

POLÍTICAS PARA FOMENTO DEL EMPLEO Y TRABAJO DECENTE

**Un proceso con los actores sociales
en Centroamérica y República Dominicana**



Editores:
Gerardina González
Miguel Del Cid



Oficina Subregional para Centroamérica, Haití, Panamá y República Dominicana

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual, en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción deben formularse las correspondientes solicitudes a la Oficina de Publicaciones (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza. Solicitudes que serán bien acogidas.

GONZÁLEZ, Gerardina; DEL CID, Miguel

“Políticas para fomento del empleo y trabajo decente. Un proceso con los actores sociales en Centroamérica y República Dominicana”.

San José, Costa Rica, Oficina Internacional del Trabajo, 2005.

Fomento del empleo, Política de empleo, Trabajo decente, América Central, República Dominicana.

13.01.3

ISBN: 92-2-317812-6 (impreso)

ISBN: 92-2-317813-4 (web pdf)

Datos de catalogación de la OIT

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras. La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione. Las referencias a firmas, procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas, procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Vea nuestro sitio en la red: www.oit.or.cr

Diseño y diagramación: GT Arte Editorial S.A. E-mail: gtarte@racsa.co.cr

Impreso en Costa Rica.

ADVERTENCIA

El uso de un lenguaje, que no discrimine ni marque diferencias entre hombres y mujeres es una de las preocupaciones de nuestra Organización. Sin embargo, no hay acuerdo entre los lingüistas sobre la manera de hacerlo en nuestro idioma.

En tal sentido y con el fin de evitar la sobrecarga gráfica que supondría utilizar en español o/a para marcar la existencia de ambos sexos, hemos optado por emplear el masculino genérico clásico, en el entendido de que todas las menciones en tal género representan siempre a hombres y mujeres.

AGRADECIMIENTOS	5
PRÓLOGO	
Gerardina González	7
INTRODUCCIÓN	
Daniel Martínez	9
CAPÍTULO I	
Desafíos y políticas para el fomento del empleo y el trabajo decente en Centroamérica y República Dominicana. <i>Miguel Del Cid</i>	15
CAPÍTULO II	
Las políticas económicas en los países centroamericanos y República Dominicana y su efecto sobre el empleo. Desafíos y propuestas de política. <i>Leonardo Garnier</i>	91
CAPÍTULO III	
Mercados laborales y trabajo decente en Centroamérica y República Dominicana. Situación, desafíos y políticas	199
Primera Parte	
Mercados laborales y trabajo decente en Centroamérica y República Dominicana. <i>Juan Diego Trejos</i>	199
Segunda Parte	
Desafíos de las políticas laborales y trabajo decente. Propuestas. <i>Mario Hugo Rosal, Sergio Velasco, Valentina Forastieri, Kirsten Felderhoff, Janina Fernández, Guillermo Dema, Gabriela Olgún y Humberto Villasmil</i>	269
CAPÍTULO IV	
Políticas de fomento de las micro y pequeñas empresas en Centroamérica y República Dominicana. <i>Jorge L. Price</i>	373
CAPÍTULO V	
Fomento rural y empleo agrícola en Centroamérica y República Dominicana. Propuestas de políticas. <i>Carlos Pomareda</i>	431



ANEXOS

Declaración Tripartita para el Fomento del Empleo y el Trabajo Decente en Centroamérica y República Dominicana	481
Declaración conjunta de la XXVI Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de los países del Sistema de Integración Centroamericano (SICA)	493
Plan de Acción para la Implementación de la Declaración Tripartita	503

Agradecimientos

*E*l éxito alcanzado en el Foro Subregional Tripartito para el Empleo no habría sido posible sin el compromiso y el apoyo de todo el personal de la Oficina Subregional de la OIT para Centroamérica, Panamá, Haití y República Dominicana y de los proyectos de cooperación técnica de la OIT, que tienen su sede en San José, Costa Rica.

Los aportes de los especialistas Mario Hugo Rosal, Sergio Velasco, Valentina Forastieri, Kirsten Felderhoff, Humberto Villasmil, así como los de las Asesoras Técnicas Principales de Proyectos, Janina Fernández y Gabriela Olguín y los del Coordinador Subregional del Programa para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC), Guillermo Dema, figuran en la segunda parte del capítulo III y están referidos a los "Desafíos de las políticas laborales y de Trabajo Decente".

Todos los documentos fueron revisados y enriquecidos con observaciones y comentarios de los especialistas en actividades para empleadores y para trabajadores, Lorenzo Peláez y Juan Manuel Sepúlveda, respectivamente. También se recibieron contribuciones de los colaboradores externos contratados para dar la perspectiva del grupo de los empleadores, Sr. Hugo Noé Pino, y del grupo de los trabajadores, Sr. Beethoven Herrera.

Los borradores de los documentos fueron enviados a varios colegas en la sede de la OIT, en el sector de empleo y en Integración de Políticas. Hay que destacar el aporte y los comentarios recibidos del Gabinete del Director General, de parte de la Sra. María Angélica Ducci, quien se interesó para que conociéramos experiencias útiles, desarrolladas en otros continentes y nos transmitió valiosas orientaciones políticas, y del Sr. Jean Maninat, quien remitió atinadas observaciones y comentarios que fueron puntualmente recogidos e incorporados en los textos.

Finalmente, pero no por ello menos importante, recibimos un generoso apoyo de la Oficina Regional para las Américas, donde destaca el respaldo, los aportes técnicos y las sugerencias de nuestro Director Regional, Sr. Daniel Martínez. Daniel no solo revisó con detenimiento los documentos técnicos sino que también presentó una Conferencia Magistral al inicio de los trabajos del Foro, cuyo texto se incorpora como Introducción de esta publicación.

Los editores manifestamos el más sincero agradecimiento a los colegas mencionados, a todos los que contribuyeron con su apoyo y su trabajo eficiente pero, que por razones de espacio, no podemos citar aquí y a los colaboradores externos que tuvieron a su cargo la preparación de los documentos de base.

San José, setiembre de 2005.

*L*as economías del Istmo Centroamericano y República Dominicana han registrado en la última década una dinámica de crecimiento insuficiente e inestable, derivada de factores internos y externos que han condicionado su desempeño eficiente en el largo plazo.

En el contexto externo, el escaso crecimiento de la economía mundial, las crisis recurrentes en muchas regiones, la gran magnitud de la deuda externa y el deterioro de los precios de sus principales productos de exportación, incidieron de manera adversa sobre los sectores exportadores y en general sobre la demanda agregada y el crecimiento de los países del área.

En el orden interno, diversos factores han pesado negativamente sobre el crecimiento económico, entre los que destaca el enorme déficit en la competitividad de estas economías, en virtud de las brechas de ahorro e inversión que aún prevalecen, de los problemas de inseguridad jurídica, falta de transparencia y conflictos políticos en muchos países, que los Estados nacionales están tratando de solventar. A esto se suma la insuficiencia de las políticas económicas, que no obstante haber logrado con relativo éxito una cierta estabilidad macroeconómica en la mayoría de los países, ello no ha sido suficiente para alcanzar los niveles de inversión, crecimiento y empleo necesarios por el desarrollo de las sociedades.

Los efectos sobre los mercados laborales han sido adversos, en términos de un alto desempleo abierto y un extendido subempleo o empleo precario en actividades de muy baja productividad e ingresos que ocupan a seis de cada diez miembros de la fuerza de trabajo en Centroamérica y República Dominicana. Prevalece así, un gran déficit de trabajo decente, en virtud de la extraordinaria cantidad de trabajadores y trabajadoras que sólo acceden a empleos/ocupaciones de muy baja productividad, excluidos de la seguridad social, sin disfrutar los derechos fundamentales consignados en la constitución y la ley y sin capacidad de hacerse escuchar o representar en las actividades que desempeñan o en la sociedad en que viven.

Frente a esta realidad, el Consejo de Ministros de Trabajo de Centroamérica y República Dominicana solicitó a la OIT convocar a un Foro Subregional Tripartito para el Empleo, con el fin de contribuir a situar el objetivo de creación de empleos de calidad en el centro de las políticas económicas de los países. A la solicitud de los Ministros se sumó el beneplácito de las organizaciones de empleadores y de trabajadores de la subregión que acogieron la idea con entusiasmo.

El Foro se realizó en Tegucigalpa, Honduras, del 28 al 30 de junio de 2005 y contó con la participación de los Ministros de Trabajo, Ministros de Economía y representantes de las organizaciones de empleadores y de trabajadores de la subregión. Las resoluciones finales fueron entregadas a la XXVI Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de los Países del Sistema de Integración Centroamericano (SICA), recibiendo un respaldo explícito de esta cumbre presidencial.

Para orientar las discusiones y reflexiones del encuentro, la OIT elaboró cinco informes técnicos en temas fundamentales para el logro de los objetivos del Foro y en su preparación



intervino un equipo de consultores internacionales de amplio reconocimiento, así como los especialistas de la Oficina y de los Proyectos de OIT asentados en San José, Costa Rica.

La preparación de estos informes de base se dio en un proceso muy participativo y democrático, integrando desde un principio la visión y perspectivas de los interlocutores gubernamentales, empresariales y sindicales, tanto a través de consultas directas, como de un foro electrónico habilitado para tal fin. En este sentido, la orientación fundamental del documento de síntesis y propuestas de políticas recoge un alto grado de consenso de todos los interlocutores concernidos, lo cual se reflejó en el contenido de la **Declaración Tripartita para el Fomento del Empleo y el Trabajo Decente en Centroamérica y República Dominicana** que se adoptó, en el Foro, el 30 de junio de 2005.

Los interlocutores sociales representados en el foro reiteraron ampliamente su decisión política en el sentido de que los compromisos concertados no se quedaran únicamente en una *declaración de buenas intenciones*, sino que dichos compromisos se pusieran en práctica. Y en este sentido crearon una Comisión Tripartita de Alto Nivel para el seguimiento a los acuerdos, lo cual comenzaría con la elaboración de un Plan de Acción para la implementación de la Declaración, tarea que ya fue cumplida, en reunión celebrada en San José, Costa Rica, los días 25 y 26 de agosto de 2005.

La presente publicación intenta documentar todo este proceso que concluye con una declaración de compromisos y un planteamiento programático de los interlocutores sociales centroamericanos y dominicanos, para avanzar efectivamente en un esfuerzo de integración de políticas para el fomento del empleo y el trabajo decente en cada uno de los países de la subregión.

La OIT se congratula por haber servido de facilitadora y auspiciadora de este proceso en que los más altos dirigentes gubernamentales, empresariales y sindicales centroamericanos y dominicanos demostraron una extraordinaria capacidad y vocación para el diálogo y concertación en temas muy complejos; y reitera la disposición para seguir acompañando sus esfuerzos tendentes a lograr las metas de empleo de calidad y trabajo decente a las que aspiran los hombres y mujeres de esta parte de Latinoamérica.

Gerardina González Marroquín

Directora de la Oficina Subregional de la OIT
para Centroamérica, Haití, Panamá y República Dominicana



Muy buenos días a los señores miembros de la Mesa Directiva de este Foro Subregional Tripartito para el Empleo; a los Ministros, Secretarios y Vice Ministros de Trabajo y de Economía; a los delegados de empleadores y trabajadores, así como a los observadores en general.

En el transcurso de estos dos días y medio se va a examinar una serie de documentos técnicos formulados por la OIT como insumo para la construcción de propuestas para el fomento y generación de empleos de calidad. Lo que quisiera ahora en esta media hora, es señalar algunos criterios generales que desde la OIT han orientado el trabajo de la formulación de las propuestas técnicas que tienen en sus carpetas.

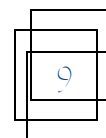
El primer punto que quisiera comentar es ¿por qué nos estamos reuniendo para hablar sobre política de empleo? A diferencia de lo que fue el optimismo de mediados de los noventa, hoy día estamos atravesando una etapa, no diría de pesimismo, pero sí de enfrentar una realidad que se caracteriza por tasas de desempleo elevadas, sobre todo tasas de desempleo muy altas en el caso de las mujeres y los jóvenes; por un sector informal, que no solo no ha menguado, sino que en general ha crecido, quizás salvo la excepción de Chile y algún otro país; y una situación en que prevalecen bajos niveles de productividad y en consecuencia bajos niveles de ingreso para buena parte de la fuerza de trabajo.

Todo esto, la informalidad, el desempleo, sobre todo desempleo femenino y juvenil, baja productividad, bajos niveles de ingresos, aunado a la incapacidad que ha tenido el sistema para ampliar la cobertura de protección social, nos plantea hoy día el empleo de calidad y el trabajo decente como temas centrales. Sobre la base de que para la OIT, y estoy seguro que para todos ustedes, la mejor vía, no la única vía, pero sí la mejor vía para reducir la pobreza y fomentar la inclusión social es el empleo de calidad.

Cómo generar empleo es una cuestión difícil, y en mi opinión hay fundamentalmente tres enfoques sobre generación de empleo que se han venido desarrollando a lo largo de los últimos veinte años. El primero es aquel, según el cual, lo importante es sostener los equilibrios macroeconómicos que garanticen estabilidad de precios, ya que sobre esa base los mercados podrán funcionar con mayor eficiencia, asignar más eficientemente los recursos productivos y por lo tanto fomentar un crecimiento económico que debe dar lugar a mayores tasas de ocupación.

Este enfoque que se viene aplicando, yo diría, desde fines de los ochenta y principios de los noventa en América Latina en general, y también en América Central, sin duda ha sido exitoso en cuanto a lograr el objetivo fundamental de los equilibrios macroeconómicos y la estabilidad de precios. Quienes son de la región recuerdan las tasas de inflación de la década del ochenta del 2.000% ó 3.000% anual en algunos países, y el efecto que eso tenía sobre la producción, sobre el ingreso y sobre la pobreza. Nadie quiere por lo tanto, volver a un modelo económico donde la inflación se convierte en el más perverso de los impuestos, y

* Corresponde a la Conferencia Introductoria presentada por el Sr. Daniel Martínez, en la apertura del Foro Subregional Tripartito para el Empleo.



por tanto nadie quiere hoy día poner en riesgo la estabilidad macroeconómica y por tanto la estabilidad de precios.

El problema, sin embargo, es que con este enfoque, si bien se ha alcanzado cierto éxito en sus objetivos explícitos, no se ha logrado desarrollar los mecanismos para generar empleo suficiente y de calidad, para reducir la informalidad, para elevar la productividad y por lo tanto los ingresos; y para mejorar los sistemas de protección social. El modelo o el enfoque, habiendo sido exitoso en su objetivo central, parece ser, sin embargo, insuficiente.

Otro enfoque, al que se recurrió sobre todo en la década de los ochenta, consiste en plantear que para generar empleo se debe crecer y si se quiere crecer lo importante es la demanda interna. Apoyémonos en la demanda interna; y ¿cómo?; fundamentalmente mediante políticas de incrementos salariales. Este enfoque reducido a este punto, es decir, el salario como motor de aumentos de la demanda efectiva para dinamizar el mercado interno y por lo tanto incentivar inversiones productivas y empleo, mostró sin embargo, no sólo insuficiencia sino graves restricciones. Porque si bien, en un primer momento hay un aumento significativo de salarios, con un impacto muy fuerte sobre la demanda y por tanto sobre la producción, en el mediano plazo, si estos aumentos de los salarios no están respaldados por aumentos proporcionales de la productividad, lo que ocurre es que al final se acaba generando fuertes déficit fiscales, y estos solamente se pueden financiar con emisión de moneda y volvemos a enfrentar el viejo problema de la inflación y por lo tanto de la erosión salarial que obliga a nuevos ajustes y por lo tanto nuevamente a políticas monetarias expansivas y se reproduce así el círculo vicioso de inflación con recesión y sin empleo.

La propuesta que está en la base de estos documentos que la OIT presenta a este Foro, tiene un enfoque que recupera como un punto esencial la necesidad de políticas macroeconómicas que garanticen los equilibrios básicos del sistema económico y por lo tanto la estabilidad de precios, pero que combina además una serie de elementos, que en mi opinión están ausentes en estos dos enfoques; y en este sentido, nos parece que esos elementos permiten superar las insuficiencias o las restricciones de los dos enfoques citados. ¿Qué es lo que estamos proponiendo? Lo primero que proponemos es no tirar por la borda lo que se ha avanzado, políticas monetarias rigurosas, políticas fiscales responsables, en términos de equilibrio fiscal, política cambiaria responsable, sabiendo que quizá en materia macroeconómica lo más difícil de manejar es la política cambiaria, porque si un gobierno procede a una devaluación fuerte de la moneda, indudablemente favorecerá a los exportadores pero estará creando problemas a los importadores y sobre todo estará creándole problemas al propio gobierno que tiene que comprar divisas para pagar la deuda. Pero por otro lado, una apreciación cambiaria exagerada perjudica a los exportadores y al final perjudica al propio país porque puede estar alentando una exagerada importación de bienes, incluso de bienes suntuarios y acabamos teniendo un problema de crisis de balanza de pagos.

¿Cuál es la fórmula? La fórmula es muy sencilla, muy sencilla para los que afortunadamente no somos Ministros de Economía ni Presidentes de Bancos Centrales de Reserva: manejo responsable del tipo de cambio, buscando los equilibrios entre exportaciones-importaciones y cuidando mucho la balanza comercial y la balanza de pagos. Así, junto con una política tributaria, que en opinión nuestra, se oriente más a gravar la renta de las personas de alto

ingreso y quizás a gravar menos las utilidades empresariales, se potenciaría el efecto sobre el crecimiento. Política tributaria que no desaliente la inversión, política cambiaria responsable que cuide los equilibrios de la balanza comercial y la balanza de pagos, política fiscal responsable y por supuesto política monetaria estricta y rigurosa. Pero esto no es suficiente para generar empleo de calidad, rentabilizar inversiones y aumentar la productividad. A nosotros nos parece que es muy importante, y es un elemento que ha estado relativamente ausente de las políticas económicas de América Latina en los últimos quince años, aplicar políticas mesoeconómicas, orientadas fundamentalmente a tres campos: Primero, el desarrollo de infraestructura productiva, es decir, carreteras, aeropuertos, puertos, servicios de almacenamiento y distribución. Conocemos países donde todo lo que se ha avanzado en estabilidad macroeconómica, incluso en reforma del mercado de trabajo, en innovación tecnológica, en política de inversión, se pierde porque cuando el bien producido llega al puerto para ser exportado, el costo de operación del puerto elimina todas las ventajas que se han logrado en los últimos quince años en toda la cadena hacia atrás.

El segundo elemento de la política mesoeconómica que proponemos es el relacionado con las cadenas productivas. Lamentablemente después de la quiebra del sistema de sustitución de importaciones, durante mucho tiempo se vio a las políticas sectoriales como una derivación de un sistema que no funcionó. Ahora nuevamente todos volvemos a pensar, no tanto en políticas sectoriales, sino en políticas que fomenten el desarrollo de cadenas productivas y que vinculen tanto la pequeña como la micro empresa a este tipo de cadenas. El tercer elemento de una política mesoeconómica es el relacionado con el desarrollo de sistemas de incentivos a la innovación tecnológica. Si hay algún punto en el cual América Latina está atrasada respecto a Asia, es en el tema de la innovación tecnológica. La mayoría de los países no tienen una institucionalidad pública para la promoción tecnológica, con la excepción de México, Argentina y Brasil. Está probado que la formación, la alta calificación de mano de obra, junto con la innovación o adaptación tecnológica, en última instancia, son los dos motores de la productividad. No hay mayores milagros en el tema de la productividad.

Pero además de una política mesoeconómica, también se requiere una política microeconómica. En última instancia fuera de lo que es la inversión pública, la inversión se realiza en las empresas, el empleo se genera en las empresas, la competitividad es la competitividad de esas empresas, para salir al mercado y por lo tanto la productividad que sustenta mayores niveles de competitividad es la productividad que se alcance en las empresas.

Se requiere una política microeconómica pensada para las empresas, que genere un entorno favorable para la creación de empresas, para la inversión en las empresas, para la capacitación de trabajadores de las empresas, para la adaptación tecnológica en las empresas. Estas políticas microeconómicas, excepción hecha de las políticas orientadas al apoyo a la micro empresa, también han sido políticas relativamente ausentes en la política económica de los últimos quince años.

La clave, por lo tanto, es mantener los logros de las políticas macro y a su vez, enfatizar con igual prioridad aquellas políticas que nos parecen han estado ausentes o insuficientemente desarrolladas y cuya ausencia ha impedido lograr mayores metas de generación de empleos de calidad.



Sin embargo, se requiere además, integrada a la política económica, una política sociolaboral que fundamentalmente consista en formación y capacitación, como un punto central; en el fomento de empleos, pero empleos en los que se respeten los derechos de los trabajadores, lo cual implica obviamente que se debe propiciar un compromiso compartido de respeto a derechos como la libertad sindical, la libertad de sindicalización o asociación de los empresarios, el derecho a la negociación colectiva, etc. Y por supuesto, una política sociolaboral que avance hacia soluciones que nos permitan ampliar la cobertura de los sistemas de protección social.

En nuestras propuestas no entramos en el debate, sobre si los sistemas de protección social deben ser públicos o privados o de uno, dos o tres pilares. Ese es un debate que está ahí, pero ese no es el punto que quisimos señalar acá. El punto que queremos subrayar es que de los trabajadores del sector formal la mitad no tienen protección social y de los trabajadores del sector informal el 70% no tiene protección social; y aquí estoy hablando de América Latina en general. Y ese es el problema grave que encontramos en este momento. Aquel que tiene la desgracia de perder un empleo, sobre todo si es un trabajador con baja calificación, es una persona que tiene una probabilidad alta de ingresar de inmediato a la pobreza, porque no tenemos sistemas de protección, seguro de desempleo, etc.

Se requiere, por tanto, una política laboral integrada con la política económica, sobre la base del respeto a los derechos de todos, partiendo de los derechos fundamentales de los trabajadores, asegurando la equidad de género; políticas y programas de inversión en formación, de búsqueda de soluciones al problema de la baja cobertura de la protección social; y políticas activas para la atención de aquellos sectores extremadamente vulnerables en cuanto a su potencial para la inserción en el mercado de trabajo, sobre todo hacia jóvenes que buscan trabajo por primera vez y jóvenes provenientes de familias pobres.

Para ello, en la OIT creemos que es vital desarrollar una alianza entre gobiernos, empleadores y trabajadores en busca del logro de este objetivo; una alianza que lleve a crear un entorno que favorezca la inversión, tanto nacional como extranjera, obviamente regulada por las leyes del Estado, que nos oriente a aumentar la productividad, para ser más competitivos; pero que además va a permitir un aumento sostenido, no solo de las utilidades de las empresas, sino de los salarios de los trabajadores y por lo tanto una dinamización de la demanda interna, inversión, productividad, salarios y utilidades reinvertibles.

Ese es para nosotros el círculo virtuoso al que deberíamos llegar en una estrategia de largo plazo, producto de una alianza tripartita. De ahí que para la OIT el diálogo social es mucho más que un ejercicio para dirimir en un momento específico diferencias concretas. El diálogo social efectivamente tiene la finalidad de poder solucionar conflictos, pero para la OIT tiene, además, una vocación mucho más ambiciosa que es formular estrategias consensuadas de largo plazo y que permitan a los países pasar de políticas de gobierno de corto plazo a políticas de Estado de más largo aliento.

Esta es más o menos la filosofía que van a encontrar en las propuestas que nosotros estamos planteándoles. No cabe duda que una propuesta de este tipo enfrenta dificultades enormes. Tenemos problemas por el lado de las capacidades fiscales, prevalecen restricciones institucionales, así como conflictos laborales, incluidos problemas en materia de derechos fundamentales de los trabajadores; y nadie desconoce eso. Pero en mi opinión, si bien debemos reconocer los problemas que tenemos, también es cierto que nos hemos juntado

aquí estos dos días para hablar del futuro y no sólo para quejarnos sobre el pasado, aunque partimos del pasado, pues no lo podemos desconocer.

Si estas son en síntesis las propuestas en materia de estrategias nacionales con fines de empleo, también habrá que examinar, dado que estoy en un foro tripartito subregional, las estrategias supranacionales en este caso para los países del Sistema de Integración Centroamericano. Por poner un ejemplo, de igual forma que ahora se analizan y se debaten temas como el cambio o canje de deuda externa por medio ambiente o canje de deuda externa por educación, quizás también podríamos en algún momento preguntarnos por qué no pensar en canje de deuda por empleos de calidad.

Si este es el enfoque, la última pregunta que me quiero plantear y con esto cierro mi intervención es: para una propuesta como esta, basada en una alianza de largo plazo de las fuerzas productivas y el Estado, con vistas a generar empleo de calidad sobre la base del respeto a los derechos de todos, la institucionalidad de que disponemos ¿es la adecuada? No cabe duda que América Central ha hecho avances importantes en materia de desarrollo institucional, pero también yo creo que no cabe duda que tenemos un déficit importante en la materia. Me permito mencionar dos déficit institucionales de los muchos que podría citar.

El primero es que conocemos demasiado poco del mercado de trabajo. Tenemos encuestas de hogares que nos dan una radiografía de la situación del mercado laboral, pero en la mayoría de los países no tenemos, por ejemplo, encuestas de establecimientos, y por tanto no conocemos bien la dinámica de la demanda de empleo. Conocemos bien la dinámica de la oferta de empleo pero no tanto de la demanda de empleo, y ahí tenemos un campo para desarrollar, porque si en última instancia queremos incentivar inversión en formación de trabajadores, tenemos que conocer cuál es la demanda. Ese es un déficit que me parece importante y tenemos que trabajar para conocer mejor la demanda de empleo, si queremos realmente diseñar una política para el fomento del empleo de calidad y el trabajo decente.

El segundo déficit es el relacionado con la institucionalización de la carrera pública. Deberíamos tener en el sector público funcionarios y funcionarias que lleguen ahí por sus méritos y que se permita el desarrollo de su carrera profesional como está ocurriendo en los países desarrollados, porque si no, lo que ocurre es que la rotación dentro del sector público es tan alta que es imposible mantener políticas más allá de cinco o diez años; es decir, no hay continuidad en la capacidad institucional de gestionar las políticas.

Esto es un gran desafío que debemos enfrentar más en algunos países que en otros, pero que no debemos ignorar, ya que la continuidad de las políticas en el largo plazo es tan importante como asegurar su calidad. Y ese desafío lo deben asumir con decisión los gobiernos de los distintos países.

Muchas gracias.

Daniel Martínez

Director Regional de OIT para las Américas

I *Desafíos y políticas para el fomento del empleo y el trabajo decente en Centroamérica y República Dominicana¹*

*Miguel del Cid**

Índice

Resumen ejecutivo	17
1. Introducción	23
2. Política económica en Centroamérica y República Dominicana. Alcances y desafíos	26
3. Alcances del desempeño económico sobre los mercados laborales y el trabajo decente	41
4. Marco para un planteamiento integrado de políticas de fomento del empleo de calidad	56
5. Propuestas de políticas para el fomento del empleo y el trabajo decente	52
5.1. La política macroeconómica. Contexto y propuestas	
5.2. Políticas micro y mesoeconómicas para el fomento de la productividad, competitividad, inversión y empleo de calidad	61
5.2.1. Políticas para el desarrollo de la infraestructura económica y social en apoyo a la competitividad y cohesión regional y social	65
5.2.2. Maximizar la inversión en educación y capacitación	68
5.2.3. Inversión en investigación y desarrollo tecnológico	68

¹ Elaborado con base en los informes preparados para el Foro Subregional Tripartito de Empleo. Recoge las apreciaciones y contribuciones recibidas de los gobiernos y representantes de las organizaciones de empleadores y trabajadores, tanto durante la gira de consultas (4 - 15 de abril), como a través del foro electrónico habilitado y las hechas el primer día de las reuniones subregionales de consultas con empleadores y trabajadores (San José, 26 y 27 de mayo de 2005). Finalmente recoge los aportes de los colegas especialistas y directores de proyectos de la OIT/San José, en sus diversas áreas de especialidad.

* Miguel Del Cid, economista panameño. Actualmente Director Adjunto de la Oficina Subregional de la OIT para Centroamérica, Haití, Panamá y República Dominicana.



5.2.4. Financiamiento de la inversión	69
5.2.5. Fomento agrícola y empleo rural	69
5.2.6. Fomento de la inversión, competitividad y empleo de calidad en las pequeñas y microempresas (PYMES)	71
5.3. Políticas de mercado laboral y fomento del trabajo decente	72
5.3.1. Modernización, integración y descentralización de los servicios de empleo	72
5.3.2. Por una formación profesional pertinente, eficaz y promotora de la equidad	74
5.3.3. Educación y alfabetización de la fuerza de trabajo	77
5.3.4. Fomento de la seguridad social para las mayorías	78
5.3.5. Salud y seguridad en el trabajo	79
5.3.6. Política general de salarios	81
5.3.7. Política de salarios mínimos	82
5.3.8. Migraciones laborales	84
5.3.9. Los derechos laborales	85
5.3.10. Erradicación del trabajo infantil	86
5.3.11. Derechos de los pueblos indígenas	87
5.3.12. Un compromiso permanente por la equidad de género	87
5.3.13. Fortalecimiento del diálogo social	88

Resumen ejecutivo

Los Ministros de Trabajo de Centroamérica y República Dominicana decidieron llevar a cabo, conjuntamente con líderes empresariales y sindicales, un foro subregional (Tegucigalpa, Honduras, 28 y 29 de junio de 2005), con el fin de situar el objetivo de creación de empleos de calidad, en el centro de las políticas económicas de los países. Las conclusiones y recomendaciones del foro fueron entregadas a la Cumbre de Presidentes del Sistema de Integración Centroamericano (SICA), que se realizó en la misma ciudad el 29 y 30 de junio.

La razón del objetivo del foro es clara. A pesar de los éxitos relativos de la política macroeconómica, en la contención de la inflación y el déficit fiscal, el desempleo abierto afectaba 'cerca de un millón y medio de centroamericanos y dominicanos, mientras 10.9 millones de personas (6 de cada 10 activos) sólo encontraban ocupación en las actividades de menor productividad en la economía informal y la pequeña producción campesina e indígena, la mayoría de ellos en trabajos precarios sin protección ni derechos. La tendencia en la última década ha sido un proceso de informalización y precarización del mercado laboral, generando como consecuencia, un gran déficit de trabajo decente.

En otras palabras, a pesar de haber logrado una macroeconomía relativamente sana, el impacto favorable sobre la gente todavía se espera y mientras tanto, 5.3 millones de hogares (el 52% del total) y 27.5 millones de personas (59% del total) vivían en el umbral de la pobreza, gran parte de ellos en condiciones muy deplorables pues no logran comer todos los días.

Diversos documentos oficiales de planificación del desarrollo y declaraciones de los interlocutores sociales de los países, coinciden en señalar la insuficiencia de las políticas macroeconómicas para resolver las necesidades de inversión, crecimiento y empleo de las economías y sociedades. Ello obedece a que esta prioridad de la política macro en la estabilidad de precios, si bien es una condición importante para crear las bases futuras del crecimiento, se impone generalmente frenando el nivel de actividad económica, y por tanto, sacrificando el empleo.

Por otro lado, las medidas para la reducción del déficit fiscal se aplican sacrificando las inversiones económicas y sociales estratégicas para el desarrollo. En esta tendencia se imponen los criterios "fiscalistas" de evaluación de la banca internacional, en donde lo que prima es el impacto de dichas inversiones sobre el déficit fiscal corriente o de corto plazo, lo cual conlleva a rechazar proyectos, aún cuando puedan presentar una tasa de retorno positiva en el largo plazo.

Con estos criterios dominantes, hoy se reconoce que los países han dejado de hacer inversiones estratégicas en materia de infraestructura económica y social, particularmente en puertos, aeropuertos, caminos de producción, carreteras, proyectos de apoyo a la producción rural y agrícola, energía eléctrica, telecomunicaciones, educación, salud, agua potable y muchos otros necesarios para el desarrollo del capital físico y humano.

Por tal razón, también se reconoce de manera generalizada que los países del área no cuentan con las bases de una competitividad genuina para aprovechar las ventajas de la globalización y más bien enfrentan muchos riesgos que amenazan a sus pueblos frente a la apertura.

La visión que tiene la inversión internacional sobre Centroamérica y República Dominicana (Global Competitiveness Report 2005), es que prevalecen economías y empresas ineficientes,

condicionadas por la persistencia de infraestructuras y servicios públicos de baja calidad, con procesos productivos que se fundamentan más en tecnologías atrasadas con uso extensivo de recursos naturales y mano de obra barata, operando con muy baja calidad como abastecedores locales. En fin de cuentas, la fuente de competitividad de las economías es principalmente la abundancia relativa de recursos naturales y de fuerza laboral de escasas calificaciones y de bajo costo, por tanto no constituye la competitividad genuina que las empresas modernas requieren en los nuevos mercados globales.

Así, los países del área se encuentran atrapados en una situación de *equilibrio ineficiente o de bajo nivel*, en que aparentemente la economía anda bien, pero en el fondo, las bases de la estructura productiva y la gente andan muy mal.

Corresponde a un círculo vicioso de ineficiencia y pobreza en que la falsa competitividad es incapaz de presionar hacia una modernización creciente de las economías y los Estados nacionales, ya que a pesar del déficit señalado, las unidades productivas pueden operar con rentabilidad. Ello a su vez es apoyado por regímenes tributarios ineficientes, fundamentados principalmente en tributos indirectos, que no propician una responsabilidad y solidaridad tributaria de los contribuyentes y de la población en general.

Esa falsa competitividad y la ineficiencia e inequidad de los sistemas tributarios, ha resultado en una debilidad fiscal, y se ha traducido en una escasa capacidad de ahorro e inversión pública. Esta situación se ha reforzado por los problemas de eficiencia de los sistemas financieros, que debido a los márgenes rentistas de intermediación, no logran estimular el ahorro ni la inversión privada.

La limitada capacidad de gasto e inversión pública ha generado como resultado una infraestructura económica y social obsoleta y una baja calidad de los recursos humanos. Ello incide sobre la escasa productividad de la economía en su conjunto y debilita las bases de su crecimiento en el largo plazo, resultando insuficiente y frágil.

La insuficiencia del desempeño económico no sólo se refleja en el escaso ritmo de crecimiento, que en algunos países ni siquiera supera la dinámica de población, sino también en su distribución desigual entre ramas, regiones y grupos sociales. Así, junto al crecimiento acentuado en ciertas actividades y áreas modernas, otras marchan muy rezagadas, pues no reciben los beneficios del crecimiento, reproduciéndose esa dicotomía entre lo rural y lo urbano, entre las costas caribeñas y zonas indígenas pobres y las principales urbes en el centro o en el pacífico de los países. Es decir, prevalece esa desintegración económica y social, que el equilibrio de bajo nivel ha reproducido.

La consecuencia de todo este proceso ya se ha señalado, y es un mercado laboral atrasado en que 63 de cada 100 activos sólo encuentran cabida en ocupaciones de baja productividad de la pequeña producción campesina e indígena y la economía informal, con una gran extensión del trabajo precario y un extraordinario déficit en materia de derechos laborales, protección y falta de equidad.

Esta falta de equidad es muy clara entre géneros, observándose que aún cuando las brechas en las oportunidades de empleo y remuneraciones entre hombres y mujeres se han reducido, se mantienen apreciables diferencias. Las mujeres suelen estar relegadas mayoritariamente a trabajos de baja calidad en la economía informal o en ocupaciones en actividades modernas, pero con un déficit en su calidad y remuneraciones.

Romper ese equilibrio de pobreza no es fácil y requiere políticas integrales que excedan

los alcances de las políticas macroeconómicas. Ya los Jefes de Estado del orbe han señalado en diversas declaraciones y cumbres mundiales, su compromiso de "...promover el objetivo del pleno empleo como prioridad básica de nuestras políticas económicas y sociales..." (Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Social, Copenhague, 1995). Por su parte, en el nivel de Ministros de Trabajo se ha planteado que "...las políticas implementadas por nuestros países ante el proceso de globalización en ocasiones no logran mantener o reactivar el crecimiento económico y, en consecuencia, se reducen las oportunidades de trabajo..." y que "...las políticas sociales y de empleo deberían tener prioridad en la agenda política y económica..." (XIII Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo de la Organización de Estados Americanos, Salvador Bahía).

Por ello, la OIT, recogiendo el espíritu de esos compromisos internacionales, ha promovido la Declaración sobre los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo de 1998, que compromete a los Estados miembros para el cumplimiento de principios básicos de derechos humanos, que se refieren a la libertad sindical y de negociación colectiva, a la erradicación del trabajo infantil, la eliminación del trabajo forzoso u obligatorio y la eliminación de la discriminación en el empleo y ocupación. El cumplimiento de esos principios contribuirá con los esfuerzos de los Estados dirigidos a impulsar un proceso de globalización justo.

Para estos efectos, la OIT y sus constituyentes impulsan a nivel mundial la agenda por el trabajo decente, que recoge las aspiraciones de los hombres y mujeres por lograr un trabajo productivo, libremente elegido y ejercido en condiciones de seguridad, equidad y dignidad humana. Dicha agenda es compatible y coherente con los objetivos de las políticas de desarrollo de los países y busca asegurar que el crecimiento económico se traduzca en un mayor bienestar social.

En el ámbito de la subregión, los Ministros de Trabajo de Centroamérica y República Dominicana, conjuntamente con representantes de las organizaciones de empleadores y de trabajadores suscribieron el Acuerdo de Santo Domingo (mayo, 2002) para adoptar una agenda laboral subregional tripartita, que expresa la decisión de los interlocutores sociales para avanzar en la definición de políticas para el fomento del empleo de calidad y el trabajo decente, con una visión subregional y un amplio consenso.

La decisión de avanzar en la definición de políticas integrales de largo alcance y visión subregional asume una mayor vigencia, si se consideran los desafíos actuales y futuros que se derivan de los procesos de apertura y suscripción de acuerdos de libre comercio, tanto con los Estados Unidos, como con otros países y bloques económicos. Entendiendo los riesgos, oportunidades, costos y beneficios que se derivan de estos procesos, lo importante es el compromiso nacional y como comunidad de países en el SICA, por avanzar en el mejoramiento de las condiciones de competitividad genuina de las empresas, economías y sociedades, mejorando la dotación de capital físico y humano, para romper la lógica de la desintegración ya citada y avanzar hacia una mayor cohesión e integración regional, tanto en lo económico, como en lo social y político.

