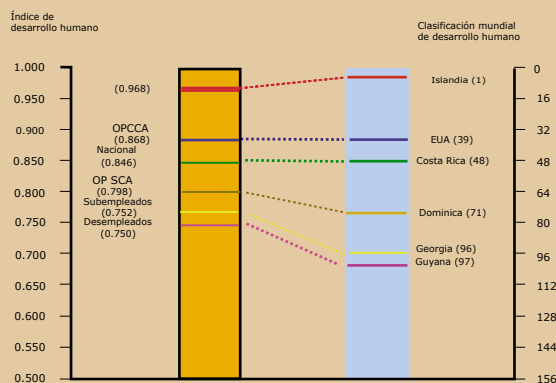
Nota:
OPCCA= Ocupados plenos con condiciones adecuadas.
OPSCA= Ocupados plenos sin condiciones adecuadas.
Fuente: Elaboración propia en base a metodología del Informe del Desarrollo Humano de El Salvador con datos de la Encuesta de Condiciones de Vida (ENCOVI) de Guatemala (2006) y el Índice de Desarrollo Humano 2007/2008.

Índice de desarrollo humano en República Dominicana según tipo de inserción laboral, 2007



Nota:
OPCCA= Ocupados plenos con condiciones adecuadas.
OPSCA= Ocupados plenos sin condiciones adecuadas.
Fuente: Elaboración propia en base a metodología del Informe del Desarrollo Humano de El Salvador con datos de la Encuesta de Hogares de República Dominicana (2007) y el Índice de Desarrollo Humano 2007/2008.

Índice de desarrollo humano en Costa Rica según tipo de inserción laboral, 2007



Nota:
OPCCA= Ocupados plenos con condiciones adecuadas.
OPSCA= Ocupados plenos sin condiciones adecuadas.
Fuente: Elaboración propia en base a metodología del Informe del Desarrollo Humano de El Salvador con datos de la Encuesta de Hogares de Costa Rica (2007) y el Índice de Desarrollo Humano 2007/2008.



Generalmente, encontrarse en una situación de pleno empleo, a pesar de no ser en las mejores condiciones, también ofrece un desarrollo humano mejor que el de la población desempleada o subempleada. El único lugar donde esto no sucede es en Guatemala, pues este subgrupo tiene un nivel de vida inferior al de la población desempleada.

En cuanto a la última afirmación, llama mucho la atención de que el desempleo no necesariamente se traduce en el nivel de desarrollo más bajo; de hecho, en tres de los cinco países (Guatemala, Honduras y República Dominicana) es peor estar subempleado. Aunque estos resultados parezcan contraintuitivos, tienen una explicación relativamente sencilla. Se tiene que recordar que en Guatemala y Honduras las tasas de desempleo son sumamente bajas comparadas con las que se dan alrededor de la Subregión, sin embargo, más que reflejar un mercado de trabajo eficiente, estos niveles de desocupación apuntan más bien a una situación de alto nivel de subempleo (ver sección de subempleo), o personas con condiciones laborales precarias. Cuando existe un mercado laboral tan estrecho y con pocas oportunidades de buenos trabajos, el desempleo es visto como un “lujo”, y solo aquéllos en una posición relativamente cómoda pueden mantenerse sin un trabajo. Naturalmente no todos las personas desempleadas se encuentran en esta situación; también están aquéllos que son jefes de hogar, en cuyo caso se esperaría observar condiciones de desarrollo hu-

mano bastante más inferiores comparadas con las de los desocupados que no tienen dependientes, principalmente por el efecto del reducido ingreso familiar per cápita.

Con el anterior ejercicio se pone de manifiesto la relación entre el empleo de calidad y el desarrollo humano de los individuos, pero también vale la pena identificar cuáles segmentos demográficos son los que tienen más oportunidades para insertarse exitosamente y en buenas condiciones al mercado laboral. Para este propósito el cuadro 2.1 cruza los distintos tipos de inserción laboral con algunas variables como el sexo, zona de residencia, edad, y nivel de educación.

Las mujeres tienen una menor participación que la de los hombres en aquellos subgrupos que generalmente ofrecen un mayor nivel de vida. Curiosamente, en muchos países esa participación ronda cerca del 40% del total de personas ocupadas con condiciones adecuadas y sin condiciones adecuadas. Pero en Costa Rica solo una tercera parte de las personas con condiciones laborales adecuadas son mujeres. Entre las personas subempleadas y desocupadas la composición por sexo es más heterogénea, por lo que se dificulta la identificación de un patrón. De todos modos, los datos muestran que las mujeres enfrentan cierta desventaja en vista de su baja presencia en las formas de trabajo de mejor calidad.

Una mayoría abrumadora de las personas que tienen una ocupación con condiciones adecuadas habitan en las zonas urbanas, dejando en evidencia el poco nivel de desarrollo en las zonas rurales. Por ejemplo, en República Dominicana solo un cuarto de las personas con un trabajo de calidad provienen de zonas rurales, la situación es todavía peor en el resto de los países, siendo El Salvador el lugar con la proporción más baja de trabajadores rurales con un puesto en condiciones aceptables (11%).

A lo largo de este documento se ha indicado que uno de los grupos demográficos más vulnerables es el de la población juvenil (15 a 24 años), otra manera de confirmar esa realidad es observando el escaso peso de este segmento poblacional en el grupo de ocupados que cuentan con un nivel de remuneración mayor al mínimo, tienen protección social y contrato de trabajo. Paralelamente, las personas jóvenes son una mayoría entre las personas desocupadas (prácticamente la mitad en Costa Rica, Honduras, República Dominicana y

Guatemala), y el segundo grupo en importancia entre los subempleados. La combinación de estos factores se traduce necesariamente en un bajo desarrollo humano entre los jóvenes de la Subregión.

Por último, se hace manifiesto el efecto de la educación en las posibilidades de acceder a un empleo con las condiciones adecuadas y, consecuentemente, a un desarrollo humano superior. Esto se refleja en el hecho de que entre las personas empleadas con una ocupación con condiciones adecuadas, predominan fuertemente los individuos que tienen al menos educación media completa. Específicamente, más de un 70% y un 64% de la población salvadoreña y dominicana con empleo de calidad, respectivamente, cuentan con educación media completa o superior, aunque en Guatemala y Costa Rica esa fracción disminuye un poco, los que cuentan con un mayor nivel educativo aún siguen siendo mayoría (57% y 52%, respectivamente). Entre la población hondureña la participación más grande de las personas más educadas es menos clara, pero se observa una mayor presencia de personas con educación superior entre los ocupados con condiciones adecuadas que en cualquier otro subgrupo.

Por el contrario, es mucho más frecuente encontrar a una persona con un perfil educativo bajo (sin educación y con primaria incompleta) entre la población subempleada, esta probabilidad, incluso, es mayor que entre las personas desempleadas. En Guatemala, por ejemplo, mientras que prácticamente tres de cada cinco individuos subempleados a lo sumo no han siquiera culminado sus estudios primarios, solamente una de cada tres personas desempleadas se encuentra en la misma condición educativa. Aunque con distintas proporciones, el mismo patrón también se repite en todos los países analizados. El menor nivel educativo de la población subempleada arroja luz para comprender en parte por qué este segmento suele tener los niveles más bajos de IDH. Al contar con habilidades y destrezas más limitadas, estas personas están más propensas a obtener puestos con salarios bajos y horarios inadecuados, principalmente en el contexto de mercados laborales ya de por sí estrechos y con pocas oportunidades de buenos empleos.

Cuadro 2.1

 Centroamérica y República^{1/}: tipos de inserción laboral

 según ciertas variables demográficas, 2007

 (porcentajes)

	El Salvador				Honduras			
	Población ocupada con condiciones adecuadas ^{2/}	Población ocupada sin condiciones adecuadas ^{3/}	Población subempleada	Población desocupada	Población ocupada con condiciones adecuadas ^{2/}	Población ocupada sin condiciones adecuadas ^{3/}	Población subempleada	Población desocupada
Sexo								
Hombre	58.9	60.7	52.6	75.4	53.3	62.1	70.2	65.5
Mujer	41.1	39.3	47.4	24.6	46.7	37.9	29.8	34.5
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Zona de residencia								
Urbana	88.3	63.5	60.9	62.0	80.9	42.7	37.0	63.2
Rural	11.7	36.5	39.1	38.0	19.1	57.3	63.0	36.8
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Grupo de edad								
De 10 a 11 años					0.0	2.0	0.1	1.6
De 12 a 14 años					0.0	7.1	2.4	4.6
De 15 a 24 años	10.8	21.7	22.3	37.3	21.2	23.1	29.5	49.2
De 25 a 29 años	16.5	12.6	13.3	14.9	20.3	9.5	12.0	14.9
De 30 a 49 años	58.2	42.8	40.3	30.1	46.9	34.0	34.1	23.2
De 50 a 60 años	12.4	12.7	12.7	8.8	8.8	12.1	11.8	4.9
Mayores de 60 años	2.1	10.2	11.2	8.9	2.8	12.1	10.1	1.6
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Nivel de educación								
Sin educación	0.8	14.4	17.5	14.5	1.5	14.0	18.9	6.6
Primaria incompleta	4.8	26.2	30.3	19.4	6.4	30.9	34.3	22.0
Primaria completa	4.5	11.4	12.9	8.7	19.1	28.6	29.2	27.9
Media incompleta	14.3	23.0	21.3	24.4	35.0	17.4	11.9	30.1
Media completa	31.6	16.8	14.9	21.1	6.5	4.8	3.1	4.5
Superior	44.0	8.3	3.0	11.9	31.4	4.3	2.7	8.9
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

	Guatemala				República Dominicana			
	Población ocupada con condiciones adecuadas ^{2/}	Población ocupada sin condiciones adecuadas ^{3/}	Población Subemplea	Población Desocupada	Población ocupada con condiciones adecuadas ^{2/}	Población ocupada sin condiciones adecuadas ^{3/}	Población Subemplea	Población Desocupada
Sexo								
Hombre	61.8	60.3	63.8	50.5	60.5	61.0	59.6	37.1
Mujer	38.2	39.7	36.2	49.5	39.5	39.0	40.4	62.9
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Zona de residencia								
Urbana	83.0	46.6	48.3	75.3	75.2	67.8	61.0	66.1
Rural	17.0	53.4	51.7	24.7	24.8	32.2	39.0	33.9
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Grupo de edad								
De 10 a 11 años	0.0	3.6	0.5	0.7	0.0	0.3	0.1	0.1
De 12 a 14 años	0.0	8.9	4.9	3.7	0.0	1.4	0.5	0.9
De 15 a 24 años	22.1	23.8	32.9	55.4	14.7	22.5	21.2	44.6
De 25 a 29 años	20.5	9.9	12.0	10.4	18.6	14.2	13.3	14.7
De 30 a 49 años	47.2	32.1	33.5	25.2	53.9	43.3	44.0	33.5
De 50 a 60 años	8.8	11.5	9.4	2.7	9.5	9.9	12.9	4.5
Mayores de 60 años	1.4	10.1	6.7	1.8	3.2	8.3	7.9	1.6
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Nivel de educación								
Sin educación	2.6	26.6	26.0	6.8	0.7	6.9	9.6	4.2
Primaria incompleta	7.9	35.8	32.6	22.2	10.5	30.0	37.3	23.9
Primaria completa	13.2	15.4	17.9	12.8	9.8	10.9	11.7	9.8
Media incompleta	19.7	9.4	9.6	25.7	14.7	15.7	15.5	22.2
Media completa	30.6	9.0	10.8	25.3	20.2	16.3	13.8	23.0
Superior	26.0	3.8	3.1	7.3	44.1	20.3	12.1	16.9
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Costa Rica			
	Población ocupada con condiciones adecuadas ^{2/}	Población ocupada sin condiciones adecuadas ^{3/}	Población subempleada
Sexo			
Hombre	67.5	53.1	64.0
Mujer	32.5	46.9	36.0
Total	100.0	100.0	100.0
Zona de residencia			
Urbana	69.2	54.9	52.1
Rural	30.8	45.1	47.9
Total	100.0	100.0	100.0
Grupo de edad			
De 10 a 11 años	0.0	0.0	0.0
De 12 a 14 años	0.0	1.6	0.6
De 15 a 24 años	17.9	25.0	26.9
De 25 a 29 años	15.1	9.6	11.6
De 30 a 49 años	49.8	40.3	42.7
De 50 a 60 años	13.3	14.3	12.8
Mayores de 60 años	3.9	9.2	5.3
Total	100.0	100.0	100.0
Nivel de educación			
Sin educación	1.0	3.6	4.1
Primaria incompleta	6.3	16.4	18.4
Primaria completa	22.6	32.1	36.7
Media incompleta	18.6	25.2	23.1
Media completa	17.4	11.5	9.4
Superior	34.0	11.2	8.2
Total	100.0	100.0	100.0

Notas:

1/ Solo incluye los países para los que se calculó el Índice de Desarrollo Humano por tipo de inserción laboral.

2/ Personas que cuentan con un nivel de remuneración mayor al mínimo, tienen protección social y contrato de trabajo.

3/ Personas que se encuentran en ocupación plena (sin subempleo), pero tienen un nivel de remuneración menor al del salario mínimo, no cuentan con contrato de trabajo, y/o no tienen

Fuente: Cálculo de los autores en base a las Encuestas de Hogares 2007 de los países proporcionadas por el Sistema de Información y Análisis Laboral (SIAL). Los datos de Guatemala

La información expuesta pone de manifiesto la importancia de que las instituciones de los países de Centroamérica y República Dominicana, tanto públicas como privadas, tengan claro que invertir en el crecimiento económico implica invertir también en el área social (educación, salud, entre otros), pues en la medida que se mejore la calidad de la mano de obra se va a mejorar las condiciones de vida de los habitantes de la región, impactando de forma significativa en la disminución de la pobreza y la exclusión social. En ese sentido, es fundamental el compromiso político, a través de la adopción de políticas coherentes en los ámbitos de la reducción de la pobreza, la generación de empleo decente, mejoras en la calificación de la mano de obra a través de una mayor cobertura de la educación básica y formación ocupacional.