En este sentido, ante la insuficiencia de las políticas de corto plazo, y de los énfasis de las políticas macro, ya existe un consenso generalizado de que se requieren políticas integrales, con una visión de corto, mediano y largo plazo, y que cuenten con un amplio consenso político.

La presente propuesta pretende articular un conjunto de orientaciones de políticas macroeconómicas, micro, mesoeconómicas, sociales y laborales, que puedan tener un

alcance subregional para los países del SICA y que ubique el fomento del empleo de calidad y el trabajo decente, como objetivo fundamental de las mismas.

Las políticas para el fomento del empleo de calidad y el trabajo decente, vistas desde una perspectiva subregional, deben plantearse como **objetivo de largo alcance, avanzar hacia una nueva situación de progreso socioeconómico y laboral en que las mujeres y hombres de Centroamérica y República Dominicana acceden en su mayoría a un trabajo productivo, libremente elegido y ejercido en condiciones de seguridad, equidad y dignidad humana.**

Dicho objetivo aparece explícito en los marcos constitucionales y legales de los países y recogen los principios de las normas internacionales del trabajo, especialmente los convenios fundamentales de OIT, el convenio 122 sobre la política de empleo y demás convenios prioritarios que dan contenido a la noción de trabajo decente.

Atendiendo al carácter estructural del problema ocupacional, las políticas para el fomento del empleo y el trabajo decente **se deben concebir en el marco de las estrategias o programas nacionales de desarrollo; así como dentro de las estrategias de reducción de la pobreza** donde existan. Ello es así, pues en el contexto de estos instrumentos de programación del desarrollo de largo plazo, es donde se plantea una preocupación primaria por las variables reales de la economía que definen la dinámica del mercado laboral.

Por esta razón, un requisito fundamental para la viabilidad de las políticas, reiterado por todos los interlocutores sociales de la Subregión, es la necesidad de construir y **consensuar una visión del país a que se aspira en el largo plazo.** Se trata de confirmar la aspiración de una economía y una sociedad competitiva, eficiente, equitativa y democrática, que maximice las oportunidades de progreso para las mayorías. Obviamente, avanzar hacia esa imagen objetivo de largo aliento, requiere de **políticas de Estado** que trasciendan un período gubernamental y que, por tanto, comprometan el consenso de los diversos interlocutores políticos y sociales. Ello también constituye un requisito "*sine qua non*" para el logro de los objetivos de las políticas.

Desde el punto de vista del contexto macro, situar el objetivo de creación de empleos de calidad en el centro de la política macroeconómica plantea la necesidad de un cambio en el énfasis que se tiene actualmente, para ir más allá del logro de la estabilidad de los precios, lo cual se debe entender no como un fin en sí mismo, sino como un medio para alcanzar las condiciones de inversión, crecimiento equitativo y trabajo decente ya citados. Ello presupone que el objetivo intermedio del control de la inflación no debe darse a costa de la creación de empleo y la satisfacción de las necesidades básicas de la gente. Entendiendo esto, **la política macroeconómica debe poner énfasis, de manera simultánea y como un objetivo de igual jerarquía, en mantener la estabilidad de precios y defender el nivel de actividad económica y creación de empleos de calidad.**

En esencia, la lógica de las propuestas para la creación de empleos de calidad derivadas de este informe, supone la concurrencia de políticas integrales que en el ámbito macroeconómico estimulen la demanda agregada, con políticas meso y microeconómicas que potencien simultáneamente la oferta global para reducir desbalances y presiones inflacionarias. Un componente fundamental de esa demanda agregada son las exportaciones y el énfasis que se hace es fomentar las inversiones en actividades exportadoras en los rubros más dinámicos internacionalmente y de mayor valor, que además, potencien la

integración de las economías nacionales, así como el aprovechamiento racional y la valorización de los recursos naturales y humanos.

En este sentido, si bien se plantea una alta prioridad sobre la estrategia exportadora y en general en la inversión en transables, por sus impactos benéficos sobre la estabilidad macroeconómica y su sostenibilidad futura, ello no quiere decir que la producción para el mercado interno y los componentes de la demanda agregada relacionados con el consumo tengan una importancia residual.

En materia de política fiscal no cabe duda que se requiere mantener una disciplina en la relación de ingresos y gastos, que asegure la estabilidad económica necesaria, pero sin sacrificar los requerimientos de inversión que demandan los países para mejorar productividad y competitividad. Entendiendo la importancia de asegurar unas finanzas públicas sanas, la evaluación de los proyectos de inversión y la decisión por su ejecución se debe realizar teniendo en cuenta sus beneficios y costos (económicos y sociales) de largo plazo y no únicamente su impacto sobre el balance fiscal de corto plazo. En otras palabras, y contrario al *sesgo fiscalista* prevaleciente, los proyectos de inversión se deben evaluar y decidir considerando sus efectos sobre los ingresos y gastos del Estado de largo plazo; estimando sus impactos sobre el incremento de la producción (oferta); y en general sobre las condiciones de competitividad de la economía. Desde esta perspectiva, cualquier proyecto que tenga una tasa de retorno más alta que la tasa de interés que los gobiernos pagan por sus nuevos préstamos, resulta rentable y debe impulsarse, tomando en cuenta las otras consideraciones de prioridad.

La superación de las carencias en las inversiones económicas y sociales que demanda el desarrollo, plantea a los gobiernos e interlocutores sociales la ineludible responsabilidad de impulsar las reformas tributarias que sean necesarias para suplir al Estado de los recursos para cumplir eficientemente sus funciones. Y para guardar consistencia con los criterios de eficiencia económica y equidad social, los sistemas tributarios deben ser lo suficientemente progresivos y directos para que todos los sectores de la sociedad aporten según sus capacidades, sin afectar las condiciones de inversión de las empresas.

Se impone igualmente una política para la modernización de los sistemas financieros que conlleve una disminución de los márgenes de intermediación financiera, a partir del fomento de programas especiales de crédito, a través de una banca de segundo piso o desarrollo, que ponga a disposición de los empresarios y productores, en general, recursos de financiamiento a tasas de interés de desarrollo.

Por otro lado, se plantea la necesidad de propiciar una tasa de cambio real competitiva y estable que permita mantener una cierta competitividad de las exportaciones, aunque se entiende que el verdadero factor de competitividad por el cual deben apostar los países, es por el logro de una mayor productividad total de los factores.

Las políticas de carácter micro y mesoeconómicas tienen la misma prioridad que las políticas macro, ya que persiguen el objetivo de consolidar la estabilidad de las economías, apuntalando su competitividad y potenciando la dinámica de inversión, crecimiento y creación de empleos de calidad. Por tal razón, debe haber una estrecha coherencia entre ambas, es decir, no se pueden concebir iniciativas conducentes a debilitar las condiciones de competitividad o a desarticular el aparato productivo, pues ello sería irracional y conspiraría con la estabilidad de largo plazo.

En este tema se plantea un conjunto de orientaciones de políticas para el desarrollo de la infraestructura económica y social en apoyo a la competitividad y cohesión regional y social; maximizar la inversión en educación y capacitación; inversión en investigación, desarrollo y transferencia tecnológica; financiamiento de la inversión; fomento agrícola y empleo rural y; fomento de la inversión, competitividad y empleo de calidad en las pequeñas y microempresas.

Desde la perspectiva de la integración y cohesión regional, los programas y proyectos a priorizar deben propiciar una integración creciente de las economías y sociedades, facilitando el transporte de productos y gente entre los países, aprovechando al máximo las potencialidades y ventajas competitivas de las diversas regiones de mesoamérica e integrando a los beneficios del comercio y del crecimiento a las áreas y zonas más rezagadas. Igualmente, los proyectos deben responder a la prioridad de la defensa del medio ambiente y a minimizar los impactos negativos de los desastres naturales. Se plantea como criterios de priorización, favorecer crecientemente los programas y proyectos de inversión que: a) maximicen impactos sobre la creación de empleos de calidad en el corto plazo; b) impulsen el desarrollo de la productividad y competitividad en el mediano y largo plazo; c) favorezcan la integración y cohesión regional y social a lo interno de los países y d) propicien la integración y cohesión regional entre los países del Sistema de Integración Centroamericano (SICA).

Entendiendo que la lista de proyectos que ha circulado en el marco del Plan Puebla-Panamá y a nivel de distintas agencias de cooperación y financiamiento resulta muy amplia, la comunidad de países del SICA debería dar la mayor prioridad a los programas y proyectos de inversión que permitan avanzar al máximo hacia los objetivos señalados. Algunos de estos perfiles de proyectos corresponden a:

- Corredor del Pacífico (Puebla-Panamá).
- Corredor del Atlántico.
- Ramales y conexiones regionales complementarias, con prioridad de los ramales que conectan zonas del Atlántico de alta pobreza con los principales centros urbanos y mercados del Pacífico.
- Interconexión eléctrica subregional a partir de un fuerte esfuerzo de inversión en hidroeléctricas en cada país.
- Desarrollo portuario identificando proyectos estratégicos que podrían brindar servicios a la exportación desde algún país (o algunos países) en condiciones de mayor competitividad.
- Reforestación programada con énfasis en regiones y zonas más vulnerables o desastres naturales.
- Proyectos de desarrollo turístico, con una programación subregional que potencie y aproveche las ventajas competitivas de cada país.
- Proyectos de desarrollo de conglomerados con base en las ventajas productivas de cada país.

Se entiende que los proyectos de construcción tendrán un alto impacto en la creación de empleos de corto plazo, principalmente en trabajos temporales, cuyos derechos laborales se deben asegurar. No obstante, su principal impacto será en el mediano y largo plazo al viabilizar otros proyectos productivos, de comercio y servicios, habiendo mejorado las condiciones de competitividad de los países del área.

Finalmente, se plantean un conjunto de políticas de mercado laboral y trabajo decente, que guardan una estrecha consistencia con las políticas de carácter macro, meso y micro, y que se refieren a las siguientes: a) modernización, integración y descentralización de los servicios de empleo; b) formación profesional pertinente, eficaz y promotora de la equidad; c) educación y alfabetización de la fuerza de trabajo; d) fomento de la seguridad social para las mayorías; e) salud y seguridad en el trabajo; f) política general de salarios; g) política de salarios mínimos; h) migraciones laborales; i) derechos en el trabajo; j) erradicación del trabajo infantil; k) derechos de los pueblos indígenas; l) compromiso permanente por la equidad de género y; m) fortalecimiento del diálogo social.

Los temas relativos a los derechos laborales retoman una extraordinaria vigencia en la subregión con los acuerdos de libre comercio y aunque los progresos son notorios en materia de la ratificación de los convenios fundamentales, los principales desafíos se presentan por el lado de su aplicación y cumplimiento efectivo. Prevalece en todo caso, como señal alentadora, la disposición de todos los interlocutores para avanzar en su cumplimiento efectivo; y para ello, también existe el consenso de que resulta imprescindible, como requisito "sine qua non", el fortalecimiento de las administraciones de trabajo.

El presente planteamiento de políticas se ha hecho como resultado de un amplio ejercicio de análisis, en que han participado consultores, especialistas y coordinadores de proyectos de cooperación técnica de OIT en diversas áreas de especialidad, con base en aportes recibidos de funcionarios públicos y representantes de los empleadores y trabajadores de los países concernidos. En este sentido su contenido y propuestas recogen las preocupaciones y puntos de vista de los interlocutores sociales, así como orientaciones derivadas de documentos de políticas de empleo y trabajo decente de los diversos países.

La aspiración de este ejercicio es que sus resultados pudieran contribuir a orientar los trabajos del Foro Subregional Tripartito para el Empleo, del cual los ministros de economía y de trabajo, conjuntamente con los representantes de las organizaciones de empleadores y trabajadores lograron consensuar una declaración de compromisos para situar la creación de empleos de calidad como objetivo central de las políticas económicas, con propuestas de criterios y mecanismos para lograrlo. Ello se refleja en el Plan de Acción adoptado para la implementación de la Declaración.

La preocupación expresada por los diversos interlocutores tiene que ver con los resultados del Foro y con el cumplimiento y seguimiento de los acuerdos explícitos en la Declaración. Para ello **se ha registrado un amplio consenso sobre la necesidad de fortalecer a las organizaciones de empleadores y trabajadores de cada país y constituir una instancia de diálogo social de carácter subregional y tripartita, que permita el seguimiento a las propuestas resultantes del foro.**

I. Introducción

La OIT, conjuntamente con la Conferencia de Ministros de Trabajo de Centroamérica y República Dominicana, convocó a un foro subregional tripartito de empleo, que se realizó

en Tegucigalpa, Honduras, los días 28, 29 y 30 de junio de 2005, en el cual tuvo una activa participación, representantes de los gobiernos (ministros de trabajo y de economía) así como de las organizaciones de empleadores y trabajadores.

El foro tuvo como fin contribuir a posicionar el objetivo de generación de empleos de calidad en el centro de la política económica, bajo un enfoque integrado de políticas macroeconómicas, micro, mesoeconómicas, sociales y laborales.

El objetivo del foro pone de relieve una preocupación de los ministros de trabajo e interlocutores sociales del área, en el sentido de que la creación de empleos de calidad no ha sido el fin primordial de la política económica de los países. Dicha reserva ya se ha señalado en diversos foros internacionales y regionales, por ejemplo en la XIII Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo de la Organización de Estados Americanos (Salvador Bahía), se planteaba que *"...las políticas implementadas por nuestros países ante el proceso de globalización en ocasiones no logran mantener o reactivar el crecimiento económico y, en consecuencia, se reducen las oportunidades de trabajo..."* y que *"...las políticas sociales y de empleo deberían tener prioridad en la agenda política y económica..."*.

Esta realidad reasume vigencia en los países centroamericanos y República Dominicana –en que al igual que en el resto de la región– la prioridad de la política macroeconómica es asegurar la estabilidad de precios y minimizar el déficit fiscal, con lo cual el empleo se constituye en la *variable de ajuste* de las economías. El resultado neto de este criterio ha conllevado al funcionamiento de economías relativamente estables en su dinámica de precios y con mejoras en el control del déficit fiscal, pero esos éxitos relativos de la política macro no se ha traducido en una reactivación a la inversión y el crecimiento. En otras palabras, se han logrado progresos en la estabilidad económica, pero sus beneficios no han alcanzado a la gente, en términos de más y mejores empleos.

La insuficiencia de las políticas macroeconómicas ya había sido subrayada a mediados de los años noventa por los Jefes de Estado del mundo en la Cumbre sobre el Desarrollo Social (Copenhague, 1995), cuando los mandatarios, preocupados por *"...resolver graves problemas sociales, especialmente la pobreza, el desempleo y la marginación social que afectan a todos los países..."* reiteraban como uno de sus compromisos *"...promover el objetivo del pleno empleo como prioridad básica de nuestras políticas económicas y sociales y a preparar a todas las mujeres y hombres para conseguir medios de vida seguros y sostenibles mediante el trabajo y el empleo productivo libremente elegidos..."*.

Además, la cumbre reiteraba que *"...con ese fin, en el plano nacional daremos a la creación de empleo, la reducción del desempleo y la promoción del empleo apropiada y suficientemente remunerado, un lugar central en las estrategias y políticas de los gobiernos con pleno respeto a los derechos de los trabajadores, y con participación de los empleadores, los trabajadores y sus respectivas organizaciones, prestando especial atención a los problemas del desempleo y subempleo estructural y a largo plazo de los jóvenes, las mujeres, las personas con discapacidad y los grupos de individuos en cualquier otra situación desfavorecida..."*.

Resulta claro que el desempeño de las economías del área está muy subordinado a la dinámica de la economía mundial por la vía del proceso de globalización, por lo cual, el crecimiento económico y el empleo están condicionados en extremo a esa dinámica del sector externo. En este sentido, en la Cumbre del Milenio (New York, 2002), los mandatarios del orbe reiteraban que *"...la tarea fundamental a la que nos enfrentamos hoy es*

conseguir que la mundialización se convierta en una fuerza positiva para todos los habitantes del mundo, ya que si bien ofrece grandes posibilidades, en la actualidad sus beneficios se distribuyen de forma muy desigual al igual que sus costos...".

En la misma línea, el informe de la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización, creada por la OIT, reitera la preocupación de los países pobres por impulsar un proceso de globalización más justo e incluyente, con una distribución equitativa de los beneficios del comercio y del progreso económico y social en favor de los países y grupos sociales más desfavorecidos. Así, en uno de los puntos del informe se señala que *"...el actual proceso de globalización está produciendo resultados desiguales entre los países y dentro de ellos. Se está creando riqueza, pero son demasiados los países y las personas que no participan de los beneficios y a los que apenas se tiene en cuenta, o se ignora totalmente, a la hora de configurar el proceso. Para una gran mayoría de mujeres y hombres, la globalización no ha sido capaz de satisfacer sus aspiraciones sencillas y legítimas de lograr un trabajo decente y un futuro mejor para sus hijos. Muchos de ellos viven en el limbo de la economía informal, sin derechos reconocidos y en países pobres que subsisten de forma precaria y al margen de la economía global..."*.

La preocupación de los Jefes de Estado del Mundo en relación a los impactos de la dinámica de la economía mundial sobre las condiciones de desarrollo y sobre la calidad del empleo y el trabajo en los países en desarrollo, es recogido en la Declaración de OIT sobre los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo de 1998, que reitera la alta prioridad que tiene para la comunidad internacional de naciones el cumplimiento de las normas laborales que son componentes básicos de los derechos humanos. Los Estados están comprometidos a cumplir dichas normas, aún sin haber ratificado los convenios fundamentales, por la sola pertenencia y adhesión a la constitución de la OIT; y corresponden a principios que dan contenido a la agenda mundial de OIT por el trabajo decente y que se refieren a la libertad sindical y de negociación colectiva, a la erradicación del trabajo infantil y del trabajo forzoso u obligatorio y a la eliminación de la discriminación en el empleo y la ocupación.

Más próximo al ámbito de los países del Sistema de Integración Centroamericano (SICA), este compromiso por el trabajo decente es recogido en la Declaración de Santo Domingo, en que se adopta una agenda laboral subregional tripartita, que expresa la decisión de los ministros de trabajo y los interlocutores empresariales y sindicales de Centroamérica y República Dominicana, por avanzar en la definición de políticas para el fomento del empleo de calidad y trabajo decente, con una visión subregional y un amplio consenso.

Para efectos del foro subregional tripartito de empleo, la OIT elaboró inicialmente cuatro informes en ejes importantes desde el punto de vista del diagnóstico y las políticas:

- Política macroeconómica y empleo, a cargo de Leonardo Garnier, economista, académico y ex Ministro de Planificación Económica de Costa Rica. Sobre su contenido hicieron aportes los economistas Hugo Noé Pino, académico y ex Presidente del Banco Central de Honduras y Beethoven Herrera, académico colombiano y asesor sindical de organizaciones sindicales latinoamericanas.
- Fomento agropecuario y empleo rural, a cargo de Carlos Pomareda, consultor internacional de diversos organismos de las naciones unidas, de nacionalidad peruana.
- Empleo en las pequeñas y microempresas, a cargo de Jorge Price, consultor internacional (peruano).

- Mercados laborales y trabajo decente, bajo la responsabilidad de Juan Diego Trejos, profesor de la Universidad de Costa Rica y consultor internacional. En este capítulo se incorporan los aportes de los colegas especialistas y directores de proyectos de OIT / San José, en sus diversas áreas de especialidad.

El presente documento constituye una síntesis de los cuatro informes elaborados y busca brindar una visión integrada sobre las relaciones entre los problemas de la economía, la política económica, el empleo y las condiciones de trabajo de la población.

El hilo conductor de este esfuerzo es la noción de *trabajo decente* que impulsa la OIT y sus constituyentes a nivel internacional, con el fin de promover, en favor de las mayorías, oportunidades crecientes de empleo y trabajo productivo, libremente elegido y ejercido en condiciones de seguridad, equidad y dignidad humana. Dicho objetivo no sólo tiene como referencia los principios y normas que guían la acción de la OIT a nivel mundial, sino también el espíritu de los compromisos para el desarrollo asumidos por los Jefes de Gobierno en la comunidad internacional de naciones y los objetivos explícitos en los documentos oficiales de los países, que orientan el proceso de desarrollo.

El contenido de esta síntesis también recoge las percepciones y aportes hechos por los gobiernos y los representantes de las organizaciones de empleadores y trabajadores, a través de la gira de consulta hecha para este fin (4 al 15 de abril de 2005), mediante el foro electrónico habilitado y de las reuniones subregionales de consultas a empleadores y trabajadores, realizadas en San José, los días 26 y 27 de mayo.

El contenido de la síntesis parte identificando los énfasis de las políticas seguidas en los países durante los pasados años, y sus alcances sobre el comportamiento de las economías y las condiciones de competitividad, inversión y crecimiento. Posteriormente se analiza sus alcances sobre la dinámica del mercado laboral, respecto al empleo y las distintas dimensiones del trabajo decente. Enseguida se avanza en un conjunto de propuestas, comenzando con la identificación del marco de referencia que se debe tener en cuenta para un planteamiento integrado de políticas con visión subregional y que se refiere a las declaraciones y compromisos internacionales que han asumido los Estados en materia laboral y en general de políticas de desarrollo.

Esta síntesis se elaboró para apoyar a los interlocutores sociales en el análisis de los diversos informes, presentando una visión sintética e integradora de los temas, y por tanto, no pretende reemplazar dichos informes, reiterándose más bien, que una comprensión completa del marco de análisis y propuestas obligaría a un examen exhaustivo de todos los documentos.

2. Política Económica y empleo en Centroamérica y República Dominicana. Alcances y desafíos

a) Prevalencia de equilibrios ineficientes o de bajo nivel

La principal conclusión de este informe es que las economías del área se han movido en una especie de **"equilibrio de bajo nivel"**, que ha tenido como fundamento una falsa competitividad basada predominantemente en el uso extensivo y degradante de recursos

naturales y fuerza de trabajo de escasas calificaciones y remuneraciones. Esa falsa competitividad no ha requerido un proceso dinámico de modernización de las economías y de los estados nacionales, así como tampoco de un fortalecimiento de los sistemas tributarios cuya ineficiencia e inequidad es conocida.

La debilidad institucional de los Estados se ha traducido a su vez, en una insuficiente capacidad de ahorro e inversión tanto pública como privada, lo cual explica la baja calidad de la infraestructura económica y social. Consecuentemente la insuficiente inversión ha debilitado las condiciones de productividad de la economía y en el largo plazo, las bases del crecimiento económico, el cual ha sido muy frágil, insuficiente e incapaz de integrar amplias actividades y segmentos económicos de los cuales dependen la ocupación de mucha fuerza de trabajo.

El resultado claro de todo este proceso, es el creciente atraso en el mercado laboral con sus secuelas de alta informalidad, desempleo y empleo precario, esto es, un **alto déficit de trabajo decente** que retroalimenta las condiciones de pobreza en la subregión, e incide sobre el 52% de los hogares centroamericanos y de República Dominicana. Ello reproduce nuevamente las condiciones de abundante oferta de fuerza de trabajo con escasas calificaciones y limitada productividad, que se corresponde con las bajas remuneraciones y retroalimenta nuevamente la falsa competitividad de las economías.

Así, desde el punto de vista macroeconómico, las economías han registrado un cierto equilibrio, al menos en sus criterios centrales, referidos al relativo control de la inflación y el déficit fiscal, que en todo caso podría corresponder a un equilibrio ineficiente económica y socialmente, si se mira en una perspectiva de crecimiento y desarrollo en el mediano y largo plazo. En este sentido, el gran desafío de la política económica es cómo trascender de un equilibrio ineficiente hacia un nuevo equilibrio, que utilice al máximo los factores productivos y sea capaz de generar una competitividad genuina, un crecimiento dinámico, equitativo y sustentable y el progreso económico y social de los hombres y mujeres centroamericanos y de República Dominicana. Para entender mejor cómo enfrentar este desafío, es importante hacer un breve repaso de las relaciones de causa y efecto entre las políticas, el desempeño de las economías y el círculo de pobreza durante los últimos años. Ello se intenta en los próximos párrafos, algunos de los cuales reproducen textualmente los énfasis del Capítulo II (por lo cual se recomienda su lectura exhaustiva)².

"A fines de los setenta, el deterioro de los términos de intercambio y la crisis del petróleo vinieron a exacerbar los desequilibrios financieros que enfrentaban los países del área, asociados a la crisis de la deuda. Ello junto a las desigualdades sociales deterioraron aún más las condiciones de la crisis durante los 80 y los países se comprometieron con severos programas de estabilización y ajuste, en los que el énfasis se puso en frenar la inflación y controlar el déficit fiscal".

"Junto con la estabilización también surge desde la primera mitad de los 80 un nuevo énfasis en la apertura y liberalización económica, complementado con esquemas de promoción de

² Leonardo Garnier: *Las políticas económicas en los países centroamericanos y República Dominicana y su efecto sobre el empleo. Desafíos y propuestas de políticas*. Mayo de 2005.

exportaciones y una menor intervención estatal sobre las economías. Esta visión, que también surge como reacción a las estrategias de industrialización sustitutivas de importaciones, se consolida durante los años 90, aunque con variantes en sus énfasis y características en los diversos países".

Durante esta última década la política económica seguida en los países se alinea con las recomendaciones del llamado "consenso de Washington", que prioriza en la necesidad de una mayor apertura comercial, liberalización de los precios de bienes y factores para que se rijan por el mercado, tipos de cambio competitivos, apertura a la inversión extranjera, privatizaciones, respecto a los derechos de propiedad, redimensionamiento del tamaño del Estado, etc.

En esencia, la preocupación central de las políticas macroeconómicas ha sido la estabilización macroeconómica de corto plazo y particularmente el control de la inflación y el déficit fiscal, con el fundamento de que una vez lograda la estabilización, el mercado crearía las condiciones para la inversión y el crecimiento.

Desde el punto de vista microeconómico, las políticas se centraron en la desregulación de los mercados, en la eliminación o reducción de subsidios de todo tipo y en general en el debilitamiento o eliminación de los programas, proyectos y servicios estatales que implicaban una cierta intervención en los mercados y que contribuían a aumentar el déficit fiscal.

Los procesos de planificación o programación de mediano o largo plazo se sustituyeron por la programación de corto plazo y con ello se debilitaron (y en no pocos casos desaparecieron) las entidades de planificación y programación del desarrollo. Con ello también se debilitaron muchos programas y funciones públicas de fomento sectorial, por ejemplo en el ámbito agropecuario e industrial.

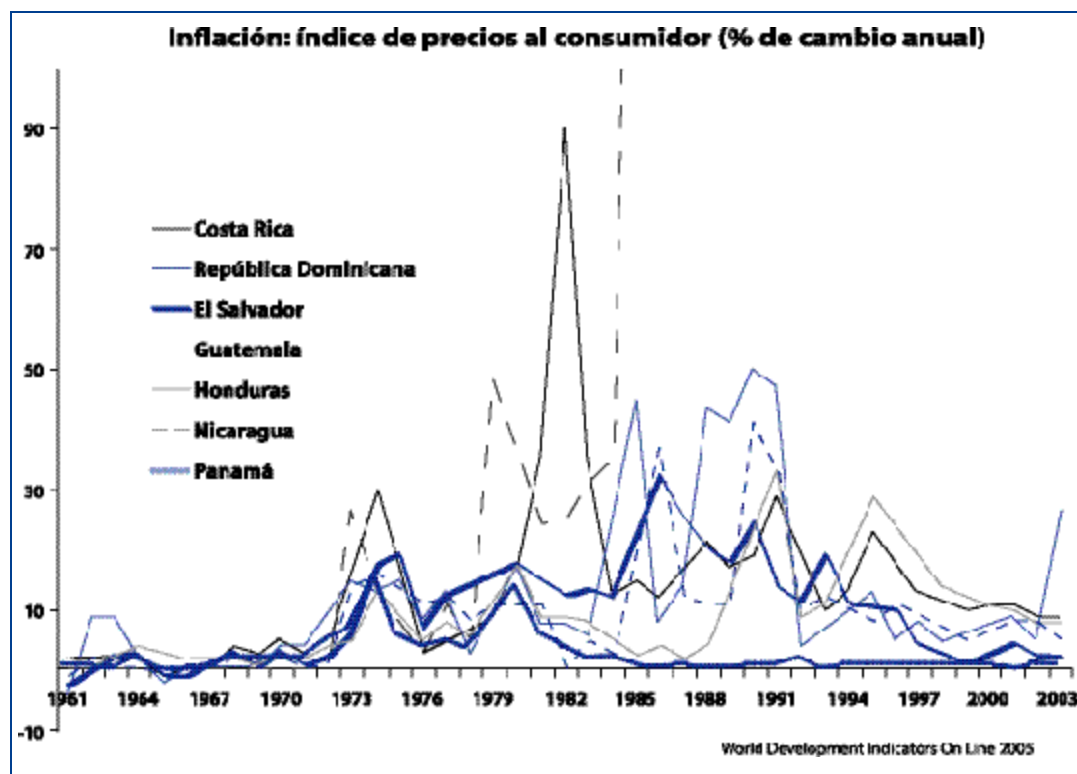
Siendo el control de la inflación y el déficit fiscal el objetivo central de la política macro, la creación de empleo y las remuneraciones se consideran un apéndice o subproducto de aquella, pero más aún, se considera como una **variable de ajuste** frente a los logros de los objetivos y metas de la política macroeconómica. En el fondo, el objetivo de la política macro es minimizar la inflación y el déficit fiscal, independientemente del costo en empleos que la sociedad deba pagar.

Existe un reconocimiento bastante extendido (con las divergencias normales entre distintos grupos), en el sentido de que la política macroeconómica ha logrado con relativo éxito sus objetivos más inmediatos, aunque no se ha logrado encontrar la senda esperada de la inversión y el crecimiento.

b) Éxito relativo en el control de la inflación, el déficit fiscal y la promoción de exportaciones

Así, el presente informe subraya que en el largo plazo, la mayoría de los países han logrado controlar la inflación (en muchos casos a un dígito), aunque los factores de inestabilidad, tanto internos como externos, no están bajo control. Los tiempos de hiperinflación en los países de la subregión parecen haber quedado atrás, aunque se ha registrado un repunte en algunos países como República Dominicana, debido a factores coyunturales relacionados con crisis financieras y la quiebra de entidades bancarias (además de los problemas energéticos que enfrenta el país que son más de carácter estructural).

Gráfico I



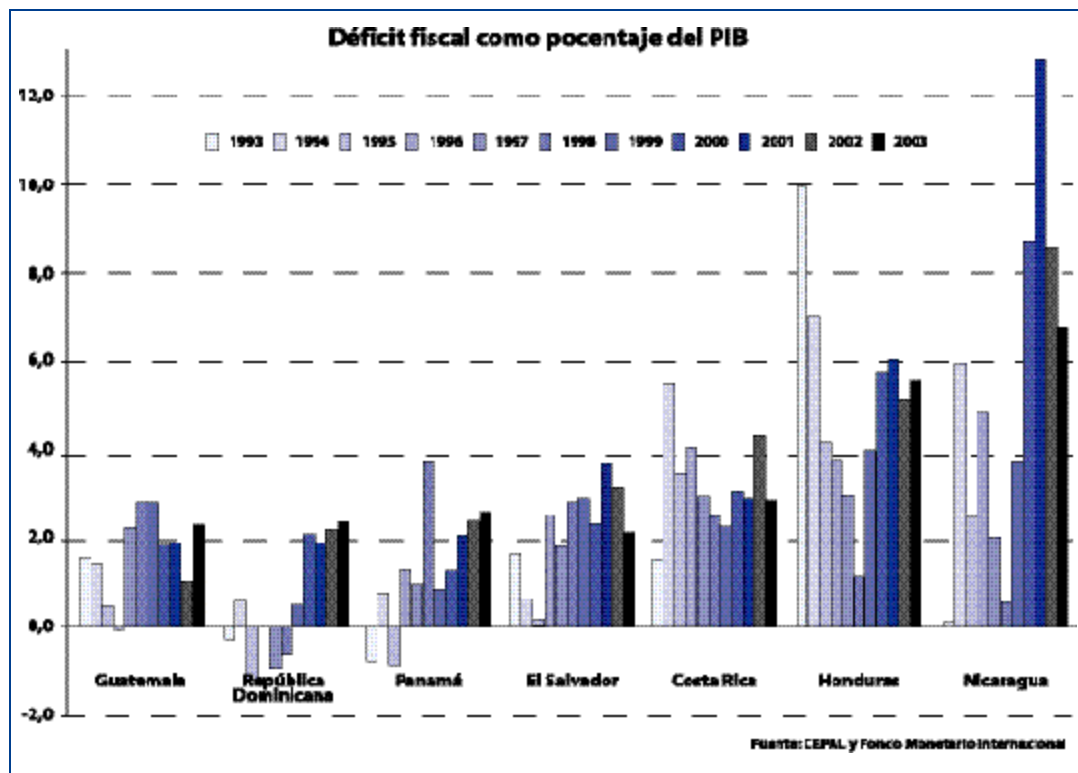
Fuente: Corresponde al gráfico 3 del informe de L. Garnier.

Igualmente, los países registran (con ciertas variantes) avances en el control del déficit fiscal, lo cual se podría ponderar de varias formas. Una primera valoración podría darse sólo ponderando como indicador de éxito el porcentaje del déficit respecto al PIB, en lo cual el país más exitoso sería Guatemala. Una valoración más amplia tendría que sopesar dicho guarismo con los superávits o déficit en el desarrollo del capital físico y humano que requieren los países para progresar económica y socialmente. Y con este último criterio, la calificación del éxito de las políticas puede cambiar, sobre todo si el logro de un déficit fiscal mínimo se da a costa de las inversiones necesarias para una mayor competitividad de la economía y de bienestar para la sociedad.

Los énfasis de las políticas económicas también mostraron un resultado favorable en la promoción de las exportaciones, pues estas se han incrementado de manera extraordinaria entre los años ochenta e inicios de la presente década. Así, países muy exitosos como Costa Rica han visto septuplicar sus exportaciones o quintuplicarlas en el caso de República Dominicana, lo cual se asocia en cierto modo con mejores condiciones de competitividad de dichos países en materia de infraestructuras y en la calidad de los recursos humanos. Contrasta este éxito, con países como Nicaragua y Honduras, donde las condiciones de competitividad son más precarias; y en donde el valor de las exportaciones es una fracción pequeña (por ejemplo respecto a Costa Rica) debido entre otras razones, al escaso valor agregado de los productos concernidos (principalmente textiles y productos agropecuarios) y a su desvalorización relativa (precios) respecto a los productos de mayor tecnología a nivel

internacional (véase informe de L. Garnier).

Gráfico 2



Fuente: corresponde al gráfico 4 del informe de L. Garnier.

El grado de éxito en la dinámica exportadora de los países también se debe ponderar en relación a su calidad, en términos de la composición y valor de los rubros de exportación en los mercados internacionales y su capacidad para contribuir a la integración de las economías nacionales y sobre la calidad en el uso y valorización de los recursos humanos. Este informe sugiere que el país con mayor éxito en este sentido es Costa Rica, con un perfil de exportaciones más diversificado, con apreciables componentes de tecnología de punta, que ha apoyado la valorización y aprovechamiento de los recursos naturales (biodiversidad) y de la fuerza de trabajo. La línea estratégica que subyace en la dinámica de las exportaciones de Costa Rica de los últimos años, es la que debería guiar la política de exportaciones de los países centroamericanos y República Dominicana, favoreciendo las corrientes exportadoras de bienes y servicios más dinámicas y de creciente valor agregado a nivel mundial. Obviamente que ello requeriría un cambio en el modelo de competitividad vigente y un ajuste en el enfoque prioritario de las políticas económicas de los países.

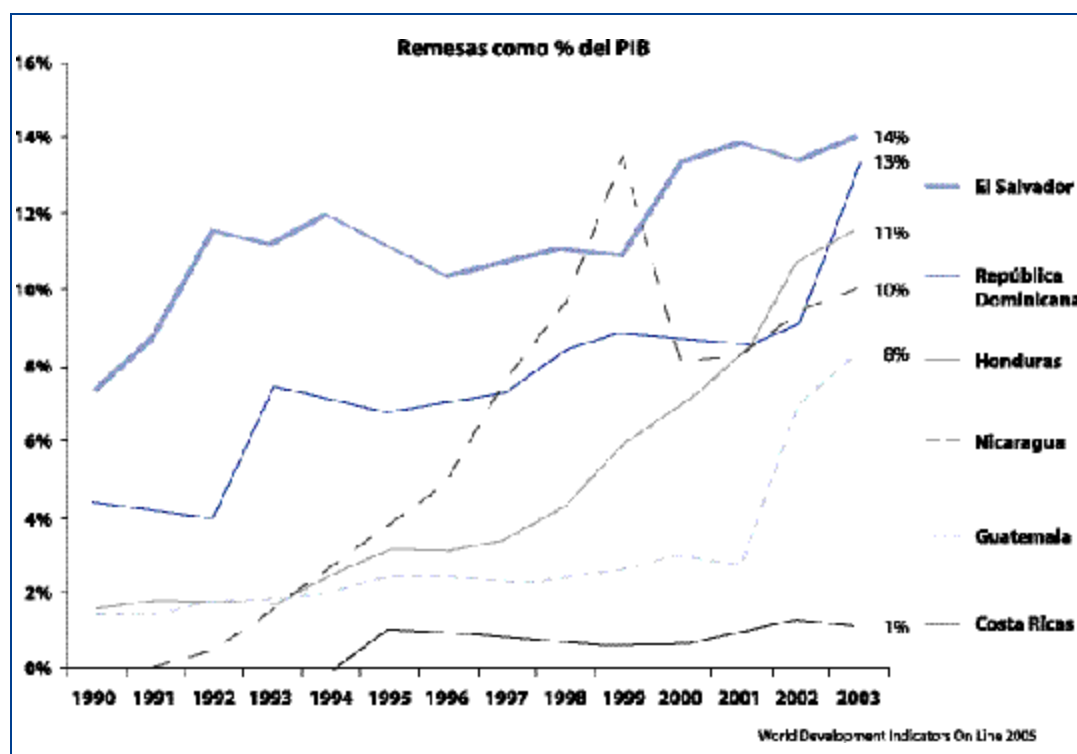
El informe también subraya el carácter parcial del éxito de las políticas de fomento de las exportaciones, considerando el apreciable déficit comercial que muestran las cuentas nacionales para todos los países del área. Ello contrasta con otros países latinoamericanos y

con países europeos de tamaño comparable a los del área, en donde se registran balances comerciales favorables y la pregunta obligada sería entender cuáles son las políticas y condiciones favorables con las que cuentan aquellos países y que no están presentes en los del área. La respuesta a esta pregunta se puede derivar de algunos gráficos que se reproducen en esta síntesis y que se explican en mayor detalle en el segundo capítulo del informe.

En todo caso, lo cierto es que el déficit en la balanza comercial no se puede mantener indefinidamente ya que las economías requieren las divisas necesarias para la adquisición de los bienes de capital que demanda la inversión, el crecimiento y el desarrollo.

Este déficit se ha estado cubriendo parcialmente con los ingresos por concepto de turismo que han recibido los países en los últimos años. Así en la gran mayoría de los países la llegada de turistas se ha más que duplicado (entre 1991 y 2002) y los ingresos por turismo internacional respecto a las exportaciones también han aumentado. No obstante, no están claros los límites de expansión de esta actividad para los países tomados individualmente, en ausencia de una explícita estrategia subregional y teniendo en cuenta los factores nacionales de competitividad en la materia.

Gráfico 3



Fuente: Informe de Leonardo Garnier

El otro factor que compensa el déficit en las cuentas fiscales y comerciales que limita la capacidad nacional de ahorro e inversión, se refiere la inversión extranjera directa, la cual ha tenido una dinámica importante en los últimos quince años. Así, países como República

Dominicana, Panamá y Costa Rica registran los mayores niveles de inversión acumulada extranjera por encima de los 7 mil millones de dólares, quedando en el otro extremo Honduras y Nicaragua, que rondan los 2 mil millones (ver informe de L. Garnier).

Aquí se debe señalar que se trata de inversiones de diversa naturaleza, calidad e impacto sobre la propia dotación de capital, aprovechamiento y valorización de los recursos naturales y humanos y sobre la integración de las economías. Una valoración muy positiva tienen por ejemplo las inversiones en actividades exportadoras de tecnología de punta que insumen recursos humanos de mayor calificación como las registradas en Costa Rica. Igual impacto se puede citar de inversiones en actividades de exportación de productos agrícolas no tradicionales (flores, frutas, etc.) de alto valor agregado y generadora de empleos e ingresos. En el mismo país se puede identificar experiencias exitosas de inversión en actividades turísticas de menor escala (pequeños hoteles, restaurantes, etc.) que han apoyado la integración de otras actividades productivas y de servicios.

En el abanico de los tipos de inversión también están las dirigidas a actividades de exportación de menor valor agregado, muy intensivas en mano de obra, en rubros valorizados con bajos precios en el mercado internacional y con escasa capacidad de integrar nacionalmente a otros negocios o empresas (los textiles por ejemplo), ya que funcionan bajo una lógica de "enclaves". Aquí se valora la extraordinaria importancia que han tenido estas actividades como única fuente de empleo para mucha gente (especialmente las mujeres), cuya condición ocupacional mejoró relativamente en países como Honduras. Pero también se reconoce que en las actuales circunstancias, constituyen actividades de escasa viabilidad en los países del área si efectivamente se desea avanzar hacia un modelo de competitividad genuina, eficiente e incluyente.

El otro destino importante de estas inversiones extranjeras ha sido los procesos de privatización de los países del área, a partir de la compra de empresas o activos públicos, lo cual no se traduce necesariamente en un incremento, en la dotación nacional de capital y en un incremento (al menos inmediato) de la capacidad productiva de las economías. El impacto más visible se suele dar más en el mediano y largo plazo cuando esas empresas privatizadas hacen nuevas inversiones, aumentan la dotación de capital y potencian la capacidad productiva y de generación de empleos de los países.

Finalmente, el otro factor que ha contribuido a compensar el déficit en las cuentas externas, se refiere a los ingresos que reciben los países del área en concepto de remesas de los trabajadores migrantes, tanto desde los Estados Unidos, como de otros países dentro y fuera de la subregión.

Si bien no se cuenta con estadísticas actualizadas y confiables sobre la magnitud del fenómeno de las migraciones laborales para el conjunto de los países, se sabe que tiene una gran incidencia entre naciones como República Dominicana, donde se habla que Nueva York es la segunda ciudad de importancia del país; o en El Salvador, cuyo gobierno realiza loables esfuerzos frente al gobierno norteamericano, para evitar la deportación de miles de trabajadores y trabajadoras; o como el caso de Nicaragua, cuyo flujo migratorio a Costa Rica y otros países se reconoce como masivo.

No obstante, su impacto en términos de remesas se estima en varios puntos porcentuales del producto interno bruto de los países, llegando a ser en algunos casos el *principal rubro de exportación*.

Como es sabido, las migraciones laborales representan la extensión del problema

ocupacional más allá de las fronteras nacionales y constituye un fenómeno que genera costos y beneficios para las economías y sociedades. Desde el punto de vista de los costos, no sólo se trata de los fenómenos de desintegración familiar que ya es muy visible en algunos países, sino que prevalece un creciente reconocimiento de que la gente que migra suelen ser hombres y mujeres con talento, dispuestos a asumir riesgos, en fin, capital humano con una gran capacidad emprendedora que es perdida por los países.

Como beneficio claro se destacan los flujos de remesas que reciben las familias, que en gran parte de los casos explican la ubicación de los hogares receptores por encima de la línea de pobreza.

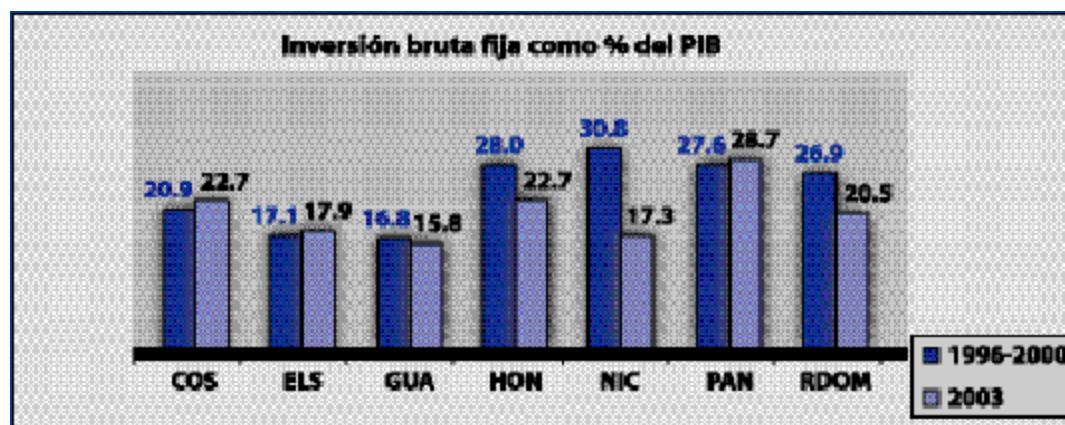
Por otro lado, prevalece la preocupación creciente entre las autoridades de política económica respecto a la presión que ejercen las remesas sobre el tipo de cambio, que por la vía de la reevaluación de las monedas, afecta la competitividad de los exportadores.

c) Insuficiente inversión en las economías nacionales

Las economías de la subregión muestran claros déficit en materia de inversión, lo cual se puede constatar a partir de las cuentas nacionales, así como de la propia percepción común de empresarios, trabajadores y sociedad en general.

Así, para gran parte de los países, la inversión bruta fija respecto al PIB ha registrado caídas en los primeros años de la década actual respecto al segundo quinquenio de los noventa, lo cual tiene un impacto adverso sobre el potencial productivo de los países. Pero en adición al déficit desde el punto de vista cuantitativo, las estadísticas también sugieren que prevalecen insuficiencias en cuanto a la composición de esa inversión, ya que en gran parte de los casos, un componente mayoritario tiene como destino la construcción (residencial y de edificios comerciales) y no necesariamente la inversión en maquinaria y equipo que tiene un mayor impacto sobre la productividad y luego sobre la competitividad y el empleo (informe de L. Garnier).

Gráfico 4



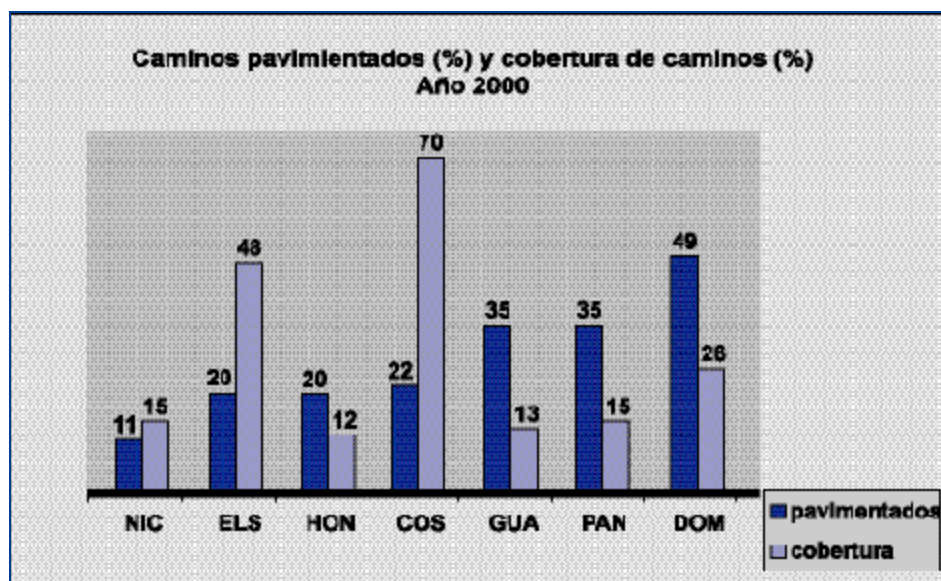
Fuente: BID, Situación económica y perspectivas. Istmo centroamericano y República Dominicana. Mayo de 2004.

La limitada capacidad de inversión de los estados nacionales, derivada de su debilidad tributaria y las restricciones del financiamiento internacional se ha traducido en el largo plazo en extraordinarios déficit en la infraestructura económica y social, que ha socavado las bases de competitividad genuina y del crecimiento económico. Hoy existe el reconocimiento generalizado de que los países dejaron de hacer inversiones estratégicas que hoy restringen su crecimiento y desarrollo. Y se dejaron de hacer, porque se impuso un criterio "miope" de evaluación de proyectos que se ha centrado en evaluar su impacto sobre el déficit fiscal del corto plazo, sin considerar los flujos de beneficios y costos económicos y sociales durante la vida útil de los proyectos, que sería un mejor criterio de rentabilidad. Es decir, ha primado el criterio de rechazar las inversiones que generen déficit fiscal de corto plazo, cuando lo que realmente importa es la restricción presupuestaria inter temporal y lo que sería el déficit fiscal de largo plazo.

Todo ello explica por qué la cobertura de caminos es extremadamente baja en los países del área e igualmente reducido el porcentaje de caminos pavimentados. Otro déficit precario prevalece en materia portuaria, que los inversionistas internacionales califican de baja calidad y eficiencia, considerando los elevados costos de movilización de carga. Ello con la excepción de Panamá que históricamente ha especializado su economía en el comercio y los servicios internacionales (véase informe de L. Garnier).

Por su parte, en materia de aeropuertos, si bien ha habido avances en los países, todavía hay mucho por hacer para lograr más eficiencia en estos servicios de manejo de carga y pasajeros, que resultan fundamentales tanto para la promoción de exportaciones como para el fomento del turismo. Por su parte, el informe subraya los déficit en materia de generación de energía y telecomunicaciones que enfrentan los países y que gravitan en contra de la productividad y competitividad (véase capítulo II).

Gráfico 5



La cobertura se refiere a kilómetros de caminos por cada 100 km. de superficie territorial.

Fuente: Informe de L. Garnier.

Resulta impensable viabilizar una política exitosa en materia de competitividad y fomento de las exportaciones con el déficit prevaleciente en la interconexión terrestre a lo interno de los países, para vincular áreas y regiones de potencial productivo con los centros de consumo y puntos de comercialización y exportación. Igualmente, el déficit de interconexión terrestre entre los propios países del área limita de manera extraordinaria su integración económica y su competitividad conjunta. Por ello, en un planteamiento de políticas para el fomento de la competitividad, el crecimiento y el empleo tienen una altísima prioridad los proyectos concebidos en el marco del Plan Puebla-Panamá.

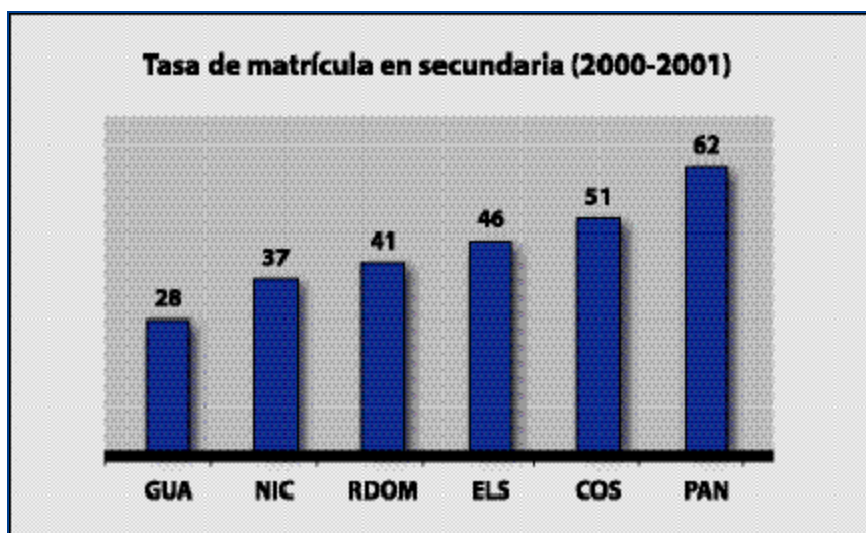
El amplio déficit en la dotación de infraestructura en los países del área restringe su competitividad exportadora, al punto que el costo de transporte de un contenedor por milla hacia el mercado norteamericano resulta entre tres y cinco veces mayor respecto del mismo contenedor enviado por países asiáticos al mismo mercado (aunque aquellos países cuadruplican su distancia del mercado norteamericano respecto a Centroamérica, ver informe de L. Garnier).

La insuficiencia de la inversión no solo se circunscribe al ámbito de la infraestructura económica y social, sino también al desarrollo del capital humano en general. Y tal déficit se refleja claramente en algunos indicadores muy básicos del nivel educativo de la fuerza de trabajo y de la población en general en los países del área. Resulta muy difícil pensar en mejorar de manera significativa la productividad y competitividad en una subregión en donde la fuerza de trabajo sin instrucción alcanza al 14,4% del total y en donde (sumando la proporción anterior) seis de cada diez trabajadores no tienen más de educación primaria.

Si bien las citadas brechas en educación corresponden a la fuerza laboral que participa hoy en el proceso productivo, las condiciones de educación de los y las jóvenes no es más halagüeña, considerando las reducidas tasas de asistencia a la educación secundaria, que resultan relativamente bajas en el conjunto de los países, y van desde el 62% de matrícula neta en Panamá, hasta 28% en Guatemala. Las brechas en la asistencia escolar reflejan la combinación de un conjunto de problemas que muestran no solo el déficit en la cantidad y calidad de centros educativos y educadores, sino también toda la complejidad de problemas referidos a falta de empleos de calidad, insuficiencia de ingresos y otras carencias que afectan a una altísima proporción de los hogares centroamericanos y de República Dominicana.

Por esta y otras razones, prevalece una percepción adversa entre inversionistas internacionales respecto, a la competitividad y clima de negocios en los países del área. Por ejemplo, en el último informe de competitividad global (Global Competitiveness Report, 2005), los países del área en general aparecen con una "mala calificación" respecto a la calidad de los puertos y de la infraestructura en general, que es considerada insuficiente, ineficiente y de baja calidad. Igualmente se concibe que la calidad de los abastecedores locales resulta pobre o ineficiente, lo cual cuestiona la viabilidad de las estrategias que promueven cadenas productivas a partir de la integración de empresas locales como abastecedores de empresas de exportación. Finalmente, en cuanto a la sofisticación de los procesos productivos se señala que estos se basan principalmente en trabajo intensivo o en tecnologías de generaciones previas y por tanto que la ventaja competitiva se fundamenta más en el bajo costo de los recursos naturales y humanos que en producir bienes y servicios únicos con tecnología moderna.

Gráfico 6



Fuente: Informe de L. Garnier.

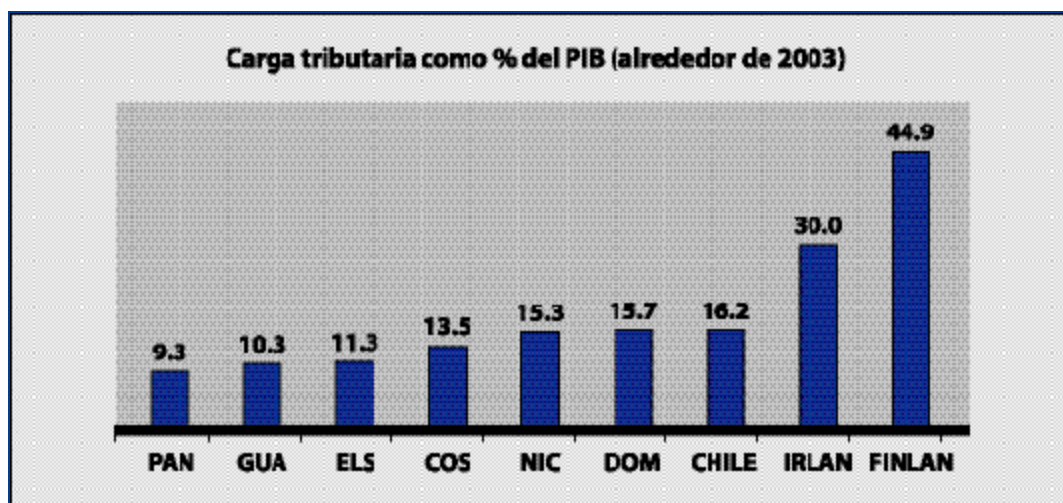
d) Prevalen cuellos de botella al financiamiento de la inversión

La posibilidad de mejorar la calidad de la infraestructura y de los recursos humanos para aumentar la competitividad tiene como límite natural el monto de los ingresos tributarios de que dispone el Estado cada año y de las posibilidades de captación de recursos financieros internacionales. En materia fiscal y particularmente tributaria, no cabe milagros económicos y las sociedades y sus interlocutores deben entender que se logrará la calidad de los recursos humanos y el nivel de bienestar por el cual sus miembros están dispuestos a invertir.

Se debe reconocer en este sentido que la insuficiencia, la ineficiencia e inequidad tributaria es un factor extraordinariamente limitante al mejoramiento en las condiciones de competitividad, inversión crecimiento y creación de empleos de calidad en los países. Ello deriva de la escasa carga tributaria prevaleciente, muy inferior a la existente en algunos países latinoamericanos (véase capítulo II) y menor aún a los pequeños países europeos, cuyos crecientes niveles de competitividad solo se explican por la mayor solidaridad tributaria de los segmentos de mejores ingresos, que determinan tasas de inversión económica y social más altas.

Los interlocutores sociales centroamericanos y de República Dominicana reconocen que el tema tributario es sumamente complejo y polémico, pero las sociedades deben enfrentarlo con transparencia y responsabilidad si es que efectivamente se aspira a economías más competitivas y sociedades más equitativas. Dicho reconocimiento se ha hecho presente en la suscripción de pactos fiscales como en Guatemala, aunque queda pendiente su completa puesta en marcha; o en el caso de Panamá donde se ha realizado a inicios del 2005 una reforma fiscal que modificará la relación porcentual reflejada en el gráfico.

Gráfico 7



Fuente: Informe de L. Garnier.

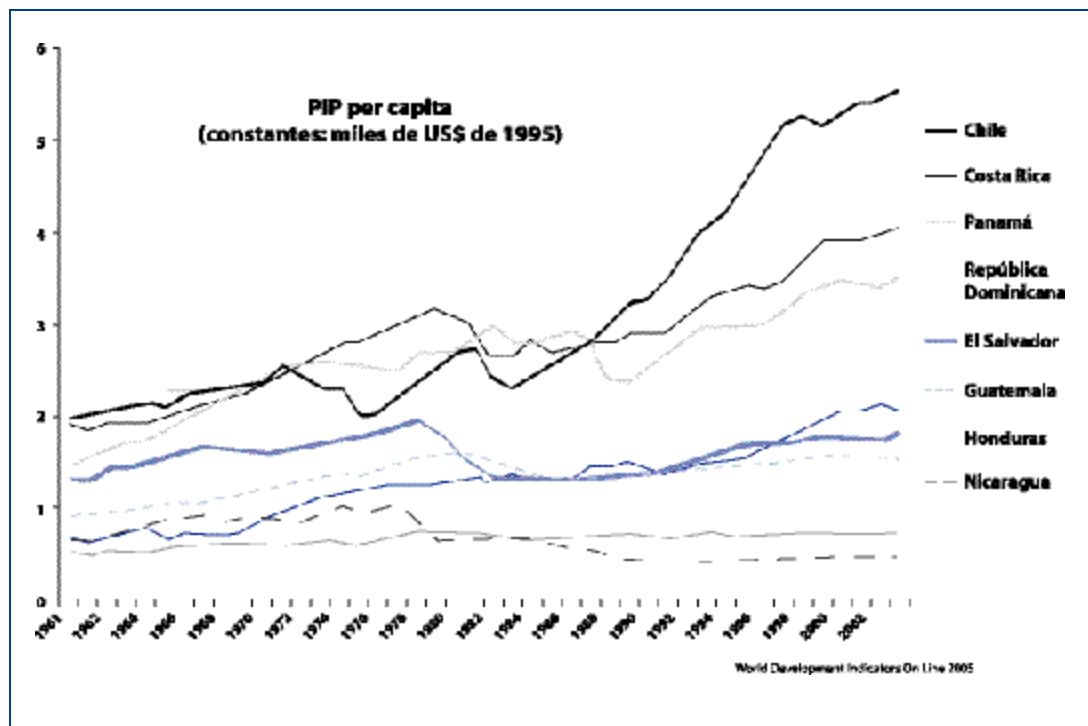
Finalmente, un factor que ha condicionado la capacidad de ahorro e inversión, se refiere a la ineficiencia y altos márgenes de intermediación del sistema financiero en la mayoría de los países, reflejada por ejemplo en las diferencias entre tasas activas y pasivas (ver capítulo II). En algunos países del área, la diferencia entre las tasas de interés que cobran los bancos por los créditos otorgados y las que paga a los ahorristas, no solamente superan los dos dígitos, sino que dicha diferencia ha aumentado en los pasados años.

Resulta claro en este sentido, que las tasas de interés pagadas a los ahorristas que en muchos casos son inferiores a la inflación, no representan un factor de estímulo al ahorro. Pero a su vez, las altísimas tasas que se cobran por los créditos a las empresas que inviabilizan la ejecución de muchos proyectos productivos (particularmente entre pequeñas y medianas empresas), constituyen un serio desestímulo a la inversión productiva. Esta realidad junto a los enormes requisitos de solvencia y garantías, excluyen por definición a la mayoría de las iniciativas de inversión entre empresarios y empresarias de pequeñas y microempresas.

El impacto adverso de la ineficiencia de los sistemas financieros sobre el crecimiento y la inversión ha sido mayor en países donde ha habido quiebra de bancos (por diversas razones incluidas las fraudulentas) y en donde la sociedad y el Estado han pagado su rescate con recursos fiscales, que podrían significar un alto costo social.

En síntesis, el limitado esfuerzo de ahorro e inversión de las economías centroamericanas y de República Dominicana, determinado principalmente por la debilidad fiscal y la ineficiencia de los sistemas financieros, ha conllevado a una dinámica de crecimiento insuficiente y muy frágil a los factores externos. Así, en términos de producto per cápita, el crecimiento en el largo plazo dista mucho del necesario para satisfacer las necesidades de la población, con situaciones extremas en algunos países, cuyo producto por habitante es similar o inferior al de cuarenta años atrás.

Gráfico 8



Fuente: Informe de Leonardo Garnier

Reconociendo que el producto per cápita no es el indicador de desarrollo, lo cierto es que su dinámica deficiente ayuda a entender la situación más precaria que viven algunos países de la región. Y si la dinámica de crecimiento económico ha sido deficiente desde el punto de vista del ritmo (insuficiente e inestable), también lo ha sido desde la perspectiva de su distribución entre las distintas ramas de actividad económica. Así, actividades relevantes en Centroamérica, de las cuales depende en gran medida la ocupación de los pobres, como la agricultura, han crecido a un menor ritmo que el conjunto de la economía.

e) Hacia el Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos

Un tema de extraordinaria importancia para los pueblos y gobiernos centroamericanos y de República Dominicana se refiere a los acuerdos de libre comercio con los Estados Unidos y los suscritos o que se pudieran suscribir con otros países o comunidad de países.

Dicha preocupación es clara por sus alcances sobre las condiciones de inversión, producción y empleo en diversos sectores, ramas y regiones de los países del área y resulta legítima entre todos los interlocutores; y tanto los líderes gubernamentales, como los empresariales y sindicales han expresado desde sus respectivas visiones, las repercusiones esperadas de dichos acuerdos. Siendo un tema fundamental desde la perspectiva de la inversión, el empleo y las relaciones laborales en los países del área, a continuación se reproduce un extracto del capítulo II de este informe:

"La expansión de las exportaciones que ya han experimentado algunos países de la región y a la que aspiran otros, ha estado concentrada en muy pocos mercados de destino y, en particular, en el de los Estados Unidos. De ahí la importancia que cobra la eventual aprobación del Tratado de Libre Comercio entre los países de la región y los Estados Unidos conocido como CAFTA por sus siglas en inglés (el cual incluye a la República Dominicana, aunque no a Panamá, que lo negocia por aparte)".

"Uno de los argumentos más fuertes en pro de la aprobación del CAFTA radica en el deterioro de las condiciones relativas que enfrentan las exportaciones de los países de Centroamérica con respecto a México, como resultado de la entrada en vigencia del NAFTA en 1994".

"De hecho, si bien las importaciones realizadas por los Estados Unidos desde los países de la región (incluyendo Belice, Panamá y República Dominicana) aumentaron a buen ritmo entre 1993 y el 2004, creciendo a una tasa promedio anual del 8,7%, las importaciones desde México crecieron aún más rápidamente –a una tasa del 13,2% anual– de manera que, en términos relativos, las importaciones desde los países de la región hacia a los Estados Unidos pasaron de representar un 18,2% de las importaciones desde México en 1993, a solo un 11,6% en el 2004".

"De nuevo, utilizando los datos de las importaciones desde los Estados Unidos –lo que es particularmente relevante ante la inminente entrada en vigencia del CAFTA– vemos que para El Salvador, Honduras y Guatemala, más del 85% de sus exportaciones a los Estados Unidos –92% para El Salvador– están concentradas en apenas cinco tipos de producto y, de ellos, los textiles y la ropa constituyen el 84% de las exportaciones salvadoreñas a ese mercado, el 75% de las hondureñas, el 62% de las guatemaltecas y el 60% de las nicaragüenses".

"Es en este contexto que, en los distintos países de la región –e independientemente de que hayan o no aprobado ya el CAFTA– se mantiene vigente una activa discusión, marcada por la incertidumbre y hasta por la angustia que este tratado provoca, lo que amerita hacer algunos comentarios aquí, aunque estén limitados a los temas propios de este documento. Si bien no es cierto, como se ha argumentado en algunos países, que la mayor parte del empleo o de las exportaciones de los países de la región dependan del CAFTA no podemos pasar de aquí a decir que, por eso, el CAFTA –o la ICC– no son importantes, pues si bien una gran parte de las actuales exportaciones –por ejemplo, las exportaciones agrícolas tradicionales y gran parte de la producción de zonas francas– no dependen del CAFTA, sí es cierto que con el tratado se abrirían nuevas opciones para aumentar y diversificar la oferta exportable desde Centroamérica hacia los Estados Unidos. De hecho, el principal argumento que se ha esgrimido en los Estados Unidos contra la firma del tratado ha sido, precisamente, el potencial impacto en 'trasladar' empleos desde ese país hacia los países de la región".

"Es cierto, también, como vimos, que la concentración de exportaciones centroamericanas en el mercado estadounidense es excesivamente alta, y que convendría diversificar los destinos exportadores por razones tanto de reducir la volatilidad como, incluso, de seguridad y mayor balance en futuras negociaciones, lo cierto es que, hoy por hoy, el mercado estadounidense es el principal mercado del mundo y cualquier proceso diversificador –en los que hay que trabajar– tomará mucho tiempo como para complementar en forma significativa el mercado que los Estados Unidos representa para Centroamérica. Hay que diversificar, por supuesto, pero eso toma tiempo y esfuerzo –algo se ha venido haciendo ya en algunos países– y la diversificación no es algo que se hace 'en vez de' sino 'además de' venderle y comprarle a los Estados Unidos".

"Además –como vimos– a pesar de las críticas que se puedan hacer a NAFTA, lo cierto es que los países de Centroamérica, con todo y Cuenca del Caribe, han perdido competitividad frente a

México en los últimos años, y esto ha tenido un claro impacto en la evolución de las exportaciones de la región hacia los Estados Unidos que, si bien han venido creciendo lo han hecho a un ritmo mucho menor que las exportaciones mexicanas. Y si bien en muchos de los rubros comerciales el CAFTA no representa una gran variación respecto a las actuales ventajas que ofrece la Iniciativa de la Cuenca del Caribe, no deja de ser despreciable el argumento de que, mientras la ICC tiene un carácter unilateral y limitado –y, como vimos, no tan ventajoso como el que recibe un país como México con el NAFTA– el CAFTA constituye un acuerdo legal recíprocamente vinculante y, por tanto, un marco mucho más seguro no sólo para el comercio, sino también para la atracción de inversiones, que es sin duda uno de los objetivos implícitos y explícitos de este tratado. Pero aún en el campo comercial, si bien no se deben exagerar, tampoco tiene sentido minimizar ventajas como las logradas, por ejemplo, en un sector como el de textiles –vital para varios de los países de la región– pues si bien es cierto que este mercado gradualmente se liberaliza en el mundo enfrentando, por ejemplo, la creciente competencia china, es igualmente cierto que, precisamente, esa competencia nos dañaría aún más sin esas ventajas logradas en la negociación".

"Y enfatizamos todo esto porque si bien es cierto que, como se analiza a lo largo de este trabajo, el tipo de empleos que suelen generarse en nuestros países son empleos de muy baja calidad, de muy baja productividad, de muy bajos ingresos, también es cierto que los peores empleos o, más exactamente, las peores ocupaciones, no son las que se asocian con las actividades exportadoras que se han dinamizado en los últimos años, sino esos otros trabajos vinculados a la agricultura de baja productividad o a las actividades no agrícolas de baja productividad así como a sinnúmero de actividades 'informales' en las áreas urbanas. Ahí es donde se refugian tres cuartas partes de los trabajadores centroamericanos. Ese es el problema de fondo que tenemos, y ese no es un problema que se vaya a agravar... ni tampoco a resolver con la firma del CAFTA".

"Es claro que el acceso bastante generalizado a una "mano de obra barata" constituye uno de los principales problemas de la región pero, como hemos argumentado, es un problema que nace de la matriz histórica y la dinámica económica que ha predominado en la región. El argumento que se ha repetido en distintos países de la región, en el sentido de que el CAFTA sería el instrumento que facilitaría el acceso a la mano de obra barata, no parece muy convincente, y menos cuando el capítulo laboral del tratado señala explícitamente que "el establecimiento de normas y niveles por cada una de las Partes respecto a salarios mínimos no estará sujeto a obligaciones en virtud de este Capítulo. Las obligaciones... se refieren a la aplicación efectiva del nivel del salario mínimo general establecido por esa Parte". Es claro que el CAFTA no contiene cláusulas dirigidas a mejorar ni los salarios mínimos ni las condiciones o normas laborales en la región, pero tampoco las empeora. En algunos casos, incluso, el mero hecho de que el CAFTA pueda utilizarse como medio para "obligar" a un país de la región a cumplir con su propia legislación laboral podría interpretarse como un elemento positivo, aunque tímido".

"Algunas preocupaciones particularmente relevantes respecto al CAFTA son las que refieren al empleo y las condiciones existentes en las zonas rurales y, en particular, en las actividades agropecuarias aunque –como se analiza con mayor detalle en el capítulo correspondiente–³ tampoco aquí se percibe una situación en 'blanco y negro' como con frecuencia parece presentarse en los debates relativos al tema en los distintos países. Es cierto que ese elevado porcentaje de los

³ Pomareda, Carlos: *Situación del empleo y propuestas para lograr empleo de calidad en la agricultura y otras actividades en el medio rural*. Mayo de 2005. Documento elaborado para este mismo proyecto de la OIT.

trabajadores y trabajadoras centroamericanas ocupados en diversas formas de 'agricultura de subsistencia', son uno de los sectores más maltrechos de nuestra sociedad, con menores ingresos, con condiciones de vida más duras, con menores oportunidades y con mayores riesgos. Todo eso es cierto, y no cabe utilizar promedios ni datos globales del éxito exportador ni ejemplos de las actividades exitosas del agro para minimizar esta preocupación. Pero de ahí no se deduce que la condición de estos trabajadores empeore con el CAFTA... o mejore sin el CAFTA. Algo parecido puede decirse con esa otra parte de la fuerza de trabajo, ese casi 40% que hoy están refugiados en las actividades no agrícolas de baja productividad, y cuya suerte, como se argumenta a lo largo de este trabajo, parece depender mucho más directamente de un conjunto de políticas y programas económicos y sociales –y de determinados esfuerzos redistributivos– de carácter eminentemente nacional, que de la firma o no del CAFTA".

"Claro que hay una discusión legítima e importante respecto al CAFTA y, en particular, sobre sus efectos sobre la cantidad y calidad del empleo en Centroamérica. En este punto, el CAFTA –y no solo el CAFTA, sino la interacción con los mercados internacionales– parece evidente que el acuerdo ofrece oportunidades... al mismo tiempo que plantea riesgos y amenazas".

El gran desafío de las políticas económicas, sociales y laborales es apuntalar la capacidad de las empresas, la economía, los trabajadores y la sociedad en general, para enfrentar con mayor éxito esos riesgos y aprovechar mejor tales oportunidades. Y ello requiere un planteamiento integral de políticas macroeconómicas, micro, mesoeconómicas, sociales y laborales coherentes y apropiadas.

3. Alcances del desempeño económico sobre los mercados laborales y el trabajo decente⁴

El equilibrio ineficiente en que se han movido las economías del área se ha traducido en el largo plazo en un extraordinario déficit en el crecimiento económico, tanto en su ritmo como en la distribución de sus beneficios. Y ello ha conllevado a un mercado laboral atrasado, con la gran mayoría de la fuerza de trabajo en actividades de baja productividad, así como altos niveles de desempleo abierto y de empleo y trabajo precario. El saldo neto es un extraordinario déficit de trabajo decente para gran parte de los trabajadores y trabajadoras en sus distintas dimensiones de sub utilización de capacidad humana, ausencia de derechos, desprotección social, inequidades de género y etnias y escasa institucionalización y debilidad del diálogo social. La consecuencia final es una situación de pobreza explosiva que golpea a más de la mitad de los hogares centroamericanos y de República Dominicana.

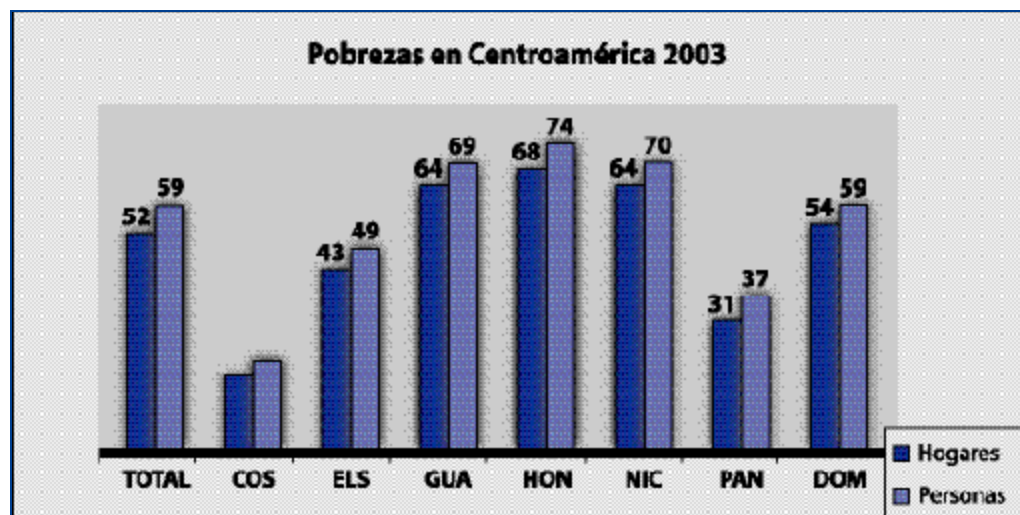
Más de 5 millones de hogares y más de 27 millones de personas⁵ se encuentran bajo la línea de pobreza en los países de Centro América y República Dominicana, incidiendo este

⁴ Las referencias estadísticas de esta sección de la síntesis provienen del capítulo III de este informe, cuyo autor principal es Juan Diego Trejos.

⁵ Estimaciones siguiendo la metodología de las líneas de pobreza, sobre la base de las encuestas de hogares de los países del año 2003.

flagelo sobre el 52% de las familias y sobre el 59% de los hombres, mujeres y niños de nuestros países.