Temas de Interés

Las pequeñas y medianas empresas (PYME), empleo y desarrollo territorial en Centroamérica

Emilio Zevallos Vallejos
Asesor regional en temas de PyME,
políticas públicas y desarrollo regional

Resumen

Las políticas de fomento impulsadas en Centroamérica han enfatizado el desarrollo de actividades concentradas en el comercio internacional bajo esquemas como las maquiladoras, las zonas francas, así como el impulso de turismo. Sin embargo, ello ha generado una economía dual donde conviven muy pocas grandes empresas integradas a los mercados internacionales y muchas PyME rezagadas produciendo bienes básicos para el mercado local. La propuesta busca promover un modelo que complemente el ya en marcha, integrando al desarrollo a las pequeñas empresas en los territorios. Se busca un desarrollo regional que vaya más allá de políticas sectoriales aisladas en función únicamente de los mercados externos y que realmente tenga una visión de conjunto; promoviendo el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas, fundamentalmente, por su mayor dispersión geográfica, contribución al empleo y a un mayor equilibrio en el desarrollo de las regiones.

Palabras clave:

Instituciones del mercado laboral, competitividad de la fuerza de trabajo, capacitación, innovación, Costa Rica, Sistema Nacional de Innovación.

INTRODUCCIÓN

La influencia de las PyME en el fomento del empleo a nivel regional, aunque particularmente significativa, aún no ha sido adecuadamente tratada. Dos hechos sustantivos señalan su inmenso potencial.

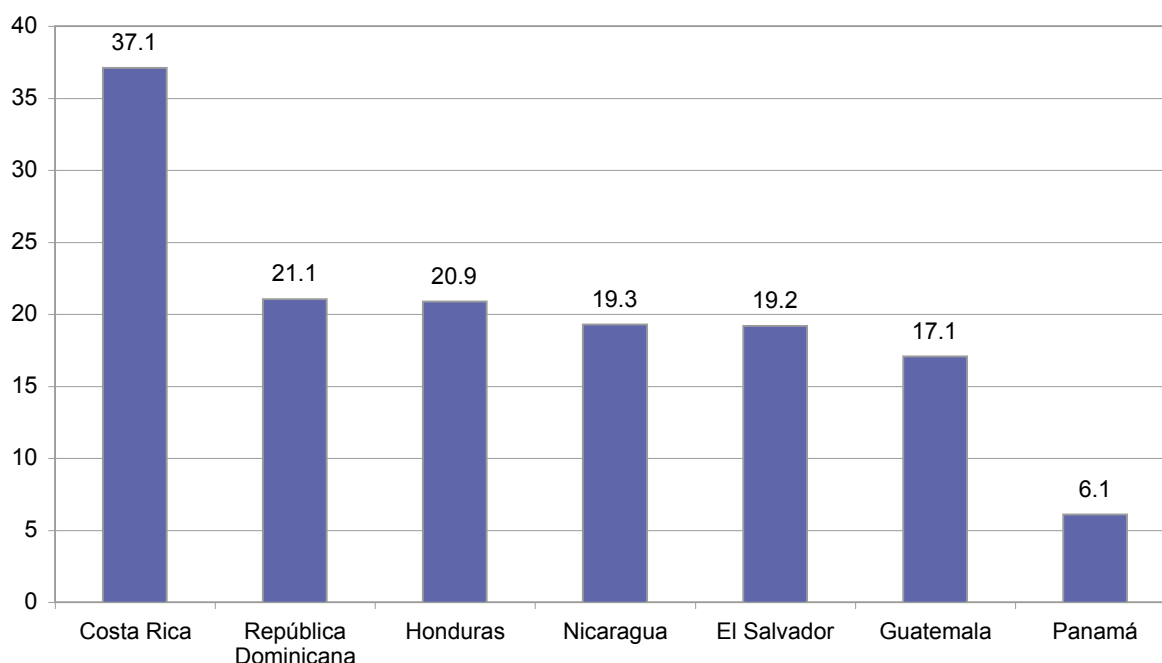
Primero, en la mayor parte de países latinoamericanos, las micro, pequeñas y medianas empresas representan al menos entre el 90-99% de todas las unidades productivas establecidas. Aunque la aportación económica es variable, en ninguna circunstancia es menor al 50% del PIB y el empleo. Pero además de su importancia en estos términos, las experiencias asociativas desarrolladas por estos estratos de empresas, su vocación local y el liderazgo asumido por sus empresarios en

varias experiencias de desarrollo territorial en el mundo muestran lo que se puede lograr en términos de crecimiento económico y redistribución de ingreso en estos ámbitos subnacionales.

Segundo, si se considera que del producto bruto mundial solo el 25% se exporta, se puede tener una clara visión de la importancia de la actividad económica local en el desarrollo de los países. Si nos enfocamos en este indicador, encontramos que él es inferior a lo que comúnmente se cree. Por ejemplo, en economías fuertes como el Japón o Estados Unidos, las exportaciones representan solo el 14,9% y 7,8% de su PIB respectivamente. En economías latinoamericanas altamente exportadoras como Brasil y México, sus exportaciones alcanzan el 12,8% y 29,8% de su PIB respectivamente. Según el Banco Mundial (2007), en el caso de América Latina, solo el 22,5% del PIB de la región se exporta, mientras que en Centroamérica y República Dominicana este indicador (aunque variado entre países) es solo del 20,4%.

Gráfico 2.1

Centroamérica y República Dominicana: exportaciones como porcentaje del producto interno bruto, 2006.



Fuente: elaboración propia en base a la información del World Bank Development Report (2008).

Entonces, ¿cómo se puede aprovechar ese potencial de las empresas pequeñas en el ámbito del desarrollo local, considerando que más del 80% de las decisiones económicas tienen una perspectiva interna?

¿QUÉ DICE LA TEORÍA DEL DESARROLLO TERRITORIAL?

Los patrones de localización territorial están asociados por lo general a la dotación de recursos, y/o a sus ventajas competitivas. Generalmente las empresas integradas al comercio exterior buscan lugares con buena dotación de infraestructura física (transportes y comunicaciones, cercanía a lugares de embarque, etc.); las de desarrollo de productos, cerca de instituciones educativas, etc. Así, esta "dotación" de alguna forma permite generar cierto dinamismo a las regiones, estableciendo patrones de crecimiento diferenciados, lo cual puede generar disparidades entre las regiones.

Sin embargo, se tiende a considerar que otros efectos de difusión inter-regional del crecimiento (asociados entre otros, al desplazamiento de la producción hacia las regiones con menores costos de la mano de obra, el papel subsidiario de los fondos públicos, el desarrollo de infraestructura de transportes y comunicaciones, la tendencia a mejorar los servicios públicos, etc.) llevarían a una mejor distribución de la producción e ingreso en todo el país y, finalmente, a la reducción de las desigualdades regionales.

Sin embargo, los hechos muestran que las disparidades regionales en vez de atenuarse por efectos de difusión, más bien tienden a incrementarse. En el caso de Centroamérica



el progreso económico se concentra en las regiones centrales de los países (donde hay desarrollo de infraestructura, mejores servicios públicos, capital humano calificado, etc.), ahondando así las disparidades regionales, a manera de un círculo vicioso (mayor y mejor dotación de factores, infraestructura, etc., mayor concentración de la inversión y recursos en esas regiones), enfocando más los recursos en estas regiones.

Es un hecho que en la mayoría de estos países existen zonas más prósperas que otras, siendo que en las menos desarrolladas, incluso, es difícil hallar ciertas condiciones mínimas necesarias para lograr su desarrollo sostenible, o al menos paliar las desigualdades distributivas.

Reconociendo lo anterior, ¿qué se está haciendo en Centroamérica para revertir esta tendencia concentradora y reducir estas grandes disparidades regionales?

ALGUNOS HECHOS DEL DESARROLLO EN CENTROAMÉRICA

La mayoría de países en Centroamérica pasó durante los ochenta por un ajuste económico que ha llevado a una mejora sustantiva de las cuentas fiscales y externas. Consecuencia de las reformas estructurales, ha sido la reducción generalizada de la inflación, así como la mejora significativa en el manejo macroeconómico.

Desde la década de los noventa las economías de la región han venido creciendo en general de manera consistente (aunque a tasas variables) -aunque con el atenuante de la crisis en 2009 y el decrecimiento en casi toda la región-, lo cual ha tendido a reforzar el mecanismo de crecimiento

basado en las exportaciones (generalmente de bienes básicos), el turismo y el fomento de la inversión externa. Sin embargo, ello ha mantenido al margen del desarrollo a los habitantes de las zonas económicamente más deprimidas quienes no han podido integrar su precaria economía al dinamismo de las grandes ciudades o los "enclaves productivos" (Ver cuadro 3.1).

Al mismo tiempo, instituciones internacionales acuñaron la frase "segunda etapa de reformas estructurales" para referirse a las reformas institucionales que deben sentar las bases para el crecimiento sostenido. En algunos países de la región, las políticas de fomento se han centrado en el desarrollo de determinados sectores de mayor competitividad internacional,

generalmente aisladas del resto de la actividad económica. Para entender mejor este proceso, se puede recurrir a la caracterización de la competitividad del World Economic Forum (www.weforum.org), la cual está asociada a ciertos requerimientos (o variables) con los que las economías deben contar en cada una de las etapas de desarrollo (que van desde la más básica hasta la más sofisticada); ellos las denominan los 12 pilares. Estos se encuentran divididos en tres etapas, relacionadas a los procesos de desarrollo económico (comenzando por economías simples que basan su crecimiento en los bajos costos laborales y la producción de commodities, hasta las más desarrolladas que basan su crecimiento en el conocimiento y la innovación):

1. Requerimientos básicos (claves en las economías orientadas a los factores)
 - Instituciones
 - Infraestructura
 - Estabilidad macroeconómica
 - Salud y educación básica
2. Activadores de la eficiencia (claves en las economías orientadas a la eficiencia)
 - Educación superior y capacitación
 - Eficiencia del mercado laboral
 - Eficiencia del mercado de bienes
 - Sofisticación del mercado financiero
 - Alfabetización tecnológica
 - Tamaño del mercado
3. Factores de innovación y sofisticación (claves en las economías orientadas a la innovación)
 - Sofisticación de los negocios
 - Innovación

Desde la perspectiva de nivel de desarrollo, el World Economic Forum (2009) ubica a Honduras y Nicaragua en la etapa 1, a El Salvador y Guatemala en tránsito de la etapa 1 a la 2, y a Costa Rica y Panamá en la etapa 2. En concordancia con lo anterior, y de acuerdo al comportamiento del PIB, son estos dos últimos países quienes claramente se destacan del resto de la subregión, mientras que el resto ostenta bajas tasas de crecimiento económico.

Lo anterior muestra que Centroamérica en general no ha terminado de consolidar su desarrollo básico –etapa 1 (infraestructura, institucionalidad, servicios básicos)–, por lo que pensar en la presencia de políticas de carácter regional es poco viable. Por ello es también que las actividades económicas más dinámicas se encuentran justamente donde confluyen la infraestructura, el capital humano y el acceso a los mercados internacionales. En este punto, es fundamental señalar que las estrategias de desarrollo local no son una respuesta proteccionista frente a la presencia de políticas de fomento de la competitividad, sino más bien su necesaria dimensión territorial.

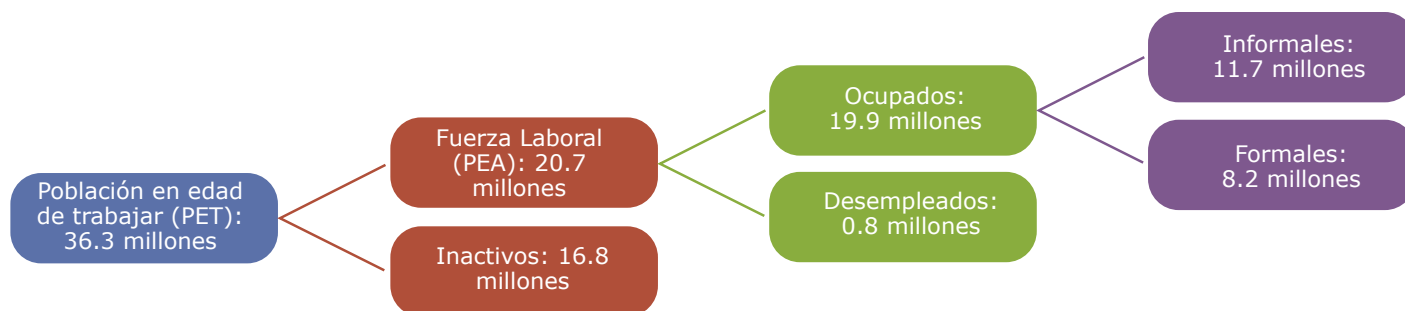
Sin embargo, aunque estas políticas son escasas (en algunos casos inexistentes), si es posible encontrar políticas sociales y sectoriales con dimensión regional. En ese sentido, el papel reasignador de los fondos públicos tiene como propósito principal el de reducir las disparidades regionales, aunque hasta el momento tales políticas aisladas han tenido un bajo impacto. Las cifras del PIB per-cápita, población, PEA, etc. reflejan estas grandes disparidades, no solo entre los países de la región, sino también al interior de los mismos.

Si a lo anterior se considera que de los aproximadamente 48 millones de habitantes de la subregión centroamericana, 36,3 millones, es decir, más del 75% está en edad de trabajar, se tiene que un territorio con un alto potencial de crecimiento. Sin embargo, solo el 57% de esos 36,3 millones es parte de la fuerza laboral dado que 16,8 millones se encuentran inactivos. Al mismo tiempo, 820 mil personas de la fuerza de trabajo se encuentran en el desempleo abierto.

Finalmente, el dato más alarmante es que de los 19,9 millones de ocupados, solo 8,2 millones, es decir, el 41,2% se encuentra en el sector formal de la economía. Así, 11,7 millones de habitantes de Centroamérica, es decir, el 24% de la población total de la subregión, trabaja en la informalidad. Mucha de esta población (unida a una gran parte de los desempleados) vive en las zonas económicamente más deprimidas. La mayor parte de ellos cuenta con niveles de calificación muy bajos y por tanto, con mínimas esperanzas de encontrar un trabajo remunerado, por lo que su opción más viable, es crear sus propios negocios. La OIT (2009) señala que al menos un tercio de la población trabajadora se incorpora al mercado laboral por cuenta propia y el 75% de los empleos se sitúan en micro y pequeñas empresas.