Gráfico 9

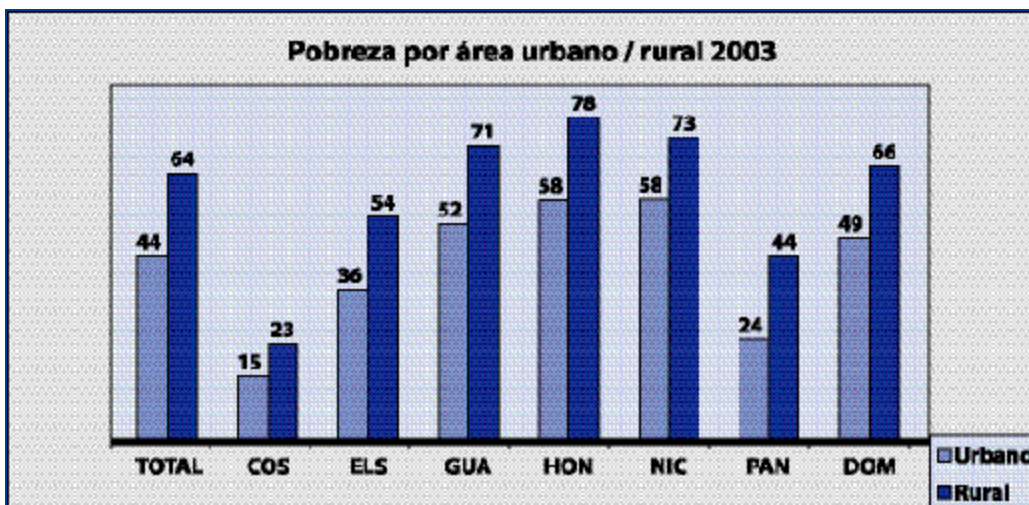


Fuente: Informe de J. D. Trejos.

Se reconoce que la pobreza es un fenómeno complejo con múltiples dimensiones, difícil de medir y que sintetiza una situación de privación, vulnerabilidad e impotencia. Los 27 millones de pobres de la subregión están privados de satisfacer sus necesidades básicas, e incluso, para muchos países uno de cada dos pobres ni siquiera satisface adecuadamente sus necesidades de alimentos, y por tanto tienen diezgadas sus capacidades productivas y sus posibilidades de sobrevivir. Los pobres están expuestos a una total inseguridad y no pueden resolver por sí solos su precaria situación, pues carecen de la organización y poder político para hacerlo por sí solos. Hay consenso de que son múltiples los factores que determinan la pobreza. Los pobres no tienen acceso (o lo tienen escasamente) a los medios para producir, al capital físico, a la maquinaria, equipos, herramientas y a tierras cultivables, así como tampoco al capital humano, esto es a la educación, capacitación, y adecuadas condiciones de salud. Pero igualmente, la condición de pobreza se explica por las limitadas oportunidades de los pobres a un empleo de calidad y a un trabajo decente. Todos estos factores contribuyen a explicar la desigual distribución de los ingresos prevaleciente en contra de los pobres.

La extensión de la pobreza es mucho mayor en el medio rural donde vive el 42 % de la fuerza de trabajo de la subregión y en donde las oportunidades de empleo, las condiciones de trabajo y el acceso a los servicios de educación y salud son más precarias. En este medio el acceso a tierras cultivables es un factor fundamental para la ocupación productiva de la gente y los conocidos déficit en el acceso de los pobres a este recurso, explican los mayores niveles de pobreza que afectan a 64 de cada 100 hogares rurales (mientras en el área urbana incide sobre el 44%).

Gráfico 10



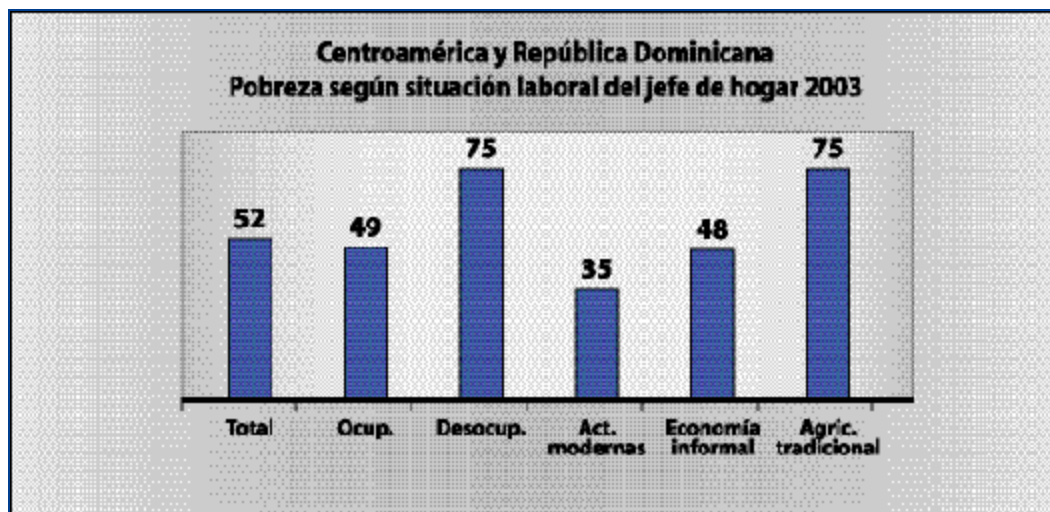
Fuente: Informe de J. D. Trejos.

No es de extrañar entonces, que la pobreza resulte más extendida en los países con un mayor componente rural del mercado laboral. Tampoco es casual que los hogares pobres sean más numerosos, con una mayor presencia de niños en edad escolar y en donde con mucha frecuencia tienen una mujer como jefe. Por ello, en un país como Guatemala, se ha señalado, que la pobreza "tiene cara rural, de mujer e indígena"⁶ para reiterar que el fenómeno no constituye una cifra estadística, sino que se encarna en miles de hombres, mujeres y niños que comparten características comunes, la principal de ellas el hambre y muchas privaciones que cuestionan los éxitos parciales de las políticas económicas de los pasados años.

El flagelo de la pobreza, es un referente fundamental de las políticas integrales para el fomento del empleo de calidad y el trabajo decente, pues como se ha reiterado, uno de sus determinantes se refiere a las características de la inserción laboral de la fuerza de trabajo. Los datos de las encuestas de hogares de las Instituciones de Estadísticas del área confirman que a mayor precariedad de la inserción laboral, prevalece una condición creciente de pobreza. Por ello, entre los hogares cuyo jefe o jefa cuenta con un trabajo la pobreza resulta inferior (49%) que entre los hogares jefaturados por un desempleado (75%), que suponen una situación de ausencia de ingresos laborales mientras dure esa condición de desocupación. Como es de esperar, están en menor riesgo de pobreza (35%) los hogares jefaturados por hombres y mujeres ocupados en las actividades de mayor grado de modernización y productividad, aunque el riesgo no deja de estar presente debido probablemente a la calidad del empleo, a sus competencias ocupacionales y educativas y a las características demográficas de sus hogares.

⁶ SEGEPLAN: Aspectos centrales y orientaciones de política de la Estrategia de Reducción de la Pobreza en Guatemala (exposición en PowerPoint, 2002).

Gráfico 11



Fuente: Informe de J. D. Trejos.

Los datos permiten constatar que la exposición a la pobreza es creciente entre los hogares jefaturados por gente ocupada en actividades en pequeña escala y baja productividad en lo que podría llamarse economía informal (48%) y mucho más extendida entre los que se insertan en la actividad agropecuaria tradicional del minifundio, campesinado y poblaciones indígenas (75%).

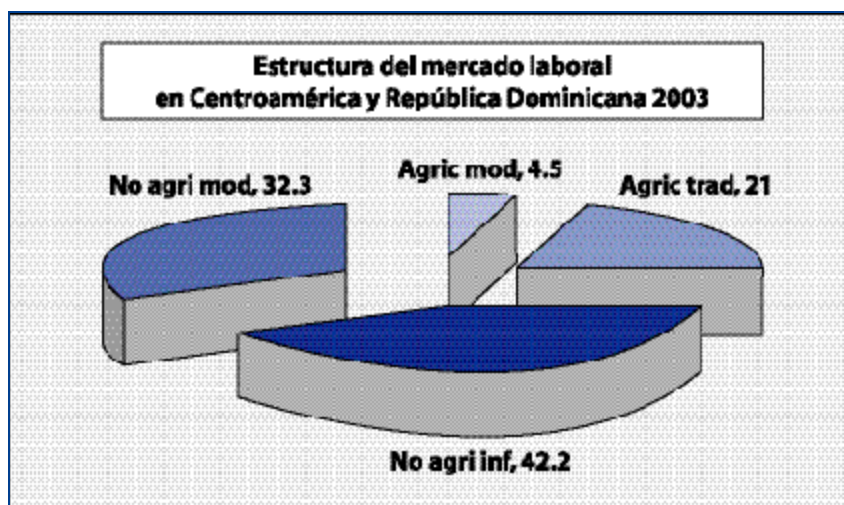
Desde esta perspectiva, la reducción en los niveles de pobreza de la población pasa por la necesidad de políticas integrales que permitan mejorar las condiciones de creación de empleo de calidad y trabajo decente, cuyos principales desafíos, desde el punto de vista laboral se describen a continuación.

1. El deficiente desempeño de las economías en los países del área se ha traducido en una dinámica ocupacional donde ha primado la creación de empleos de baja calidad en las actividades de menor productividad e ingresos de la pequeña producción agrícola y la economía informal, donde se han creado alrededor de 6 de cada 10 nuevos empleos/ocupaciones en los últimos diez años.

2. Este déficit en la creación de trabajos de calidad se tradujo en que hacia el 2003, 63 de cada 100 hombres y mujeres solo podían acceder a una ocupación en dichos segmentos rezagados debido a la incapacidad de las actividades más modernas de la economía de brindar trabajo asalariado y de calidad a la creciente fuerza laboral. Se puede plantear con bastante certeza que el grueso de este núcleo de población adolece de un trabajo decente en la mayoría de sus dimensiones de protección y acceso a derechos, solo al considerar su condición mayoritaria de trabajo independiente.

3. Esta sola fotografía de la realidad plantea extraordinarios desafíos para las políticas, pues son múltiples las dimensiones y determinantes de esa estructura heterogénea y atrasada del mercado laboral, lo cual a su vez demanda de instrumentos integrales para enfrentar los distintos problemas de subutilización de los factores productivos, particularmente de la fuerza de trabajo.

Gráfico 12



Fuente: Informe de J. D. Trejos.

4. Ello, es así pues se sabe, por ejemplo, que en el medio rural y agrícola, el principal problema es la subutilización de capacidades de la fuerza de trabajo debido a la escasa dotación de capital físico, particularmente de tierras cultivables y el limitado acceso a la tecnología, financiamiento, asistencia técnica, capacitación y en general de capital humano que afecta a las grandes mayorías del campo. Por tanto, los problemas de empleo e ingresos de la gente no se resuelven solamente con disponer de la propiedad de tierra, pues se requiere además la presencia de los demás recursos y servicios que puedan hacerla producir eficientemente y convertirla en una actividad competitiva.

5. En el contexto del diagnóstico, se debe tener en cuenta que los problemas del empleo y el trabajo decente no son neutros al género, sino que suelen afectar más intensamente a las mujeres, particularmente de los hogares de estratos socioeconómicos bajos. Así, los datos suelen confirmar una inserción ocupacional más precaria de la mujer en las actividades más atrasadas de la economía informal con una sobre representación en el servicio doméstico y en las actividades y trabajo por cuenta propia, la mayoría del cual suele ser de subsistencia, casi sin ninguna posibilidad de progreso o expansión.

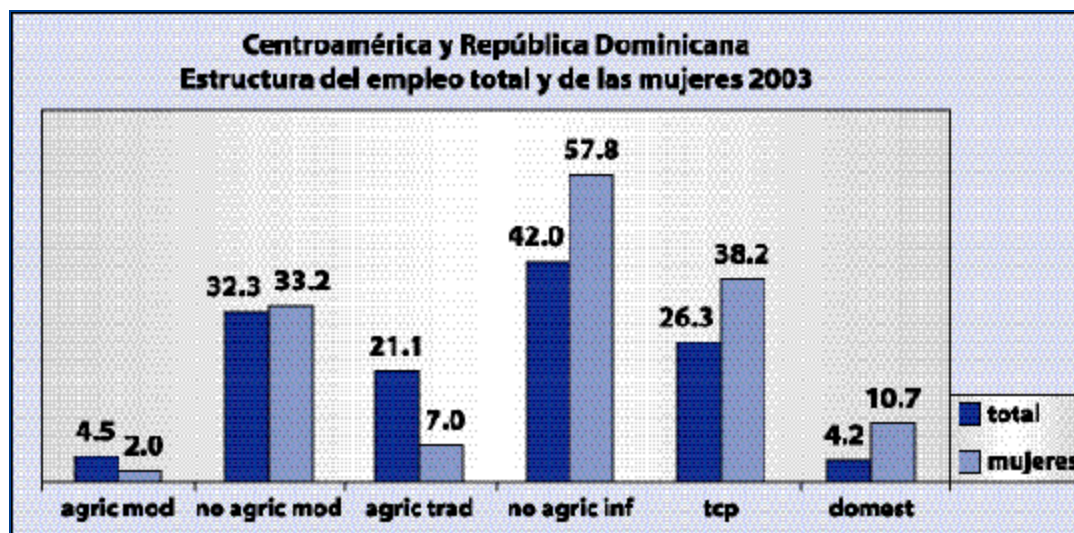
6. El problema de subutilización más visible es el desempleo abierto y afecta a cerca de un millón y medio de centroamericanos y dominicanos, el cual constituye un drama que impide lograr las realizaciones personales a 8 de cada 100 miembros de la fuerza de trabajo, pero que asciende a 18 de cada 100 en la República Dominicana.

7. El flagelo del desempleo golpea de manera más dramática a las mujeres en casi la totalidad de los países, lo cual muestra su condición más desventajosa en el mercado laboral y sugiere problemas de discriminación, tomando en cuenta que las estadísticas muestran mayores niveles educativos entre las mujeres respecto a los hombres.

8. Los jóvenes aparecen como el grupo etéreo más afectado por el desempleo, particularmente los de 15 a 19 años de edad. Suele reconocerse que el factor más adverso al empleo de los jóvenes es, además de las restricciones de la demanda de fuerza de trabajo, sus

déficit en materia de calificaciones y experiencias, lo cual representa un desafío muy particular para las políticas de fomento del empleo. El desaprovechamiento de las potencialidades de los jóvenes debe ser una preocupación central de los gobiernos y de los interlocutores sociales, no solo por la pérdida de su potencial productivo, sino también por las frustraciones que conlleva la imposibilidad de realización personal y la propensión creciente que pudiera acarrear hacia los vicios y tendencias delincuenciales en la sociedad centroamericana.

Gráfico 13

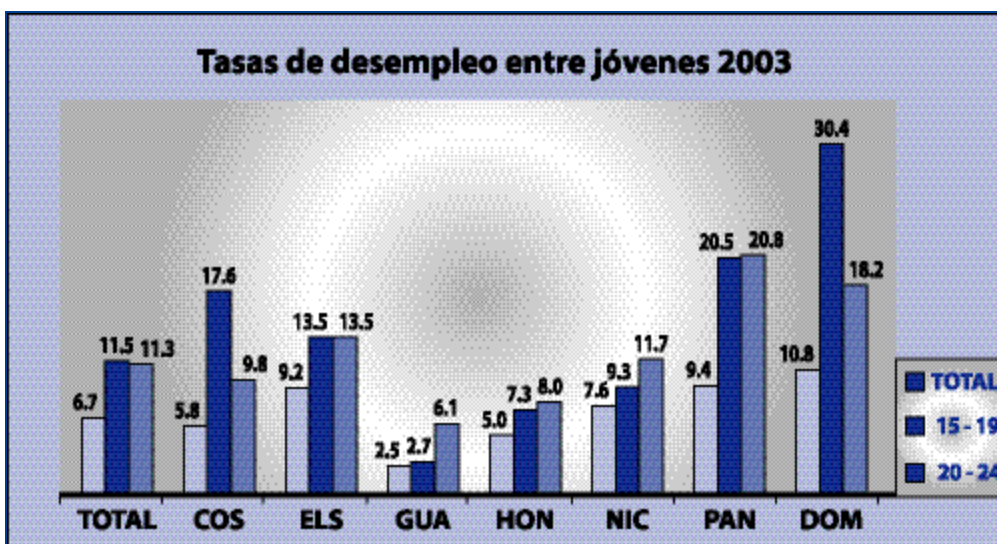


Fuente: Informe de J. D. Trejos.

9. Un déficit extraordinario en las condiciones de trabajo decente en la subregión se refiere a las brechas en los niveles de educación y capacitación de los trabajadores y trabajadoras, lo cual refleja el déficit de arrastre de inversión en educación que han acumulado las sociedades centroamericanas y República Dominicana en el largo plazo. No obstante, que han mejorado los indicadores educativos en las últimas décadas lo cierto es que todavía cerca de 2.7 millones trabajadores de la subregión (el 14,4%) no registran ningún nivel de instrucción, lo cual supone que no saben leer ni escribir por tanto, en las condiciones actuales jamás podrían mejorar sus competencias por la vía de la capacitación. En un riesgo similar (en adición a lo anterior) están 5 millones trabajadores que no han logrado completar su educación primaria, lo cual les excluye de la posibilidad de acceder a competencias de mayor nivel para lograr un empleo de mayor calidad.

10. Resaltan las brechas de educación en los países con mayor déficit de inversión social y en que la pobreza es más extendida, particularmente en Guatemala, Nicaragua y Honduras en que el analfabetismo resulta muy alto y los trabajadores con educación inferior a la primaria son cerca de la mitad de la fuerza laboral. Ello demanda de un mayor compromiso de todos los interlocutores sociales, teniendo en cuenta que una sociedad logrará la calidad de los recursos humanos y el grado de bienestar por los cuales sus miembros estén dispuestos a invertir.

Gráfico 14



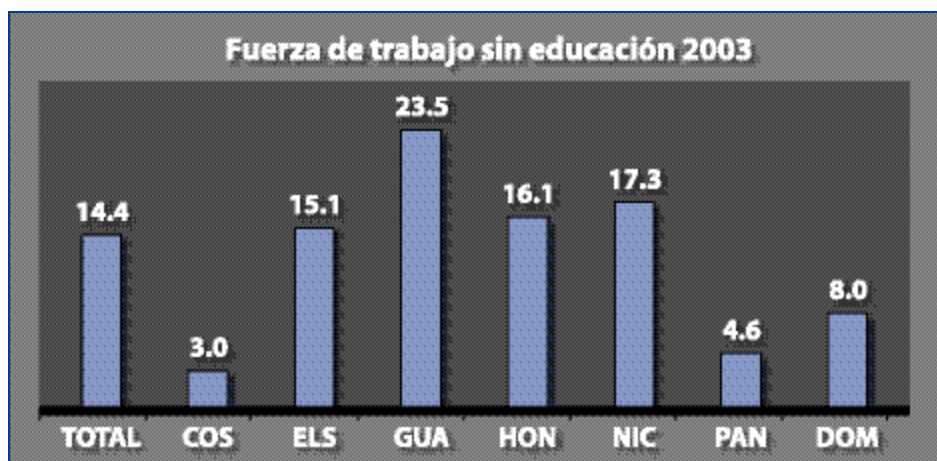
Fuente: Informe de J. D. Trejos.

11. No existe la menor duda que la única forma de mejorar las condiciones de trabajo decente para esa fuerza laboral que ni siquiera ha alcanzado el umbral de la educación primaria, es que la sociedad entera comprometa sus mayores esfuerzos para elevar sus años de escolaridad, a partir de programas de alfabetización y educación de adultos que se adecuen a las posibilidades de esos trabajadores y trabajadoras.

12. Al examinar la distribución de los niveles educativos entre trabajadores y trabajadoras, resalta un hecho importante y es el mayor nivel educativo de las mujeres respecto a los hombres, lo cual contrasta con las condiciones ocupacionales más adversas de la mujer referida al desempleo e inserción ocupacional más precaria conforme lo demuestran las cifras disponibles. Ello no hace más que confirmar los problemas de discriminación de género antes citados.

13. Un hecho paradójico que muestran los indicadores para la mayoría de los países (excluyendo Costa Rica y en cierto modo El Salvador) es que las tasas de desempleo afectan más intensamente a la fuerza de trabajo con más educación, esto es, a los trabajadores y trabajadoras con nivel secundario completo y algún grado de educación universitaria. Y ello se explica fundamentalmente por un problema de insuficiencia de demanda de fuerza laboral con mayores calificaciones, por el limitado crecimiento del empleo en los segmentos más modernos del mercado laboral, y en cierto modo porque constituye fuerza de trabajo que por sus características, puede darse el lujo de esperar por un empleo acorde con sus expectativas. No ocurre lo mismo con la fuerza de trabajo de menor nivel educativo, usualmente proveniente de estratos socio-económicos bajos, que no pueden esperar por un empleo de mayor calidad, y se ven obligados a ocuparse en cualquier actividad de baja productividad (empleo informal). De allí que su tasa de desempleo sea más baja, aunque su inserción ocupacional precaria (subempleo) es más extendida.

Gráfico 15



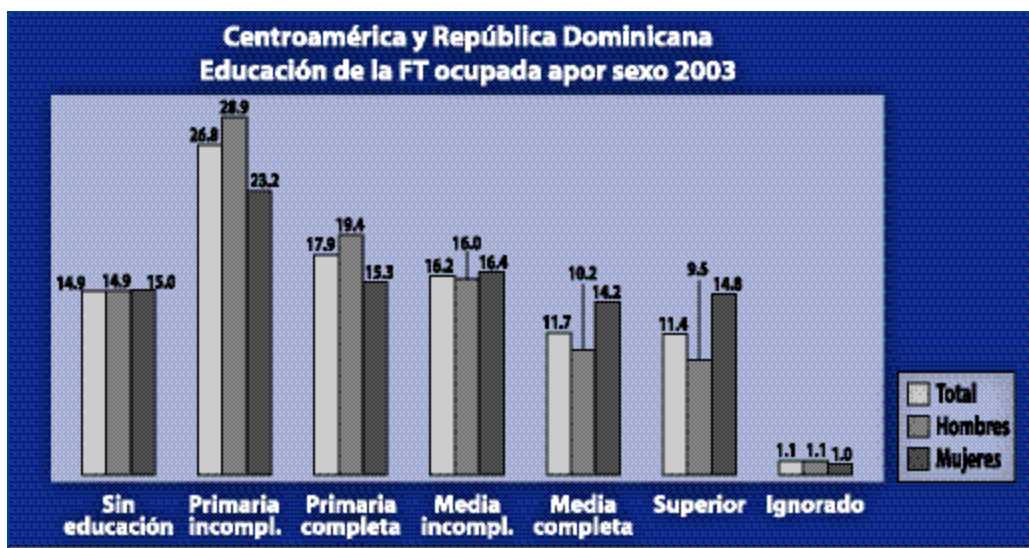
Fuente: Informe de J. D. Trejos.

14. Se subraya la alta rentabilidad de la educación, lo cual se constata en que las remuneraciones resultan crecientes con el nivel educativo de la fuerza de trabajo. Así, en todos los países los salarios e ingresos resultan crecientes para cada nivel educativo superior y a partir de la educación secundaria completa estos superan las remuneraciones medias de cada una de las economías (ver informe de J. D. Trejos). Ello permite concluir, que al potenciar las condiciones de demanda de la fuerza de trabajo, las mejoras en la educación de los trabajadores, a partir por ejemplo de los 9 años de escolaridad, aseguraría un nivel de ingresos que permitiría satisfacer adecuadamente sus necesidades familiares. De allí la importancia de enfrentar el desafío de elevar el nivel de educación de los trabajadores y trabajadoras y más ampliamente del conjunto de la juventud centroamericana.

15. Se constata en todo caso, que aún cuando las brechas de las remuneraciones entre hombres y mujeres han tendido a disminuir en el tiempo, todavía se evidencian diferenciales para hombres y mujeres con niveles de calificación o educación similares, lo cual denota signos de discriminación. Igualmente se registran problemas de equidad de acceso de las mujeres a puestos de nivel gerencial y directivo, tanto a nivel del sector público como privado (véase el capítulo III).

16. Los indicadores estadísticos confirman, por otro lado, la relación directa que existe entre las ganancias en la productividad y los niveles salariales de los trabajadores. En este sentido, al construir un índice de productividad y remuneraciones tomando como base (igual a 100) al país con menor índice en ambas variables, se puede observar que los salarios medios aumentan conforme lo hace la productividad media de la economía, aunque los incrementos no son proporcionales, lo cual podría explicarse por diferentes razones. En todo caso, lo importante es subrayar que elevar la productividad es un requisito fundamental para mejorar de manera sostenida las remuneraciones y ello exige de políticas que incidan sobre los determinantes de la eficiencia productiva, esto es, sobre el grado de modernización de las empresas y la economía, sobre la calidad y competencias de los recursos humanos y de la propia gestión gerencial de las empresas, entre otros factores.

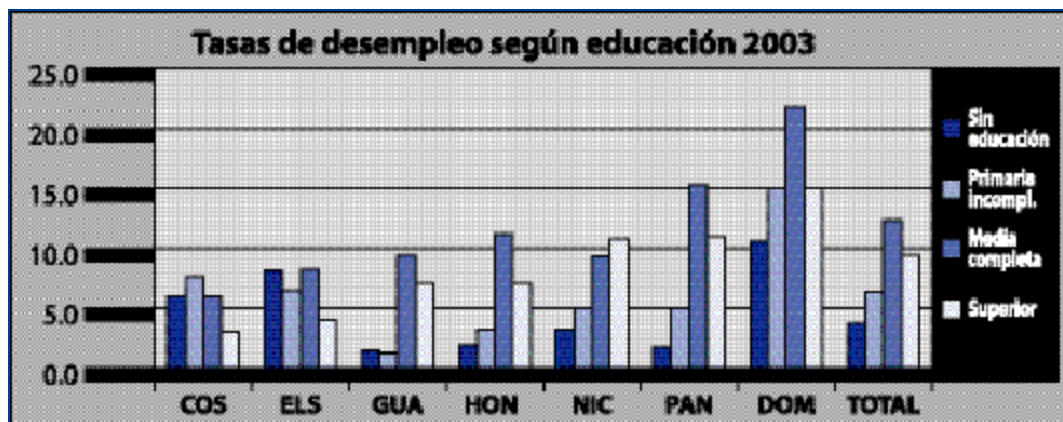
Gráfico 16



Fuente: Informe de J. D. Trejos.

17. Un desafío importante para las políticas de empleo y trabajo decente se refiere a las brechas en el poder de compra de los salarios y a la necesidad de conciliar esa doble dimensión de esta categoría, como factor de satisfacción de necesidades básicas del trabajador y su familia y como componente importante de la competitividad de las empresas. Con relación a los salarios mínimos, el gráfico siguiente muestra las brechas entre el salario mínimo industrial urbano de los países (2003) y el mínimo necesario para costear una canasta de consumo familiar, tomando en cuenta el número de ocupados por hogar y el tamaño medio de familias (véase información más detallada en el capítulo III).

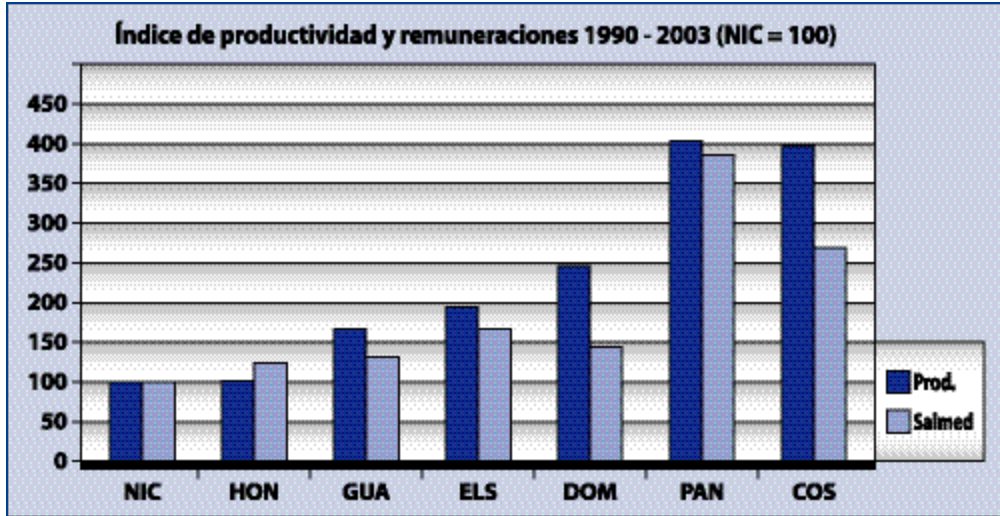
Gráfico 17



Fuente: Informe de J. D. Trejos.

18. Con la excepción de Costa Rica y Panamá, en que el salario mínimo industrial parece cubrir el costo de la canasta de consumo, el resto de los países muestran brechas importantes, lo cual plantea un extraordinario desafío. Nótese en todo caso, que para la determinación del "salario necesario" se está tomando en cuenta el número de ocupados por hogar, lo cual no deja de ser una sofisticación estadística y un promedio nacional que varía entre ramas de actividad, regiones y estratos socioeconómicos de hogares (pobres o no pobres).

Gráfico 18



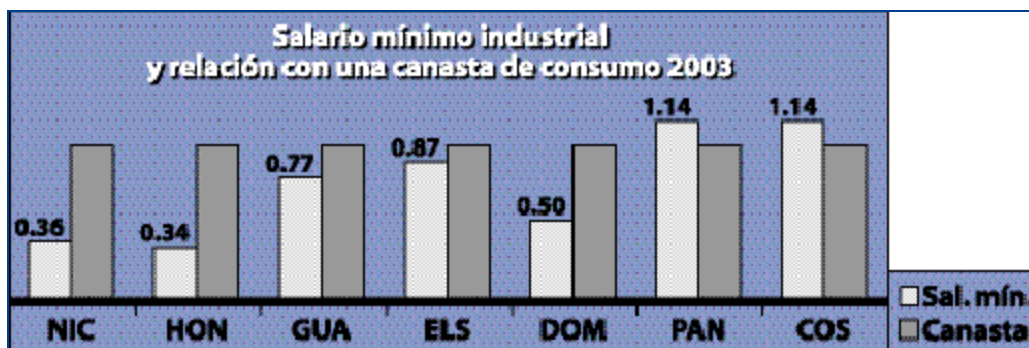
Fuente: Informe de J. D. Trejos.

19. Aún así, esta estimación de brechas resulta de extraordinaria utilidad, no solo porque deja en evidencia el enorme desafío existente para que se cumpla la filosofía del salario mínimo, sino porque plantea la posibilidad de fortalecer la capacidad de satisfacer necesidades básicas de los salarios al menos por tres vías no excluyentes. Primero mediante una política más activa de salarios mínimos, tomando en cuenta las consideraciones de competitividad. Segundo, a través de políticas de fomento del empleo y mercados de trabajo que conlleven a incrementar el número de ocupados por hogar. Y tercero, con políticas micro y macroeconómicas dirigidas a apuntalar la eficiencia en la producción de los bienes de la canasta de consumo y por esa vía propiciar hacia el mediano y largo plazo la contención o disminución de sus precios relativos.

20. Como parte de los desafíos de los salarios, prevalece la preocupación del sector empresarial y los responsables de la política macroeconómica por los problemas de competitividad que se derivan de los costos laborales, particularmente cuando se comparan con salarios extraordinariamente bajos de países asiáticos. El gráfico siguiente muestra una relación de los costos laborales por hora tomando en cuenta el salario mínimo industrial urbano (2003) y las contribuciones o cargas salariales de pago recurrente cada mes (seguridad social, riesgos profesionales, décimo tercer mes y otras bonificaciones, vacaciones formación profesional y otras contribuciones de pago recurrente durante el año).

Es decir, excluye obligaciones por maternidad, indemnización por despido injustificado y otras contribuciones más probabilísticas o sujetas a la ocurrencia de determinados eventos.

Gráfico 19

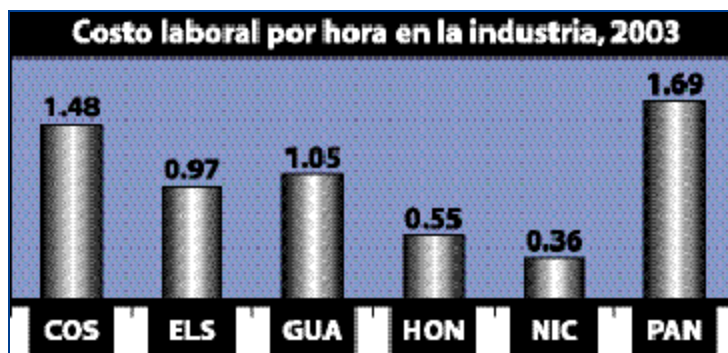


Fuente: Informe de J. D. Trejos.

21. Los datos muestran que a excepción de los países con remuneraciones más bajas, los costos laborales entre Centroamérica son relativamente comparables, resultan ligeramente inferiores a la mayoría de los países de América del Sur y obviamente más altos que los países asiáticos como China (OIT, Panorama Laboral, varios).

22. Pareciera claro en este sentido, que no resulta racional la búsqueda de mejoras en la competitividad reduciendo costos laborales, más allá de los límites de la capacidad de satisfacer necesidades básicas de dichas remuneraciones. Tampoco parece racional reducir ciertas contribuciones, que como las de seguridad social, riesgos del trabajo y formación profesional resultan importantes como factor de productividad. El hecho es que aún llevando las remuneraciones a niveles socialmente intolerables, no se podría competir con ciertos países asiáticos.

Gráfico 20



Costo laboral por hora a salarios mínimos industriales urbanos, incluyendo cargas laborales de pago recurrente. Fuente: SIAL/OIT/Panamá.

23. En todo caso, parece haber consenso en que se requiere un mayor compromiso de los gobiernos para asegurar un uso eficiente de las citadas contribuciones para lograr el espíritu para el que fueron creadas, de modo que por ejemplo la seguridad social y la

formación profesional contribuyan efectivamente a potenciar la calidad de los recursos humanos y por esa vía mejorar la productividad y competitividad. Y en general, parece haber un consenso creciente en que la clave para conciliar esa paradoja de los salarios en cuanto a su capacidad de satisfacer necesidades básicas y fuente de competitividad de las empresas, es el aumento de la productividad total de los factores; y ese es el principal desafío de las políticas.

24. La protección social es otro de los requisitos y componentes fundamentales para lograr empleo de calidad y trabajo decente para las mayorías y en ello prevalecen importantes desafíos. Un primer desafío se refiere a la limitada cobertura de la seguridad social, que resulta en general baja para la mayoría de los países, con extremos que van de 17% de cobertura de la fuerza laboral en Nicaragua a un 61,3% en Panamá que es el país de mayor "cobertura horizontal" (número de personas protegidas de acuerdo a los registros de las entidades de seguridad social)⁷. Pero también existen desafíos por el lado de la "cobertura vertical", referida al alcance y calidad de la protección, ya que la familia del trabajador (cónyuge e hijos), reciben atenciones muy parciales y diferenciadas en los distintos países (servicios médicos, medicamentos, etc.). Los problemas de cobertura tienen que ver también con la inflexibilidad de los paquetes de servicios que deben ser tomados totalmente por los asegurados.

25. El principal factor, que ha debilitado la institucionalidad y cobertura de la seguridad social es la informalización y precarización del mercado de trabajo, pues el sistema históricamente estuvo concebido sobre la base de una relación de trabajo asalariado, en circunstancias en que en Centroamérica y República Dominicana, 63 de cada 100 ocupados se ocupan en las actividades más rezagadas de la pequeña producción campesina e indígena y en la economía informal. A ello se suma las tendencias a la precarización laboral y reducción del ámbito de la relación de trabajo, que han conllevado al surgimiento de nuevas formas de contratos (temporales, a tiempo parcial) o a relaciones de trabajo sin contrato que aunque en Centroamérica todavía no es un fenómeno extendido, en algunos países del Sur sí lo es.

26. Todo ello ha conllevado a un debilitamiento de las finanzas y cuentas actuariales de la seguridad social, generando hacia los próximos años situaciones de insostenibilidad para cumplir con el régimen de pensiones. En este sentido, prevalecen extraordinarios desafíos para las políticas de seguridad social, a fin de lograr conciliar los principios de universalidad y solidaridad que la sustentan con su propia viabilidad financiera.

27. La salud y seguridad en el trabajo constituye otro importante desafío para las políticas de empleo y trabajo decente, teniendo en cuenta que el trabajo seguro no solo potencia el bienestar del trabajador, sino que constituye un factor de estímulo a la productividad y eficiencia. Los déficits en la materia prevalecen especialmente entre ciertas actividades de mayor riesgo o de alta concentración de fuerza de trabajo como la agricultura, la construcción y la maquila, entre otros. Parte del problema es la ausencia de estadísticas confiables sobre accidentes de trabajo y enfermedades profesionales en los países de la subregión, en lo cual se requiere emprender un gran esfuerzo para generar información actualizada y confiable. En la misma línea, se percibe una gran debilidad institucional para atender la temática, con una gran dispersión de las funciones e

⁷ Este dato procedente de los registros de la seguridad social, difiere respecto a los utilizados en el capítulo III que proviene de las encuestas de hogares.

insuficiencia de recursos presupuestarios y humanos dedicados a la atención de una necesidad fundamental para empresarios, trabajadores y gobiernos.

28. El logro de trabajo decente conlleva un esfuerzo por dignificar la actividad laboral en favor de las mayorías, propiciando máximas oportunidades de trabajo productivo que añada valor al producto social y que los hombres y mujeres lo puedan ejercer en libertad (y no bajo regímenes de trabajo obligatorio o forzoso) y en condiciones de seguridad, equidad y dignidad humana. Por tanto, además de propiciar las condiciones de inversión y crecimiento equitativo para la creación de trabajo productivo, se requiere disponer de un marco institucional y legal que garantice las demás condiciones para el trabajo digno.

29. La OIT y sus constituyentes gubernamentales, empresariales y sindicales promueven un marco normativo a nivel mundial que los estados nacionales lo ratifican y lo convierten en leyes de la república. Dicho marco normativo, subraya (aunque no se agota en) un conjunto de principios fundamentales que constituyen componentes claves de los derechos humanos y que se refieren a la libertad sindical y de negociación colectiva (convenios 87 y 98) a la no discriminación (convenio 100 y 111), a la eliminación del trabajo forzoso (convenios 29 y 105) y la erradicación del trabajo infantil (convenio 138 y 182). Siendo piezas claves de los derechos humanos, prevalece la conciencia mundial de que constituyen principios que se deben cumplir independientemente del grado de desarrollo de los países.

30. Los países centroamericanos y República Dominicana muestran una buena calificación en la materia con la ratificación casi total de los convenios fundamentales. Excepcionalmente, El Salvador, no ha ratificado los convenios 87 y 98, aunque se encuentra en un proceso para lograrlo, confirmando su decisión política de ponerse al día con los compromisos internacionales en la materia.

31. En este sentido, los principales desafíos con relación a los derechos en el trabajo están fundamentalmente por el lado de la aplicación del contexto normativo, más que en el ámbito de su ratificación o legislación. Ello se refleja en la cantidad de reclamaciones y quejas que se presentan regularmente ante los órganos de control de la OIT, particularmente ante el Comité de Libertad Sindical. Esta realidad muestra las deficiencias en el cumplimiento efectivo de los derechos laborales, aunque prevalece una señal alentadora de todos los interlocutores concernidos, en el sentido de superar tales deficiencias.

32. En todo caso, prevalece un factor divergente en las relaciones laborales y se refiere a la reclamación de algunas organizaciones de empleadores por el tema de la flexibilización laboral, con miras a reformar, entre otras, las normas de contratación y despido, jornadas de trabajo, etc. El argumento central tiene que ver con la necesidad de ajustar ciertas normas que permitan a las empresas adecuarse a las exigentes condiciones de la competitividad internacional y a las nuevas exigencias y características de la demanda en los diversos mercados.

33. Los trabajadores, por su parte, aunque en general no se han cerrado a un diálogo en la materia, subrayan algunas conclusiones sobre los efectos adversos de reformas laborales de la región (derivados de algunos estudios de organismos especializados, incluida la OIT), sin que tales experiencias lograran resultados exitosos en materia de crecimiento del empleo, productividad y competitividad.

34. Se subraya, en todo caso, que el tema no resulta en sí conflictivo para los interlocutores sociales, aceptándose de manera generalizada que no son tiempos para imponer

reformas regresivas a los derechos laborales y que cualquier iniciativa en la materia debe propiciarse por consenso y asegurando una estabilidad en los ingresos de los trabajadores.

35. El compromiso de los Estados nacionales por el cumplimiento efectivo de los derechos laborales es reiterado en el marco de los acuerdos de libre comercio con los Estados Unidos (CAFTA), por tanto, corresponde a las administraciones de trabajo tomar las medidas necesarias con miras a fortalecer los servicios de inspección y demás programas institucionales para honrar dichos compromisos. Este es un tema que tiene una altísima prioridad, considerando las debilidades y limitaciones de la inspección del trabajo en la mayoría de los países y la falta de una estrategia de acción, además de coercitiva, con un gran énfasis asesor y preventivo de conflictos laborales. Está claro, además, que estas debilidades no sólo tienen que ver con escasez de equipo y personal idóneo, sino también con la falta de una estabilidad del personal en estas funciones, que suele cambiar en su mayoría, con los cambios en las administraciones gubernamentales cada cuatro o cinco años.

36. Un componente extraordinario del déficit de trabajo decente en Centroamérica y República Dominicana se refiere a la magnitud del trabajo infantil que prevalece en los países y que constituye una afrenta contra los derechos de los niños y niñas y que reproduce intergeneracionalmente las condiciones de pobreza de los hogares.

37. El déficit de trabajo decente entre la fuerza laboral madura, la insuficiencia de las políticas públicas (particularmente en educación y capacitación) y la pobreza extendida entre los hogares de la subregión, han empujado al trabajo a cerca de 2.4 millones de niños y niñas menores de 17 años (el 17% de la totalidad en esas edades). Una mayor parte del trabajo infantil se concentra en las actividades agropecuarias y corresponde a trabajadores familiares no remunerados, con la excepción de República Dominicana en que se concentra más en el comercio y los servicios) y una proporción importante es trabajo asalariado (IPEC, véase sección sobre el trabajo infantil en el Informe sobre mercados laborales y trabajo decente, capítulo III).

38. Estimaciones con base a las encuestas de hogares sugieren que una proporción importante de niños y niñas trabajan en situaciones de mayor adversidad y riesgo en términos de trabajo nocturno y de horas diarias. Asimismo, una proporción importante de los niños que trabajan lo hacen por debajo de la edad mínima de admisión en el empleo, con cifras que van desde 30 de cada 100 niños en Panamá, hasta 56 de cada 100 en República Dominicana. En síntesis, aproximadamente 1.67 millones niños y niñas trabajadores en estos países (48,5% de los que trabajan) no asisten a la escuela, con lo cual siguen condenados a vivir bajo el umbral de la pobreza.

39. La erradicación del trabajo infantil, comenzando por sus peores formas, constituye un enorme desafío para las políticas económicas sociales y laborales, considerando sus múltiples causas y su carácter multidimensional. Resulta obvio en este sentido, que el combate a dicho flagelo requiere de esfuerzos integrales que solo pueden concebirse desde la perspectiva de políticas de desarrollo para el corto, mediano y largo plazo.

40. Las sociedades centroamericanas tienen una gran deuda con los pueblos indígenas entre quienes se registra el mayor déficit de trabajo decente. Alrededor del 18% de la población en la región mesoamericana es indígena, aunque con diferencias entre los países: 48% en Guatemala, 13,7% en Belice, 12,8% en Honduras, 7,8% en Panamá, 7,6% en Nicaragua, y 1,7% en El Salvador y 1,7% en Costa Rica (últimas censos disponibles).

41. Aunque no existe información estadística desagregada por etnias en todos los países, el indicador que sintetiza el déficit de trabajo decente se refiere a la extraordinaria extensión de la pobreza, que en el caso de Guatemala afecta a 76 de cada 100 hogares indígenas (Secretaría de Planificación y Programación, Estrategia de Reducción de la Pobreza de Guatemala, 2002). Y ello se debe a múltiples factores que se relacionan con los condicionantes prevalecientes para el ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas (incluido el usufructo real de sus territorios); su precario acceso a los servicios públicos (particularmente educación, salud, saneamiento, etc.), así como a bienes de capital, financiamiento y capacitación; y en general a las oportunidades de empleo de calidad. Todo ello se traduce en una situación de exclusión económica, social y política que los deja en la peor vulnerabilidad.

42. La precariedad de los pueblos indígenas es ampliamente reconocida y en los pasados años han habido signos alentadores de decisión política de los estados de la región por redimir esta deuda social a los pueblos ancestrales. Una muestra de ello se registra con los Acuerdos de Paz suscritos en Guatemala (1990), los cuales asignan la prioridad merecida al desarrollo de los pueblos indígenas y dejan abierta la posibilidad de avanzar en esa dirección.

43. La transversalización de género en las políticas de empleo y trabajo decente debe ser más que una frase porque a nivel de los países es un compromiso avalado por diferentes mecanismos legales, es un principio promovido por la OIT y ratificado por los interlocutores laborales. El crecimiento cuantitativo del empleo de la mujer no ha significado un mejoramiento cualitativo en su calidad como se demuestra en los datos del Capítulo 3. No obstante el mayor nivel relativo en la educación de las mujeres, persisten importantes brechas por prácticas prevalecientes en el mercado de trabajo, por la desigualdad en el usufructo y control de recursos productivos, así como en las oportunidades de acceso a los empleos mejor remunerados y a la formación profesional. En cuanto a la demanda del mercado de trabajo, la segregación de género por ocupación representa un elemento de rigidez y una fuente persistente de desigualdad. Igualmente importante es el nexo entre el trabajo no retribuido de las mujeres del tipo: reproductivo doméstico, comunitario, familiar no remunerado y el trabajo retribuido; los costos de los trueques entre ambos tipos de trabajo recaen principalmente sobre las mujeres y se hacen más tangibles en épocas de crisis, como lo demuestra el alto desempleo de las mujeres dominicanas.

44. El nexo entre el trabajo asalariado y el trabajo por cuenta propia, tiene como saldo una fuerza de trabajo mayoritariamente femenina en el sector informal que no encuentra otra opción que trabajar en ocupaciones precarias y de baja calidad. Esta fuerza de trabajo es además un reservorio de oferta de trabajo para el sector formal por la vía de la subcontratación.

45. La promoción y la defensa de los derechos de las mujeres en el mundo del trabajo, están contempladas en los cuatro objetivos estratégicos de la OIT: derechos laborales, promoción del empleo de calidad, protección social y dialogo social. El primer objetivo, tutela los derechos a la igualdad de remuneración por trabajo de igual valor y la no discriminación en el empleo y la ocupación. Singular importancia tienen otros convenios prioritarios para que el objetivo de la no discriminación sea real, tales como la protección a la maternidad (C103 y C183), así como el convenio que tutela los derechos de los trabajadores con responsabilidades familiares (C156). Estos convenios son importantes porque la situación de las mujeres como madres y principales responsables del cuidado

doméstico y familiar sigue siendo una de las principales fuentes de discriminación en el empleo. Con relación al segundo y tercer objetivos, dirigidos a promover un empleo de calidad para hombres y mujeres y la protección social, es importante resaltar que la mejora de la calidad del empleo debe considerar por lo menos la promoción de los mecanismos necesarios para garantizar la equidad de género en las remuneraciones, las prestaciones no salariales, la regularidad y estabilidad en el empleo, la protección social, la salud ocupacional y el avance hacia una formación profesional que no fortalezca la segmentación ocupacional y los estereotipos de género.

46. De particular relevancia para avanzar hacia la erradicación de la discriminación por género es el objetivo estratégico cuatro para la promoción del diálogo social. En esta dirección es necesario promover la representación de las mujeres en las estructuras y procesos de diálogo social para que los temas referentes a los derechos de la mujer trabajadora se transformen en parte sustantiva y permanente de las agendas, lo que pasa por un fortalecimiento de las capacidades de los actores laborales para que puedan tanto reconocer las inequidades y brechas por razones de género en las relaciones laborales, y a su vez que sean capaces de proponer acciones remediales para avanzar en la superación de las mismas.

47. Los países centroamericanos y República Dominicana han registrado importantes avances en materia de diálogo social aún cuando se admite la existencia de déficit en realidades particulares. Estos avances obedecen a diversos factores relacionados con: a) el reconocimiento creciente de la legitimidad y capacidad de interlocución de las organizaciones de empleadores y trabajadores, como componente fundamental de la institucionalidad democrática de los países; b) a la conciencia generalizada de que el diálogo social es una condición importante para la certidumbre económica y la estabilidad social; y c) a los esfuerzos gubernamentales hacia una mayor transparencia en la gestión pública; lo cual propicia crecientes niveles de confianza entre los interlocutores sociales.

48. Partiendo del reconocimiento conjunto de la importancia del diálogo social para el consenso de políticas y el fortalecimiento de las condiciones de gobernabilidad, los principales desafíos en la materia tienen que ver con: a) la necesidad de fortalecer crecientemente las organizaciones de empleadores y trabajadores, eliminando todas las cortapisas al ejercicio de la libertad sindical; b) la consolidación de instancias de coordinación y diálogo a lo interno de las organizaciones de empleadores y trabajadores en cada país; c) la creación y fortalecimiento con el consenso de todos los concernidos, de instancias tripartitas en cada país al estilo de los Consejos Superiores de Trabajo o Consejos Económicos y Sociales existentes, o en proyecto y; d) la creación de una instancia subregional de diálogo que integre a las organizaciones de empleadores y de trabajadores, con la Conferencia de Ministros de Centroamérica y República Dominicana.

4. Marco para un planteamiento integrado de políticas de fomento del empleo de calidad

Las propuestas de políticas para el fomento del empleo y el trabajo decente tienen como referencia diversos compromisos derivados de convenios internacionales, así como

declaraciones de cumbres presidenciales y ministeriales, y de foros especializados en el marco del sistema de las naciones unidas y de los propios interlocutores sociales de los países. Aunque son múltiples las referencias, a continuación se comentan algunas de ellas por su trascendencia en la orientación y énfasis de las políticas que se proponen.

La Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Social (Copenhague, 1995) sigue siendo un referente importante para un planteamiento de políticas de este tipo, por el análisis exhaustivo de los problemas del desarrollo de los países y el contenido y detalle de los compromisos y acciones planteadas por los Jefes de Estado del mundo en aquella oportunidad. Dicha cumbre, preocupada por *"...resolver graves problemas sociales, especialmente la pobreza, el desempleo y la marginación social que afectan a todos los países..."* reiteró como uno de sus compromisos *"...promover el objetivo del pleno empleo como prioridad básica de nuestras políticas económicas y sociales y a preparar a todas las mujeres y hombres para conseguir medios de vida seguros y sostenibles mediante el trabajo y el empleo productivo libremente elegidos..."*.

Y además, reiteraba que *"...con ese fin, en el plano nacional daremos a la creación de empleo, la reducción del desempleo y la promoción del empleo apropiada y suficientemente remunerado, un lugar central en las estrategias y políticas de los gobiernos con pleno respeto a los derechos de los trabajadores, y con participación de los empleadores, los trabajadores y sus respectivas organizaciones, prestando especial atención a los problemas del desempleo y subempleo estructural y a largo plazo de los jóvenes, las mujeres, las personas con discapacidad y los grupos de individuos en cualquier otra situación desfavorecida..."*.

Por su parte, en la Cumbre del Milenio (Nueva York, setiembre, 2002), los presidentes reiteraban que *"...la tarea fundamental a la que nos enfrentamos hoy es conseguir que la mundialización se convierta en una fuerza positiva para todos los habitantes del mundo, ya que si bien ofrece grandes posibilidades, en la actualidad sus beneficios se distribuyen de forma muy desigual al igual que sus costos..."*.

En este marco los líderes mundiales se plantearon un conjunto de metas para el año 2015, todas vinculadas al desarrollo social y muchas relacionadas con las condiciones de trabajo decente. La meta más significativa tiene que ver con el compromiso de reducir a la mitad, la pobreza extrema en los países, que se asocia con otras metas establecidas, como las que se refieren a la universalización de la educación primaria en favor de todos los niños y niñas, desarrollo de la potencialidad de los jóvenes, fomento de la equidad de género, etc. Sin embargo, no hay duda de que la viabilidad de las metas de reducción de la pobreza y demás, depende fundamentalmente de la posibilidad de lograr trabajo decente para las mayorías.

Por otro lado, el informe de la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización, creada por la OIT, reiteró la preocupación de los países pobres por impulsar un proceso de globalización justo e incluyente, con una distribución equitativa de los beneficios del comercio y del progreso económico y social en favor de los países y grupos sociales más desfavorecidos. Así, en alguno de los puntos del informe se señala que *"...el actual proceso de globalización está produciendo resultados desiguales entre los países y dentro de ellos. Se está creando riqueza, pero son demasiados los países y las personas que no participan de los beneficios y a los que apenas se tiene en cuenta, o se ignora totalmente, a la hora de configurar el proceso. Para una gran mayoría de mujeres y hombres, la globalización no ha sido capaz de*



satisfacer sus aspiraciones sencillas y legítimas de lograr un trabajo decente y un futuro mejor para sus hijos. Muchos de ellos viven en el limbo de la economía informal, sin derechos reconocidos y en países pobres que subsisten de forma precaria y al margen de la economía global..."

Todavía en el ámbito mundial, la Declaración de OIT sobre los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo de 1998 reitera la prioridad que tiene para la comunidad internacional de naciones el cumplimiento de normativas laborales que son componentes básicos de los derechos humanos, que los Estados están comprometidos a cumplir, aún sin haber ratificado los convenios correspondientes, por la sola pertenencia y adhesión a la Constitución de OIT. Y corresponden a principios que dan contenido a la agenda mundial de OIT por el trabajo decente y que se refieren a la libertad sindical y de negociación colectiva, a la erradicación del trabajo infantil y del trabajo forzoso u obligatorio y la eliminación de la discriminación en el empleo y la ocupación.

En el ámbito regional se han dado diversas cumbres presidenciales y foros ministeriales, que han señalado contextos importantes para el presente planteamiento de políticas. Por ejemplo, la insuficiencia de las políticas económicas para la creación de empleos se resalta en la Declaración de Salvador de la XIII Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo de la Organización de Estados Americanos, cuando se plantea que "...las políticas implementadas por nuestros países ante el proceso de globalización en ocasiones no logran mantener o reactivar el crecimiento económico y, en consecuencia, se reducen las oportunidades de trabajo..." y que..."las políticas sociales y de empleo deberían tener prioridad en la agenda política y económica..."

Más próximo a Centroamérica se subraya el Acuerdo de Santo Domingo para adoptar una agenda laboral subregional tripartita, que expresa la decisión de los ministros de trabajo y los interlocutores empresariales y sindicales de Centroamérica y República Dominicana por avanzar en la definición de políticas para el fomento del empleo de calidad y trabajo decente, con una visión subregional y un amplio consenso.

Finalmente se deben resaltar los esfuerzos y experiencias de los países del área en la definición de políticas nacionales de empleo y trabajo decente, las más recientes de ellas en Costa Rica y Nicaragua, que cuentan con la virtud adicional de integrar un alto grado de consenso de las organizaciones de empleadores y trabajadores.

Todos estos antecedentes son referentes fundamentales y se han integrado al presente planteamiento de propuestas, que reflejan, además, posiciones, puntos de vista y sugerencias recibidas en el proceso de consultas realizado durante la preparación del foro de empleo.

5. Propuestas de políticas para el fomento del empleo y el trabajo decente

Las políticas para el fomento del empleo de calidad y el trabajo decente, vistas desde una perspectiva subregional, deben plantearse como **objetivo de largo alcance, avanzar hacia una nueva situación de progreso socioeconómico y laboral en que las mujeres y hombres de Centroamérica y República Dominicana acceden en su mayoría a un trabajo productivo, libremente elegido y ejercido en condiciones de seguridad, equidad y dignidad humana.**

Dicho objetivo aparece explícito en los diversos marcos constitucionales y legales de los países, y en los planes y programas de desarrollo, así como en las estrategias de reducción de la pobreza y documentos de políticas de empleo donde se han formulado. El objetivo se corresponde también –al igual que el planteamiento desarrollado adelante– con el marco normativo internacional, particularmente el convenio 122 sobre la política de empleo y otros convenios prioritarios relacionados con las áreas de políticas tratadas y con la agenda por el trabajo decente que se impulsa a nivel mundial.

El logro de este objetivo estratégico requiere pensar en políticas integrales que trasciendan el corto plazo, teniendo en cuenta la cadena deficitaria que explica el equilibrio de pobreza que ha dinamizado las economías y sociedades del área y que determinan las carencias del desarrollo y las brechas de trabajo decente.

Y a riesgo de ser repetitivo conviene subrayar la complejidad y lógica de esa cadena de realidades, causas y consecuencias, que parte de esa falsa competitividad basada en el uso extensivo de recursos naturales y fuerza de trabajo poco calificada, de baja productividad y barata, que ha ejercido escasa presión para la modernización de las economías y los Estados Nacionales y sobre la eficiencia y equidad de los sistemas tributarios. Así, la debilidad fiscal se ha traducido en una reducida capacidad de ahorro e inversión (pública y privada) y consecuentemente en una baja calidad de la infraestructura y de los recursos humanos; y en el largo plazo, en una escasa productividad, una falsa competitividad y un crecimiento insuficiente. La consecuencia no puede ser otra que un mercado laboral atrasado, con alta informalidad y precariedad, y una explosiva subutilización laboral y en general un déficit extraordinario de trabajo decente, que nuevamente retroalimenta esa falsa competitividad a la que se ha aludido.

Entendiendo la complejidad del problema, varias cuestiones emergen con claridad. En primer lugar, resulta bastante obvio que las políticas macroeconómicas y microeconómicas con los énfasis conocidos no solamente no conllevarán a romper ese círculo vicioso, sino más bien lo fortalecerá. Si bien se reconoce que el logro de una estabilidad de precios y una racionalidad fiscal bien entendida, constituyen condiciones necesarias para potenciar una competitividad genuina y fomentar la inversión y el empleo, ello no constituye una condición suficiente. En el mismo sentido, políticas microeconómicas que desarticulan el marco institucional a nivel sectorial y debilitan las iniciativas y programas promotores de la productividad y competitividad de las empresas, tampoco ayudan a romper ese equilibrio ineficiente.

Reconociendo los éxitos relativos de la política macroeconómica en cuanto a la estabilización de las economías, **se requiere un nuevo énfasis en su orientación que incorpore la creación de empleos de calidad como objetivo de igual prioridad al control de la inflación.** Se requiere igualmente de un enfoque de políticas integrales, macroeconómicas, microeconómicas, mesoeconómicas, sociales y laborales que permitan avanzar coherentemente hacia los objetivos señalados.

El logro de mejores condiciones de trabajo decente para las mayorías depende al menos de tres factores fundamentales. Primero, de la dinámica de crecimiento de la economía (demanda agregada), es decir de la velocidad y distribución del crecimiento del producto (PIB), en que la situación deseable sería superar la frágil e inestable dinámica observada en los países y lograr un alto y sostenido crecimiento, con capacidad de integrar e impactar al



conjunto de la economía, en especial las actividades, segmentos de empresas y regiones más rezagadas.

Un segundo determinante del fomento del trabajo decente para las mayorías se refiere a las condiciones de empleabilidad de la fuerza de trabajo, reflejada en su nivel educativo y competencias. Lo ideal aquí sería contar con una población y específicamente con una fuerza laboral con altos niveles de educación formal, con capacidades para formarse continuamente; y a la vez, disponer de un sistema educativo y un sistema de capacitación o formación profesional que asegure oportunidades para las mayorías, especialmente en favor de los grupos socioeconómicos más excluidos.

El tercer elemento que condiciona el fomento del empleo y el trabajo decente se refiere a la eficiencia, transparencia y equidad del marco institucional y legal que regula el mercado laboral y en general el proceso productivo. La situación deseable en este ámbito es contar con reglas del juego claras y estables a la inversión, transparencia en la gestión pública y eficiencia en la administración del trabajo, basado en el cumplimiento de la normativa laboral y social, los principios de igualdad de oportunidades y la institucionalidad democrática. Desde esta dimensión se debe propiciar un proceso permanente de diálogo social que asegure las condiciones básicas de certidumbre a la inversión, eficiencia productiva, justicia y equidad que demanda el desarrollo.

Atendiendo el carácter estructural del problema ocupacional, las políticas para el fomento del empleo y el trabajo decente **se deben concebir en el marco de las estrategias o programas nacionales de desarrollo; así como dentro de las estrategias de reducción de la pobreza** donde existan. Ello es así, pues en el contexto de estos instrumentos de programación del desarrollo de largo plazo es donde se plantea una preocupación primaria por las variables reales de la economía que definen la dinámica del mercado laboral.

Por esta razón, un requisito fundamental para la viabilidad de las políticas reiterados por todos los interlocutores sociales de la Subregión, es la necesidad de construir y **consensuar una visión del país a que se aspira en el largo plazo**⁸. Se trata de confirmar la aspiración de una economía y una sociedad competitiva, eficiente, equitativa y democrática, que maximice las oportunidades de progreso para las mayorías.

Se aspira a construir una economía en expansión y más integrada, basada en empresas sólidas, genuinamente competitivas y socialmente responsables; una economía que motivada por la necesidad de fortalecer su competitividad, favorezca la creación de empleos de calidad, base de una productividad creciente, capaz de mejorar beneficios y remuneraciones.

Se trata de consolidar un Estado moderno, eficiente y solidario, capaz de orientar y liderar procesos hacia equilibrios de mayor nivel, que asegure reglas del juego transparentes y estables a la inversión, con seguridad jurídica y ciudadana, que propicie eficiencia y transparencia en la gestión de los servicios públicos y que sea garante de los principios de democracia, justicia y equidad establecidos en los marcos constitucionales de las repúblicas.

⁸ Este énfasis ha sido reiterado por los interlocutores empresariales y sindicales de casi todos los países y aparece claramente planteado en el documento de *"Políticas para el Fomento del Empleo y el Trabajo Decente en Nicaragua"*. Ministerio del Trabajo, marzo de 2005.

Obviamente, que avanzar hacia esa imagen objetivo de largo aliento, requiere de **políticas de Estado** que trasciendan un período gubernamental y que por tanto comprometa el consenso de los diversos interlocutores políticos y sociales. Ello también constituye un requisito "*sine qua non*" para el logro de los objetivos de las políticas.

Teniendo en cuenta los ámbitos de las políticas (demanda, oferta y marco institucional y legal), se requiere una simultaneidad en la aplicación de las políticas macroeconómicas, micro y mesoeconómicas, sociales y laborales que atiendan los distintos horizontes de maduración en términos de corto, mediano y largo plazo.

No obstante, se debe reconocer que por las restricciones de recursos de los países, no resulta viable romper la cadena de ese equilibrio ineficiente por varios eslabones a la vez, habría que concentrar esfuerzos en algunos de ellos para propiciar cambios cualitativos y avances que presionen sobre otros eslabones generadores de nuevos cambios. Pareciera claro que uno de estos eslabones es el que se relaciona con la baja calidad de la infraestructura y de los recursos humanos. En los párrafos que siguen se sintetiza un conjunto de orientaciones de políticas que se derivan del presente análisis, cuya descripción más detallada se presenta en los siguientes capítulos de este informe.

5.1. LAS POLÍTICAS MACROECONÓMICAS. CONTEXTO Y PROPUESTAS

Situar el objetivo de creación de empleos de calidad en el centro de la política macroeconómica plantea la necesidad de un cambio en el énfasis que se tiene actualmente, para ir más allá del logro de la estabilidad de los precios, lo cual se debe entender no como un fin en sí mismo, sino como un medio para alcanzar las condiciones de inversión, crecimiento equitativo y trabajo decente ya citados.

Se admite como un "objetivo intermedio" fundamental, el logro de la estabilidad de los precios en la economía, lo cual se debe buscar propiciando el equilibrio necesario y justo en el uso y retribución de los factores productivos, operando con las políticas monetarias, financieras y fiscales. Ello presupone que el objetivo intermedio del control de la inflación no debe darse a costa de la creación de empleo y la satisfacción de las necesidades básicas de la gente. Entendiendo esto, **la política macroeconómica debe enfatizar de manera simultánea y como un objetivo de igual jerarquía, en mantener la estabilidad de precios y defender el nivel de actividad económica y creación de empleos de calidad.**

Entendiendo la estrecha relación entre las dimensiones monetarias, financieras y fiscales de la economía, el logro de los objetivos de empleo y trabajo decente demanda que el empleo y los salarios no se sigan considerando como variables de ajuste para facilitar la estabilidad y el funcionamiento del mercado. Al contrario, el empleo y el trabajo constituyen fuentes insustituibles de satisfacción de necesidades básicas y de realización y dignificación de las personas; pero también son factores productivos que contribuyen a generar valor agregado, a incrementar la producción, la oferta global y las exportaciones y por esa vía reduce las brechas comerciales externas, potencia los ingresos fiscales y por tanto contribuye a la estabilidad económica (Ministerio del Trabajo de Nicaragua, Políticas para el fomento del empleo y el trabajo decente, 2005).

En esencia, la lógica de las propuestas para la creación de empleos de calidad derivadas de

este informe, supone la concurrencia de políticas integrales que en el ámbito macroeconómico estimulen la demanda agregada, con políticas meso y microeconómicas que potencien simultáneamente la oferta global para reducir desbalances y presiones inflacionarias. Un componente fundamental de esa demanda agregada son las exportaciones y el énfasis que se hace es fomentar las inversiones en actividades exportadoras en los rubros más dinámicos internacionalmente y de mayor valor, que además, potencien la integración de las economías nacionales, así como el aprovechamiento racional y la valorización de los recursos naturales y humanos.

En este sentido, si bien se plantea una alta prioridad sobre la estrategia exportadora y en general en la inversión en transables, por sus impactos benéficos sobre la estabilidad macroeconómica y su sostenibilidad futura, ello no quiere decir que la producción para el mercado interno y los componentes de la demanda agregada relacionados con el consumo tengan una importancia residual.

Al contrario, aquí se subraya que el mercado interno de la comunidad centroamericana y de República Dominicana, compuesto por 47 millones de personas debe ser fortalecido en su capacidad de consumo, pues ello es fuente dinamizadora de la producción, el crecimiento económico y el empleo. Por esta razón en la estrategia de dinamización de la demanda agregada, la simultaneidad y coherencia de los instrumentos de política resulta fundamental.

En materia de política fiscal no cabe duda que se requiere mantener una disciplina en la relación de ingresos y gastos, que asegure la estabilidad económica necesaria, pero sin sacrificar los requerimientos de inversión que demandan los países para mejorar productividad y competitividad. Por ello, al incorporar los objetivos de empleo en la política fiscal se debe asegurar que la misma constituya un instrumento favorable al fomento de la competitividad, la inversión y empleo de calidad, cumpliendo con acciones básicas de eficiencia y equidad. Para ello, se subraya los siguientes criterios y propuestas, cuyos detalles aparecen en el capítulo II del informe.

a) En los esfuerzos por racionalizar el gasto, los gobiernos deberán priorizar crecientemente los gastos de inversión respecto a los gastos corrientes, entendiendo que muchos de estos últimos resultan fundamentales para fortalecer las políticas y programas de desarrollo de capital humano en el ámbito de la educación y salud, por lo cual sus esfuerzos de contención tendrán un límite. En otras palabras, en los esfuerzos por contener los gastos corrientes, se ha de tener en cuenta que existen determinados usos que difícilmente se pueden recortar sin afectar programas sensibles que inciden sobre la calidad del capital humano de los países; o sobre programas específicos de reducción de la pobreza que se atienden de manera focalizada. La principal pauta que se debe tener en cuenta en este sentido, es comprometer los mejores esfuerzos para lograr la mayor eficiencia posible de los programas concernidos, en una programación por resultados que racionalice los recursos presupuestarios, dando estímulos por la calidad y eficiencia del desempeño de los funcionarios involucrados.

b) Los gobiernos deberán maximizar el esfuerzo de inversión, dentro de las posibilidades fiscales y las perspectivas de financiamiento internacional de que puedan disponer. Dicho esfuerzo de inversión debe estar dirigido a programas y proyectos que potencien la productividad, competitividad y empleo de calidad del conjunto de la economía y los diversos segmentos de empresas y unidades productivas, contribuyendo además, a la

integración y cohesión regional y social a lo interno de los países, así como en el ámbito subregional. Un criterio fundamental tiene que ver con el fomento de equidad de género, en atención a los efectos ocupacionales y laborales adversos que ha tenido la reducción de la inversión social sobre las condiciones ocupacionales y sociales de las mujeres.

c) Entendiendo la importancia de asegurar unas finanzas públicas sanas, la evaluación de los proyectos de inversión y la decisión por su ejecución se realizará teniendo en cuenta sus beneficios y costos (económicos y sociales) de largo plazo y no únicamente su impacto sobre el balance fiscal de corto plazo. En otras palabras, y contrario al *sesgo fiscalista* prevaleciente, los proyectos de inversión se deben evaluar y decidir considerando sus efectos sobre los ingresos y gastos del Estado de largo plazo; estimando sus impactos sobre el incremento de la producción (oferta); y en general sobre las condiciones de competitividad de la economía.

Desde esta perspectiva, cualquier proyecto que tenga una tasa de retorno más alta que la tasa de interés que los gobiernos pagan por sus nuevos préstamos, resulta rentable y debe impulsarse, tomando en cuenta las otras consideraciones de prioridad.

d) Considerando que los criterios prevalecientes de evaluación de los proyectos de inversión provienen de las instituciones financieras internacionales y entidades cooperantes, los gobiernos del área deben comprometer sus mejores esfuerzos en bloque o como comunidad de naciones integradas en el SICA, a fin de gestionar con dichas entidades el cambio de criterio propuesto. Se impone llevar adelante esta gestión a la mayor brevedad posible e insistir a la comunidad financiera internacional que dicho cambio se impone inmediatamente, para comenzar a resarcir a los países del área por los costos en competitividad y creciente pobreza que han debido pagar, en virtud de las inversiones dejadas de hacer en favor del desarrollo económico y social.

e) Prevalece un consenso generalizado en el sentido de que la única vía para superar las carencias en las inversiones económicas y sociales que demanda el desarrollo es ampliando los ingresos del Estado, cuya fuente principal son los ingresos tributarios. Como en otros temas, aquí no hay posibilidades de milagros económicos y se debe ser consciente que cada economía o sociedad logrará la competitividad y el bienestar por los cuales esté dispuesta a invertir. Por tanto, resulta inevitable elevar la escuálida carga tributaria que dista bastante de la deseable y necesaria.

f) Los gobiernos e interlocutores sociales tienen la ineludible responsabilidad de impulsar las reformas tributarias que sean necesarias para suplir al Estado de los recursos para cumplir eficientemente sus funciones. Y para guardar consistencia con los criterios de eficiencia económica y equidad social, los sistemas tributarios deben ser lo suficientemente progresivos y directos para que todos los sectores de la sociedad aporten según sus capacidades, sin afectar las condiciones de inversión de las empresas.

g) Entendiendo que en los países del área no existe una cultura generalizada a la tributación responsable, se requiere del Estado un manejo transparente del tema e impulsar las reformas sobre la base de un diálogo abierto y franco, poniendo toda la información sobre la mesa y brindando las explicaciones objetivas sobre los alcances de las diversas opciones o énfasis de dichas reformas en relación con las fuentes directas o indirectas de los impuestos. Se requiere con urgencia arribar a "pactos fiscales" en la mayoría de los países, que recojan el consenso de la mayoría de los interlocutores sociales

y políticos, hacia la solución de los problemas de déficit en los ingresos de los Estados nacionales.

h) Respecto a la política monetaria no se puede plantear una única recomendación, en consideración a la dualidad de sistemas prevalecientes entre las economías panameña y salvadoreña que están dolarizadas y el resto de los países que operan con los sistemas propios de emisión.

i) En el caso de Panamá y El Salvador en que la dolarización presiona sobre la competitividad de las exportaciones, no hay duda que la política económica debe poner énfasis en políticas para potenciar la productividad de todos los factores, como única vía para mejorar competitividad. Ello resulta de mayor relevancia en el caso de El Salvador, en virtud de que la paridad se mantiene por el extraordinario volumen de remesas que entran al país y no por la productividad de los factores productivos internos.

j) En todo caso, para el resto de los países se impone seguir manteniendo una política de emisión monetaria responsable y disciplinada, acorde con las necesidades de las transacciones de la economía, que evite presiones inflacionarias, pero que a su vez no provoque contracciones económicas generadores de desempleo.

k) Por otro lado, se plantea la necesidad de mantener una tasa de cambio real competitiva y estable que permita mantener una cierta competitividad de las exportaciones, aunque se entiende que el verdadero factor de competitividad por el cual deben apostar los países, es por el logro de una productividad total de los factores, con base a los lineamientos que se exponen adelante.

l) El informe subraya al respecto, que si bien en determinadas coyunturas podría ser posible y conveniente recurrir a una devaluación para recuperar niveles de competitividad perdidos como consecuencia de una sobrevaluación de las monedas, ello no debe ser el mecanismo usual y menos la estrategia de construcción de competitividad. Primero, porque la competitividad que se genera no es genuina, pues no se logra mediante un aumento de la productividad sino a través de la desvalorización de los factores productivos locales. Y segundo, porque es una competitividad que se diluye cuando es aplicada por un conjunto de países que compiten entre ellos vendiendo iguales productos y servicios, con lo cual devaluaciones colectivas solo benefician a los terceros compradores de nuestras exportaciones alimentándose por esta vía el deterioro de los términos de intercambio.

m) En este marco de análisis las políticas de empleo concebidas a nivel macro, meso y micro, deben considerar en todos sus planes, programas y proyectos, la superación de las desigualdades de género en el mundo del trabajo, ya que este no es un objetivo que se puede concebir como el resultado de un proceso "natural" de evolución y desarrollo de las sociedades, sino que exige de una inclusión deliberada en las políticas, de forma que permita que las consideraciones de género estén previamente definidas y legitimadas y que por tanto sean trasladables y vinculantes para los programas, planes y proyectos de fomento del empleo. Promover la integración de las mujeres en igualdad de oportunidades contribuye no solo a aumentar su tasa de empleo, sino también a garantizar una mayor inclusión social, aspecto fundamental de toda agenda social democrática. Se trata de que cada miembro de la sociedad pueda desempeñar un papel activo, no sólo por una cuestión ética, sino también de sensatez económica.

5.2. POLÍTICAS MICRO Y MESOECONÓMICAS PARA EL FOMENTO DE LA PRODUCTIVIDAD, COMPETITIVIDAD, INVERSIÓN Y EMPLEO DE CALIDAD

Las iniciativas de carácter micro y mesoeconómico tienen la misma prioridad de las políticas macroeconómicas, ya que persiguen el objetivo de consolidar la estabilidad de la economía, apuntalando su competitividad y potenciando la dinámica de inversión, crecimiento y creación de empleos de calidad. Por tal razón debe haber una estrecha coherencia entre ambas, es decir, no se pueden concebir iniciativas conducentes a debilitar las condiciones de competitividad o desarticular el aparato productivo, pues ello sería irracional y conspiraría con la estabilidad macro de largo plazo.