Gráfico 3.2



Aunque no existe una única respuesta sobre como articular una propuesta técnica, económica y políticamente viable de desarrollo regional, todos han volteado a ver a la micro y pequeña empresa como una potencial y muy importante respuesta política sobre el particular. Sin embargo, lo cierto es que no existe hasta ahora una política activa de desarrollo regional debido a la complejidad del abordaje en donde se entrelazan diferentes ámbitos; el público, el privado, el social; en diferentes planos, el local, el regional, el nacional, y en algunos casos hasta el supranacional.

Lo anterior supone la búsqueda de una dimensión complementaria a la puramente macroeconómica que permita una mejor respuesta a los problemas del desarrollo de la región, particularmente a la marcada desigualdad en la distribución del ingreso. Ese es el punto de intersección entre las PyME, el empleo y el desarrollo regional.

LAS PYME, EL FOMENTO DEL EMPLEO Y EL DESARROLLO REGIONAL

Una rápida mirada a los números de las empresas de cualquier país centroamericano, como puede verse en Zevallos (2007), nos muestran un hecho muy relevante para las empresas más pequeñas (micro) y las más grandes: el número de empresas es inversamente proporcional a su importancia económica, es decir, el estrato con mayor número de empresas es el que menos peso tiene en la actividad económica y viceversa.

Si las grandes empresas son las que fundamentalmente se encuentran insertadas a los mercados

internacionales, estamos diciendo que en promedio, menos del 5% de todas las unidades económicas de América Latina son las que generan todo el comercio exterior de la región. Sin embargo, en los hechos son muchas menos empresas las que generan tales exportaciones.

Sobre lo anterior existen dos hechos que vale la pena señalar. El primero es la concentración. Frecuentemente estas empresas se encuentran altamente concentradas en zonas con una alta dotación de recursos y/o factores. El segundo es su articulación con el resto de la economía. Esta es en general muy baja; ejemplos de ello son las maquiladoras, o las empresas que operan en zonas francas.

Esta concentración lleva inevitablemente a una estructura productiva dual, en donde un pequeño número de empresas altamente eficientes e insertadas en los mercados internacionales convive con un gran número de unidades económicas precarias, de baja productividad, con muy poca tecnología y que generan productos que difícilmente pueden competir internacionalmente.

Pero, ¿qué sucede con las PyME en el contexto regional? Generalmente se ha observado que mientras menor sea el tamaño de las unidades económicas, su grado de dispersión regional es mayor. Además, es el segmento más "armónico" de todos los estratos empresariales en la medida que su

aportación económica, al empleo, el número de unidades económicas etc., es menos dispar que el de la micro o la gran empresa. En términos de empleo, la calidad del empleo es significativamente mayor que en la microempresa, por lo que un modelo productivo que apoye el desarrollo regional fomentaría directa o indirectamente el surgimiento de una base empresarial PyME generadora de empleos decentes en el ámbito local.

Por ello la importancia de desarrollar procesos de desarrollo local orientados a la promoción del empleo, que articulen el sistema productivo local, que se concentren en el desarrollo de sociedades público-privado (PPP), y que tengan opción de institucionalizarse. Aunque estos procesos pueden darse en todo tipo de ubicaciones,



debemos promover las que se pueden dar en áreas no metropolitanas, rurales, y/o pequeños municipios. Un actor relevante debe tomar las riendas del proceso, en éste ámbito el municipio es un buen candidato (aunque no el único). A pesar de que el proceso se apoya en instituciones existentes, es posible que al final surja una nueva institucionalidad que le de continuidad.

En este punto la participación es prioritaria. Además de los municipios, y los propios pequeños empresarios organizados, están las grandes empresas (que juegan el papel de tractoras), ONG locales (que le dan otras dimensiones al proceso), e incluso otras escalas del gobierno que aportan en el desarrollo de elementos del entorno (infraestructura, servicios, etc.).

Aunque los objetivos obvios son la creación de empleo y la generación de ingreso, es fundamental contar con otros by-products tales como la identidad cultural, la promoción de la justicia, la igualdad de género, el respeto al medio ambiente, etc. Sin embargo, la competitividad generalmente es el eje de la propuesta, y permite articular actores diversos y dispersos bajo la posibilidad de mejorar sus ingresos. Aunque la secuencia de acciones puede variar, una buena forma de iniciar podría ser:

1. Acciones que busquen desarrollar las potencialidades del territorio, construyendo ventajas competitivas basadas en actividades existentes no suficientemente explotadas, sobre las que se pueden desarrollar nuevas oportunidades de negocio,
2. Acciones que busquen corregir o compensar las carencias y

desventajas competitivas de las empresas de la región, promoviendo el desarrollo de una oferta de infraestructura y servicios,

3. Provisión o mejora de servicios básicos que benefician a la población en general.

Estos tres ejes generalmente tienen a aglutinar a los actores del territorio. Todas ellas identifican una carencia latente tanto en los sectores productivos como en la colectividad en general, por lo que tienen a despertar el interés por "hacer algo". Incluso cuando no existe receta en los procesos de desarrollo territorial, si es factible señalar la importancia de potenciar el capital social de la región, es decir, promover mecanismos de cooperación entre los actores sociales que participan directa e indirectamente en el proceso de desarrollo. Y en ello, las PyME juegan un papel central. Más que los gobiernos o las organizaciones basadas en la comunidad, son los pequeños negocios y su liderazgo los responsables de "poner a caminar" el desarrollo del territorio, por lo que el fortalecimiento de su organización es un punto central en el proceso.

A MODO DE CONCLUSIÓN

Partiendo de la premisa que el comercio exterior en América Latina no puede sostenerse únicamente en las grandes empresas como el fundamento de una estrategia de desarrollo, ¿qué se debe hacer para aumentar la competitividad de las pequeñas y medianas empresas, sobre todo en el ámbito territorial, donde su aporte al empleo es más significativo? ¿Cómo lograr incrementar la productividad de las empresas de menor tamaño si ellas tienen que competir con otras que viven en economías es-

tructuralmente estables, que cuentan con una serie de beneficios, con instituciones que promueven la actividad empresarial, con una cultura emprendedora y, finalmente, que tienen la seguridad de que su marco legal e institucional permanecerá estable y es creíble para los ciudadanos (y en particular, para los empresarios), independientemente de cualquier consideración de política?

En este sentido, un desarrollo regional que vaya más allá de políticas sectoriales aisladas en función únicamente de los mercados externos, y que realmente tenga una visión de conjunto, supone la promoción de las pequeñas y medianas empresas; fundamentalmente, por su mayor dispersión geográfica, contribución al empleo y a un mayor equilibrio en el desarrollo de las regiones.

Sin embargo, para lograr la promoción de las empresas de menor tamaño, es necesario reducir o eliminar los obstáculos hacia su competitividad. Solo las empresas que pueden competir eficazmente en los mercados locales, podrán hacerlo a nivel internacional.

Para ello es necesario poder identificar la vocación económica de los territorios (donde se puede encontrar su mayor ventaja competitiva), desarrollar la infraestructura y los servicios necesarios para la reducción de costos de los propios empresarios locales y a la vez para la atracción de inversiones. Lo anterior implica recursos que generalmente no se encuentran en el territorio. Esta es la labor del Estado nacional como parte de la mejora de las condiciones del entorno de los negocios.

A lo interno de los territorios, los actores locales tienen muchas otras tareas por desarrollar. Quizás el más importante es el crecimiento del capital social, que permita sustentar los procesos de desarrollo y active los mecanismos de cooperación local. Lo anterior supone la identificación de los liderazgos locales y el fortalecimiento de los municipios como entes gestores del desarrollo local. Pero para ello es necesaria la formación empresarial, y por tanto la descentralización de estas acciones, tradicionalmente concentradas en los grandes centros urbanos.

La respuesta a la pregunta de cómo revertir la trayectoria de la economía, de una estructura productiva polarizada y poco integrada a lo interno se encuentra en el desarrollo territorial. Como se mencionó antes, no es una política proteccionista sino la respuesta local orientada a un proceso de globalización incluyente. Pero para esto es claro que se necesita un cambio de enfoque. Por ello, para entender la problemática de este conjunto de empresas y su inserción como elementos clave en el desarrollo regional, es necesario contar con políticas activas de fomento empresarial, mejoras en la infraestructura y los servicios públicos, y acceso a la formación empresarial y técnica en los territorios. El resto es responsabilidad de los propios agentes locales.

REFERENCIAS

ALBURQUERQUE, F, (1997). "La Importancia de la Producción Local y de la Pequeña Empresa para el Desarrollo de América Latina", en Revista de la Cepal, Vol. 63, diciembre.

OBANDO, J., ROJAS, L., PINEDA, M., (2009). Mercado Laboral en Centroamérica y República Dominicana: tercer Informe, OLACD, San José.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO-OIT-, (2009). Panorama Laboral 2009 de América Latina y el Caribe, Lima, Oficina Regional para América Latina y el Caribe.

WORLD BANK, (2008). World Development Report 2008: Agriculture for Development, Washington.

WORLD ECONOMIC FORUM, (2009). World Competitiveness Report 2009-2010. En www.weforum.org

ZEVALLOS, E., (2007). Restricciones del Entorno a la Competitividad Empresarial en América Latina. Fundes, San José.



Formación

Intitucionalidad laboral y capacidades de aprendizaje en Costa Rica

Keynor Ruíz Mejías

Centro Internacional de Política Económica para el Desarrollo Sostenible (CINPE) de la Universidad Nacional, Costa Rica

Resumen

La pregunta que guía el presente artículo se refiere a ¿cómo las instituciones del mercado laboral en Costa Rica apoyan la creación de capacidades de aprendizaje y competencias en la fuerza laboral? Por tanto, es un abordaje que complementa elementos desde la nueva economía institucional con la perspectiva sistémica de las relaciones laborales, teniendo como marco general el Sistema Nacional de Innovación.

A partir de un análisis en profundidad de varios casos, el autor procura mostrar cómo enfrentan las empresas los procesos de innovación, asumiendo que un eje importante para llevar adelante dichos procesos es la creación de capacidades de aprendizaje y creación de competencias en la fuerza laboral, y que ello incide en una mejora no solo en las capacidades productivas de las empresas, sino también en las condiciones laborales y condiciones de vida de las personas trabajadoras.

El artículo se divide en varias secciones, la primera de ellas presenta algunos elementos conceptuales y metodológicos. Posteriormente se realiza una contextualización general del país, a modo de antecala a los mecanismos utilizados por las empresas para la creación de competencias. Luego se analiza el rol de la institucionalidad laboral, y se concluye con una identificación de potenciales cambios en dicha institucionalidad, los cuales se acompañan de algunas implicaciones de política.

Palabras clave:

Instituciones del mercado laboral, competitividad de la fuerza de trabajo, capacitación, innovación, Costa Rica, Sistema Nacional de Innovación.

ASPECTOS CONCEPTUALES Y METODOLÓGICOS

Existe un creciente consenso en resaltar que la innovación es un proceso social e interactivo (López y Lugones, 1998), al igual que se enfatiza la importancia de implementar la construcción de capacidades como un elemento clave tanto en la creación de competencias, como para el desarrollo de procesos de innovación. De esta forma, se puede decir que se cuenta con un enfoque particular para la identificación de elementos que influyen en la antes mencionada creación de capacidades.

Como parte de esta perspectiva se resalta el acercamiento socio-económico, en relación con los fundamentos que se tengan para las actividades y los procesos, y no en las innovaciones propiamente (Oslo Manual – OECD, 1997).

Para alcanzar el propósito de este documento, el análisis se centrará en el estudio de casos en el nivel de las empresas: considerando la generación de capacidades y competencias y la organización del trabajo. Así, por un lado se tendrá una aproximación del impacto de las instituciones laborales en la construcción de capacidades y competencias.

Mientras que por el otro lado se tendrá una visión desde la organización del trabajo, considerando prácticas dirigidas a promover o estimular el aprendizaje y las capacidades de innovación.

En el nivel macro, se pretenden visualizar los factores que inciden en las relaciones entre las instituciones del mercado formal y la creación de las capacidades de aprendizaje. A lo interno de las empresas, los esfuerzos están dirigidos a identificar si las normas y las reglas (prácticas comunes), llevan consigo la intencionalidad de propiciar la transferencia de conocimientos y si las empresas están en capacidad de aprovechar éstas en los procesos de innovación.

Por otra parte, tomando en cuenta las interacciones entre las empresas (como un elemento básico para el acceso a la información y conocimiento), es importante evidenciar el tipo de redes que existen entre las mismas, la na-

turalidad de sus intercambios con los agentes del entorno inmediato así como las normas y las reglas que rigen en estas interrelaciones. Este análisis se realizará de manera tal que sea posible identificar elementos que, partiendo de las capacidades existentes y del grado de exposición al conocimiento externo, permitan y promuevan la creación de competencias dentro de la empresa.

Este tipo de esfuerzo pone énfasis en la caracterización del comportamiento de los casos seleccionados. Ello con el propósito de, por un lado formar un criterio y juicio que permita una mejor comprensión de los procesos, y por otro (más ambicioso para los propósitos de este estudio), delinear implicaciones tanto públicas como privadas encausadas a mejorar la creación y gestión del conocimiento y la capacidad de innovación. En otras palabras, está claro que no se puede partir en un sentido estricto de una innovación.

En este sentido, la aproximación desde una visión de una economía basada en el aprendizaje debe ser entendida como un análisis exploratorio de lo que puede verse como la ruta hacia creación de capacidades y la construcción de competencias. Teniendo en consideración que dicho análisis pone el énfasis en los procesos más que los resultados, desplazando el eje de la misma innovación hacia las actividades que condujeron o posibilitaron dicha innovación.

GENERALIDADES DE LA ECONOMÍA COSTARRICENSE

A más de dos décadas del inicio del programa de promoción a las exportaciones en nuestro país, los resultados son ambiguos. Por un lado, las tasas de crecimiento de la economía han mejorado en comparación con la década de los ochenta, la inflación ha sido errática pero relativamente controlada, mientras que la inversión extranjera directa se ha tornado más significativa que en los años anteriores y los niveles de pobreza se mantienen altos, al igual que la población con problemas de empleo.

Por otro lado, en lo referente a la estructura productiva, es mucho más diversificada que años atrás, pero algunos son de poco valor agregado y los encadenamientos productivos son una variable exógena al modelo. Ha habido un cambio de una economía que solía apoyarse en los sectores primario y secundario, a una en donde los servicios y el comercio pasan a ser los sectores más dinámicos. De igual forma, los objetivos propuestos para consolidar un mayor



dinamismo en los sectores productivos para el mercado interno han sido limitados.