5.2.1. POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO DE LA INFRAESTRUCTURA ECONÓMICA Y SOCIAL EN APOYO A LA COMPETITIVIDAD Y COHESIÓN REGIONAL Y SOCIAL

a) Los países del área, tomados individualmente y como bloque deberán dar la mayor prioridad a un agresivo programa de inversiones públicas en aquellas infraestructuras prioritarias para potenciar la producción de bienes y servicios tanto para el mercado interno como para la exportación.

b) Se propone como criterios de priorización favorecer crecientemente a programas y proyectos de inversión que:

- Maximicen impactos sobre la creación de empleos de calidad en el corto plazo
- Impulsen el desarrollo de la productividad y competitividad en el mediano y largo plazo.
- Favorezcan la integración y cohesión regional y social a lo interno de los países.
- Propicien la integración y cohesión regional entre los países del Sistema de Integración Centroamericano (SICA).

c) Respecto al primer criterio, se debe tener en cuenta que gran parte de los empleos a generar en el corto plazo a través de las obras de infraestructura, corresponde a empleos temporales, cuyas condiciones apropiadas de remuneración, seguridad social y salud y seguridad en el trabajo se deben asegurar.

d) Un criterio importante en el proceso de evaluación y ejecución de los proyectos es que en la medida de lo posible, estos se **ejecuten con técnicas intensivas en mano de obra**, utilizando recursos, mano de obra y empresas de las regiones y municipios donde se ubican las obras. Por supuesto, la decisión sobre el tipo de tecnología a utilizar dependerá de la envergadura y naturaleza del proyecto y tendrá muy cuenta las condiciones de calidad, eficiencia y oportunidad de las obras. Al respecto, existen experiencias de proyectos pilotos impulsados en Nicaragua y Honduras con asistencia técnica de OIT, que integran entidades nacionales, municipales y las propias comunidades, cuyos resultados positivos se pueden extender en el resto de los países.

e) En el proceso de evaluación y selección de los proyectos se priorizará aquellos que maximicen el impacto sobre la productividad y competitividad de las empresas y de la economía, por lo cual las entidades de planificación y programación de los países deberán establecer los criterios específicos en esa dirección.

f) En este tema, no sólo se trata de potenciar la productividad de las grandes empresas en transables, sino también apuntalar la eficiencia de medianas, pequeñas y microempresas, incluidas unidades productivas de la pequeña economía informal, campesina e indígena; para integrarlas a los circuitos del mercado y potenciar su competitividad futura.

g) Desde esta perspectiva, una alta prioridad deben tener los programas y proyectos de inversión que favorezcan la integración de redes productivas y conglomeradas de negocios, en lo cual se debe incluir no solamente los proyectos de infraestructura correspondientes, sino también todas las iniciativas y programas a nivel micro, de ramas y regiones que desarrollen las capacidades gerenciales y técnicas en los procesos productivos de las empresas. Una política de promoción del empleo basada en nuevas inversiones y en encadenamientos productivos supone, asimismo, un análisis del impacto y las acciones necesarias para evitar una profundización de la discriminación por género en los diferentes eslabones de la cadena productiva y de comercialización en los que participan las mujeres.

h) Las entidades de planificación y programación deben realizar un esfuerzo por identificar y priorizar aquellos programas y proyectos de inversión que impulsen la integración y cohesión regional, económica y social a lo interno de los países. Se trata de proyectos estratégicos para articular zonas de alto potencial productivo (de bienes y servicios) con los principales centros de consumo y puntos de distribución (mercado interno y exportación). Se enfatiza la noción de zonas de alto potencial productivo para priorizar áreas donde se originan productos de mayor valor agregado de origen agropecuario, agroindustrial o áreas de potencial turístico, que requieren principalmente de caminos, carreteras, puentes, puertos, proyectos de irrigación, centro de acopios y otras infraestructuras prioritarias.

j) Una consideración especial debe tener la evaluación y priorización de proyectos habitacionales, particularmente de construcción de viviendas de "interés popular" para grupos poblacionales de ingresos medios y bajos. Ello tiene múltiples efectos favorables, no solo sobre las condiciones de salubridad y el bienestar de las familias que regularmente no acceden a una vivienda digna, sino sobre el costo de la canasta básica familiar que los trabajadores deben sufragar con sus salarios e ingresos. Por supuesto, que ello requiere desarrollar programas de créditos hipotecarios al alcance de los trabajadores del campo y la ciudad, con tasas de interés competitivas, lo cual supone nuevamente una mayor diversificación y eficiencia del sistema financiero.

k) En ese proceso de priorización de iniciativas para favorecer la integración regional y social se debe tener muy en cuenta las necesidades y derechos de los pueblos indígenas, conforme el marco constitucional y legal vigente en cada país y la normativa internacional, particularmente el convenio 169 de la OIT. Los programas y proyectos de inversión y desarrollo que incidan sobre los territorios y pueblos indígenas deben ser consultados con sus líderes para asegurar su plena participación en todo el proceso y que los mismos no sean rechazados por falta de sensibilización o información sobre sus impactos favorables, costos y beneficios. Las iniciativas en este sentido también deben ser integrales y responder no sólo a sus necesidades fundamentales, sino además ser coherentes con la idiosincrasia y cultura de los pueblos indígenas para aprovechar y desarrollar sus potencialidades con relación a sus conocimientos ancestrales, oferta de productos y servicios especiales, posibilidades de turismo ecológico, etc.

l) En la región mesoamericana prevalecen brechas severas de desarrollo entre las costas (particularmente caribe) y los principales centros urbanos del pacífico o más ampliamente entre la ciudad y el campo, los cuales podrían ampliarse en el contexto de la apertura y los acuerdos del libre comercio, con sus consecuencias de mayor desarticulación económica y exclusión social. Ello demanda estrategias y políticas integrales, que en otras latitudes, ha implicado la asignación de recursos especiales de los países o regiones más desarrolladas a las más atrasadas. En este sentido, se requiere constituir fondos estructurales y de cohesión social que conlleve al traslado solidario de recursos desde los países más desarrollados o desde la cooperación internacional, para acelerar la reconversión productiva, la calificación de la fuerza de trabajo y la incorporación al desarrollo de las mujeres, los campesinos, los indígenas y los jóvenes en edad de trabajar, así como para el saneamiento y protección ambiental y la participación ciudadana.

m) Desde la misma perspectiva de la **integración y cohesión regional**, los programas y proyectos a priorizar deben propiciar una integración creciente de las economías y sociedades, facilitando el transporte de productos y gente entre los países, aprovechando al máximo las potencialidades y ventajas competitivas de las diversas regiones de Mesoamérica e integrando a los beneficios del comercio y del crecimiento a las áreas y zonas más rezagadas. Igualmente, los proyectos deben responder a la prioridad de la defensa del medio ambiente y a minimizar los impactos negativos de los desastres naturales.

n) Entendiendo que la lista de proyectos que ha circulado en el marco del Plan Puebla-Panamá y a nivel de distintas agencias de cooperación y financiamiento resulta muy amplia, la comunidad de países del SICA deberían dar la mayor prioridad a los programas y proyectos de inversión que permitan avanzar al máximo hacia los objetivos señalados. Algunos de estos perfiles de proyectos corresponden a:

- Corredor del Pacífico (Puebla-Panamá).
- Corredor del Atlántico.
- Ramales y conexiones regionales complementarias, con prioridad de los ramales que conectan zonas del Atlántico de alta pobreza con los principales centros urbanos y mercados del Pacífico.
- Interconexión eléctrica subregional a partir de un fuerte esfuerzo de inversión en hidroeléctricas en cada país.
- Desarrollo portuario identificando proyectos estratégicos que podrían brindar servicios a la exportación desde algún país (o algunos países) en condiciones de mayor competitividad.
- Reforestación programada con énfasis en regiones y zonas más vulnerables o desastres naturales.
- Proyectos de desarrollo turístico, con una programación subregional que potencie y aproveche las ventajas competitivas de cada país
- Proyectos de desarrollo de conglomerados con base en las ventajas productivas de cada país.

o) En el marco del SICA, los gobiernos del área en bloque deben elaborar un plan de acción para completar el diseño de los proyectos, definiendo las prioridades del caso y gestionar su financiamiento con las entidades financieras y cooperantes internacionales. En este proceso de priorización y gestión se debe asegurar que los beneficios se distribuyan de manera equitativa entre los diversos países.

5.2.2. MAXIMIZAR LA INVERSIÓN EN EDUCACIÓN Y CAPACITACIÓN

a) Entendiendo que los países nunca lograrán mejorar sustancialmente su productividad y competitividad y de que en el largo plazo no será viable reducir significativamente la pobreza si no se mejoran las condiciones y niveles de educación de los jóvenes, los países del área deberán maximizar la inversión en educación, con relación a los presupuestos gubernamentales y al PIB.

b) Si bien se reconoce que hay una alta prioridad –y compromisos internacionales– por universalizar la educación primaria (6 años), los países deben avanzar, conforme sus posibilidades, hacia la obligatoriedad y hasta donde sea factible, la gratuidad de la enseñanza secundaria.

c) La ampliación de la inversión en educación en favor de niños, niñas y adolescentes debe estar dirigida, por un lado, a ampliar y mejorar la dotación de infraestructura educativa en los países, favoreciendo áreas de alta concentración de población, así como municipios y comunidades afectados por problemas de pobreza.

d) Los gobiernos deben comprometer esfuerzos para ampliar los programas de becas y crédito educativo en favor de estudiantes con talento y cuyos hogares no puedan sufragar los gastos privados en educación. Además, se deben establecer los mecanismos necesarios para asegurar la gratuidad efectiva de la educación básica, con énfasis entre las comunidades y grupos más pobres de los países.

e) Los gobiernos deben impulsar las reformas necesarias en los sistemas educativos a fin de mejorar la calidad de la educación en los distintos niveles, actualizándola respecto a los avances de los procesos tecnológicos y del mercado laboral; y teniendo muy en cuenta sus fundamentos humanísticos, culturales y científicos. En todo caso, sus contenidos se deberán actualizar con relación a las nuevas competencias y conocimientos que demanda el mundo en la era de la globalización y que se refieren por ejemplo a la prioridad que tiene el conocimiento de idiomas y las herramientas de la computación para acceder a las modernas tecnologías de información y de comunicación. Al respecto los gobiernos deben modernizar los centros educativos con estas herramientas, con un carácter masivo conforme las posibilidades presupuestarias.

f) Finalmente, forma parte integral de estas recomendaciones de política, las propuestas que se hacen en la siguiente sección de esta síntesis y que se relacionan con la vinculación entre el sistema formal de educación y la formación profesional.

5.2.3. INVERSIÓN EN INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO TECNOLÓGICO

a) Los gobiernos deben avanzar en la elaboración de un plan integral de investigación aplicada para el desarrollo y transferencia de tecnología, que considere las prioridades en materia de fortalecimiento de la productividad, competitividad, inversión y empleo de los países.

b) Dicho plan debe integrar y orientar el quehacer de los centros de investigación existentes a nivel de entidades públicas y privadas, dándoles coherencia y estableciendo estímulos de financiamiento para impulsar los proyectos que más convengan a las necesidades y prioridades señaladas.

c) Dentro de las prioridades de los programas de investigación para el desarrollo tecnológico deberán estar aquellos que mejoren la calidad y productividad de la producción

agropecuaria y agroindustrial y viabilicen el desarrollo de encadenamientos entre actividades agropecuarias, industriales de comercio y servicios. Igualmente las que favorezcan el mejoramiento de la calidad de pequeñas y medianas empresas, como abastecedores locales a grandes empresas de exportación o de producción para el mercado doméstico.

5.2.4. FINANCIAMIENTO A LA INVERSIÓN

a) Los gobiernos de los países deberán dar la mayor prioridad a una política para mejorar la eficiencia de los sistemas financieros que conduzca a una disminución del margen de intermediación a fin de estimular crecientemente el ahorro y la inversión.

b) Dentro de este espíritu, se impulsarán iniciativas que reduzcan el riesgo a la inversión de las empresas, en particular con la creación de fondos de garantía, especialmente en favor de las medianas, pequeñas y microempresas.

c) Los gobiernos se deben comprometer a fomentar programas especiales de crédito, a través del fortalecimiento de una banca de segundo piso, con recursos de financiamiento a tasas de crédito preferencial y de desarrollo. Los gobiernos buscarán opciones para el financiamiento de estos programas, que podrían provenir por ejemplo de sobretasas de interés cobrables a préstamos de consumo personal de bienes no esenciales. En ello se puede seguir los ejemplos y experiencias de países con sistemas financieros más desarrollados como Panamá.

d) Los gobiernos favorecerán una mayor competencia, diversificación y modernización de los servicios bancarios y por esa vía promoverán una mayor competitividad en los márgenes de intermediación y particularmente en las tasas de interés para proyectos de inversión de las empresas.

e) Las orientaciones planteadas para fortalecer el sistema tributario son parte fundamental de las propuestas de políticas para el financiamiento de las inversiones. En adición a ello, los países deben explorar la conveniencia de avanzar en un esquema de concesión de obras públicas a la inversión privada, salvaguardando los intereses colectivos de la sociedad. A tal efecto, se debe avanzar en una evaluación objetiva de los perfiles de proyectos que se podrían impulsar en concesión privada, estableciendo las regulaciones en términos de eficiencia de los servicios, plazos y tarifas que deberán pagar sus usuarios, lo cual debe ser consistente con los objetivos de competitividad que se ha trazado el país y los intereses de la ciudadanía. En este tema, se deben considerar las experiencias exitosas de otros países que como Panamá ya han incursionado en esta tendencia.

5.2.5. FOMENTO AGRÍCOLA Y EMPLEO RURAL

Entendiendo que el citado instrumental de políticas tiene una incidencia clara sobre las condiciones de producción y empleo en el ámbito rural y agrícola, se requiere concebir una estrategia e intervenciones específicas con miras a desarrollar las potencialidades de estos ámbitos. A continuación se plantean algunas orientaciones centrales, que son desarrolladas en detalle en el capítulo V de este informe⁹.

⁹ Carlos Pomareda: *Situación del Empleo y Propuestas para lograr empleo de calidad en la agricultura y otras actividades en el medio rural*.

a) La alta prioridad que tiene al ámbito rural y agrícola en la agenda del desarrollo de los países del área deriva, por un lado, de que las actividades agropecuarias ocupan todavía a un cuarto del total de la fuerza laboral de la subregión, siendo mucho más importante en algunos países como Guatemala, Honduras y Nicaragua, donde representa alrededor de un tercio de la ocupación total. Por otro lado, las actividades agropecuarias quedan muy expuestas y vulnerables frente a los procesos de apertura económica y particularmente frente a los acuerdos de libre comercio. A su vez, en el medio rural se ocupa el 40% de los trabajadores de la subregión y por el rezago económico y social que le caracteriza, allí se concentra la mayor cantidad de los pobres de Centroamérica y República Dominicana, por lo cual la trascendencia política y social de este contexto es clara. Aquí se concentra, además, la mayoría de las poblaciones indígenas del área, cuyas condiciones y déficit en materia de trabajo decente son conocidos.

b) Las propuestas de políticas que se derivan de este informe subrayan la necesidad de fortalecer el entorno del ámbito rural y agrícola para mejorar las condiciones de productividad y competitividad y avanzar en la diversificación del proceso productivo agropecuario y en general de la estructura productiva del ámbito rural.

c) Ello presupone reorganizar y fortalecer la institucionalidad sectorial (ministerios de agricultura, institutos de investigación y desarrollo tecnológico, entidades financieras sectoriales, institutos de seguro agropecuario, etc.) y orientar los diversos instrumentos de política (crédito, asistencia técnica, capacitación, comercialización, organización y asociatividad, etc.) en favor de los objetivos señalados.

d) Una orientación estratégica de los instrumentos hacia el sector debe ser dirigir y consolidar los programas para el desarrollo de conglomerados de empresas, que potencien encadenamientos "hacia delante y hacia atrás" para propiciar un proceso creciente de transformación de los productos agrícolas y maximización del valor agregado. En este proceso, los países deben seleccionar y concentrar esfuerzos en aquellos rubros y actividades del ámbito rural y agrícola en que actualmente se cuenta con mayores ventajas competitivas y que están claramente identificadas en sus planes o programas de desarrollo.

e) En la línea de la diversificación productiva, los países deben avanzar en la identificación de actividades no agrícolas con potencialidad en el medio rural y dirigir el instrumental de políticas disponibles para el fomento de dichas actividades. Los países del área han registrado experiencias en este sentido, como lo demuestra, por ejemplo, la expansión del turismo ecológico en Costa Rica o República Dominicana; las potencialidades de la agroindustria en Nicaragua y la producción artesanal de tejidos en el medio rural de Guatemala. Estas son experiencias que se pueden ampliar con una política de fomento muy dirigida a estos fines.

f) Conforme avanza la dotación de infraestructura y servicios básicos en las áreas rurales, mayor es la potencialidad de incrementar las demandas que se originan fuera del sector rural como son el turismo y toda la gama de servicios ligados al mismo. Es importante revisar y ampliar las políticas de capacitación y habilitación laboral que se desarrollan en las áreas rurales, para hacerlas más inclusivas de forma tal que se desarrollen las capacidades para nuevos emprendimientos en los sectores vinculados al turismo, la recreación, la protección del medio ambiente y los servicios educativos, de salud, financieros, etc. Considerando que existe una fuerte presencia de mujeres en las actividades comerciales y

de servicios, es necesario acercar las metodologías de capacitación y habilitación laboral, los contenidos y la logística de los cursos, a las necesidades y disponibilidades de las mujeres.

g) Teniendo en cuenta la ocupación creciente de las mujeres en las actividades rurales no agrícolas¹⁰, las políticas y programas de apoyo a la mujer rural, deberían brindar una mayor atención a facilitar su acceso al mercado de trabajo asalariado en la agroindustria, el comercio y otros servicios, sin obviar el apoyo a la creación de microempresas manufactureras de productos artesanales de amplia gama. La educación, la capacitación laboral, el mejoramiento de los caminos y de los sistemas de transporte, que permitan un fácil desplazamiento de las mujeres entre sus hogares y sus lugares de trabajo, la creación de guarderías infantiles y la revisión de las políticas laborales y de seguridad social y su adecuada fiscalización, son instrumentos indispensables para fortalecer la capacidad de las mujeres de acceder con mayores ventajas al mercado de trabajo rural no agrícola.

h) Finalmente, otro énfasis importante de las políticas debe ser la defensa del medio ambiente y la protección contra desastres naturales, temas en los cuales el contexto rural y el sector agrícola están muy expuestos. En este tema, se debe priorizar los programas de inversión en reforestación con una perspectiva subregional y nacional, dando prioridad a zonas más vulnerables o expuestas a desastres y que a su vez tengan un potencial de reforestación.

5.2.6. FOMENTO DE LA INVERSIÓN, COMPETITIVIDAD Y EMPLEO DE CALIDAD EN LAS PEQUEÑAS Y MICROEMPRESAS (PYMES)

En las secciones anteriores se ha señalado la necesidad de dirigir los diversos instrumentos de política a atender los requerimientos de apoyo de las actividades y negocios en pequeña escala del ámbito urbano y rural, por su enorme importancia en el empleo u ocupación de la fuerza laboral, considerando que en las actividades no agrícolas en pequeña escala se ocupa el 42% de los trabajadores y trabajadoras del área. Aquí se enfatiza algunas orientaciones de política cuyo detalle se puede ver en el capítulo IV de este informe¹¹.

a) Un primer planteamiento relevante es la necesidad de diferenciar entre las actividades en pequeña escala, aquellas que muestran alguna capacidad de acumulación y crecimiento, y tienen por tanto, alguna oportunidad en el mercado, y las que se desempeñan en condiciones de mera subsistencia.

b) El presente informe plantea la necesidad de dirigir el instrumental de políticas para propiciar un entorno favorable a las PYME's con potencialidad de expansión, con miras a fortalecer su productividad, competitividad su formalización creciente y creación de empleos de calidad. Nuevamente se trata del contexto de políticas meso y microeconómicas referidas al crédito, capacitación, asistencia técnica, comercialización, organización y asociatividad, entre otras.

c) Se subraya la necesidad de fortalecer la institucionalidad de apoyo a la microempresa, particularmente las unidades especializadas en los ministerios de economía y comercio. Aquí se debe fortalecer la capacidad para identificar las potencialidades de las

¹⁰ CEPAL: *Empleo e ingresos rurales no agrícolas en América Latina*. División de Desarrollo Productivo y Empresarial, Unidad de Desarrollo Agrícola. Chile, abril de 2004.

¹¹ Jorge Price: *Políticas de fomento de las micro y pequeñas empresas en Centroamérica y República Dominicana*.

PYME's en el marco del fomento de conglomerados y los requerimientos de organización empresarial y de otro tipo para articularse como abastecedores de las medianas y grandes empresas.

d) Por otro lado, en el caso de las pequeñas unidades productivas con escasa viabilidad y que se desempeñan en condiciones de subsistencia, se requieren de políticas y programas que puedan mejorar sus condiciones de trabajo, con otras intervenciones más de tipo asistencial.

e) Desde la perspectiva de la equidad entre los géneros, una tarea pendiente es la sensibilización de las instituciones crediticias, con el objetivo de facilitar el acceso de las mujeres al crédito a través de la creación de fondos de garantía especiales y reducción de requerimientos para mujeres empresarias, de modo que sirvan como capital semilla que les abra las puertas a préstamos bancarios regulares. Las mujeres son excelentes pagadoras, como se desprende de varios estudios hechos en la región sobre la tasa de retorno de los créditos otorgados. Por tanto, se debe promover la creación de fondos estructurales para que incorporen el desarrollo de formación empresarial y la transferencia de tecnología en un marco de promoción de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres; impulsar la asociación de microempresas para acceder a la seguridad social reduciendo su costo operativo; e igualmente es necesario impulsar la asociatividad de las trabajadoras por cuenta propia para acceder a la seguridad social y a los sistemas de pensiones.

5.3. Políticas de mercado laboral y fomento del trabajo decente

Las iniciativas que se describen a continuación se pueden considerar en su mayor parte instrumentos de políticas micro y mesoeconómicas, ya que aunque gran parte de ellas fomentan el empleo de calidad y el trabajo digno, las mismas propician una mayor transparencia, eficiencia y equidad del mercado laboral y constituyen a su vez, estímulos a la productividad y competitividad de las empresas y la economía en su conjunto.

5.3.1. MODERNIZACIÓN, INTEGRACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS DE EMPLEO

El objetivo de la política es propiciar una mayor transparencia de los flujos de oferta y demanda de fuerza laboral, ofreciendo a las empresas recursos humanos calificados y asistiendo a los trabajadores en la búsqueda de un trabajo de calidad y apropiado a sus competencias. Se prestará atención especial a los requerimientos ocupacionales de la mujer, así como a grupos prioritarios de población en situación de desventaja, particularmente los discapacitados. Para el cumplimiento de estos objetivos, los **ministerios de trabajo tomarán las siguientes medidas:**

a) Se impulsará la integración operativa de los servicios públicos de empleo de los ministerios de trabajo con las bolsas de trabajo de otras entidades del Estado, como las que operan en las instituciones de formación profesional, universidades y otras entidades públicas.

b) Se avanzará en un proceso creciente de integración entre los servicios públicos de empleo y las agencias privadas de colocación, particularmente las no lucrativas. Como parte de esta línea, se estimulará la creación de bolsas de trabajo entre las organizaciones empresariales y sindicales, brindándole el apoyo técnico necesario.

c) Los ministerios de trabajo impulsarán la ratificación del convenio 181 sobre las agencias privadas de colocación (1997) y propiciará, donde fuere necesario, los ajustes requeridos en la legislación nacional para asegurar una estrecha relación de colaboración entre servicios públicos y privados de empleo, conforme al espíritu del nuevo convenio.

d) Se avanzará en la descentralización de los servicios públicos de empleo en el ámbito departamental (provincial) y municipal, comenzando con la creación y/o fortalecimiento de los servicios de empleo dentro de las oficinas regionales de los ministerios de trabajo y las instituciones de formación profesional. Complementariamente se fomentará la constitución de bolsas de trabajo en los gobiernos municipales de municipios con mayor concentración de fuerza de trabajo y actividades económicas, comenzando con aquellos que cuentan con mejores capacidades organizativas y técnicas. Los ministerios de trabajo brindarán asistencia técnica en este proceso.

e) Se cumplirá de manera integral las diversas funciones de los servicios de empleo relativos al registro y colocación de fuerza de trabajo, información y orientación ocupacional, estudios prospectivos del mercado laboral y políticas de mercado de trabajo. A estos efectos los ministerios de trabajo dedicarán más recursos presupuestarios para fortalecer los sistemas de información del mercado laboral, favoreciendo la integración operativa de diversas fuentes de información sobre oferta y demanda de fuerza de trabajo.

f) Como parte de esta política se formalizarán los mecanismos de coordinación con las instituciones de estadística responsables por las encuestas de empleo a partir de la constitución y/o fortalecimiento de "Comités de Usuarios" de las encuestas, que participen en las diversas etapas del proceso de encuestas de hogares. Dichos comités integrarán la participación de las entidades públicas concernidas (Ministerios de Trabajo, Bancos Centrales, Instituciones de Formación Profesional, etc.), así como las organizaciones de empleadores y trabajadores.

g) Se formalizarán los mecanismos de coordinación entre los servicios públicos de empleo y las instituciones de formación profesional con la suscripción de acuerdos de colaboración que permitan orientar a la fuerza de trabajo registrada en dichos servicios hacia oportunidades de capacitación acordes con los perfiles de los desocupados y las demandas potenciales del mercado laboral. Asimismo, se aprovecharán los recursos humanos egresados de formación profesional para ofrecerlos al mercado laboral por medio de los servicios públicos de empleo.

h) Los servicios públicos de empleo fomentarán la equidad de género en sus acciones de orientación y promoción a nivel de trabajadores y de empresas y en el proceso de colocación y demás funciones que cumplen. En este sentido, se eliminará cualquier práctica o procedimiento del funcionamiento de los servicios que pudieran generar efectos discriminatorios en contra de la mujer o a nivel de etnias o de grupos vulnerables de población, conforme a la normativa internacional y nacional.

i) Las oficinas de empleo de los ministerios de trabajo crearán o fortalecerán unidades o servicios especializados para atender a los trabajadores minusválidos o que pudieran requerir de una atención especial.

j) Los ministerios de trabajo en cada país crearán o fortalecerán instancias tripartitas de diálogo y consulta en materia de empleo, como por ejemplo, las comisiones nacionales de empleo existentes en algunos países. A dichas instancias se les dará el mayor apoyo político, técnico y logístico para que cumplan de manera eficiente sus funciones.

k) Los ministerios de trabajo fortalecerán efectivamente a las direcciones de empleo, dotándoles con el personal idóneo suficiente, el equipo de computación y de otra índole necesario y los recursos presupuestarios suficientes para cumplir de manera eficiente sus funciones en materia de registro y colocación de mano de obra, información y orientación del mercado laboral, estudios prospectivos y diseño de políticas y programas de empleo. Para estos efectos, los Ministerios de Trabajo gestionarán ante las autoridades presupuestarias de gobierno un incremento anual de por lo menos un 25% del actual presupuesto de las Direcciones de Empleo, durante los próximos cuatro años. Ello permitirá al menos duplicar en un quinquenio las capacidades de los servicios de empleo para un mejor cumplimiento de sus funciones.

l) La Conferencia de Ministros de Trabajo de Centroamérica y República Dominicana acordará avanzar en el diseño de un proyecto de cooperación técnica subregional para la creación de un **"Servicio Centroamericano de Empleo"**, a partir de la integración electrónica de las bolsas de trabajo y servicios públicos de empleo de los países, con base en un software integrado. Para estos fines, la Conferencia de Ministros solicitará apoyo técnico a la OIT.

5.3.2. POR UNA FORMACIÓN PROFESIONAL PERTINENTE, EFICAZ Y PROMOTORA DE LA EQUIDAD¹²

Las políticas de formación profesional enfrentan múltiples desafíos relacionados con el déficit de cobertura que asciende aproximadamente a un 95% de los trabajadores y trabajadoras centroamericanas y de República Dominicana, así como en relación a la pertinencia, eficiencia y equidad del esfuerzo de la formación para elevar las competencias, el desempeño y productividad de los beneficiarios para que mejoren efectivamente su inserción laboral y condiciones de trabajo decente. Parte de esos desafíos tienen que ver con la necesidad de atender los requerimientos de competencias de las actividades modernas en transables (actividades de exportación y que compiten con importaciones) y de los segmentos económicos y grupos sociales más rezagados del campo y la ciudad.

Enfrentar tales desafíos implica incidir con políticas eficientes sobre los factores condicionantes al desempeño de la formación profesional y que se refieren a la escasa dotación de recursos frente a las necesidades de la economía y la sociedad; a las rigideces del marco metodológico de los programas; a la obsolescencia y falta de flexibilidad de los contenidos curriculares y en la dotación de equipo y medios de formación; a la debilidad de los mecanismos de coordinación con otras entidades del sector educativo; a la insuficiencia de visión y de las políticas para priorizar demandas y acciones de impacto y; a la limitada

¹² En la segunda parte del capítulo III aparece una descripción más detallada de las propuestas de política, a cargo de Mario Hugo Rosal, Especialista en Formación Profesional de la OIT/San José.

participación de los principales actores de la producción representados en las organizaciones de empleadores y trabajadores.

Desde esta perspectiva, a continuación se enfatizan algunas políticas prioritarias y en la sección correspondiente del tercer capítulo de este informe, se detallan acciones más específicas.

Se subraya como objetivo de la formación profesional el logro de niveles crecientes de productividad y competitividad de las empresas y el mejoramiento de las competencias, ingresos y calidad de la inserción ocupacional de los trabajadores, teniendo en cuenta la legislación nacional y los preceptos del Convenio 142 de la OIT. En este sentido, se plantea como compromiso la decisión de distribuir de manera equitativa los recursos de la formación profesional hacia los usos de fomento de la competitividad entre las empresas más modernas (en transables), las pequeñas y medianas empresas y las microempresas, actividades más rezagadas y fuerza de trabajo de la agricultura tradicional y la economía informal, aparte de una consideración especial a los desocupados.

a) Ampliación de la dotación de recursos para la formación profesional

El principal énfasis en este tema no es el incremento de las contribuciones de las empresas y trabajadores a las instituciones de formación profesional (IFP), sino mejorar la eficiencia en el cobro de las mismas. En este sentido, se debe trabajar en el reforzamiento de los mecanismos y procedimientos para reducir la morosidad y evasión en el pago de las contribuciones. Para ello, las IFP prepararán un plan de recuperación de las contribuciones, que será consensuado con los interlocutores sociales y se tramitará su puesta en marcha con las entidades de gobierno responsables por la captación y cobro. Las propias IFP participarán activamente en el cobro de las cotizaciones morosas en el marco de lo que les permita las leyes y reglamentos nacionales. Las IFP se plantearán como meta para los próximos tres años, la recuperación del 50% de la morosidad estimada.

Como parte de esta política las IFP y los ministerios de trabajo comprometerán a las entidades responsables de las finanzas públicas para que transfieran de manera efectiva los recursos que le corresponden por ley a la formación profesional. En adición a ello, las IFP gestionarán otros recursos de diversas entidades públicas y privadas para apoyar programas especiales de capacitación dirigidos a segmentos y grupos específicos de población más excluidos, para potenciar productividad e ingresos.

b) Metodologías y programas más flexibles y accesibles a la gente

Las IFP diversificarán las metodologías y programas de capacitación aplicando criterios de formación por competencias, recurriendo a las nuevas tecnologías de comunicación y formación y descentralizando las acciones de capacitación en el ámbito local, aprovechando experiencias conocidas como los "talleres públicos" en Costa Rica o los programas de educación para el trabajo en el medio rural de Honduras.

Igualmente se avanzará en la flexibilización de los requisitos de ingreso a los programas de formación, relacionados con los años de escolaridad, modalidades y horarios de los cursos, de modo que no excedan las necesidades de las competencias a formar y que a su vez, se adecuen a las posibilidades y perfiles de la fuerza de trabajo más excluida.

En este sentido, se propiciará el aprovechamiento de las instalaciones de las entidades de

educación formal y junto a los centros de las IFP, se pondrá a disposición para nuevos programas en horarios nocturnos y jornadas de fin de semana para ampliar las oportunidades de formación.

Las IFP y los ministerios de educación concertarán un diseño curricular complementario entre los programas de educación técnica escolarizada (básica y media) y los programas de formación profesional, que permita la movilidad entre ambos programas y un reconocimiento mutuo de las competencias obtenidas. Se trata de desarrollar un sistema que permita a la fuerza de trabajo mejorar competencias laborales, a la vez que aumenta sus años de escolaridad formal, con énfasis en las materias que potencian su capacidad de análisis y de aprendizaje bajo un esquema de formación continua ya sea en centros de capacitación o en las propias empresas. Este proceso se debe impulsar desde las juntas directivas de las IFP, en las cuales se debe asegurar una representación idónea de los ministerios de educación con carácter permanente (en los casos en que no la hubiere).

c) Desarrollo de la formación por competencias

Las IFP darán la mayor prioridad a la formación por competencias en favor de los distintos segmentos de empresas y avanzarán en los procesos de normalización, formación y certificación, dando prioridad a las actividades o empresas claves en la estrategia de desarrollo de conglomerados prevista en los países o para el conjunto de la región. Es decir, un criterio fundamental de priorización en los procesos de competencias laborales sale de la identificación de los programas, proyectos y conglomerados de empresas concebidos para apuntalar la integración de las economías nacionales y a nivel subregional.

En este sentido, se promoverá el intercambio de experiencias entre las IFP de la subregión y se difundirán los progresos y resultados exitosos con la colaboración de la OIT.

Se impulsará en cada país el establecimiento de Comités Técnicos Nacionales de Competencias Laborales, con una representación de empleadores, trabajadores y los ministerios de trabajo y de educación. Dichos comités definirán un "plan estratégico" de competencias laborales, fijando criterios, metas y prioridades con las orientaciones señaladas. En su oportunidad se deberán crear los comités técnicos correspondientes en las ramas y actividades priorizadas.

d) Fortalecimiento del tripartismo en la formación profesional

Los ministerios de trabajo y los interlocutores sociales concertarán acciones con miras al fortalecimiento de la participación de las organizaciones de empleadores y trabajadores en la definición de las políticas y estrategias de las IFP.

Entendiendo que las juntas directivas de las IFP cuentan con una estructura tripartita, una tarea prioritaria es que las organizaciones de empleadores y trabajadores aseguren una representación idónea y de altas competencias en dichas instancias que son las responsables por la formulación de las políticas. A su vez, los ministerios de trabajo favorecerán e impulsarán programas especiales de formación para dirigentes empresariales y sindicales en temas relacionados con economía laboral, programación estratégica, recursos humanos, competencias laborales y otros temas para fortalecer las capacidades técnicas de las dirigencias. Ello apoyará el desarrollo de la calidad de las representaciones de los interlocutores en las distintas instancias de diálogo.

e) Formación profesional y equidad

Entendiendo que la formación profesional es un instrumento que permite potenciar el capital humano, las IFP dedicarán una proporción equitativa de los recursos presupuestarios a atender las necesidades de los segmentos más rezagados del campo y la ciudad, particularmente de la pequeña economía campesina e indígena y las pequeñas y microempresas y trabajadores independientes del ámbito urbano.

Este énfasis de las políticas de formación profesional será viabilizado por los esfuerzos de flexibilización metodológica y programática ya descrito, que en el caso de las poblaciones indígenas deberá ser adaptado a su lenguaje, cultura y realidades autóctonas. Aquí se dará una alta prioridad a programas de capacitación vinculados a otros programas y proyectos productivos y generadores de ingresos en las comunidades indígenas pobres.

Asimismo, desde la formación profesional se asegurará la equidad de género, dando apoyo prioritario a las trabajadoras asalariadas que lo requieran y a nivel de pequeñas, microempresas y trabajadoras independientes. La flexibilización metodológica y programática debe incluir módulos para la formación integral a nivel de pequeños emprendimientos, desde las competencias gerenciales y administrativas, hasta las relacionadas con el proceso productivo y la comercialización.

5.3.3. EDUCACIÓN Y ALFABETIZACIÓN DE LA FUERZA DE TRABAJO

Los ministerios de trabajo y los interlocutores empresariales y sindicales se comprometen a promover una política de educación y alfabetización en favor de trabajadores y trabajadoras, con el objeto de elevar sus niveles de escolaridad y potenciar sus oportunidades de capacitación y formación continua, mejorar la calidad de su inserción laboral y elevar sus condiciones de productividad e ingresos.

Para estos efectos los ministerios de trabajo propiciarán proyectos pilotos de alfabetización en el marco de los programas de educación sindical (como los existentes en Panamá) o de capacitación laboral (como los que funcionan en El Salvador, Guatemala o República Dominicana) y promoverán ante los ministerios de educación el desarrollo de un programa de amplia cobertura nacional para la educación y alfabetización de adultos.

Como parte de este objetivo, los ministerios de trabajo y los interlocutores empresariales y sindicales promoverán ante los ministerios de educación, el desarrollo de programas de *bachillerato por madurez*, siguiendo las experiencias exitosas de algunos países como Costa Rica.

Igualmente, los ministerios de trabajo y las organizaciones de empleadores y trabajadores promoverán la negociación de cláusulas en los convenios colectivos de trabajo para estimular la participación de los trabajadores y trabajadoras en los referidos programas, ya sea concediendo becas especiales o favoreciendo a los interesados con facilidades de tiempo o permisos remunerados para alentar y viabilizar dicha participación.

Los ministerios de trabajo y educación y los interlocutores sociales impulsarán una campaña de divulgación y sensibilización sobre los objetivos y alcances de estos programas para estimular la participación de los trabajadores y trabajadoras. Igualmente se concertarán esfuerzos para movilizar recursos de diversas entidades nacionales e internacionales. En el caso de los países favorecidos por la iniciativa de países pobres muy endeudados (HIPC), se

gestionará ante las autoridades nacionales competentes la asignación de recursos suficientes como un programa de máxima prioridad.

Los programas de educación y alfabetización de adultos tendrán muy en cuenta los principios de equidad de género y de etnias en los términos antes expuestos, al momento de su diseño técnico y de su implementación.

5.3.4. FOMENTO DE LA SEGURIDAD SOCIAL PARA LAS MAYORÍAS¹³

Las políticas en el ámbito de la seguridad social deben responder a los diversos desafíos relacionados con las brechas de cobertura, problemas de eficiencia de los diversos programas (salud, riesgos y pensiones) y los déficit que prevalecen desde el punto de vista financiero y actuarial.

Teniendo en perspectiva el espíritu de las normas internacionales de trabajo (convenio 102) y los objetivos de la agenda por el trabajo decente a nivel mundial, las políticas en materia de seguridad social deben preservar los principios de solidaridad y universalidad que la sustentan.

Considerando la dinámica de las reformas de la seguridad social en la región, un primer planteamiento de política derivado de la 89.^a Conferencia Internacional de Trabajo de la OIT, sugiere la necesidad de fortalecer los *"sistemas de prestación definida basados en el reparto que asumen colectivamente el riesgo"*. En el mismo sentido, los sistemas de ahorro individual, en que son las propias personas que asumen el riesgo *"no deben debilitar los sistemas de solidaridad"*, reconociendo que aquellos constituyen regímenes complementarios que aportan un suplemento de pensión valioso a la fuerza de trabajo, de acuerdo a su capacidad contributiva.

Entendiendo que cada país deberá determinar la combinación apropiada de regímenes que conviene a la realidad nacional, se subraya la necesidad de fortalecer el diálogo social en la materia, incorporando de manera efectiva a las organizaciones de empleadores y trabajadores en la discusión del contenido de las reformas necesarias para fortalecer las bases actuariales de la seguridad social y demás programas vinculados. Ello debe impulsarse poniendo a disposición de los interlocutores toda la información necesaria, a través de talleres y seminarios que permitan uniformar sus conocimientos en la materia. Se recomienda en este sentido poner a disposición de todos los países, experiencias exitosas en la materia como las de Costa Rica y Honduras, a partir de un proceso de cooperación horizontal facilitado por la OIT como entidad competente en la materia.