En años recientes, es más claro que el efecto derrame desde los sectores exportadores no ha sido tan automático. Existe una clara distinción entre estos dos sectores (los que producen para el mercado interno y los que lo hacen para el mercado internacional), mostrando lo que se podría denominar como dos diferentes “motores de crecimiento”, los cuales están desarticulados y se mueven a diferente velocidad. Esto contribuye muy poco al desarrollo general del país, porque además del movimiento desarticulado de ambos, existe una brecha entre el desarrollo productivo y la base social de conocimiento. En otras palabras, pareciera que hay una inclinación hacia dinámicas que abandonan el esfuerzo de aprender y crear, por uno basado en la copia y repetición.

Junto a estos cambios en la estructura productiva, ha habido impactos significativos en la composición sectorial del mercado laboral. Sin embargo, los recurrentes problemas en el mercado laboral son evidentes. La tasa de desempleo abierto ha crecido a niveles que rondan el 6% (7,8% en 2009), mientras que el subempleo (visible e invisible), el sector informal, y autoempleo (principalmente de subsistencia), han caracterizado



la evolución en este mercado de manera tal, que un tercio de la población económicamente activa (PEA) muestra problemas de empleo.

Las políticas han sido enfáticas en la atracción de la inversión extranjera directa y en estimular la producción orientada a la exportación, que han dejado de lado el apoyo a aquellas actividades productivas para la economía doméstica (generadora de la mayoría de los empleos). Como resultado, la población trabajadora debe constantemente crear mecanismos de sobrevivencia para asegurarse un ingreso lo suficientemente satisfactorio para sufragar sus necesidades y las de sus familias.

De manera similar, y debido a la poca capacidad de los sectores formales de la economía para absorber la nueva oferta laboral, se observan otros efectos negativos en el mercado de trabajo, como la vulnerabilidad de ciertos grupos específicos, la precarización del empleo y la violación de los derechos laborales.

Repensar el rol del mercado laboral es complementario a la necesidad de definir una estrategia para el desarrollo de Costa Rica. Es complementario debido a que la perspectiva estratégica da sentido a los cambios en el sistema de relaciones laborales, dirigido a alcanzar las metas de desarrollo, donde el aprendizaje, la interiori-

zación de capacidades y las habilidades para crear conocimiento, parecen ser una base sólida que proporciona contenido real para el proceso mismo.

A pesar de esto, el mercado laboral ha sido subestimado como un actor clave en la dinámica de los procesos de desarrollo. Se ha asumido como un mercado espejo, que refleja las tendencias de otros mercados (como los de bienes y servicios). Esto incide en la relativa ausencia de políticas de empleo y sobre las limitaciones en el monitoreo de las relaciones laborales. Como consecuencia, se puede observar que el rol de las instituciones se suscribe a regulaciones paliativas de corto plazo, referidas a las relaciones laborales, dejando en abandono la regulación más proactiva.

En ese sentido, una mirada retrospectiva al proceso de desarrollo de Costa Rica permite evidenciar claramente que la inversión en las personas ha contribuido a la construcción de una plataforma de precondiciones. Esto hace posible satisfacer los requerimientos de los sectores productivos y tener impactos positivos en las condiciones de vida de la población en general. De forma tal, que se hace un llamado hacia la proactividad, la cual va a ser explicada con mayor detalle más adelante.

PRÁCTICAS EMPRESARIALES PARA LA CREACIÓN DE COMPETENCIAS Y TRANSFERENCIA DEL CONOCIMIENTO

La capacitación como eje para la creación de competencias

En general, los casos analizados en profundidad tienen programas de capacitación claramente definidos para sus trabajadores y trabajadoras. Esto es así, debido a que es ampliamente reconocido que la fuerza de trabajo posee las competencias generales que no son suficientes para los requerimientos específicos de la empresa, por lo que existe una necesidad de invertir en capacitación y aprovechar al máximo las capacidades del personal en los procesos productivos. Esto último es claro, porque nadie va esperar que la sociedad le provea la mano de obra hecha a la medida.

Asimismo, se debe mencionar que es evidente que están ocurriendo cambios dentro de las empresas que requieren de la creación de nuevas competencias en los empleados.

Un aspecto que aparece en los distintos casos estudiados, está relacionado con el hecho de que la creación de capacidades y competencias no es un proceso fortuito. En éste proceso, concurren una serie de elementos, que promueven u obstaculizan la creación de dichas capacidades por parte de población trabajadora. Algunos de estos elementos pueden ser controlados a lo interno de las empresas, sin embargo otros tienen un origen externo y las empresas deben de tener esto presente a la hora de invertir en la creación de capacidades y organizar el trabajo, para así propiciar una mejor transferencia del conocimiento.



Algunos de estos aspectos ajenos al control de las empresas están relacionados con la calidad y el nivel educativo de los oferentes de trabajo. Otros hacen hincapié a las limitaciones específicas de cada persona con respecto a la capacidad de aprendizaje. Por otra parte, aquéllas que están más bajo el control de la empresa hacen referencia al énfasis que se le da a la motivación y a la satisfacción de las condiciones mínimas de trabajo; asimismo, se puede mencionar la generación de un ambiente de confianza dentro de la empresa.

Aprender-haciendo

En general, para las empresas consideradas, ha sido de vital im-

portancia el componente práctico del aprendizaje. Esto a razón de que en los casos sometidos a estudio, el nivel de educación formal de los trabajadores y trabajadoras favorece esta herramienta como el mecanismo ideal para la transmisión del conocimiento.

Asimismo, las empresas han aprendido que el aprender-haciendo deja una huella más profunda en términos del conocimiento que cada trabajador adquiere durante los procesos de capacitación. Por esa razón, los componentes prácticos recobran cada vez más importancia en los programas de capacitación, donde los trabajadores y las trabajadoras se acompañan de los capacitadores(as) y del personal con más experiencia.

Prácticas para la transferencia de conocimientos

La rotación del trabajo y la conformación de equipos, no solo han facilitado los procesos de diseminación de conocimientos, sino que también han ayudado a que la integración y comunicación entre empleados sea un poco mejor durante la producción. Y para estos efectos, el personal se rota entre sus tareas y equipos de trabajo.

Un aspecto vital dentro de estas prácticas consiste en que la organización del trabajo ha tenido un fuerte impacto en la transmisión del conocimiento y en los procesos de aprendizaje de la fuerza de trabajo y de las empresas.

Las universidades como fuente de conocimiento

Un reto socioeconómico que surge a partir de los casos de estudio radica en que las universidades, como fuentes de generación de conocimiento, deberían de acercarse más al sector productivo. Las universidades no deben ser consideradas exclusivamente como una fuente de fuerza laboral profesional para las empresas, porque estas poseen una gran capacidad de investigación y desarrollo que no está presente en los sectores productivos de este país.

Éste es un reto mixto, ya que las universidades no pueden responder solo a las demandas provenientes de los sectores productivos, pero tampoco deben desligarse de la realidad nacional en términos productivos. Estas organizaciones son fuente de conocimientos y capacitación en correspondencia a las necesidades económicas, políticas, culturales o académicas que son indispensables para el desarrollo del país y de las personas que viven en él. No obstante, no debería haber una desvinculación tan profunda, como se visualiza en la actualidad, entre las fuentes de conocimiento y ese sistema productivo.

PROMOVIENDO LA TRANSFERENCIA DE CONOCIMIENTO A NIVEL DE LAS EMPRESAS EN TÉRMINOS DE ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO

Uno de los aspectos de mayor énfasis en el análisis de los casos, está relacionado con la forma cómo se organiza el trabajo, la cual es un aspecto crucial en la transmisión del conocimiento y, por ende, en los procesos de aprendizaje y de innovación dentro de las empresas. Para este propósito, ha sido importante entender sobre conocimiento tácito y aprendizaje organizacional y sus contribuciones para el conocimiento, aprendizaje e innovación de las empresas (Alice Lam, 1998).

A partir de esta consideración, se puede mostrar que dentro de las empresas, la organización del

trabajo se ha vuelto un elemento central en la optimización del desempeño. En donde las prácticas apropiadas son buscadas a lo largo de complejos factores de las interrelaciones. Estas incluyen diferencias en cuanto a la penetración de las tasas de participación en las prácticas laborales, en el impacto de nuevas prácticas organizacionales en el desempeño de los empleados, y también en la influencia del cambio organizacional en la transferencia de conocimiento y creación de competencias.

Es reconocido que una buena parte del aprendizaje ocurre diariamente, mediante las acciones que los trabajadores y trabajadoras realizan y a través de las redes de interrelaciones que se forman dentro de las empresas. Sin embargo, también se ha reconocido que dicho aprendizaje depende del grado de compromiso de las personas y del fortalecimiento de la confianza entre los actores que participan. Estos últimos, dependen en gran medida de los canales de comunicación entre las diferentes áreas que conforman la estructura de la empresa (administración y producción) y el espacio que se deja para la participación y para potenciar lo aprendido.

Este flujo de conocimientos también es parte de un círculo virtuoso entre el conocimiento y el aprendizaje. Cuando este conocimiento se es compartido y se permite su disseminación dentro de la empresa, no sólo se concreta por medio de innovaciones, sino que también estimula las capacidades de aprendizaje de los empleados.

Mientras que, por el contrario, cuando la diseminación de conocimiento no es estimulada, las empresas inhiben las capacidades de aprendizaje de su personal, limitando también su potencial innovador.

Cuando se analiza la organización del trabajo en los casos estudiados, una separación entre las áreas administrativas y las productivas se hace evidente, específicamente en cómo está organizado el trabajo dentro de estas áreas y entre ellas. Es particularmente común que en las áreas administrativas la organización es más individual, mientras que en el área de producción suele ser más colectivo.

Es interesante que a la hora de hacer esta clasificación, la estructura organizativa del área administrativa por lo general tiende a ser más vertical. Al mismo tiempo, las áreas de producción son más horizontales. Esta característica sugiere que las empresas poseen una organización interna en forma de "L", en donde fluyen nuevas ideas y conocimiento para ser compartido y esparcido en la empresa, lo que a su vez permite que se materialice en innovaciones.

Por tanto, el que la comunicación fluya entre las áreas se debe a la estructura organizacional del trabajo, particularmente en el vértice de su forma en "L", en donde las interrelaciones entre estas áreas facilitan o dificultan grandemente el flujo del conocimiento. Como se mencionó anteriormente, esto también se ve afectado por las prácticas de participación dentro de la empresa.

EL ROL DE LAS ORGANIZACIONES DE CAPACITACIÓN EN EL MERCADO LABORAL

Las empresas pueden satisfacer sus necesidades de capacitación de diversas maneras. La oferta es muy variada y muchas de las organizaciones que ofrecen capacitación tienen una amplia gama de cursos de capacitación de donde escoger. Sin embargo, un porcentaje de estos cursos son insuficientes debido a su carácter genérico; y las empresas no han hallado la forma de que las organizaciones de capacitación se adapten a sus necesidades específicas.

Las empresas reconocen la dificultad que existe para encontrar capacitaciones hechas a la medida, pero con frecuencia éstas no se percatan de ello hasta ya avanzados los cursos de capacitación. Los estudios de caso sugieren que no les resulta tan sencillo a las empresas satisfacer sus requeri-

mientos y necesidades. Además, otro aspecto no menos importante, radica en el aumento de la demanda de educación técnica por parte de las empresas.

Una opción han sido los propios proveedores de equipo y maquinaria. En ese sentido, una opción es aquella que brinda a las empresas equipos, maquinaria y demás implementos, junto con una oferta de capacitación in situ. Esto reduciría la distancia entre lo que se necesita y lo que se recibe.

Otra manera de obtener lo que se requiere consiste en trabajar cercanamente con organizaciones bien reconocidas por su calidad, a las cuales se les especifican los detalles del tipo de capacitación necesaria. Otros entes que pueden ser considerados, son aquellos que adaptan sus cursos de capacitación a los requerimientos de las empresas.



De manera similar, el INA es una fuente importante de capacitación de la población trabajadora para el sector productivo. De modo que la existencia de organizaciones como el INA ha sido de gran importancia para las empresas. Este centro en particular tiene una alta demanda debido a que ofrece una amplia gama de cursos a "bajo costo". Sin embargo, el INA y otras similares no satisfacen en su totalidad las necesidades de las empresas debido a la poca especialización de los cursos, tal y como las empresas lo requieren. Ello se debe a que su enfoque principal está orientado hacia una educación/formación básica, una capacitación inicial y actualizaciones. A esto hay que sumarle el hecho de que se puede demorar mucho tiempo para recibir esta capacitación.

De igual forma, en las áreas más remotas del territorio nacional existe un clamor por la presencia de organizaciones tipo INA, debido a las necesidades de capacitación de las empresas esparcidas por todo Costa Rica y no solo en el Valle Central y sus alrededores.

¿LAS INSTITUCIONES LABORALES FOMENTAN LA CREACIÓN DE COMPETENCIAS?

Las instituciones laborales regulan las relaciones socio-productivas. Las instituciones laborales incluyen – entre otras cosas – la regulación de las condiciones laborales (nivel y tipo de salarios, tipo de contratos, condiciones para la contratación y despido, etc.), y establecen los mecanismos que afectan a la disponibilidad y las caracterización de la fuerza laboral (salud, educación, los sistemas de formación de profesional, entre otros), así como a los sistemas de información y de organización del trabajo dentro de las empresas (Rodgers, 1993).

Entonces, desde las perspectivas planteadas, se puede esperar que los efectos de la institucionalidad laboral sobre el componente regulatorio de las relaciones laborales, establezcan las bases para generar una atmósfera propicia para la construcción de capacidades entre la mano de obra. En otras

palabras, con las reglas claras en cuanto a las relaciones laborales y su cumplimiento, se crea la base adecuada para aprovechar al máximo la capacidad de los trabajadores y las trabajadoras y que, a su vez, les permita crear nuevas competencias.

En este sentido, se debe mencionar que la observancia de las condiciones mínimas laborales anida una situación en donde las relaciones son menos tensas. Lo cual genera un mejor ambiente laboral para la transferencia de conocimiento y creación de competencias. Por ello, las instituciones del mercado laboral no deberían de concentrarse solamente en la defensa de los derechos laborales de los empleados, sino evolucionar hacia un rol más proactivo, en donde se apoyen las actividades que estimulan la creación de capacidades y competencias.

Por otra parte, se debe considerar que en Costa Rica no existe beneficio ni garantías para los desempleados. Por tanto, si las personas están desempleadas,

su prioridad se centra en buscar un empleo, y no visualizan con claridad la necesidad de mejorar sus habilidades para ampliar sus posibilidades de inserción laboral. En estas circunstancias, la capacitación es asumida por parte de las empresas como una actividad central o es asumida por los potenciales trabajadores en etapas previas a buscar empleo por primera vez. Esto es un ejemplo de los vacíos que tiene la institucionalidad para promover la creación de competencias y capacidades en la fuerza laboral, elemento que como se ha expresado es clave para la gestión de procesos de innovación.

Para quienes dictan las políticas, la creación de capacidades de aprendizaje los fuerza a enfrentar retos. Y esto no solo hace referencia al sistema educativo y vocacional, sino que también a retos en áreas que parecen ser desfavorecidas y que están relacionadas con políticas en el sistema de la seguridad social, las políticas de competitividad y las culturales (Lundvall, 2002). Esto no solo indica que los



esfuerzos para crear capacidades de aprendizaje no son eventos aislados, sino que realmente forman parte de un sistema de interconexiones con implicaciones mutuas. Resaltando, entonces, que es crucial compartir objetivos claros. Más aún, una confianza mutua entre los diferentes actores lubrica este “único motor” (la economía como un todo), y facilita el movimiento hacia un mayor crecimiento y desarrollo.

La imperante necesidad de un mejor desempeño de la economía ha hecho posible reconocer la importancia de tener un incremento en la competitividad de la fuerza de trabajo. Por lo tanto, el fortalecimiento de las capacidades de aprendizaje y las competencias de la población es un eje transversal para una estrategia que procure un mayor nivel desarrollo para toda la sociedad.

Desde una perspectiva sistemática, el mercado laboral –y más específicamente, la institucionalidad laboral- debe jugar un papel más activo en el apoyo de los procesos de desarrollo, no solo a través de la protección de los derechos de la fuerza laboral, lo cual es en sí mismo un importante componente en la sostenibilidad del sistema, sino que también, mediante la regulación proactiva en la creación de capacidades para la fuerza laboral, apoyada por actividades de formación profesional (capacitación y recapacitación).

Estos instrumentos tienen una doble incidencia; por un lado y en términos económicos apoyan al sector productivo; y, por el otro, se vuelven un instrumento para potenciar la satisfacción de las metas personales.

Una opción mencionada de cara a esta situación es la de estimular nuevas iniciativas publico-privadas que amplíen el margen de opciones para obtener capacitación orientada al trabajo, mientras se atienden capacitaciones específicas para el sector productivo.

DESARROLLO FORTUITO O ESTRATÉGICO: CAMBIOS PARA MEJORAR EL APOYO DE LAS INSTITUCIONES DEL MERCADO LABORAL A LA CREACIÓN DE COMPETENCIAS

En este momento, como una economía pequeña y abierta, expuesta a cualquier incremento en los niveles de competencia, Costa Rica debe de ser más innovadora para poder ser más competitiva tanto en el nivel empresarial como en el nacional. Una mejora en la habilidad para encontrar nuevos nichos o para incrementar la capacidad competitiva se ha basado en la necesidad de mejorar la capacidad de innovación, lo cual se ha logrado por medio de un fortalecimiento de la capacidad de aprendizaje y en la creación de competencias.

Este movimiento hacia una economía basada en las capacidades de aprendizaje de la población va más allá de una mera promoción de las exportaciones. Un papel clave deben jugar las instituciones del mercado laboral, ya que la fuerza de trabajo es el foco de los procesos de creación de capacidades de aprendizaje y de competencias.

Sin embargo, una reorientación hacia una economía basada en el aprendizaje no es fortuito, ni ocurre tomando medidas de corto plazo. Esta reorientación debería

ser activamente promovida. Es un esfuerzo que debe ser guiado y, sobre todo, debe tener claridad sobre hacia a dónde se dirige.

Un elemento significado del esquema regulatorio hace referencia hacia los estímulos para una participación proactiva de todos los actores del sistema de relaciones laborales. Es necesario pensar en mecanismos que procuren mejoras en la gestión de las capacidades de los actores, especialmente de las organizaciones de trabajadores, así como la presencia de mecanismos más eficientes para la interrelación de los empleadores con el Estado (Gobierno Digital es una iniciativa en esa dirección). Estos son importantes aspectos que han de ser implementados en cualquier cambio futuro de las instituciones de trabajo.

A través de estos esfuerzos, la población trabajadora se puede apropiar de su rol en el proceso de producción, lo que puede conllevar a una mayor motivación para adquirir nuevas competencias. Estos espacios de participación parecen ser una opción, pero deben de estar fundamentados en una base sólida de confianza entre los actores, de lo contrario las posibilidades serían muy limitadas. La experiencia en el diálogo social, demuestra que las condiciones existen para que dichos espacios se den, pero que no hay una direccionalidad que guíe este proceso hacia el destino deseado. Además hay una carencia de instituciones formales para el respaldo de acuerdos tomados dentro de este marco de participación.

No hay una trayectoria definida. No obstante, se necesita una base, la cual debe ser provista por las instituciones del mercado laboral, para que éstas, además de establecer condiciones mínimas de trabajo, también promuevan la creación de competencias.

El accionar público en materia de políticas laborales comienza por una articulación de esfuerzos y programas oficiales que son ejecutados como servicios de empleo, intermediación laboral, inspecciones laborales, incentivos, capacitaciones, cargas sociales, apoyo a los micro-emprendedores y atención específica a ciertos segmentos de la población, como a las mujeres, jóvenes y personas con discapacidad. Las distintas áreas de estas políticas deberían de guiar el mercado laboral hacia la meta de generar una calidad del empleo sostenible (Pichardo and Ruiz, 1999).

En Costa Rica existen programas para la generación de empleo, pero estos programas no han tenido un impacto significativo. Esto indica la limitada capacidad de los mismos; así como, una serie de problemas entre los que se

puede mencionar: el poco peso que estas políticas tienen en la agenda de gobierno, las deficiencias administrativas y la falta de seguimiento a estos programas.

Ahondando en el tema, debe considerarse que una debilidad generalizada en estas políticas y programas para la generación de empleo es la inexistente o limitada coordinación de las acciones del Estado en estas áreas, lo que implica un gran costo de oportunidad (Nowalski, 1998). Los programas de capacitación y generación de empleo no están relacionados unos con otros, carecen de una sinergia; además, se está perdiendo una oportunidad para desarrollar capacidades laborales. Esto restringe las posibilidades de contratación de los nuevos miembros de la fuerza laboral.

Para la fuerza laboral excluida, ya sea debido a la carencia de habilidades o porque se encuentra laborando en el sector informal, existe un riesgo de ser desprovistos de las oportunidades de creación de competencias si los programas

Si bien no existe una receta mágica. Los cambios en las instituciones del mercado laboral deben ser armoniosos para todos los casos; en ese sentido dichos cambios deben responder a la realidad socio-económica.

Por su parte, si la meta es un trabajo basado en las competencias, es crucial motivar relaciones virtuosas entre los empleados y los empleadores. Las empresas deberían de considerar las ventajas de tener una fuerza laboral competente y deberían de invertir de manera directa en el desarrollo de estas. Esto genera un impacto positivo en la competitividad de las empresas y en los salarios de los trabajadores y las trabajadoras.



de capacitación no están dirigidos directamente hacia estos grupos. Así, otro elemento de polarización está presente, entre quienes tienen acceso al conocimiento e iniciativas de creación de competencias y quienes no lo tienen.

Desde esta perspectiva, es necesario que junto con los programas de generación de puestos de trabajo se atienda la imperiosa necesidad de fortalecer las micro-iniciativas, emprendedurismo o empresariedad, pero no en un nivel de subsistencia, sino que ayuden a revertir la generación de empleo precario, como una respuesta para romper el ciclo de limitaciones de la economía.

Por otro lado, a pesar de que la actual configuración institucional ayuda a salvaguardar los derechos de las personas trabajadoras (lo cual es necesario), resulta insuficiente para la generación de condiciones que permitan que los actores participen de manera responsable en las relaciones del sistema laboral. El empoderamiento de estos actores para gestionar las capacidades, particularmente en la organización del trabajo, así como la presencia de mecanismos más efi-

cientos para la interacción, son aspectos importantes a tener en consideración. A través de estos procesos puede llevarse a cabo una “apropiación” por parte de los trabajadores de los procesos productivos lo cual conllevaría a una mayor motivación para innovar.

Más aún, de forma ambiciosa se podría buscar que las instituciones del mercado laboral conduzcan a relaciones laborales simbióticas entre empleadores y empleados. Un progreso en la carrera se da por medio de labores interconectadas, así el conocimiento fluye y el aprendizaje se integra dentro de la empresa. El conocimiento general que se adquiere mediante la educación es tan solo una vía de acceso a la obtención de habilidades, y la capacitación que se da mientras se realiza el trabajo juega un papel crítico (Lam, 1998). Por ejemplo, el desarrollo de esquemas participativos en la gestión de la producción es importante dentro de un encantamiento y relajación de las relaciones laborales. Esto conlleva a un mejor entendimiento de las necesidades de cada sección y así se encuentran soluciones más apropiadas. Claro, en el marco de las responsabilidades de las partes.

Así, una de las mayores limitaciones de las instituciones del mercado laboral, hasta el día de hoy, es que a pesar de las “buenas intenciones”, no ha habido una reflexión sobre su rol en la generación de confianza, la creación de competencias y capacidades de aprendizaje para generar, de manera consciente, procesos de innovación. Los cuales han sido asumidos individualmente, dentro de un marco de ausencia clara de un sistema nacional de innovación.

REFERENCIAS

LÓPEZ Y LUGONES, (1998). “Los sistemas locales en el escenario de la globalización”, Proyecto Globalización e Innovación Localizada: Experiencias de Sistemas Locales en el Ámbito del Mercosur y Propuestas de Políticas de C&T. OEA/MCT, Nota Técnica 15/98.

LAM, ALICE, (1998). “Tacit Knowledge, Organisational Learning and Societal Institutions: an integrated framework”, en DRUID, DRUID Conference on National Innovation Systems, Industrial Dynamics and Innovation Policy, Vol. I, DRUID, Rebuild, Denmark.

LUNDVALL, BENGT-ÅKE, (1996). “The Social Dimension of the Learning Economy”, en DRUID Working Paper, No. 96-1.

LUNDVALL, BENGT-ÅKE, (2001). Innovation Growth and Social Cohesion: the Danish model, Aalborg University, Aalborg, Denmark.

LUNDVALL, BENGT-ÅKE (2002). Innovation, Growth and Social Cohesion: The Danish model, Edward Elgar, Great Britain.

NOWALSKI, JORGE, ed. (1998). El Mundo del Trabajo, EUNA, Costa Rica

RODGERS, R Y JOHN HUNTER, (1993). “A component process theorem of Job satisfaction”, en Int. J. Human Resource Management, Vol. 4, No. 25, pp 425 – 442.

RICYT/OEA/CYTED, (2001). “Normalización de Indicadores de Innovación Tecnológica en América Latina y el Caribe: Manual de Bogotá”, disponible en: www.ricyt.edu.ar/

OCDE/EUROSTAT, (1995). The Measurement of Human Resources Devoted to Science and Technology –Canberra Manual: The Measurement of Scientific and Technological Activities, París.

OCDE/EUROSTAT, (1997). Proposed Guidelines for Collecting and Interpreting Technological Innovation Data – Oslo Manual, The Measurement of Scientific and Technical Activities, Series, París.

PICHARDO, ARLETTE Y KEYNOR RUIZ, (1999). “Propuesta de Lineamientos de una Política de Empleo al Alcance del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Costa Rica: 1999 – 2002. CINPE / Ministerio de Trabajo”, Documento de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Costa Rica.

Intermediación

Desconcentración y descentralización de los servicios públicos de empleo en Centroamérica y República Dominicana*

JUAN MIGUEL DE PABLO URBAN

Coordinador Provincial de Orientación Profesional del Servicio Andaluz de Empleo, Cádiz (España)
Coordinador de la Línea de Empleo del Programa de Formación Ocupacional e Inserción Laboral (FOIL)
para Centroamérica y República Dominicana. Coordinador del Módulo de Orientación Profesional del
Master de Gestión de Servicios Públicos de Empleo (Universidad de Zaragoza).

Resumen

Los Servicios Públicos de Empleo para funcionar como tales, deben estar accesibles para la mayoría de la población en edad y disposición de trabajar. Esto implica la elección en su modelo estructural de fórmulas para territorializar y hacer presente el servicio en la mayor cantidad de ciudades o departamentos del país. Habitualmente este proceso se implementa a través de fórmulas de desconcentración y descentralización administrativas de las labores de gestión y promoción del empleo. Centroamérica y República Dominicana presentan una evolución y desarrollo favorable en este ámbito. En el presente artículo se desglosa y describe este proceso en la región centroamericana y en República Dominicana entre 2007 y 2009.

Palabras clave:

Empleo, intermediación, Servicio Público de Empleo, desconcentración, descentralización, modelo estructural, Centroamérica, República Dominicana.

EL CONCEPTO DE DESCENTRALIZACIÓN Y DESCONCENTRACIÓN: ALGUNAS ACLARACIONES

Cuando se habla de modelo estructural de un servicio público de empleo es preciso incidir de forma especialmente aguda en los formatos de territorialización elegidos por los diferentes países. Es decir, de qué forma se potencia la presencia física del servicio en la mayor can-

* Los datos y conclusiones expuestos en el presente artículo están tomados de dos estudios. El primer trabajo se publicó en 2008, bajo el nombre de "Estudio de Situación de los Servicios Públicos de Empleo de Centroamérica y República Dominicana". Posteriormente, la coordinación regional del Programa FOIL propuso junto a la Oficina Subregional de la OIT en Costa Rica, la realización de un segundo estudio, englobado igualmente en el Convenio firmado entre la CECC y la OIT, que permitiera conocer los avances producidos en los diferentes Servicios Públicos de Empleo de los países partícipes del Programa FOIL, a saber: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y República Dominicana. El periodo estudiado, en este caso, iba desde el 1 de enero de 2008 al 30 de junio de 2009. Este segundo estudio fue publicado en 2009 bajo el título de "Evolución y Desarrollo de los Servicios Públicos de Empleo en Centroamérica y República Dominicana. 2007-2009", y se han centrado en los modelos estructurales que actualmente se vienen desarrollando en los diferentes países, las fórmulas más utilizadas de territorialización y los recursos existentes.

tividad de lugares de un territorio (país o región). Estos procesos se implementan con el objetivo de acercar el empleo a la población y suelen presentarse a través de fórmulas de desconcentración y descentralización administrativa.