Los regímenes de pensiones deberán adecuarse paulatinamente a un nuevo esquema en que la mujer participa activamente en el mercado de trabajo, contribuye al sostenimiento del hogar y crea derechos por sí misma en la seguridad social. Esta nueva realidad requiere de cambios paulatinos en el diseño de las pensiones de viudez, en la edad de retiro para jubilación y en el apoyo a la mujer para el cuidado de los hijos pequeños. En particular, con referencia a los sistemas de ahorro individual, se sugiere introducir tablas actuariales que sean neutras desde el punto de vista del género, con objeto de que las trabajadoras no vean castigada su pensión como resultado de su mayor esperanza de vida.

¹³ Una contribución más detallada aparece en la segunda parte del capítulo III, a cargo de Sergio Velasco, Especialista en Seguridad Social de la OIT/San José.

En relación al sistema de salud, se enfatiza en la necesidad de seguir trabajando para universalizar el acceso de la población, mediante la unificación del financiamiento de los servicios de salud. Aquí se debe partir de un proceso de clarificación y redefinición de los roles y responsabilidades institucionales en la materia, entre los ministerios de salud y las entidades de seguridad social. Se requiere en este sentido, la implementación de un nuevo modelo de atención a la población, que privilegie una visión integral de la salud con énfasis en acciones preventivas y que avance hacia un mejoramiento de la calidad de la gestión y prestación de servicios.

Considerando la gran dimensión de la ocupación en la economía informal y en la pequeña economía campesina e indígena, los gobiernos y los interlocutores sociales concertarán esfuerzos con miras a la extensión de la cobertura de la seguridad social a estos grupos, considerando sus necesidades y capacidades contributivas. Con este fin, se debe flexibilizar la oferta de protección social, de tal forma que ellos puedan recibir servicios diferenciados (paquetes de salud o de riesgos del trabajo, por ejemplo), de acuerdo a sus ingresos y que a su vez reciban los beneficios de la solidaridad del Estado o de los contribuyentes con mayor capacidad de pago. Aquí se deben impulsar los seguros voluntarios, microseguros y otros servicios de asistencia médica y de pensiones no contributivas.

Frente a los problemas de viabilidad financiera prevalecientes en los regímenes de seguridad social se impone el compromiso de los gobiernos por una administración sana y transparente, con una activa participación de los interlocutores empresariales y sindicales y con mecanismos estrictos de control social. Aquí se requiere un esfuerzo renovado para establecer mecanismos de cobro y recaudación eficientes para minimizar la subdeclaración de salarios y la elusión. Por otro lado, se subraya la necesidad de ampliar la cartera de inversiones de los recursos financieros, para que los mismos se inviertan en las mejores condiciones de rendimiento, seguridad y liquidez.

5.3.5. SALUD Y SEGURIDAD EN EL TRABAJO¹⁴

En el campo de la Seguridad y Salud en el Trabajo, la creación de competencias adecuadas en los países de la región para elaborar, poner en práctica y difundir conocimientos que atiendan las necesidades de los gobiernos, los empleadores y los trabajadores constituye una condición previa para la definición de prioridades, el establecimiento de políticas nacionales y la preparación de estrategias coherentes y pertinentes para ejecutar programas nacionales.

Para que la promoción de una política nacional en materia de seguridad y salud en el trabajo sea eficaz, y se asignen los recursos necesarios para su implementación, es necesario que esta se incorpore en los planes nacionales de desarrollo y en las políticas de empleo de cada país, teniendo en cuenta los problemas estructurales del mercado de trabajo que condicionan el fomento del trabajo decente (informalidad, etc.).

Se requiere una actualización de la legislación en la materia, asegurando la coherencia y complementariedad que deben existir entre las normativas recientemente emitidas por las

¹⁴ Para mayores detalles remitirse a la segunda parte del capítulo III donde aparece la contribución de Valentina Forastieri, Especialista en Salud y Seguridad en el Trabajo. En el tema del VIH/SIDA, el aporte es de Marianne Arends, Oficial de Programa - Punto focal en VIH/SIDA.

diversas instituciones responsables de la salud y seguridad en el trabajo en cada país. En varios países se requiere la actualización/elaboración de un reglamento general de higiene y seguridad en el trabajo, pero sobre todo se requiere de la aplicación de dicha legislación. Por ese motivo son necesarias directrices técnicas para el cumplimiento de la legislación por parte de empresarios y para orientar a los trabajadores sobre sus derechos y deberes.

El Ministerio del Trabajo y las entidades concernidas deben comprometerse a consolidar las funciones y el alcance de sus acciones a través de los Consejos Nacionales de Seguridad y Salud Ocupacional, las comisiones interinstitucionales y otros mecanismos de coordinación interinstitucional e intersectorial relevantes a nivel nacional. Con este propósito, es necesaria una clara definición de los roles y responsabilidades entre las instituciones y actores participantes respecto al cumplimiento de las disposiciones en la materia, la consolidación de las competencias de cada una de dichas instituciones, la participación activa de las organizaciones de empleadores y trabajadores en su seno. Se requiere de un sistema adecuado de inspección del trabajo que supervise el cumplimiento de la legislación en SST. Para esto es necesario el aumento de las capacidades de los sistemas de control e inspección y la aplicación de esas capacidades en la supervisión pero también en la prestación de asesoramiento técnico y asistencia en materia de SST.

La aplicación efectiva de una Política Nacional requiere del diseño de un Plan de Acción Estratégico Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo para cada país. Una tarea inmediata de aquellas instancias responsables debe ser la realización de un diagnóstico nacional para la evaluación de los riesgos en el trabajo en sectores prioritarios (ejemplo los más peligrosos a nivel nacional) para distintas actividades y ocupaciones que permitan la definición de prioridades para la acción preventiva y protectiva. Especial atención se debe dar a incorporar en las políticas nacionales de seguridad y salud en el trabajo a los trabajadores vulnerables, tales como los trabajadores jóvenes, discapacitados y migrantes, así como de los trabajadores por cuenta propia, en particular, en la ampliación de la cobertura de la protección laboral.

Diseñar y establecer un sistema de información estadística único a nivel nacional, involucrando a las instituciones pertinentes, con una metodología y criterios apropiados para el registro, notificación y elaboración de estadísticas e indicadores de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, que permitan apoyar un proceso de diagnóstico y formulación de políticas a nivel sectorial, regional y nacional, en actividades estratégicas o de alta concentración de fuerza de trabajo. Dicho sistema de información deberá permitir generar indicadores considerando las diferencias de género, áreas urbano/rural y etnias.

Fortalecer las competencias nacionales en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo (SST) entre las instituciones responsables y entre las organizaciones de empleadores y trabajadores para que puedan abordar de manera eficaz la puesta en práctica de dicha política. Se debe fomentar la creación y reactivación de las Comisiones Mixtas de Higiene y Seguridad en las empresas de los países de la región para asegurar la efectiva participación de los trabajadores y empleadores en la implementación de las medidas de prevención de accidentes y enfermedades y para la protección de la salud de los trabajadores.

Para el cumplimiento adecuado de las obligaciones y responsabilidades en la materia, los empleadores y trabajadores requieren de directrices técnicas y de formación adecuada, con un enfoque fundamentalmente de prevención, liderada por los Ministerios del Trabajo y los

Consejo Nacionales de Salud y Seguridad Ocupacional o sus equivalentes. Para estos efectos, se debe hacer uso de todos los medios y programas de formación disponibles, involucrando a los Institutos de Formación Profesional de cada país.

Los sistemas de seguridad social de la región que incorporan regímenes de seguros de riesgos del trabajo, deben orientarse más a prevenir accidentes y enfermedades laborales y al mejoramiento de la salud y seguridad en el trabajo, que a labores de tratamiento y de compensación por los daños a la salud sufridos por los trabajadores, incluyendo el empleo de incentivos financieros para las empresas a través de la reducción de primas de riesgos en el trabajo con la implementación de políticas preventivas. Aquellos que aún no han separado sus regímenes de riesgos del trabajo de los regímenes de enfermedades generales deberían hacerlo para ser mas transparentes en la administración y más eficaces en la gestión preventiva.

Integrar de manera explícita incitativas de lucha contra el VIH/SIDA en los lugares de trabajo, en las políticas nacionales de seguridad y salud en el trabajo, tomado en cuenta la particular vulnerabilidad de las mujeres y de ciertas categorías de trabajadores ante la epidemia. Establecer medidas de prevención y protección para categorías de trabajadores que debido a sus actividades pueden estar expuestos, tales como personal de salud, bomberos, fuerzas públicas y fuerzas armadas. Incorporar estrategias de promoción de la salud en los lugares de trabajo para todos los trabajadores; promover políticas de no discriminación en el empleo para los trabajadores que viven con el VIH/SIDA.

Establecer estrategias, programas y proyectos de formación que permitan a la población que vive infectada o afectada por el VIH/SIDA, la adquisición de competencias para su inserción o reinserción laboral a nivel dependiente o independiente. Con este propósito, realizar estudios para identificar el impacto y los factores determinantes del VIH/SIDA sobre la oferta y la demanda de empleo en la región.

Los gobiernos deben mantener consultas y crear consenso con las organizaciones de empleadores y trabajadores sobre lo que se entiende por trabajo infantil peligroso, con el fin de establecer, de común acuerdo, las listas de actividades y ocupaciones peligrosas que quedarán prohibidas para los menores de 18 años, conforme lo estipulado por el Convenio 182 de la OIT y la normativa nacional.

Finalmente, es preciso tener en cuenta los factores específicos de género en el contexto de la legislación, las normas técnicas, los sistemas de gestión y la práctica en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo.

5.3.6. POLÍTICA GENERAL DE SALARIOS

El objetivo de la política general de salarios es simultáneamente mejorar las condiciones de existencia del trabajador y su familia y fomentar mejoras en la productividad y competitividad de las empresas y el conjunto de la economía. Por tanto, son parte consustancial de las políticas de salarios, las iniciativas micro y meso económicas que aquí se proponen dirigidas a mejorar el entorno de las empresas y la economía.

Se proponen las siguientes acciones de políticas:

a) Los ministerios de trabajo fortalecerán sus competencias en materia de análisis y diseño de programas de mejoramiento de la productividad, a partir de la creación internamente de una unidad especializada. Dicha unidad trabajará para fortalecer los

sistemas de información en materia de productividad, para la realización de estudios de alcance micro y macro en la materia y para promover el diseño de programas de mejoramiento de la productividad a nivel de las empresas.

b) Los ministerios de trabajo impulsarán acciones de sensibilización ante las organizaciones de empleadores y trabajadores y las integrará en un esfuerzo conjunto para un mejor conocimiento de los problemas de productividad de la economía y para avanzar en el diseño de programas de mejoramiento.

c) Los ministerios de trabajo impulsarán el uso del convenio colectivo de trabajo como instrumento de fomento de la productividad a nivel de las empresas y fomentará la negociación de cláusulas salariales asociadas a aumentos de productividad. Para estos efectos, los ministerios de trabajo prepararán una "guía práctica" o "manual didáctico" con ejemplos de cláusulas específicas en temas relacionados directamente con los factores de productividad en las empresas. La Conferencia de Ministros de Trabajo de Centroamérica y República Dominicana solicitará asistencia técnica a la OIT en el diseño de dicho manual. Los ministerios de trabajo difundirán el manual como parte de una campaña de fomento de la productividad, a partir de seminarios y talleres con los interlocutores sociales en sectores y actividades en que se pueda impactar más en el corto plazo.

d) El uso del convenio colectivo de trabajo como instrumento para el fomento de la productividad en la empresa presupone como condición ejercer efectivamente la libertad sindical y el derecho a la contratación colectiva, por lo cual los ministerios de trabajo redoblarán esfuerzos para que la normativa nacional e internacional en la materia se cumpla efectivamente en los diversos sectores, actividades económicas y regiones del país, particularmente en aquellas de mayor concentración de fuerza de trabajo asalariado.

e) Los servicios de inspección y unidades especializadas de los ministerios de trabajo ampliarán esfuerzos con miras a eliminar las prácticas de discriminación salarial que puedan existir en el mercado laboral en contra de la mujer, haciendo cumplir efectivamente los principios que promueven la equidad de remuneraciones por trabajo de igual valor (convenio 100 de la OIT). Los servicios de inspección del trabajo darán la mayor prioridad a reclamos y denuncias laborales por incumplimiento de la legislación en actividades de alta sensibilidad en las relaciones laborales y que ocupan intensamente a las mujeres.

f) Se promoverá la adopción y/o fortalecimiento de los sistemas de servicio civil en el sector público, que asegure la dotación apropiada de recursos humanos en cantidad y calidad para las diversas entidades del Estado y un sistema de remuneraciones que premie las competencias y eficiencia en el sector público y que los funcionarios puedan desempeñarse sin presiones o influencias externas diferentes a sus atribuciones y responsabilidades, asegurando su estabilidad frente a los cambios de gobierno. Los ministerios de trabajo harán los trámites administrativos necesarios para incorporar a la carrera civil a la mayoría de los funcionarios de nivel técnico vinculados a las diversas áreas de gestión y de políticas de empleo y trabajo decente.

5.3.7. POLÍTICA DE SALARIOS MÍNIMOS

La política de salarios mínimos tiene como fundamento la legislación nacional y la normativa internacional en la materia (Convenios 131 y 95 de la OIT) su objetivo es

asegurar a los trabajadores y sus familias un ingreso vital, que le permita satisfacer adecuadamente sus necesidades básicas para una existencia decorosa (declaración relativamente uniforme de los diversos códigos de trabajo de los países).

En la definición de la política de salarios mínimos se parte del fundamento de que el mínimo legal es un "salario de referencia" que perciben las categorías de trabajadores menos calificados o entrantes al mercado laboral, concebido para asegurarles un piso de satisfacción de necesidades básicas, lo cual depende del costo de la canasta de bienes y servicios y de que otros miembros del hogar puedan trabajar.

Se estima, por otro lado (OIT/SIAL/Panamá, Bases de datos de las encuestas de hogares)¹⁵, que la proporción de trabajadores que devengan el salario mínimo es relativamente pequeña y que el resto de los trabajadores tienen la posibilidad de negociar individual o colectivamente sus remuneraciones, ya sea por sus mejores calificaciones o su posición en el mercado, o porque ejercen el derecho a la sindicalización y de negociación colectiva.

Teniendo estos referentes en consideración, se plantean las siguientes líneas de política:

a) Al considerar las brechas entre el salario mínimo y el costo de la canasta básica, se plantea como objetivo de Estado compartido por los interlocutores sociales, el cierre de esa brecha de poder de compra, a un ritmo socialmente justo y económicamente viable, de modo de no propiciar el cierre de pequeñas empresas y un mayor desempleo.

b) Siguiendo las legislaciones nacionales y la normativa internacional, se mantendrá un proceso de fijación periódica según se defina en la ley, que permita una recuperación automática por la pérdida del salario nominal. Aquí se plantea la necesidad de cambiar el criterio de ajuste por inflación pasada utilizado actualmente, por un criterio de ajuste por inflación esperada, que permita apoyar el logro de las metas de inflación decreciente de la política macroeconómica de los países. El nuevo mecanismo establecerá los criterios de compensación a los trabajadores en caso de que las cifras de inflación real superen las metas establecidas por el Banco Central o autoridad competente en cada país.

c) En complemento al ajuste por inflación, se adoptará un aumento adicional en los salarios mínimos con el fin de cerrar la brecha de poder de compra respecto a la canasta básica. Dicho aumento adicional oscilará entre la tasa de incremento de la productividad media de la economía (como mínimo) y la tasa de crecimiento del producto interno bruto / PIB (como máximo), permitiendo a los interlocutores sociales su negociación conforme a la realidad de cada país.

d) Se fortalecerán las comisiones de salarios mínimos de cada país, apoyando las representaciones técnicas de los interlocutores empresariales y sindicales. Se les dará un carácter permanente a dichas comisiones, con funciones continuas relativas al monitoreo en la aplicación de las normas salariales, seguimiento a los cambios estructurales del mercado laboral, tendencias del empleo, productividad y remuneraciones, para efectos de la retroalimentación de la política general de salarios y salarios mínimos.

¹⁵ Se trata del Sistema de Información y Análisis Laboral (SIAL), Proyecto regional de OIT con sede en Panamá.

5.3.8. MIGRACIONES LABORALES

Como se ha señalado previamente, parte de la problemática con las migraciones laborales es que no se conoce con certeza la magnitud de la fuerza de trabajo que migra cada año, entre los países del SICA o hacia países fuera de la subregión, lo cual plantea la necesidad de fortalecer el marco institucional para el registro y medición de los movimientos migratorios.

Las migraciones laborales constituyen una extensión del problema ocupacional fuera de las fronteras nacionales y representan, por la vía de las remesas, una importante compensación al déficit comercial de los países, contribuye a la estabilidad macroeconómica y al alivio de la pobreza de los hogares involucrados. Además, las remesas podrían apuntalar la capacidad productiva de los grupos más desfavorecidos de los países, siempre que haya una política explícita del Estado en esta dirección y un aporte estatal de contrapartida en asistencia técnica, capacitación, financiamiento, etc.

La política de migraciones laborales deberá tener como **objetivo** impulsar mejores condiciones laborales a la fuerza de trabajo en su destino migratorio, y a su vez, potenciar los beneficios de las remesas familiares en los territorios donde se originan dichos movimientos. A estos efectos se deben impulsar las siguientes medidas¹⁶:

i) Los ministerios de trabajo, en coordinación con las entidades públicas y privadas concernidas, deben crear y poner en marcha un sistema de orientación e información, para facilitar una movilización más segura y ordenada de los migrantes hacia su destino, lo cual incluye información sobre los derechos y deberes, funcionamiento del marco institucional que rige las migraciones en el destino, redes de organización de apoyo existentes, etc.

ii) Los ministerios de trabajo de la subregión y las entidades relacionadas al tema, gestionará convenios de cooperación, con el fin de asegurar el cumplimiento de las normativas internacionales y nacionales en la materia. Para la implementación de estas medidas, los ministerios de trabajo avanzarán en la constitución de un *Comité Centroamericano para las Migraciones* en el seno del SICA, con las entidades públicas que comparten responsabilidades en este campo.

iii) Los gobiernos impulsarán la creación y desarrollo de servicios financieros especializados a fin de facilitar el envío de las remesas de los migrantes hacia sus familiares en los lugares de origen, buscando la mayor seguridad y costos más bajos posibles de las transferencias. Para ello, se impulsarán convenios con las entidades (financieras y no financieras) que prestan actualmente servicios de transferencias en los países, en la búsqueda de este objetivo de política, enfatizando en las entidades bancarias y empresas de transporte localizadas en los países de destino de los migrantes.

iv) Los gobiernos deben impulsar **programas de créditos solidarios** en los países (principalmente los que reciben mayores flujos de remesas) en favor de los familiares de migrantes, que consistiría en poner a disposición de los beneficiarios de las remesas, una cierta cantidad de recursos financieros y servicios complementarios para apoyar proyectos

¹⁶ Las propuestas de políticas recogen la esencia del planteamiento hecho en el documento de Políticas para el fomento del empleo y el trabajo decente en Nicaragua, Ministerio del Trabajo, marzo 2005.

productivos en los territorios de origen de las migraciones, Dichos programas deberían tener el mayor respaldo político y financiero de los gobiernos; se debe manejar manera descentralizada a través de los municipios, entidades de desarrollo, organismos de microcrédito, y en general, entes de financiamiento de *segundo piso*, que a su vez asesorarían a los beneficiarios en la identificación, formulación y gestión de los proyectos productivos. Finalmente los gobiernos orientarán este programa en el marco de las estrategias de desarrollo de conglomerados, así como de las políticas de combate a la pobreza por la vía de los proyectos productivos.

v) Un instrumento importante para las políticas de migraciones laborales será la creación del "Servicio Centroamericano de Empleo" que se propone en la sección (5.3.1), que permitiría la integración operativa de los servicios nacionales de empleo, con funciones a escala subregional.

5.3.9. LOS DERECHOS LABORALES¹⁷

Las políticas relativas al cumplimiento de los derechos laborales tienen como referencia el contexto constitucional y de las legislaciones laborales y sociales concernidas de cada uno de los países, así como el marco de las normas internacionales de trabajo de la OIT. Sobre esto último, un referente fundamental es la declaración de OIT sobre los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo de 1998, que compromete a sus constituyentes a cumplir las normas fundamentales, aún cuando no hayan ratificado los convenios correspondientes.

Con ello, los constituyentes tripartitos centroamericanos se comprometen a respetar y promover las normas y principios relativos a la libertad sindical y de negociación colectiva, la no discriminación en el empleo u ocupación, la erradicación del trabajo infantil y del trabajo obligatorio o forzoso.

En este sentido, los ministerios de trabajo de Centroamérica y República Dominicana comprometerán sus mayores esfuerzos, conjuntamente con los interlocutores empresariales y sindicales, para promover ante los órganos legislativos, la ratificación de los convenios fundamentales y otros prioritarios donde no se hubieren ratificado. En el caso de estos últimos, se refiere a los citados en el presente documento, en materia de políticas de empleo y desarrollo de los recursos humanos, seguridad social, salud y seguridad en el trabajo, salarios, derechos de los pueblos indígenas y diálogo social.

Al mismo tiempo, los ministerios de trabajo y los interlocutores sociales se comprometerán a velar por el cumplimiento efectivo de las normas laborales en todas las ramas de actividad económica, dando la mayor prioridad a aquellas que registran denuncias más frecuentes de incumplimiento de la normativa laboral.

Los interlocutores empresariales y sindicales se comprometen a gestionar de manera activa y directa ante las entidades correspondientes de cada Estado, un incremento en el presupuesto de los ministerios de trabajo, que les permita cumplir eficientemente las funciones de inspección para el cumplimiento de la normativa laboral, y en los temas prioritarios de la presente propuesta de políticas para el fomento del empleo y el trabajo

¹⁷ Un mayor detalle en este tema aparece en la segunda parte del capítulo III, con el aporte de Kirsten - María Felderhoff, Especialista en Normas Internacionales de Trabajo de OIT/San José.

decente. Este asunto tendrá la mayor prioridad en las agendas de las instancias de diálogo tripartitas de cada país (consejos superiores de trabajo y homólogas).

5.3.10. ERRADICACIÓN DEL TRABAJO INFANTIL¹⁸

Los ministerios de trabajo y los interlocutores empresariales y sindicales renuevan su compromiso de lucha por la erradicación del trabajo infantil, enfatizando en sus peores formas, tal y como lo postulan los convenios 138 y 182 de la OIT.

Entendiendo el carácter multidimensional del problema del trabajo infantil, las propuestas de políticas para el fomento del empleo y el trabajo decente contenidas en el presente documento son parte consustancial de las iniciativas para la erradicación del trabajo infantil. Ello en el entendido de que los niños y niñas no se verán empujados a trabajar, en la medida en que las economías y sociedades centroamericanas aseguren empleos de calidad para hombres y mujeres adultos y se propicien las condiciones adecuadas para reducir al mínimo la pobreza.

En todo caso, los ministerios de trabajo y los interlocutores sociales deben comprometerse a fortalecer las capacidades nacionales para cumplir el espíritu de la normativa en la materia. En esta dirección, algunas acciones prioritarias de política, que se pueden impulsar con perspectiva subregional, son las siguientes:

a) Desarrollo y homogenización de los sistemas de inspección laboral, fortaleciendo las capacidades y competencias para mejorar su calidad, organizando operativos compartidos de inspecciones en áreas fronterizas de concentración de trabajo infantil.

b) Armonización de las legislaciones laborales en relación a los Convenios 138 y 182 y concertación con los interlocutores sociales de una reglamentación apropiada, que defina los trabajos y actividades consideradas peligrosas para los niños y niñas.

c) Promover con las entidades de estadística la homogenización de los instrumentos de medición en sus definiciones y variables (encuestas de hogares) para alinearlos con los principios de los convenios correspondientes, particularmente en lo que atañe a la edad mínima de admisión al empleo, tomando en cuenta que en algunos países se empieza a contar a la fuerza de trabajo a partir de los 10 o 12 años de edad. Igualmente se trata de sistematizar los esfuerzos de medición del fenómeno del trabajo infantil con la frecuencia más conveniente a todos los interesados.

d) Se impone el compromiso estatal para asegurar la gratuidad efectiva de la enseñanza básica, a partir de un mecanismo de transferencia estatal (beca, subsidio, salario social, etc.) que permita a los hogares con ingresos insuficientes para satisfacer necesidades básicas, el financiamiento de la educación a sus hijos.

e) Movilizar a las organizaciones de empleadores y trabajadores para apoyar la implementación de los planes nacionales para la erradicación del trabajo infantil, cuyos contenidos y énfasis deben incorporarse a otros planes y programas estratégicos como los planes de empleo, los planes nacionales de infancia y adolescencia, planes nacionales de lucha contra la pobreza y en general los planes de desarrollo.

¹⁸ Un mayor detalle en el capítulo III, con el aporte de Guillermo Dema, Coordinador para Centroamérica del Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC/OIT).

5.3.11. DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS¹⁹

Las políticas para el fomento del empleo y el trabajo decente en favor de los pueblos indígenas deben partir del reconocimiento de los derechos colectivos de dichas poblaciones (tierras y territorios, organización social, control de su propio desarrollo económico, social y cultural) conforme a las constituciones y leyes nacionales y del marco normativo internacional, particularmente el Convenio 169 de la OIT.

Considerando que un factor clave para el logro de trabajo decente para los pueblos indígenas es el acceso y usufructo de la tierra, un primer planteamiento de política sugiere que los estados centroamericanos deben fortalecer los programas de adjudicación, titulación y saneamiento de tierras y territorios en favor de los pueblos indígenas, que deben estar acompañados por la presencia de otros programas y servicios de apoyo productivo en materia de crédito, asistencia técnica, capacitación, apoyo en comercialización, etc.

Se reconoce la existencia de un gran potencial insuficientemente aprovechado en cuanto a fuentes de ingreso alternativas en las comunidades indígenas. La diversificación de sus actividades económicas es reconocida como una fuente susceptible de generar vínculos benéficos con ciertos segmentos de mercado, siempre y cuando las comunidades posean un control real de la iniciativa del negocio y de los riesgos en los que se puede incurrir, sin poner en peligro las fuentes de sustento tradicionales, la cohesión social interna y su identidad cultural. Algunas comunidades están incursionando exitosamente en oportunidades de desarrollo sustentadas en la originalidad y diferenciación de los servicios turísticos, la autenticidad de sus expresiones culturales, la producción de artesanías y ecobnegocios que preservan y, a la vez, valoran la diversidad biológica, la diversidad cultural y los conocimientos colectivos ancestrales de los indígenas aplicados a la medicina y la alimentación (plantas medicinales, pequeña agroindustria, agricultura biológica, prácticas curativas, reforestación, pesca, etc.).

En este sentido, el aprovechamiento de estas potencialidades de los territorios y poblaciones indígenas se debe impulsar con políticas y programas integrales, con lo cual el tema indígena deja de ser sólo un *problema*, para convertirse en una *oportunidad*. En este sentido, el desarrollo de las potencialidades de las poblaciones indígenas debe incorporar en el contenido de las diversas política expuestas, desde la perspectiva económica, social y laboral.

5.3.12. UN COMPROMISO PERMANENTE POR LA EQUIDAD DE GÉNERO²⁰

Teniendo en cuenta que la equidad de género está presente en el conjunto de políticas planteadas desde el punto de vista macroeconómico, micro y mesoeconómico, y como tal se debe asegurar su carácter transversal, en este punto solo se debe reiterar el compromiso

¹⁹ Una descripción más detallada aparece en el capítulo III, con el aporte de Gabriela Olguín, coordinadora del proyecto Educación para el trabajo, empleo y derechos de los pueblos indígenas, OIT/San José.

²⁰ Un mayor detalle aparece en el capítulo III, con el aporte de Janina Fernández, Coordinadora del proyecto Promoción del trabajo decente para mujeres pobres y mujeres migrantes, OIT/San José.



de los ministerios de trabajo y los interlocutores empresariales y sindicales por ampliar los esfuerzos institucionales y gremiales para seguir avanzando hacia la equidad entre los géneros en las diversas etapas de la formulación y ejecución de las políticas de empleo y trabajo decente; y a su vez, promover una representación equitativa de las mujeres en las diferentes instancias de representación y gestión de las políticas.

Una dimensión de particular importancia relacionada con los convenios de la OIT es el cumplimiento de los Convenios 100 y 111, así como la promoción de la ratificación del Convenio 156 referido a los trabajadores con responsabilidades familiares.

El vínculo entre el valor social y el económico del trabajo y las condiciones en que se realiza está en el centro de cualquier estrategia que busque promover el trabajo decente; y en tal sentido es importante avanzar en la definición de un sistema de indicadores que permita medir el avance absoluto y relativo de las brechas de género en temas asociados a los derechos laborales, a la calidad y oportunidad del empleo, a la protección social y a la participación equitativa en los mecanismos de diálogo social.

Todo ello representa una condición fundamental para superar las brechas de género que se presentan en las diversas esferas del desempeño económico, social y político de las mujeres y que han sido resaltadas en los diversos capítulos del presente informe.

5.3.13. FORTALECIMIENTO DEL DIÁLOGO SOCIAL²¹

Las políticas para el fortalecimiento del diálogo social deben partir del reconocimiento de que el diálogo social no solamente constituye un instrumento, sino también un fin que permite mantener condiciones de certidumbre económica y estabilidad social. Refleja, además, un compromiso de reconocimiento de la legitimidad de las organizaciones de empleadores y trabajadores como factores fundamentales de la institucionalidad democrática.

Por tal razón, los ministerios de trabajo y los interlocutores empresariales y sindicales renuevan su compromiso para fortalecer la institucionalidad y el proceso de diálogo sociolaboral, tanto a nivel de cada país, como a escala subregional. Concretamente se avanzará en las siguientes líneas de políticas, con el absoluto respaldo de las autoridades de trabajo de cada país y la Conferencia de Ministros de Trabajo de Centroamérica y República Dominicana:

a) Fortalecer a las organizaciones de empleadores y trabajadores de cada país, con acciones de apoyo y capacitación a sus dirigentes, a partir de la asignación de recursos de capacitación laboral y proyectos específicos de cooperación existentes o que se puedan diseñar. Los ministerios de trabajo gestionarán ante organismos nacionales e internacionales recursos financieros para apoyar proyectos específicos de cooperación a las organizaciones de empleadores y trabajadores para su modernización institucional y formación en competencias gerenciales y de liderazgo.

²¹ Un tratamiento más amplio del tema de las relaciones laborales y el diálogo social aparece en el capítulo III, con el aporte de Humberto Villasmil, Especialista en Legislación Laboral y Diálogo Social, OIT/San José. Las propuestas también recogen los aportes de los colegas Lorenzo Peláez y Juan Manuel Sepúlveda, especialistas en actividades con los empleadores y trabajadores respectivamente.

b) Crear y fortalecer **instancias de diálogo tripartitas a nivel de los países** en que no las hubiere, armonizando su marco de funcionamiento, objetivos y alcances, sobre la base del consenso entre los interlocutores. Para estos efectos los ministerios de trabajo solicitarán la asistencia técnica de OIT.

c) Crear y fortalecer **una instancia subregional de coordinación y consulta sindical** a nivel de los países centroamericanos y de República Dominicana, que sirva de homóloga a la instancia empresarial existente y a la Conferencia de Ministros de Trabajo de Centroamérica y República Dominicana. Las organizaciones sindicales concernidas solicitarán el apoyo de la OIT.

d) Crear una **instancia tripartita de consulta a nivel de Centroamérica y República Dominicana** que permita la adopción, seguimiento y control de acuerdos subregionales en los diversos temas del trabajo y los tópicos del desarrollo económico y social que definan los interlocutores.

II *Las políticas económicas en los países centroamericanos y República Dominicana y su efecto sobre el empleo. Desafíos y propuestas de políticas*

*Leonardo Garnier **

Índice

Síntesis y conclusiones	93
I. Contexto y antecedentes: los retos del desarrollo en los países de la región	100
I.1. Antecedentes históricos del desarrollo regional	100
I.1.1. Largo período agroexportador con débil intervención estatal	100
I.1.2. Breve interludio con sustitución de importaciones y mayor intervención	101
I.1.3. Las crisis de fines de los años setenta	101
I.1.4. Estabilización, ajuste, liberalización y apertura	103
I.2. Un enfoque estratégico: mejoras simultáneas en la productividad y la calidad de vida	105
2. Principales transformaciones durante los años noventa	109
2.1. Estabilidad macroeconómica desde los años noventa	109
2.1.1. El combate antiinflacionario	109
2.1.2. La constante y difícil búsqueda del equilibrio fiscal	110
2.2. Apertura y liberalización: de nuevo, las exportaciones como motor	111
2.2.1. De la sustitución de importaciones a la promoción de exportaciones	112
2.2.2. La política de frutos: ampliación y diversificación de las exportaciones	113
2.2.3. A pesar de todo, se mantiene el déficit comercial y la vulnerabilidad externa	118

* Economista, académico y ex ministro de Planificación Económica de Costa Rica. Sobre el contenido de este trabajo hicieron aportes los economistas Hugo Noé Pino, académico y ex presidente del Banco Central de Honduras y Beethoven Herrera, Profesor Emérito de la Universidad Nacional de Colombia y asesor sindical de organizaciones sindicales latinoamericanas.

2.2.4. Hacia el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos	118
2.2.5. Vaivenes del mercado regional centroamericano	125
2.2.6. El auge turístico	126
2.2.7. Atracción de inversión extranjera	127
2.3. Crecimiento, productividad y empleo	131
2.3.1. Un crecimiento frágil e insuficiente	131
2.3.2. Un crecimiento con baja productividad	135
2.3.3. Un crecimiento con empleos de baja calidad	140
3. Políticas económicas para superar los equilibrios de bajo nivel y promover la generación de empleos decentes	159
3.1. En busca de la ruptura con los equilibrios de bajo nivel	159
3.2. Políticas macroeconómicas de amplio rango: en búsqueda de la estabilidad, el crecimiento y el empleo	164
3.2.1. El empleo no puede ser una 'variable de ajuste' en las políticas macroeconómicas	164
3.2.2. Una política cambiaria que apunte a mantener un tipo de cambio real efectivo	165
3.2.3. Un manejo adecuado del financiamiento externo y una solución del endeudamiento que libere recursos para la inversión y el empleo	167
3.3. Aspectos generales que deben caracterizar las políticas de desarrollo para romper con los equilibrios de bajo nivel	167
3.3.1. La incorporación del enfoque de género a las políticas de desarrollo	167
3.3.2. Una política microeconómica activa que busque consolidar la competitividad genuina de las empresas y, por tanto, el empleo decente	168
3.3.3. Políticas activas de apoyo a la pequeña y mediana empresa y a la vinculación dinámica de los mercados internos y externo	168
3.4. Algunas recomendaciones prioritarias para este giro de las políticas económicas del énfasis en una estabilidad macroeconómica en sentido restringido hacia el énfasis en una estabilidad dinámica, en el crecimiento y en el derecho de todos y todas a un empleo decente	169
3.4.1. Reformas que amplíen, profundicen y consoliden la capacidad institucional requerida para reorientar las políticas económicas hacia el crecimiento y la competitividad genuina	170
3.4.2. Una política agresiva de inversiones públicas que provean la infraestructura económica y social necesaria para una competitividad genuina que promueva y dependa de la creación de empleos decentes genuina	174
3.4.3. Una política económica y social centrada en la creación del capital humano necesario para el tipo de inversiones a que se aspira	187
3.4.4. Sólo una política tributaria radical y progresiva puede financiar un desarrollo centrado en la productividad y las remuneraciones crecientes	188
3.4.5. Para superar las limitaciones del ciclo ahorro/inversión es preciso romper con el carácter rentista que ha predominado en las economías de la región reflejado y reproducido con particular fuerza desde el propio funcionamiento de los sistemas financieros	193
Bibliografía	196

Síntesis y conclusiones

El documento parte de la constatación de que, a lo largo de su historia, las economías de la región se han caracterizado por el predominio de equilibrios de bajo nivel asociados a un crecimiento liderado por las exportaciones: *export-led growth* que fue poco dinámico, altamente vulnerable a los altibajos de la economía mundial y que dependía no tanto de la creciente productividad y progresiva sofisticación con que se utilizaban los recursos productivos, sino de su uso simple y extensivo, que era el que resultaba 'racional' –desde una óptica de rentabilidad privada de corto plazo– dadas las bajas remuneraciones.

En ese contexto, no solo eran bajas la productividad y la remuneración de los factores, sino que también eran mínimas las presiones sobre la institucionalidad y sobre el fisco, de manera que, en la mayoría de estos países, esquemas tributarios escuálidos resultaron en una inversión pública igualmente reducida que, a su vez, contribuyó a mantener baja la productividad de la economía. Así, se fue entretejiendo un complejo círculo vicioso por medio del cual la presión competitiva de los mercados empujaba a las economías de la región a profundizar ese patrón de baja productividad y bajas remuneraciones de los factores productivos combinadas con bajas tasas tributarias y bajos niveles de inversión al que podríamos referirnos como un equilibrio de bajo nivel.

Hace poco más de veinticinco años –en la segunda mitad de los años setenta– el deterioro de los términos de intercambio y la crisis del petróleo vinieron a exacerbar los desequilibrios financieros que enfrentaban estos países. El impacto de la crisis de la deuda, de los desequilibrios financieros existentes y las cada vez más patentes desigualdades sociales, vino a provocar en la región una crisis de trágicas consecuencias durante los años ochenta. Como consecuencia de estas crisis, los países de la región se vieron obligados a comprometerse con severos programas de estabilización y ajuste en los que el énfasis se puso en frenar la inflación y controlar el déficit fiscal. Pero junto con la estabilización –y también como reacción a las limitaciones de la estrategia de industrialización sustitutiva de décadas anteriores– surge ya desde la primera mitad de los años ochenta un nuevo énfasis hacia la apertura y liberalización económica, complementado con esquemas de promoción de exportaciones a terceros mercados y una menor intervención estatal en la economía. Esta visión se consolida durante los años noventa, si bien con distintos énfasis y características en cada uno de los países.