La **desconcentración** es la transferencia de funciones, recursos y facultades de decisión a órganos de la administración con ubicación geográfica diferente de los órganos centrales, y que a pesar de recibir tales elementos, siguen dependiendo de la autoridad central.

Consiste en el traspaso de la titularidad y el ejercicio de una competencia que las normas le atribuyan como propia a un órgano administrativo, en otro órgano de la misma administración pública jerárquicamente dependiente. La propia norma que atribuya la competencia habrá de prever los requisitos y términos de la desconcentración así como la propia posibilidad de su ejercicio. La desconcentración se realizará siempre entre órganos jerárquicamente dependientes y en sentido descendente.

En virtud de la desconcentración, una unidad organizativa puede realizar una o ambas de las siguientes acciones:

- Por una parte, crear órganos para ubicarlos fuera del lugar sede del organismo, sin afectar la unidad organizativa, a esto se denomina desconcentración orgánica.
- Por otra parte, delegar o reasignar atribuciones desde un órgano que los concentra hacia otro u otros órganos de la misma unidad organizativa, se le denomina desconcentración funcional.

La existencia de oficinas de empleo del Ministerio de Trabajo, con mayor o menor autonomía funcional, en diferentes departamentos de un

territorio (país o región) es un formato cercano a los procesos de desconcentración administrativa de un servicio público de empleo.

La **descentralización**, sin embargo, consiste en el traspaso del poder y toma de decisión hacia núcleos periféricos de una organización y diferentes a la misma. Supone transferir el poder de un gobierno central hacia autoridades que no le están jerárquicamente subordinadas. En el paso de un Estado centralizado a uno descentralizado se otorga mayor poder, por ejemplo, a los gobiernos locales, con el que pueden tomar decisiones propias sobre su esfera de competencias. Son características de la descentralización:

- el traslado de competencias desde la administración central del estado a nuevas personas jurídicas,
- el estado solo ejerce tutela sobre estos,
- se basa en un principio de autarquía.

La apertura de oficinas de empleo en los Institutos Nacionales de Formación Profesional o en las municipalidades y gobiernos locales se engloba en esta fórmula. En algunos casos con respaldo normativo, en otros a través de convenios entre las instituciones.

La descentralización se diferencia de la desconcentración, por tanto, en el hecho de no estar sujeta a un central jerárquico puesto que los órganos descentralizados están sujetos únicamente a controles especiales pero no al de jerarquía, así mismo tiene personalidad jurídica y patrimonio propio; en cambio, los órganos desconcentrados están englobados dentro del presupuesto general de la dependencia, están desprovistos de un presupuesto independiente y no cuenta con una autonomía orgánica.

MODELOS ESTRUCTURALES Y TERRITORIALIZACIÓN EN LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE EMPLEO DE CENTROAMÉRICA Y REPÚBLICA DOMINICANA.

Cuando se habla de modelos estructurales, y tomando el esquema de valoración que se utilizó en el “*Estudio de Situación de los Servicios Públicos de Empleo de Centroamérica y República Dominicana*” realizado en 2007, se hace referencia a lo siguiente: “*Para la implementación de un Servicio Público de Empleo (SPE) se requiere que cada país haya desarrollado un modelo de la estructura organizacional. En este modelo es imprescindible que se contemple la forma en que se va a territorializar la atención, es decir, el proceso de desconcentración o descentralización que se haya determinado para acercar a las personas usuarias el proceso de intermediación, sin que la ubicación geográfica suponga un menoscabo en la atención y que permita obtener información actualizada del mercado laboral en cada uno de los departamentos o provincias del país. A la par, es importante que este modelo incluya los principios, metas y objetivos que el SPE establece, los actores que participan y los instrumentos con los que va a contar. Por último es especialmente valorable que exista un marco legal que de continuidad y sostenibilidad al SPE*” (De Pablo, 2008).

Además, se pueden incluir en este apartado, los aspectos relacionados con los recursos que cada Servicio Público de Empleo presenta, es decir, “*todo SPE debe contar con los recursos humanos y técnicos necesarios. La adecuación de las instalaciones para facilitar el acceso de las personas usuarias, el desarrollo de las labores de intermediación y la atención más idónea es un factor importante que merece ser valorado. Los recursos humanos deben ser suficientes y estar capacitados en la implementación de los procedimientos para dar la debida respuesta a las necesidades de la oferta y demanda de empleo. Por otra parte, debe contar con los equipos necesarios para que los procesos se desarrollen de forma óptima y moderna*” (De Pablo, 2008).

Para realizar esta valoración se han considerado los siguientes elementos:³

1. La existencia de un modelo definido por el país de qué tipo de servicio público de empleo desea implementar para obtener los objetivos fijados.
2. Que dicho modelo contemple una fórmula designada para la territorialización del servicio, bien por medidas de desconcentración o de descentralización, para llegar a la mayor cantidad de ciudadanas y ciudadanos y de áreas geográficas del país.

3 Para conocer a fondo la metodología empleada y los instrumentos se aconseja la lectura de De Pablo (2008).

3. Que el modelo haya sido publicado y difundido.
4. La cantidad y calidad del proceso de desconcentración y/o descentralización, realizada en el país y que contempla las siguientes opciones:
 - Completa
 - Elevada
 - Media
 - Insuficiente pero con representación de empleo adecuada
 - Insuficiente, solo con representación
 - Inexistente
5. La existencia de norma legal que refrende el modelo y el proceso a implementar así como que garantice su sostenibilidad futura.

En el análisis de la evolución de los Servicios Públicos de Empleo (SPE) en Centroamérica y República Dominicana, se observa una interesante evolución en diferentes aspectos durante el periodo 2007-2009: algunos de estos cambios se han centrado en la conformación o mejora de un modelo estructural acorde a los lineamientos o políticas del sector trabajo y, otros, en el avance en los procesos de desconcentración y descentralización del Servicio a otras zonas o departamentos del país, bien por medios propios o a través de convenios con otras instituciones, públicas o privadas.

Se procede a analizar los diferentes ítems en esta área, a saber, la definición de un modelo que contemple territorialización así como su publicación y difusión. El nivel de desconcentración o descentralización alcanzado (número de dispositivos y localización) y la existencia de norma legal que afiance y otorgue respaldo al proceso emprendido.

Para ello se va a proceder a describir las conclusiones, país a país, y posteriormente una reflexión desde la perspectiva regional sobre este paráme-

tro. Antes de pasar a esta descripción es preciso realizar una apreciación necesaria. Cuando se habla de dispositivos de atención, se establece una diferencia entre Oficinas de Empleo y Representaciones de Empleo. Para denominar un dispositivo como Oficina de Empleo se requiere que sea atendido por, al menos, dos personas con dedicación completa a las labores de intermediación, en el entendido de que solo de esta forma se cuenta con un dispositivo permanente de atención a las personas usuarias del Servicio Público de Empleo, en adelante SPE. En las Representaciones de Empleo, se incluyen aquellos dispositivos que no alcanzan este número: pueden integrar menos de dos personas o más pero los porcentajes de dedicación serán inferiores a los establecidos en oficinas de empleo (2 unidades con 100% de dedicación).

COSTA RICA

En el estudio realizado en 2007 se señalaba ya el modelo estructural de SPE costarricense como un modelo diferente y con elementos propios. Lo más característico, y lo que lo diferencia de otros modelos de la región, es la plurinstitucionalidad. Es decir, la gestión pública del empleo se realiza a través de un sistema en el que se integran diferentes instituciones y que se denomina Sistema Nacional de Intermediación, Orientación e Información de Empleo (SNIOIE) y que incluye al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), al Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), al Ministerio de Educación Pública (MEP) y a otras instituciones: Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU), Municipalidades, Cámaras, Universidades, etc.

A pesar de que, por norma, la rectoría recae en el MTSS (Ley Orgánica del MTSS de 1960, Decreto 18647 de la Dirección Nacional de Empleo en 1988), Costa Rica ha optado por construir un modelo participativo e integrador. Este modelo,

que puede reportar importantes beneficios gracias a las sinergias que pretende, en la práctica ha ocasionado serios problemas para su gestión desde el año 2000. Las demoras y dificultades que se presentaron para la toma de decisiones coparticipada, ya que implicaba reunir a un elevado número de instituciones con interés desigual, ha mantenido el proceso estancado durante casi siete años.

La puesta en marcha del Sistema Nacional de Intermediación, Orientación e Información de Empleo (SNIOIE) según los parámetros recogidos en el Decreto 29219 (2000) se hizo imposible. Gracias a la elaboración de un nuevo Decreto (34936), publicado en 2008, que deroga el anterior del año 2000, se ha facilitado la implementación del Sistema. El nuevo Decreto ha modificado ciertos aspectos y ha permitido que la toma de decisiones esté localizada en las instituciones más centrales del SNIOIE, es decir, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) y el Ministerio de Educación Pública (MEP) en su área de Educación Técnica. Este es un avance importante que ha visto sus frutos en actuaciones como el lanzamiento del aplicativo

informático el 18 de agosto de 2009 así como la conformación del Consejo y de la Secretaría Técnica del SNIOIE, entre otras.

Por lo tanto, encontramos que Costa Rica tiene un modelo definido que se puede puntualizar como descentralizado y que, además, se encuentra refrendado en la norma legal.

El proceso de desconcentración (en el caso de una de las instituciones que conforman el SNIOIE: el INA) y/o descentralización se ha realizado, por tanto, en base a ese carácter plurinstitucional. De esta forma el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, que solo posee una oficina de empleo propia en la capital, ha incrementado el número de convenios con municipalidades para implementar nuevas oficinas de empleo, pasando de 11 en diciembre de 2007 a 15 en julio de 2009 y con una previsión de establecer nuevos convenios con nueve municipalidades más, en diferentes zonas del país.

De igual forma, el INA ha mantenido las unidades existentes (siete unidades en los diferentes centros de capacitación, incluyendo la oficina central de La Uruca en San José) aunque ha incrementado el porcentaje de dedicación de los recursos humanos existentes.

Por el cuadro 5.1 se observa que, en la actualidad, existen un total de 23 dispositivos de atención (total de oficinas de empleo + total de representaciones). Las previsiones, para el próximo año, son las siguientes: 9 oficinas municipales gracias a un convenio con el MTSS, 1 Oficina desconcentrada en Limón por parte del INA y 17 Colegios Técnicos del MEP. Con estas previsiones, se podría contar con un total de 50 dispositivos de atención para finales de 2010.

En el ámbito del recurso humano destinado a estas funciones, en el estudio de 2007 se cuantificaba un total de 29 unidades (se utiliza el término unidades ya que hay personas dedicadas un porcentaje de su tiempo de trabajo a esta labor), mientras que en la revisión actual, se cuantifica un total de 41,3 unidades, lo que denota un incremento importante en el número de personas que trabajan en el Servicio Público de Empleo. La distribución, en función de los dispositivos de atención, puede verificarse en el cuadro 5.1.

A mediados del mes de agosto de 2009 se ha nombrado tanto el Consejo como la Secretaria Técnica del SNIOIE, con lo que desde el punto de vista estructural, denota un avance destacable. Toda esta arquitectura debe solidificarse y engrasar sus procesos de toma de decisiones, así como encontrar procedimientos comunes para la gestión y fomento del empleo.

Costa Rica, en las valoraciones realizadas en esta revisión, ha aumentado sus puntuaciones respecto al pasado estudio (2007), básicamente en la ampliación del proceso de desconcentración y descentralización. Para alcanzar la puntuación óptima se requiere,

básicamente, ampliar la territorialización del SPE y que alcance a todas las zonas del país (por ejemplo, en la actualidad no hay ningún dispositivo de empleo en Limón)-Cuadro 5.3.

EL SALVADOR

Es preciso destacar que El Salvador es el que tiene un modelo estructural más avanzado y organizado. No en vano, desde el año 2001, se han volcado esfuerzos y recursos importantes. El apoyo de donantes internacionales (AECID, BID y GTZ entre otros) han trabajado de forma sinérgica para desarrollar la perspectiva que ya, en 2002, el Ministerio de Trabajo y Previsión Social había construido desde su Dirección General de Previsión Social y Empleo.

Gracias a estos antecedentes, y a una adecuada gestión de los recursos planteados, El Salvador generó un modelo propio, consistente en la coparticipación e integración de otras instituciones, públicas y privadas, en lo que se denominó Red Nacional de Oportunidades de Empleo. En 2003-2004 era el único SPE en Centroamérica que había implementado y desarrollado procesos de descentralización en diferentes áreas del país, a destacar: la zona del Golfo de Fonseca (iniciado con apoyo de la AECID) a través de municipalidades, en el gran San Salvador con municipalidades e instituciones privadas sin ánimo de lucro (en este caso, con apoyo del BID y a través de la entidad FEDISAL) y en otras zonas del país (con apoyo de la GTZ).

Ya en el estudio de 2007, la puntuación que obtenía El Salvador era muy alta en el apartado de modelo estructural (9 sobre 10), viéndose en esta ocasión mejorada ya que el déficit de dispositivos de atención en la zona norte del país (Chalatenango, Morazán...) se ha subsanado. Esto ha permitido mejorar aún más la valoración en este apartado (9,75 sobre 10)-Cuadro 5.3. En el cuadro 5.1 se reflejan la cantidad de dispositivos que El Salvador tiene en funcionamiento, desagregados por el tipo de entidad.

Encontramos que en el estudio de 2007 estaban en funcionamiento un total de 31 dispositivos habiéndose ampliado la Red, en esta revisión, a 34, en especial en las zonas donde se requerían más presencia del SPE. En cantidad de recurso humano, se ha pasado de un total de 76 unidades en 2007, a un total de 72 ya que muchas de las personas del SPE que trabajaban en las municipalidades y entidades privadas han reducido el tiempo de dedicación a los procesos de intermediación. Sin embargo, si se observa el número de personas dedicadas a esta labor en el propio Ministerio de Trabajo, se evidencia un incremento de 52 a 58, lo

que denota la constante apuesta que las autoridades salvadoreñas mantienen en este sentido. En el cuadro siguiente se refleja el recurso humano disponible en la Red de Oportunidades de Empleo de El Salvador:

Una conclusión evidente es que del total de las 26 representaciones de empleo existentes, todas cuentan con una persona dedicada media jornada a las labores de intermediación. El proceso de descentralización que se viene desarrollando requiere de un mayor compromiso por las instituciones participantes, la atención a la población desempleada y a las empresas, no puede sostenerse con compromisos tan tenues.

La Red Nacional de Oportunidades de Empleo tiene previsto planificar una revisión de los convenios firmados y buscar una reestructuración de las oficinas locales de empleo, fomentando los convenios en la zona norte del país y revisando aquellos convenios que no están siendo adecuadamente asumidos por las municipalidades o por las entidades de otras zonas. Según la información recopilada, se tiene previsto la ampliación de 14 oficinas más en el Norte, 4 desconcentradas y 10 descentralizadas, con lo que se completaría la cobertura prevista a nivel territorial. Sin embargo, lo anterior también está llevando a la discusión en torno al proceso de descentralización y también de ubicación y alcances. La reflexión gira en torno al hecho de que no por tener muchos dispositivos se funciona mejor.

En el apartado de modelo estructural, El Salvador cuenta con un modelo claramente definido que además está refrendado en la norma. Este modelo está adecuadamente difundido y cuenta

con un sistema telemático en red adecuado que posibilita obtener información certera del mercado laboral lo que, a la par, permite la planificación de políticas y programas para intervenir sobre la oferta y la demanda de empleo en el país.

GUATEMALA

Guatemala ha sufrido una importante transformación en el desarrollo de su SPE. En el estudio de 2007, tras el análisis de los diferentes parámetros, se observó una situación muy deficiente, con pocas opciones de mejora. Se mostraba una clara falta de dirección y ausencia de compromiso político en los objetivos de atender a la población desempleada y a las empresas que requerían recursos humanos cualificados. A pesar de los esfuerzos realizados con anterioridad, el área de empleo estaba diluida y con serios problemas de gestión.

Entre 2008 y el primer semestre de 2009 se han volcado, desde el Ministerio de Trabajo y Previsión Social, así como desde su Dirección General de Empleo, recursos y energías renovadas que han cambiado el paisaje notablemente. Se ha desarrollado la construcción de un modelo al que se le ha denominado Sistema Nacional de Empleo. Este modelo está descrito aunque requeriría de un mejor proceso de presentación y divulgación,

así como de refrendo normativo, ya que no está oficializado ni ha tenido una apropiada difusión; aspectos que deben ser motivo de atención prioritaria.

Se contemplan fórmulas de descentralización y desconcentración del Servicio Público de Empleo, que a efectos prácticos ha llevado a Guatemala de tener, en diciembre de 2007, una presencia deficiente en el territorio con 16 dispositivos (2 oficinas de empleo y 14 representaciones de empleo, en proceso único de desconcentración), a presentar en agosto de 2009, un total de 41 dispositivos (5 oficinas de empleo y 13 representaciones del Ministerio de Trabajo, a las que se suman 1 oficina de empleo y 22 representaciones de empleo, en el proceso de descentralización, a través de municipalidades). El único aspecto criticable es que se ha construido un sistema descentralizado con ausencia de instrumental técnico (aplicativos informáticos, procedimientos...) muy acelerado y con insuficiente respaldo normativo, presupuestario y técnico.

En el Sistema Nacional de Empleo se realizan previsiones para ampliar de forma exponencial el



número de convenios con municipalidades lo que permitiría una territorialización más completa. Sería de interés cuidar este proceso y evitar incrementar el número de convenios de forma desordenada, sin considerar la capacidad del sistema para coordinarlo y conducirlo. Se destaca la existencia de Convenios con 109 Municipalidades para la apertura de Oficinas de Empleo, sin embargo, la difusión se ha comenzado a hacer con retrasos por lo que el proceso requiere, en cierto sentido, de transparencia y divulgación.

Observando el cuadro 5.1, se puede observar la distribución de dispositivos en el Sistema Nacional de Empleo de Guatemala.

Este progreso se ha visto, igualmente, apoyado por la asignación de una mayor cantidad de recurso humano. En este sentido se ha pasado de 18,5 unidades en diciembre de 2007, a 57,5 en agosto de 2009, como se puede apreciar en el cuadro 5.3.

Las valoraciones realizadas en el estudio de 2007 y en esta revisión de 2009, ha sido muy diferente. Ha pasado de una valoración de 2 (2007) a 6,5 (2009), lo que evidencia el esfuerzo realizado y que se traduce en: la construcción de un modelo nacional de SPE, el inicio de un proceso de

descentralización y la aportación de mayor cantidad de recursos humanos (Cuadro 5.3).

HONDURAS

En el caso de Honduras se ha observado, al igual que en otros países de la región centroamericana, avances de interés. Inicialmente aparece un mayor intento de definición del modelo de SPE, que en 2007 se mostraba de corte centralizado, y ya en los resultados que se obtienen en la revisión 2009 ha incrementado la dotación y la desconcentración pero ha añadido además dispositivos en un inicio de descentralización basado en un documento inicial que denomina al SPE hondureño, Modelo Público-Privado. Sí ha definido que la co-participación de entidades privadas será exclusivamente con aquellas que son sin fines lucrativos y que en el documento mencionado no aparecía claramente decidido.

El proceso de desconcentración ha incrementado sus efectivos, aumentando el número de oficinas de empleo (de 3 en 2007 a 6 en 2009) y ya figuran entida-

des privadas sin ánimo de lucro (3 entidades). Curiosamente no aparecen municipalidades u otras entidades públicas participando en el SPE hondureño. Para contrastar los datos se recogen más abajo, en el cuadro 5.2, tanto los dispositivos como la cuantía de recurso humano existente en la actualidad:

El citado proceso de mejora en la desconcentración se denota en el número de unidades destinadas a las diferentes oficinas de empleo (32 en 2007 a 36 en 2009).

Es interesante reseñar que en Honduras se destaca que las oficinas de empleo se encuentran mejor dotadas de personal que en otros países. El número de dispositivos es menor, pero el número de personas que las integran permite una atención más completa. La parte

más criticable de este aspecto es que parte importante de ese personal está contratado a través de fondos externos a la institución, lo que hace peligrar seriamente su sostenibilidad en el futuro; por tanto se requiere un proceso de apropiación progresiva por parte de la Secretaría de Trabajo. La asignación de un mayor presupuesto es imprescindible.

De forma global, la puntuación obtenida en 2007 en este parámetro fue de 4 puntos sobre 10, en 2009 obtiene una puntuación de 5,5 que es producto del avance en la definición general del modelo como en el aumento del número de dispositivos y recursos humanos (Cuadro 5.3). Sería de interés que el modelo quedara más claramente definido, difundido y que se apoyara en norma que permitiera apuntalar la sostenibilidad del proceso y su mantenimiento.

NICARAGUA

Nicaragua muestra avances más tímidos. Entre diciembre de 2007 y agosto de 2009 no se han producido grandes cambios en el modelo estructural ni en el proceso de desconcentración. Es preciso recordar que Nicaragua tiene un modelo centralizado que no contempla la descentralización como fórmula para acceder a mayor cantidad de ciudades y de territorio. El Servicio Público de Empleo de Nicaragua se denomina SEPEM.

Curiosamente tiene documentos donde se había definido el modelo (en esa definición sí aparecía el proceso de descentralización a través de entidades públicas) pero que no ha sido asumido por las autoridades ni refrendado por lo que, evidentemente, requiere de una reformulación. La posibilidad de hacerlo, por ejemplo, con el INATEC no ha sido incorporado como prioridad, lo que explica las dificultades que está presentando para extenderse por el territorio. El presupuesto y los recursos del SEPEM son muy deficientes y no se augura que pueda consolidarse una red territorial de oficinas de empleo en el país mientras que los recursos sean tan limitados.

Según la revisión 2009, Nicaragua cuenta con un total de 2 oficinas de empleo y de 9 representaciones, aunque solo tres de ellas pueden trabajar en red. Se ha producido un claro aumento respecto a 2007, donde se contaba exclusivamente con 2 oficinas de empleo (Managua y León). Por lo tanto, se ha verificado un incremento en el proceso de desconcentración, pero los recursos humanos son muy reducidos.

Si observamos el cuadro 5.2, podemos verificar el número de dispositivos actuales, así como el número de personas destinadas a esta labor.

Ha incrementado su valoración en 2009 respecto a 2007 en la medida en que, el proceso de desconcentración, ha permitido la puesta en marcha de 9 representaciones de empleo, pasando de 4 (2007) a 5 sobre 10 (2009)-Cuadro 5.3. Evidentemente, al SEPEM le queda mucho camino por recorrer ya que, además, se está viendo afectado por una importante reducción presupuestaria que aunque se observa presente en todos los SPE de la región, incide especialmente en Nicaragua por sus deficiencias previas. Además se ha desarrollado mucho material relacionado con el sistema público de empleo, pero no están difundidos ni están refrendados, siendo un aspecto de atención prioritaria.

PANAMÁ

Panamá cuenta, desde el punto de vista del modelo estructural, con ciertas ventajas que provienen de la existencia de una clara definición del modelo, de contemplar en este su proceso de territorialización (señalado como descentralizado y desconcentrado) así como de su publicación y difusión. Por el contrario, esta claridad no se ha traducido en realidades para llevar al Servicio Público de Empleo, que en Panamá se denomina SERPE, a la mayor cantidad de departamentos posibles.

En el estudio de 2007, aparecían 11 dispositivos de atención en el país (3 oficinas de empleo y 8 representaciones de empleo), en la actualidad aparecen el mismo número (11) pero con un incremento de personal que les ha permitido pasar varias de las representaciones de empleo a la categoría de oficina de empleo (al menos 2 personas dedicadas a tiempo completo al servicio). Actualmente se cuantifican 5 oficinas de empleo y 6 representaciones de empleo. Se tiene prevista la apertura de 2 oficinas más que se dediquen a atender el tema de empleo relacionado con la ampliación del Canal interoceánico.

Esto supone una mejora, que se traduce en una valoración positiva, pero que no está a la altura de lo esperado en Panamá atendiendo



a los recursos económicos y a las previsiones establecidas. En estas previsiones en 2007, se esperaba la aparición de nuevas oficinas de empleo en los centros de capacitación del INADEH para lo que se llegó a firmar un convenio que no ha tenido fruto y un proceso de descentralización a través de las municipalidades y otras entidades (por ejemplo, Oficina de Capacitación y Empleo de la Zona Libre de Colón).

A pesar de las demoras ocurridas, Panamá tendría opciones para ampliar este proceso sin demasiadas dificultades. En la actualidad nos encontramos, pues, con un modelo desconcentrado (a pesar de presentarse como descentralizado y



desconcentrado) que mantiene los siguientes dispositivos y personal, ver cuadro 5.2.

Atendiendo a la cantidad de recurso humano, en 2007 se cuantificaba un total de 19 personas, pasando en la actualidad a 34 (2009). Este incremento que aparece significativo, se ha producido señaladamente en las oficinas de empleo ya que en las representaciones, por el contrario, se producen situaciones donde no se llega a la dedicación de una sola persona en jornada completa.

A pesar de los elementos señalados, producto de un importante paro en el proceso diseñado para el SERPE, se incrementa su puntuación de 5 (2007) a 6,5 (2009)

en base sobre todo a la mejora en la dotación de los recursos humanos (Cuadro 5.3).

REPÚBLICA DOMINICANA

La República Dominicana en los análisis de los resultados, desde 2007 a la actualidad, necesita de la definición del modelo de SPE que requiere. Es el único país de los citados en este estudio que no ha formulado el modelo ni los principios de lo que el SENAE, Servicio Nacional de Empleo (denominación que recibe el SPE en la República Dominicana) debe ser y con qué vocación y lineamientos pretende desarrollarse. Curiosamente el SENAE presenta una evolución excelente, así como productos y procesos ejemplares.

En el estudio de 2007 se cuantificaron un total de 7 dispositivos (3 oficinas de empleo y 4 representaciones de empleo), encontrándose en 2009 con un total de 10 dispositivos (3 oficinas de empleo y 7 representaciones de empleo). Este incremento es, probablemente, insuficiente.

Con las previsiones para futuro pretenden ampliar, a través del INFOTEP, con la apertura de 4 oficinas más, así como ocho representaciones descentralizadas de la SET. Se puede observar en el cuadro 5.2 el número de dispositivos y de personal destinado a las labores de gestión y promoción del empleo y la intermediación en República Dominicana.

El número de personas dedicadas a estas labores en las representaciones de empleo

Centrándose en la territorialización, el país se encuentra inmerso en un proceso interesante de descentralización a través de los centros de capacitación del INFOTEP, este proceso se está desarrollando con apoyo del BID, y solo es cuestionable en cuanto a las previsiones que se hayan realizado para la apropiación y sostenibilidad del modelo tras la finalización de los aportes del Banco Interamericano de Desarrollo.

no son a tiempo completo (3,5 para 7 representaciones) sino a media jornada.

República Dominicana, se incrementa su puntuación de 3 (2007) a 4 (2009), aunque deberá construir, en base a lo existente, el modelo de SPE necesario para el desarrollo del SENAE (Cuadro 5.3). Será preciso planificar las vías de desconcentración y descentralización adecuadas para que la mayor cantidad de población dominicana tenga acceso a este servicio en condiciones de igualdad, así como las fórmulas más idóneas para su sostenimiento.

Cuadro 5.1

Costa Rica, El Salvador y Nicaragua: número de dispositivos y funcionarios de atención al cliente de los servicios públicos de empleo

	Oficinas de empleo desconcentradas	Oficinas de empleo descentralizadas	Representaciones desconcentradas	Representaciones descentralizadas	Total de oficinas de empleo	Total de representaciones
Costa Rica						
<i>Número de dispositivos</i>						
MTSS	1	-	0	-	1	0
INA	1	-	6	-	1	6
Municipalidades	-	5	-	10	5	10
MEP	0	-	0	-	0	0
Totales	2	5	6	10	7	16
<i>Número de funcionarios</i>						
MTSS	8	-	0	-	8	0
INA	8	-	5.3	-	8	5.3
Municipalidades	-	10	-	10	10	10
MEP	0	-	0	-	0	0
Totales	16	10	5.3	10	26	15.3
El Salvador						
<i>Número de dispositivos</i>						
MTPS	7	-	1	-	7	1
Municipalidades	-	-	-	19	0	19
Entidades privadas	-	-	-	7	0	7
Totales	7	0	1	26	7	27
<i>Número de funcionarios</i>						
MTPS	58	-	1	-	58	1
Entidades privadas	-	0	-	13	0	13
Totales	58	0	1	13	58	14
Guatemala						
<i>Número de dispositivos</i>						
Ministerio de Trabajo	5	-	13	-	5	13
Municipalidades	-	1	-	22	1	22
Totales	5	1	13	22	6	35
<i>Número de funcionarios</i>						
Ministerio de Trabajo	19	-	12.5	-	19	12.5
Municipalidades	-	4	-	22	4	22
Totales	19	4	12.5	22	23	34.5

Fuente: De Pablo (2009).

Cuadro 5.2

Honduras, Nicaragua, Panamá y República Dominicana: número de dispositivos y funcionarios de atención al cliente de los servicios públicos de empleo

	Oficinas de empleo desconcentradas	Oficinas de empleo descentralizadas	Representaciones desconcentradas	Representaciones descentralizadas	Total de oficinas de empleo	Total de representaciones
Honduras						
<i>Número de dispositivos</i>						
Secretaría de Trabajo	6	-	1	-	6	1
Entidades privadas	-	1	-	2	1	2
Totales	6	1	1	2	7	3
<i>Número de funcionarios</i>						
Secretaría de Trabajo	35	-	1	-	35	1
Entidades privadas	-	2	-	2	2	2
Totales	35	2	1	2	37	3
Nicaragua						
<i>Número de dispositivos</i>						
Ministerio de Trabajo	2	-	9	-	2	9
Totales	2	-	9	-	2	9
<i>Número de funcionarios</i>						
Ministerio de Trabajo	9	-	9	-	9	9
Totales	9	-	9	-	9	9
Panamá						
<i>Número de dispositivos</i>						
MITRADEL	5	-	6	-	5	6
Totales	5	-	6	-	5	6
<i>Número de funcionarios</i>						
MITRADEL	30	-	4	-	30	4
Totales	30	-	4	-	30	4
República Dominicana						
<i>Número de dispositivos</i>						
SET	3	-	7	-	3	7
Totales	3	-	7	-	3	7
<i>Número de funcionarios</i>						
SET	15	-	3,5	-	15	3,5
Totales	15	-	3,5	-	15	3,5

Fuente: De Pablo (2009).

Cuadro 5.3

Centroamérica y República Dominicana: cuadro de valoraciones del modelo estructural del país entre 2007 y 2009

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá	República Dominicana
Modelo definido (1)	1 / 1	1 / 1	0 / 1	0 / 0,5	1 / 1	1 / 1	0 / 0
Contempla territorialización (1)	1 / 1	1 / 1	0 / 1	1 / 1	1 / 1	1 / 1	0 / 0
Publicado y difundido (1)	1 / 1	1 / 1	0 / 0,5	0 / 0	0 / 0	1 / 1	0 / 0
Desconcentración y descentralización (6)							
- Completa (6)							
- Elevada (5)							
- Media (4)							
- Insuficiente pero con representación de empleo adecuada (3)							
- Insuficiente, solo con representación (2)							
- Inexistente (1)							
	3 / 3,5	5 / 5,75	2 / 4	3 / 4	2 / 3	2 / 3,5	3 / 4
Norma legal (1)	1 / 1	1 / 1	0 / 0	0 / 0	0 / 0	0 / 0	0 / 0
TOTAL (10)	7 / 7,5	9 / 9,75	2 / 6,5	4 / 5,5	4 / 5	5 / 6,5	3 / 4
Total ponderado en valoración global (x2)							
2009	15,00	19,50	13,00	11,00	10,00	13,00	08,00

Fuente: De Pablo (2009).

REGIONAL

La mayoría de los países de Centroamérica y República Dominicana cuentan con un modelo definido de SPE. Entre las opciones existentes podríamos hablar de varios tipos:

1. Modelos centralizados y desconcentrados: este modelo mantiene el proceso de toma de decisiones en el Ministerio de Trabajo y no establece procesos de acuerdo con otras instituciones, ni públicas ni privadas. Es el caso de Nicaragua o, en la práctica, de Panamá y República Dominicana aunque esta última ya ha iniciado el proceso de descentralización a través del INFOTEP.
2. Modelos desconcentrados y descentralizados a través de entidades públicas: en este modelo también se mantiene el proceso de toma de decisiones y la rectoría en los Ministerios de Trabajo pero se pretende acercar el SPE a través de instituciones públicas, preferentemente municipalidades o institutos nacionales de formación profesional. Es el caso de Guatemala, y según previsiones, el de Panamá y el mencionado de República Dominicana.
3. Modelos desconcentrados y descentralizados a través de entidades públicas o privadas sin ánimo de lucro: en este modelo, se mantiene la rectoría en el Ministerio o Secretaría de Estado de Trabajo, y se acerca el SPE además de a través de instituciones públicas, a partir de convenios con entidades privadas sin fines lucrativos. Es el caso de El Salvador o de Honduras.
4. Modelos desconcentrados y descentralizados con toma de decisión plurinstitucional: este modelo es particular y diferente, combina procesos de desconcentración y des-



centralización a través de instituciones públicas o privadas, pero la rectoría de los procesos de intermediación están a cargo de un Consejo compuesto por instituciones varias (Ministerio de Trabajo, Instituto Nacional de Formación Profesional, Ministerio de Educación,...). A pesar de que la competencia está en los Ministerios de Trabajo, la intermediación se realiza a través de un proceso consensuado e integrado, con las instituciones que convergen en los procesos de inserción laboral. Es el caso de Costa Rica.

Si se atiende a los resultados obtenidos por todos los países en cuanto al modelo estructural se refiere, la conclusión más evidente es que todos los países han mejorado en el modelo estructural (Cuadro 5.3). Entre todos sigue destacando, como en 2007, El Salvador por la más ordenada y extensa territorialización, definición del SPE así como asignación de recursos. Además se pueden

destacar las siguientes observaciones:

- Se denotan mejoras muy claras en Guatemala, aunque el proceso requiere ser afianzado y anclado a través de recursos y refrendo normativo. Precisa atención a un posible exceso de difusión sin adecuado control y coordinación.
- Otra mejora a considerar es el caso de Costa Rica con un nuevo Decreto que resuelve los problemas que presentaba en 2007.
- Mejoras en desconcentración y descentralización en todos los países.
- Previsiones interesantes de descentralización en República Dominicana a través del INFOTEP.

Si se toman los resultados a nivel regional se puede señalar que los Servicios Públicos de Empleo, en los siete países de referencia conforman una estructura regional

que comprende un importante número de oficinas y representaciones de empleo, tanto desconcentradas como producto de procesos de descentralización en entidades públicas (básicamente municipalidades) y privadas sin fines lucrativos.

Resultado de la revisión 2009, obtenemos los siguientes resultados respecto al estudio realizado en 2007:

- En total de 92 dispositivos de atención, en 2007, se ha pasado a 166 en 2009.
- De ellos, se ha pasado de 58 dispositivos directos a 73, en procesos de desconcentración.
- En procesos de descentralización, se ha pasado de 34 dispositivos, en 2007, a 66 en 2009.
- En cuanto al recurso humano, en 2007 se cuantificaron de 200,9 unidades a 281,3 en 2009.

Los resultados de valoración comparativa, a nivel de recursos (humanos, materiales, instalaciones), muestran a El Salvador y a Honduras como los países que mejor se encuentran situados respecto a cantidad y calidad de los recursos, pero aquí es preciso hacer algunas observaciones, por ejemplo, en Honduras una parte de esos recursos (sobre todo humanos) están contratados con cargo a un programa externo y no dependen del presupuesto ministerial de la Secretaría de Estado de Trabajo.

Esta situación se reproduce en otros lugares (como son República Dominicana y Panamá), normalmente en aquellos países que cuentan con la presencia de programas de cooperación internacional dedicados a empleo. Es especialmente evidente en aquellos programas dependientes del BID (Banco Interamericano de Desarrollo) ya que, en estos, se tiende a contratar estos recursos a través de los programas en funcionamiento, pero al no ser líneas estructurales incorporadas en los departamentos ministeriales lo que se consigue es una situación engañosa respecto a las capacidades propias del SPE. Se corre el riesgo de perder los avances conseguidos al finalizar los proyectos o programas.

En un informe de evaluación del SPE realizado en 2008 en el SERPE de la República de Panamá, por este mismo autor, se recogía lo siguiente: *"La elección de un modelo estructural y organizacional de Servicio Público de Empleo permite al país reordenar los recursos y destinar fondos en la dirección que estratégicamente ha tomado para cumplir sus funciones de gobierno. Las iniciativas internacionales de cooperación deben acoplarse a los lineamientos nacionales y no al contrario, evitando movimientos de péndulo que generen debilidad institucional y actuaciones azarosas y contradictorias"* (De Pablo, 2008).

Continuaba más adelante el informe indicando que: *"Desajustes y desencuentros entre la estructura del SERPE y los programas que funcionan en el área de empleo (SIPCE, PAIL), se traducen en actuaciones competitivas y desintegradas. A pesar de serios intentos de integración, existen funcionamientos paralelos y disonantes entre los programas y la estructura del SERPE. Se corre el riesgo de potenciar iniciativas temporales, que tienen una duración y un sistema no sostenible (aportes financieros independientes a los recursos estructurales del MITRADEL), a costa de un debilitamiento del servicio estructural que es el que tiene vocación de continuidad"* (De Pablo, 2008).

Debieran plantearse fórmulas de apropiación y asignación de recursos para los Ministerios de Trabajo. Por el contrario, en comparación con el año 2007, se han producido (a causa de la crisis) reducciones presupuestarias importantes en casi todos los países, en el sector Trabajo y, por ende, en el ámbito de la gestión y promoción del empleo. En este sentido, es especialmente importante que los países que cuentan con programas de la cooperación internacional, desarrollen actuaciones para asumir las iniciativas y hacerlas propias, destinando recursos y reforzando los servicios existentes.

Es, por último, interesante analizar la relación entre los recursos humanos y los dispositivos, desconcentrados y descentralizados, que cada país tiene en la actualidad. Poseer un gran número de dispositivos no siempre es una garantía de que la atención a las diferentes funciones de gestión y promoción de empleo se realicen de la forma más adecuada. La atención a las personas demandantes y oferentes de empleo, el seguimiento de los procesos de vinculación y la atención en acciones de mejora de la ocupabilidad requiere de un número de personas mínimo que garantice la calidad en la atención. Por lo tanto es importante conocer la razón de personal/dispositivos

que cada país incluye, y si los procesos de descentralización están suficientemente soportados en aportes de personal por las entidades, públicas y privadas con quienes se vienen celebrando convenios para la territorialización de los servicios. Esta razón se entiende como la relación o proporción que se establece entre el número de dispositivos existentes en el país (oficinas o representaciones de empleo) y el número de personal adscrito al Servicio Público de Empleo. Se puede observar esta relación en el cuadro 5.4.

En los datos reflejados en el cuadro 5.4 se verifica que los procesos de desconcentración, en comparación con los de descentralización, son los que cuentan con mayores garantías de calidad.

Cuadro 5.4

Centroamérica y República Dominicana: relación entre recursos humanos y dispositivos por país y por fórmula de territorialización

	Dispositivos desconcentrados	Recursos humanos	Razón	Dispositivos Descentralizados	Recursos humanos	Razón
Costa Rica	8	21.3	2.66	15	20.0	1.33
El Salvador	8	59.0	7.37	26	13.0	0.50
Guatemala	18	31.5	1.75	23	26.0	1.13
Honduras	7	36.0	5.14	3	4.0	1.33
Nicaragua	11	18.0	1.63	-	-	-
Panamá	11	34.0	3.09	-	-	-
República Dominicana	10	18.5	1.85	-	-	-

Fuente: De Pablo (2009).

Son El Salvador (7,37) y Honduras (5,14), los dos países que poseen una relación dispositivos/personal más adecuada para el desarrollo de las funciones determinadas en un Servicio Público de Empleo de calidad. Le siguen Panamá (3,09) y Costa Rica (2,66) con resultados más ajustados. El resto de países muestran que los citados procesos de desconcentración son claramente insuficientes en cuanto a la pretensión de garantizar todos los servicios y actuaciones deseables. República Dominicana (1,85), Guatemala (1,75) y Nicaragua (1,63) son los que muestran razones más bajas. Si a esto se une, que la mayor cantidad de personal se ubica en las oficinas centrales, deja dudas razonables sobre la atención en las oficinas desconcentradas en el resto del país.

En el caso de los procesos de descentralización se observan relaciones, entre dispositivos y personal, similares. Costa Rica y Honduras presentan una ratio de 1,33, Guatemala 1,13 y, por último, El Salvador con 0,50. Estos resultados señalan la pobreza en la asignación de recursos humanos por parte de las entidades, públicas o privadas, en la asunción de competencias para la gestión de empleo y la intermediación en el

mercado de trabajo. Ciertamente muchos de estos dispositivos se encuentran ubicados en municipalidades pequeñas con poca actividad en relación al empleo, pero hace preciso reflexionar sobre la necesidad de una planificación que permita una adecuada relación entre la presencia territorial y el tipo de atención que se precisa garantizar a la población usuaria. En el caso de El Salvador, es especialmente necesario este análisis, ya que no está claro (a través de estos datos) si el extenso proceso de descentralización está dando los frutos deseables en lo que a atención se refiere.

REFERENCIAS

DE PABLO URBAN, J.M., (2008). *Estudio de Situación de los Servicios Públicos de Empleo en Centroamérica y República Dominicana*. San José, 2008. OIT-CECC-SICA (FOIL).

DE PABLO URBAN, J.M., (2009). *Evolución y Desarrollo de los Servicios Públicos de Empleo en Centroamérica y República Dominicana 2007-2009*. San José, 2009. OIT-CECC-SICA (FOIL).