Como se analiza en el documento, esos esfuerzos tuvieron resultados positivos pero desiguales en la región y, aún en los casos más exitosos, se sigue sintiendo la presión de los desequilibrios financieros y, sobre todo, de los desequilibrios sociales. Ha habido crecimiento y han aumentado las exportaciones, se reactivó la atracción de inversión extranjera y tanto la inflación como el desempleo se mantienen dentro de niveles que podríamos llamar 'aceptables', si bien luego matizaremos esa afirmación con respecto al empleo y el subempleo. Sin embargo, las economías de los países de la región siguen mostrando una alta vulnerabilidad y un crecimiento muy frágil que no logra constituirse en sustento de un proceso sistemático de elevación del bienestar. La mayor parte del empleo que se genera está concentrado en ocupaciones de baja calidad y remuneración –con altos niveles de informalidad y subempleo– y con fuertes desequilibrios regionales, y de género.

Las cargas tributarias siguen siendo escurridizas, y los gobiernos se muestran financieramente y políticamente incapaces de proveer la infraestructura y los bienes o servicios públicos necesarios para lograr un 'despegue' hacia el desarrollo. El énfasis en las políticas de estabilidad macroeconómica, aún cuando estas pueden haber sido parcialmente exitosas en sus propios términos –y en términos de consolidar una competitividad de bajo nivel– parece haber provocado una anemia institucional en términos de las políticas micro y mesoeconómicas, así como de las políticas sociales y ambientales necesarias para permitir y estimular un tipo de competitividad y de desarrollo más ambiciosos en los que la productividad y la calidad del empleo fuera un objetivo explícito y prioritario.

La experiencia de los países de la región muestra con claridad que –en ausencia de una entrada constante de recursos externos– es materialmente imposible mantener un proceso constante de mejoras en la calidad de vida sin un avance significativo en la capacidad productiva de la sociedad que permita financiar y sustentar dichas mejoras. Pero si la productividad y el crecimiento económico son condición necesaria para el desarrollo social y una creciente calidad de vida, y estos a su vez pueden constituir en un importante insumo de dicho crecimiento, la relación entre ambos está lejos de ser automática. Para que esta relación opere hace falta, por un lado, que los agentes económicos reciban las señales correctas: el sistema de precios debe incorporar en forma clara los costos y beneficios del desarrollo social, de manera que las decisiones de inversión y consumo los tomen adecuadamente en cuenta. Por otro lado, la sociedad –y el Estado en particular– debe crear las condiciones adecuadas y proveer las condiciones físicas, financieras e institucionales necesarias para el uso productivo de las nuevas aptitudes, de manera que el círculo virtuoso entre avance social y productivo efectivamente se dé y los países puedan escapar de los equilibrios de bajo nivel en que se encuentran.

Se trata, por tanto, de identificar un conjunto de políticas macro, meso y microeconómicas –así como un conjunto de políticas sociales– capaces de provocar una reasignación de los recursos en la región desde la óptica de una competitividad dinámica y genuina. Sin descartar la importancia de la estabilidad macroeconómica, pero entendiéndola en su sentido amplio, intertemporal y no dogmático, este enfoque coloca al trabajo en el centro de la agenda, y busca optimizar tanto el tamaño, composición y calidad de la fuerza de trabajo, como el acceso creciente de trabajadores y trabajadoras a mejores empleos, de manera que el crecimiento de estos países pase a depender, precisamente, de esa creciente productividad y remuneración del trabajo, sin estar atado a la necesidad de mantener deprimidas las remuneraciones para garantizar la rentabilidad y competitividad de la inversión y las empresas. Se requieren, además, políticas específicas para determinados sectores de la población centroamericana particularmente excluidos de las oportunidades, como ocurre, en particular, con las poblaciones indígenas.

En términos de las políticas de estabilidad macroeconómica, los diversos estudios que hemos realizado confirman con certeza que el empleo no puede seguir siendo considerado como una variable de ajuste cuya evolución –cuantitativa o cualitativa– puede ser sacrificada en aras de otros objetivos considerados más urgentes o prioritarios (como la estabilidad de precios, la estabilidad cambiaria o el libre funcionamiento de determinados mercados). Por el contrario, crecimiento y empleo debieran incorporarse al conjunto de criterios mediante los cuales se valora el éxito de las políticas macro económicas.

A nivel de las políticas sectoriales o mesoeconómicas, el documento apunta a las principales carencias que parecen enfrentar los países de la región y a las políticas que, a partir de esas carencias, mejor podrían contribuir a romper el círculo vicioso –o equilibrio de bajo nivel– en que se encuentran atrapadas las sociedades de la región. Se identifican con especial interés las limitaciones evidentes en términos de la generación del capital físico (infraestructura), el capital humano (educación, formación), el conocimiento y la capacidad institucional necesarias para escapar del viejo círculo vicioso y entrar a un nuevo círculo virtuoso en el que la rentabilidad y la competitividad de las empresas encuentre sustento en la creciente productividad de los recursos que, en consecuencia, puedan ser adecuadamente remunerados. Finalmente, se enfatiza que todo esto supone como condición *sine qua non*, la capacidad de estas sociedades para financiar sanamente tales inversiones –tanto públicas como privadas.

Una de las principales carencias de estos países es institucional y, en particular, destaca la debilidad de las instituciones públicas –del Estado– que están lejos de tener las condiciones adecuadas para enfrentar los retos del desarrollo. Es claro que, en la mayoría de los casos, el Estado de Derecho y sus instituciones han sido tradicionalmente débiles y limitadas en la región; y si bien el final de los conflictos bélicos y los procesos de democratización han contribuido a corregir y mejorar muchos de los problemas del pasado, también es cierto que el sesgo fiscalista de los ajustes macroeconómicos vividos en las últimas décadas contribuyeron a debilitar la capacidad operativa del sector público y sus instituciones en muchos ámbitos.

Esta debilidad institucional es particularmente preocupante en lo que concierne al reto de articular e integrar a aquellos sectores y actividades de las sociedades centroamericanas que se vinculan con éxito a la dinámica de la economía global –en particular a los sectores exportadores y a las actividades de servicios correspondientes– con el resto de los sectores, actividades económicas y sociales de estos países y de la región. Uno de los problemas que se evidencian en el tipo de crecimiento guiado por las exportaciones de las últimas dos décadas, es que no ha sido capaz de incorporar mediante encadenamientos a esas empresas nacionales, de manera que el dinamismo del gran sector exportador se queda encapsulado al estilo de los viejos enclaves, sin lograr dinamizar al conjunto de la economía de estos países. Veremos, por ejemplo, que hay importantes carencias institucionales y financieras en el apoyo a las micro, pequeñas y medianas empresas de la región, las que no solo constituyen la enorme mayoría de las empresas sino que generan la mayor parte del empleo, aunque no aporten tanto al producto y menos aún a las exportaciones. De ahí que una de las recomendaciones clave, para lograr construir en estas sociedades una política económica capaz de romper con esos equilibrios perversos, es la de impulsar un conjunto de reformas –reales, no retóricas– que amplíen, profundicen y consoliden la capacidad institucional requerida para reorientar las políticas económicas hacia el crecimiento y la competitividad genuina incorporando los mecanismos de evaluación y rendición de cuentas sin los cuales ninguna institución –pública o privada– puede gestionarse en forma adecuada en servicio de sus usuarios o de los ciudadanos.

Una segunda carencia se da en términos de capital físico, de infraestructura. Las tasas de inversión, tanto públicas como privadas, han sido históricamente muy bajas e insuficientes para enfrentar los retos del desarrollo. Además, no se dirigen con claridad hacia las

prioridades del desarrollo, ni se ejecutan en forma eficiente, lo que se refleja con fuerza en las percepciones existentes tanto sobre la cobertura y densidad como sobre la calidad de la infraestructura en la región como condición para la competitividad. Estas carencias en términos de la infraestructura y de los bienes y servicios públicos necesarios para el funcionamiento integrado de la economía y la sociedad se combinan con una insuficiente inversión en la formación de capital fijo requerido para elevar los niveles de productividad en estos países. La estabilidad macroeconómica, necesaria como es, ha resultado insuficiente –y en algunos casos hasta perjudicial– para estimular el ahorro y la inversión, que siguen muy rezagados en los países de la región, por lo que no es extraño que el crecimiento económico haya sido tan débil en los últimos años en casi todos estos países.

A partir del análisis de la evolución reciente de estos países –y de la literatura más reciente– el documento argumenta que muchos de los recortes de los gastos en infraestructura que se han aplicado en los países de la región fueron el resultado de un uso miope de los equilibrios fiscales de corto plazo y, en particular, un restrictivo y no muy sensato uso del déficit fiscal como porcentaje del PIB como la única medida para valorar el equilibrio fiscal. Con ese tipo de lógica, los países suspendieron o pospusieron una serie de inversiones que, hoy, explican muchos de los cuellos de botella que frenan un crecimiento más dinámico y un desarrollo social más integrado. Este tipo de análisis –y de políticas– debe ya abandonarse dar paso a una evaluación de los ajustes en términos de la única restricción presupuestaria que tiene sentido económico, es decir, la restricción presupuestaria *intertemporal*. En otras palabras, si en vez de ver solamente cuál es el impacto de una inversión pública en el déficit fiscal de este año, los gobiernos analizaran cuál es su efecto de largo plazo; si en vez de ver solo su efecto sobre la demanda, se analiza también su efecto sobre la oferta; si en vez de ver solo su efecto sobre los gastos, se analiza también su efecto sobre los ingresos futuros, y si en vez de analizar solamente los efectos sobre la creación de riqueza pecuniaria privada se valoraran también tanto las ganancias económicas sociales como otros efectos importantes, aunque sean de esos "que no tienen precio" entonces podríamos tomar decisiones sobre la inversión pública mucho más sensatas, no sólo en términos sociales y políticos, sino en términos económicos. En este sentido –y coincidiendo con investigaciones recientes que se han realizado en diversos organismos financieros internacionales– sostenemos que, desde una óptica de desarrollo, cualquier proyecto que tenga una tasa de retorno más alta que la tasa de interés que el gobierno paga por sus nuevas deudas es un proyecto que debe realizarse, y no solo porque su efecto social o productivo es importante, sino por razones de buena macroeconomía: no hacer esa inversión tiene un costo –social, pero también financiero– más elevado que el costo de hacer la inversión.

Una de las áreas en las que la cantidad y calidad de la inversión pública ha sido insuficiente es el área educativa, el área de la formación de "capital humano". Se advierte que si bien ha habido avances significativos en la cobertura educativa, esta sigue siendo claramente insuficiente para 'cerrar brechas' tanto a lo interno de los países de la región como entre estos y los países más avanzados. El documento recuerda que fue precisamente el reconocimiento de estas insuficiencias, el que se constituyó en tema central de la III Reunión Iberoamericana de Ministros de Economía y Hacienda, celebrada en Panamá en setiembre del año 2000, en la que la insuficiente inversión social se identificó como uno de los

principales cuellos de botella del desarrollo de los países iberoamericanos. De acuerdo con los Ministros, "los niveles de gasto social, a pesar de representar montos importantes, siguen siendo insuficientes para satisfacer las demandas y necesidades de la población, y más aún para constituirse en una verdadera inversión social dirigida a generar el capital humano necesario para el tipo de crecimiento y desarrollo económico al que aspiramos. La postergación de políticas de inversión social que amplíen y potencien el capital humano ya no es sólo una falta a la ética, sino un error económico que priva a la sociedad de su principal recurso para adaptarse a la veloz incorporación de progreso técnico en los procesos productivos. La inversión social de hoy es un elemento clave en la construcción de la sociedad que seremos mañana".

Este problema es percibido como particularmente grave en un contexto en que estos países enfrentan tanto los retos derivados de su integración con la economía global, como los retos de su propia e incompleta integración como sociedades nacionales viables y cohesionadas. En consecuencia, se considera indispensable que los gobiernos procedan a identificar la rentabilidad social de largo plazo de las opciones de inversión de manera que, a la hora de tomar las decisiones presupuestarias relativas a la inversión social, se pueda tener en cuenta el verdadero costo de oportunidad que representan estas decisiones. Es necesario saber con claridad a qué están realmente renunciando los países cuando no asignan los fondos necesarios para la construcción del capital humano y del capital social del que depende el desarrollo al que aspiran. Estas decisiones –o, más claramente, la ausencia de estas decisiones– constituye uno de los factores que más fuertemente ha incidido en la reducida capacidad de estas economías no solo para generar empleos de calidad sino, incluso, para generar empleos 'a secas' pues, como veremos, porcentajes muy significativos de la fuerza laboral de la región se encuentran ocupadas en actividades que solo eufemísticamente podemos calificar de 'empleo'.

El reto de superar estas carencias enfrenta a los países con la barrera de su capacidad financiera para generar el ahorro y la inversión necesarios para provocar el despegue. Por el lado del sistema financiero, la situación actual se muestra paradójicamente incapaz: es incapaz de generar suficiente ahorro pero, al mismo tiempo, tiene problemas para convertir en inversión el poco ahorro que genera. Por el lado fiscal, se hace evidente la dificultad de plantear un aumento significativo del gasto público –por ejemplo en educación, en infraestructura y en servicios de apoyo a la transformación productiva– en momentos en que los gobiernos de la región enfrentan delicados balances fiscales que difícilmente les permitirían aumentar en forma significativa el gasto público sin contar con los ingresos correspondientes. Y, sin embargo, si los países de la región efectivamente aspiran al desarrollo –y a un desarrollo incluyente, con oportunidades para todos sus habitantes– es claro que necesitan elevar sus niveles de gasto e inversión pública que hoy, como hemos dicho, resultan insuficientes para afrontar las tareas del desarrollo. Esto implica la urgente necesidad de impulsar reformas tributarias en estos países, de manera que puedan contar con los recursos necesarios no solo para sanear sus actuales desequilibrios sino, además, para poder avanzar en el financiamiento del desarrollo en el sentido que hemos apuntado.

En síntesis, el conjunto de políticas que se desprenden del diagnóstico y las carencias identificadas en este trabajo, desde la óptica de permitir a los países de la región avanzar

hacia la conformación de economías capaces no solo de generar suficiente empleo –recordemos que hoy por hoy casi el 70% de la fuerza laboral de la región está ocupada o subocupada en trabajos de baja productividad– sino empleo decente y digno, empleo de alta productividad y alta remuneración, son las siguientes:

En primer lugar, acordar –y hacer explícito, como parte de un nuevo pacto social– el compromiso de todos los sectores –y en particular de los sectores empresariales, laborales y del gobierno– de que cada uno de los países de la región logre la ruptura con los equilibrios de bajo nivel que los han caracterizado a lo largo de su historia, y avance hacia un tipo de economía en el que la competitividad de las empresas –su rentabilidad– deje de depender del uso extensivo de recursos humanos y naturales de bajo costo, y pase a depender de la sofisticación, productividad y eficiencia con que se usen esos recursos, que podrían ser remunerados, en consecuencia, con salarios altos y crecientes.

En segundo lugar, reconociendo la importancia de la estabilidad financiera y macroeconómica, los países –empresarios y trabajadores–, pero sobre todo los gobiernos (y, dentro de estos, los responsables de la política económica) debieran avanzar hacia una concepción moderna de políticas macroeconómicas de amplio rango, que no se concentren, como ha sido la norma en las últimas dos décadas, explicada en parte por la gravedad de la crisis de fines de los setenta, solamente en el logro de una frágil y a veces engañosa estabilidad de corto plazo, sino en la búsqueda de una estabilidad sostenible en el largo plazo y, por tanto, centrada en el uso adecuado de instrumentos *intertemporales* de evaluación de los balances macroeconómicos y financieros; pero que incorpore, además, como parte de los criterios de éxito de la gestión macroeconómica, las metas de crecimiento y productividad, y de la cantidad y calidad del empleo generado.

Algunos aspectos más específicos de estas dos recomendaciones generales serían los siguientes:

El empleo no puede ser una "variable de ajuste" en las políticas macroeconómicas, sino una de las metas centrales de esa política.

La política cambiaria debe apuntar a mantener un tipo de cambio real efectivo. Si bien en algunos momentos es posible –y hasta recomendable– recurrir a una devaluación para recuperar niveles de competitividad perdidos como resultado de una política cambiaria que, dado el ritmo de crecimiento relativo de la productividad, generó una sobrevaluación; esto no puede ser un mecanismo normal de construcción de competitividad por dos razones obvias: una, la competitividad que genera es espuria, pues se logra no mediante el aumento de la productividad sino mediante la desvalorización de los factores productivos locales; y dos, es una competitividad que se autodestruye (*selfdefeating*) cuando es aplicada por un conjunto de países que compiten entre sí vendiendo en el mercado internacional los mismos productos, en cuyo caso las devaluaciones mutuas solo favorecen a los compradores externos de las exportaciones de estos países.

Debe darse un manejo adecuado del financiamiento externo y una solución del endeudamiento que libere recursos para la inversión y el empleo, sobre todo en aquellos países que aún enfrentan este cuello de botella de manera significativa.

Se plantean, además, algunos aspectos generales que deben caracterizar las políticas de desarrollo –económicas y sociales– destinadas a romper con los equilibrios de bajo nivel y el empleo de baja calidad.

Dada la participación creciente de las mujeres en la fuerza de trabajo –y las condiciones no siempre ventajosas y muchas veces discriminatorias en que esta participación ocurre– es importante la incorporación del enfoque de género a las políticas económicas y sociales y, en particular, en aquellas relacionadas con la generación de empleo decente.

Si bien es importante avanzar hacia políticas macroeconómicas más modernas y que incluyan dentro de sus metas el crecimiento y el empleo –con criterios de valoración intertemporal– esto sigue siendo insuficiente para romper con los complejos equilibrios de bajo nivel mencionados, ya que estos involucran no solo los grandes precios y variables agregadas a que refieren las políticas macroeconómicas, sino las señales específicas que guían los procesos de toma de decisiones y, en especial, las que guían los procesos de inversión. Por ello, es clara la recomendación de que los países adopten una política microeconómica activa que busque consolidar la competitividad genuina de las empresas y, por tanto, el empleo decente. De la misma forma, deben adoptar un conjunto de políticas mesoeconómicas, como las políticas activas de apoyo a la pequeña y mediana empresa y a la vinculación dinámica de los mercados internos y externo.

En particular, las carencias identificadas permiten recomendar un conjunto de reformas que amplíen, profundicen y consoliden la capacidad institucional requerida para reorientar las políticas económicas hacia el crecimiento y la competitividad genuina. Una política agresiva de inversiones públicas que provean la infraestructura económica y social necesaria para una competitividad genuina que promueva y dependa de la creación de empleos decentes genuina. Una política económica y social centrada en la creación del capital humano necesario para el tipo de inversiones a que se aspira, lo cual implica –y este es uno de los mayores retos de la población– un compromiso riguroso con elevar en forma sistemática la cobertura y calidad de los sistemas de educación y formación, que permita que, en el plazo más corto posible de acuerdo con una rigurosa ruta crítica, la mayor parte de los y las trabajadoras de la región tengan una educación media completa o una educación técnico–profesional acorde con las nuevas demandas del mercado laboral.

Finalmente, todo esto evidencia uno de los aspectos más importantes –pero, al mismo tiempo, más difíciles de superar, por razones históricas obvias– de las reformas planteadas: la asignación de los recursos financieros que tanto la inversión pública como la privada requerirían para –como decía hace ya medio siglo Walt W. Rostow– "despegar" hacia el desarrollo. Por un lado, es evidente que sólo una política tributaria radical y progresiva puede financiar un desarrollo centrado en la productividad y las remuneraciones crecientes, con un sistema educativo de cobertura universal y calidad mundial y con una infraestructura adecuada para que las inversiones generen las tasas de retorno y la competitividad requeridas sin tener que recurrir ni a la compresión de los salarios ni a los subsidios fiscales. Por otro lado, para superar las limitaciones del ciclo ahorro/inversión es preciso romper con el carácter rentista que ha predominado en las economías de la región reflejado y reproducido con particular fuerza desde el propio funcionamiento de los sistemas financieros que, con pocas excepciones, siguen mostrando una muy baja capacidad para estimular el ahorro interno y una capacidad aún menor para transformar ese ahorro en inversión, este es un problema que afecta con especial fuerza a los grupos y sectores que producen para el mercado interno o no tienen la escala ni los contactos para acceder a los mercados internacionales de capitales.

I. Contexto y antecedentes: los retos del desarrollo en los países de la región¹

I.1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL DESARROLLO REGIONAL

I.1.1. LARGO PERÍODO AGROEXPORTADOR CON DÉBIL INTERVENCIÓN ESTATAL

Desde el último cuarto del siglo XIX y hasta mediados del siglo XX, las economías de los países centroamericanos –al igual que la de República Dominicana– se caracterizaron por lo que hoy llamaríamos crecimiento basado en exportaciones: *export-led growth*. Algunos países se especializaron en un único producto –El Salvador en café y Honduras en bananos– mientras otros, como Costa Rica, lo hicieron en ambos productos. También fueron importantes el algodón, la carne y el azúcar. Si bien este tipo de especialización exportadora generó algún crecimiento en la región, al igual que ocurrió en otros países de América Latina, fue un crecimiento poco dinámico, altamente vulnerable a los altibajos de la economía mundial y fuertemente concentrador, ya que el atractivo fundamental de la región estaba no tanto en su alta productividad sino en el acceso que ofrecía a recursos humanos y naturales de muy bajo costo (gratuitos, de hecho, cuando hablamos del acceso a las tierras bananeras) así como de la cercanía geográfica con los principales mercados. Así, el crecimiento de la producción no se sustentaba en la creciente productividad y progresiva sofisticación con que se utilizaban los recursos productivos, sino en su uso simple, extensivo y mal pagado. Al convertirse en criterio clave de competitividad, los bajos salarios fomentaron la baja productividad que, a su vez, en un típico círculo vicioso hizo que los salarios se mantuvieran bajos.

En ese contexto, eran mínimas las presiones sobre la institucionalidad y sobre el fisco, de manera que, en la mayoría de estos países, esquemas tributarios escuálidos resultaron en una inversión pública igualmente reducida que, a su vez, contribuyó a mantener baja la productividad de la economía lo que redundó, de vuelta, en la incapacidad tributaria. Así, se fue entretejiendo ese complejo círculo vicioso por medio del cual la presión competitiva de los mercados empujaba a las economías de la región a profundizar ese patrón de baja productividad, bajas remuneraciones de los factores productivos y baja inversión pública, al que bien podríamos referirnos como un esquema de "*crecimiento basado en la pobreza*".

Como ha sido característico a lo largo de la historia de la región, con empleos agrícolas rudimentarios y bajos salarios que redundaban en exiguos ingresos familiares, la gran mayoría de la población se mantuvo sumida en la pobreza. A su vez, dada la debilidad financiera y política de los gobiernos y sus instituciones –fruto tanto de la anemia fiscal como de la insuficiencia democrática– no surgió un proceso significativo de inversión y gasto público capaz de generar el "capital humano" y la infraestructura física que habrían sido necesarios para una estrategia económica que quisiera y pudiera apostar a la productividad

¹ Los antecedentes se basan, entre otros, en: Garnier, Leonardo: "*Desarrollo desigual y capitalismo a medias: elementos para un modelo y para una historia*" en Anuario Social y Político de América Latina y el Caribe, No. 7, Flacso / Unesco / Nueva Sociedad: Caracas, 2004.

como criterio de éxito y competitividad y como elemento básico de bienestar social. La educación pública mantenía una cobertura insuficiente: eran muchos –y, sobre todo, muchas– quienes quedaban por fuera, y, aún para aquellos que sí entraban, la calidad de la educación recibida era deprimente. Los servicios sociales básicos no llegaban a cubrir siquiera a la población de las ciudades, mucho menos a la del campo. El acceso a servicios más modernos –energía, transporte, comunicaciones– era claramente un privilegio de muy pocos. En esas condiciones, el círculo del crecimiento basado en pobreza cerraba de manera consistente en Centroamérica: los salarios eran bajos, pero también lo era la capacidad productiva de la fuerza de trabajo. Un equilibrio, sí, pero de muy bajo nivel.

1.1.2. BREVE INTERLUDIO CON SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES Y MAYOR INTERVENCIÓN

Durante la segunda mitad del siglo XX hubo en toda la América Latina intentos '*desarrollistas*' por romper el círculo vicioso del crecimiento basado en pobreza, y si bien fueron insuficientes en términos de sus objetivos más ambiciosos –de hecho, fracasaron– al menos provocaron importantes cambios en la estructura social y política de estos países. Los países centroamericanos no fueron la excepción, e intentaron complementar su especialización exportadora con el desarrollo de un sector industrial sustitutivo de importaciones apoyado por la integración de los cinco países centroamericanos en un mercado común (al que no se integró Panamá) y por un conjunto de políticas proteccionistas por parte de los gobiernos.

La protección arancelaria, el financiamiento público, el desarrollo de infraestructura y la expansión de una clase media que sirviera de mercado interno, fueron todos elementos que –en mayor o menor medida– caracterizaron los años sesenta y parte de los setenta. Sin embargo, como se evidenciaría con los conflictos políticos y con la crisis de fines de los setentas, la estrategia no cuajó. Si bien en algunos países se avanzó un poco más mediante la ampliación de las clases medias urbanas, de la industrialización y de cierta diversificación agraria y rural, lo cierto es que la economía centroamericana y sus motores de crecimiento siguieron fundamentalmente sustentados en las ventajas que le daba el acceso a recursos humanos y naturales de bajo costo y una muy ligera carga fiscal. Así, la industrialización sustitutiva se constituyó en un esquema rentista en el que las ganancias seguras de un mercado interno protegido por elevados aranceles y generosos incentivos fiscales eran mucho más atractivas que afrontar los riesgos de la competencia internacional con base en la calidad y productividad de las inversiones. La irresponsabilidad fiscal siguió siendo una característica del modelo, solo que ahora, a la baja carga tributaria, se unieron un mayor gasto público, generosos incentivos fiscales y una creciente corrupción pública y privada, para provocar –como era inevitable– una grave crisis de endeudamiento que llevaría a que la carga de la deuda se convirtiera en uno de los principales rubros presupuestarios en muchos países de la región.

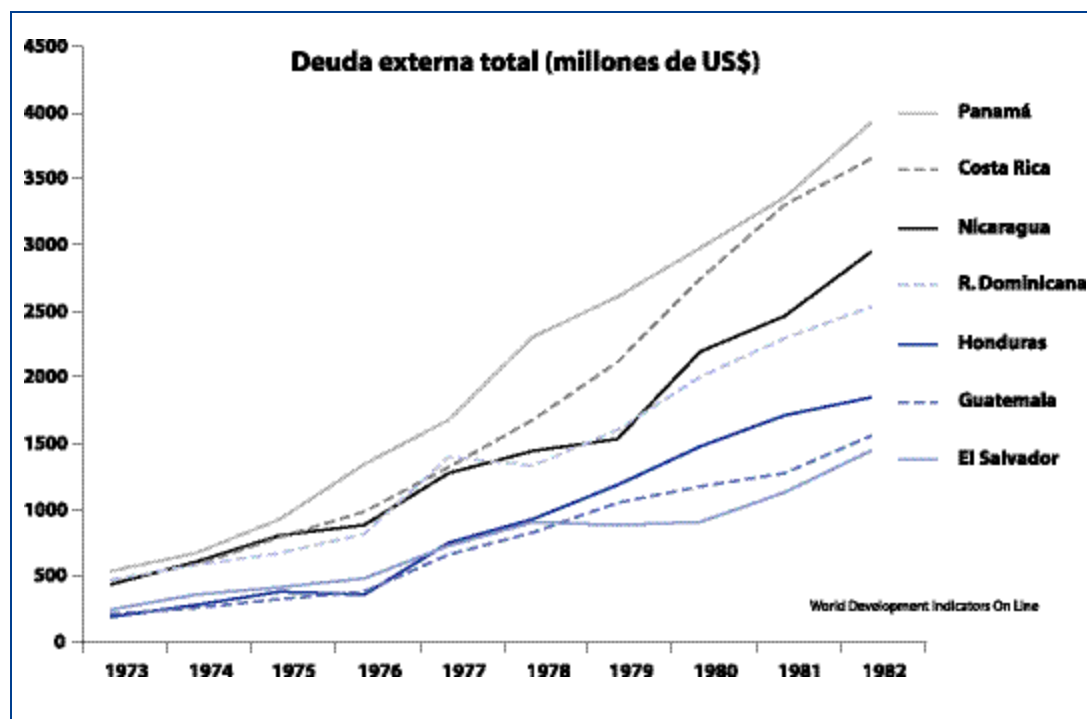
1.1.3. LAS CRISIS DE FINES DE LOS AÑOS SETENTA

El deterioro de los términos de intercambio y la crisis del petróleo –desencadenada a su vez por la crisis del dólar de principios de esa década– vinieron a exacerbar los

desequilibrios financieros que enfrentaban estos países, fruto de las vulnerabilidades de un desarrollo que combinaba un sector exportador altamente concentrado en pocos productos primarios y un sector industrial excesivamente protegido, poco eficiente y con un mercado muy restringido como resultado tanto de la pobreza prevaleciente como de la muy desigual distribución del ingreso y la riqueza.

Los países de la región enfrentaban presiones de todo tipo por 'estabilizar' sus economías. En ese contexto, el exceso de liquidez que caracterizó a la economía mundial como resultado de la crisis del petróleo, así como los cambios que se dieron en el sistema financiero y bancario internacional, constituyeron una extraña bendición –o maldición– para estos países, pues pudieron recurrir en forma masiva al endeudamiento externo y obviar, por un tiempo, la necesidad de un ajuste para enfrentar los crecientes desequilibrios.

Gráfico I



En algunos casos –como en Costa Rica y Panamá– se tuvo un acceso privilegiado al financiamiento privado; en otros –sobre todo El Salvador y Guatemala, pero también en República Dominicana, Honduras y Nicaragua– siguieron predominando las fuentes oficiales. Pero, en todos los casos, aumentó rápidamente el endeudamiento externo de estos países, de manera que para 1982 la deuda externa total de estos países era cinco veces más alta que en 1973.

El alivio, sin embargo, duró poco. La segunda crisis del petróleo fue el gatillo que disparó la gran crisis económica en la segunda mitad de los años setenta, donde la recesión de las principales economías del mundo se combinó con una inesperada aceleración de la inflación –originando la *estagflación* que cuestionaría la propia teoría macroeconómica– y, juntas,

provocarían una rápida caída de los términos de intercambio para los países de la región. Ya para 1980 algunos países –Costa Rica y Nicaragua entre ellos– enfrentaron graves problemas para servir sus deudas. Aún así, el endeudamiento siguió aumentando en América Latina hasta 1982. Fue solo entonces, cuando México anunció que no podría atender sus deudas en los términos pactados, que la crisis de la deuda estalló, y se cerraron –más bien, se revirtieron– las válvulas de acceso al financiamiento externo.

El impacto de la crisis de la deuda, de los desequilibrios financieros existentes y las cada vez más patentes desigualdades sociales, todo ello aunado al carácter excluyente y poco democrático de los sistemas políticos prevalecientes en varios de estos países, vino a provocar en la región una crisis de trágicas consecuencias durante los años ochenta. En algunos países –como Costa Rica– la insostenibilidad de los desequilibrios se manifestó como una de las crisis económicas más serias del siglo XX; en otros, los problemas económicos se vieron opacados por la magnitud de la crisis política que, incluso, se transformó –como en los casos de Nicaragua, El Salvador y, también, Guatemala– en un conflicto bélico de grandes proporciones.

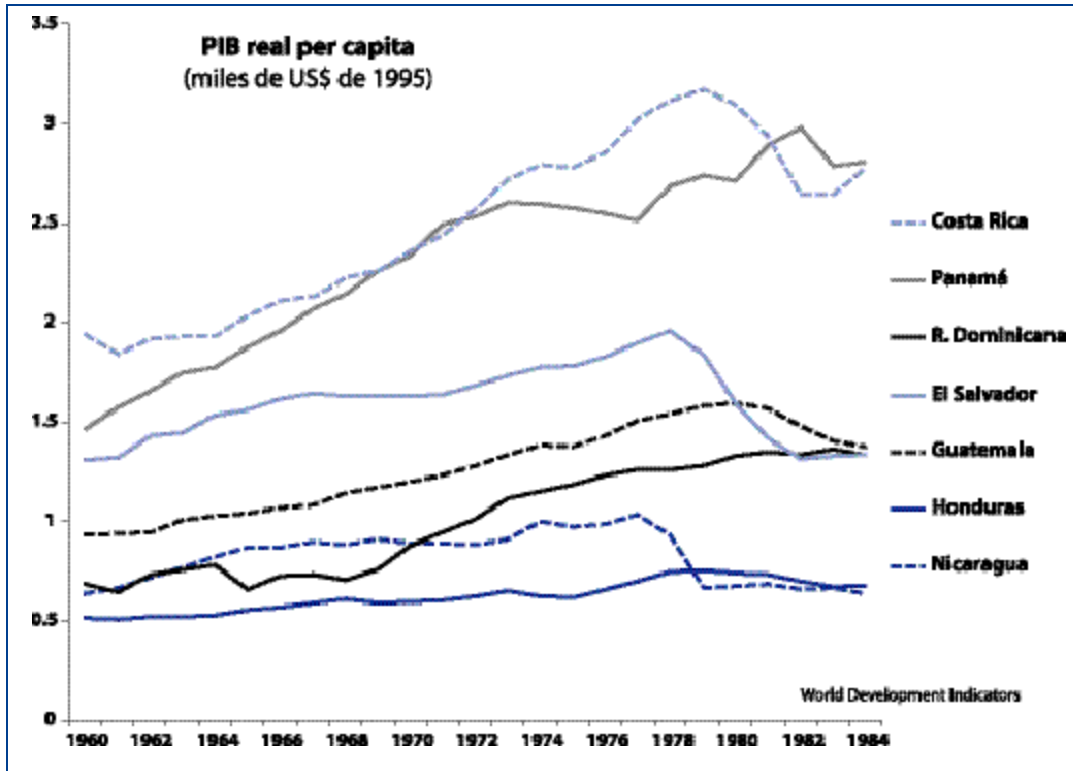
Como se aprecia en el gráfico 2, hacia 1984 había tres grupos claramente definidos de países en términos de su producto por habitante: Panamá y Costa Rica, con niveles cercanos a los \$3,000 por habitante; Guatemala, El Salvador y República Dominicana, oscilando alrededor de los \$1,350; y Honduras y Nicaragua, con menos de \$700 por habitante. Pero, a pesar de esas diferencias, casi todos los países de la región, con excepción de República Dominicana, que más bien atravesó problemas en los años sesenta, experimentaron caídas importantes de su producción –y de su producto por habitante– a fines de los años setenta o principios de los ochenta, luego de casi veinte años de crecimiento.

La caída del producto por habitante fue muy significativa: se redujo en un 11% en Honduras, entre 1979 y 1983; en un 14% en Guatemala, entre 1980 y 1984; y en un 16% en Costa Rica, entre 1979 y 1982. Y cayó todavía más en los países más afectados por conflictos bélicos: un 33% en El Salvador, entre 1978 y 1982 y un 36% en Nicaragua, entre 1979 y 1980, y seguiría bajando en ese país durante los años ochenta.

1.1.4. ESTABILIZACIÓN, AJUSTE, LIBERALIZACIÓN Y APERTURA

Después de los severos impactos de la crisis, y sin opciones de acceder a nuevos financiamientos no condicionados, los países de la región se comprometieron con los organismos financieros internacionales a cumplir con severos programas de estabilización y ajuste. El Salvador lo hizo en julio de 1982, Honduras en noviembre, Costa Rica en diciembre y Guatemala en setiembre del año siguiente. En todos estos programas –como era ya tradicional– el énfasis se puso en frenar la inflación y controlar el déficit fiscal. Pero junto con la estabilización –y también como reacción a las estrategias seguidas en las décadas anteriores– surge ya desde la primera mitad de los años ochenta un nuevo énfasis en la apertura y liberalización económica, complementados con esquemas de promoción de exportaciones y una menor intervención estatal en la economía. Esta visión se consolida durante los años noventa, si bien con distintos énfasis y características en cada uno de los países.

Gráfico 2



Como veremos en detalle más adelante, los esfuerzos de estabilización y ajuste, así como el giro hacia un renovado énfasis en las exportaciones, han tenido algunos resultados positivos pero desiguales en la región y, aún en los casos más exitosos, se sigue sintiendo la presión de los desequilibrios financieros y, sobre todo, de los desequilibrios sociales. Ha habido crecimiento y han aumentado las exportaciones, se reactivó la atracción de inversión extranjera, y la inflación se mantiene dentro de niveles que, dadas las circunstancias, podríamos considerar 'aceptables'. Sin embargo, las economías de los países de Centroamérica –incluyendo Panamá y la República Dominicana– siguen mostrando una alta vulnerabilidad y un crecimiento muy frágil que no logra constituirse en sustento de un proceso sistemático de elevación del bienestar. La mayor parte del empleo que se genera es un empleo de baja calidad y remuneración –con altos niveles de informalidad y subempleo– y con fuertes desequilibrios regionales y de género. Las cargas tributarias siguen siendo tan escuálidas como antes, y los gobiernos se muestran incapaces de proveer la infraestructura y los bienes o servicios públicos necesarios para el desarrollo.

El énfasis en las políticas de estabilidad macroeconómica, aunque estas pueden haber sido parcialmente exitosas en sus propios términos –y en términos de una competitividad de bajo nivel– parece haber provocado una anemia institucional en términos de las políticas micro y meso económicas, así como de las políticas sociales y ambientales necesarias para permitir y estimular un tipo de competitividad y de desarrollo más ambiciosos.

1.2. UN ENFOQUE ESTRATÉGICO: MEJORAS SIMULTÁNEAS EN LA PRODUCTIVIDAD Y LA CALIDAD DE VIDA²

Desde esa óptica más ambiciosa que no se conforma con una frágil estabilidad de los principales equilibrios financieros y macroeconómicos sino que aspira a un cierto dinamismo económico, a la generación de más y mejores empleos y de mejores niveles de vida –y esto es algo que a los países centroamericanos les ha costado asimilar– es preciso reconocer la interacción indispensable entre los aspectos económicos y sociales del desarrollo, ya que la calidad de vida y el desarrollo social al que una sociedad aspira tiene que encontrar su principal sustento financiero en el propio desarrollo económico y productivo de dicha sociedad.

La experiencia centroamericana muestra con claridad que –en ausencia de una entrada constante de recursos externos– es materialmente imposible mantener un proceso constante de mejoras en la calidad de vida sin un avance significativo en la capacidad productiva de la sociedad que permita financiar y sustentar dichas mejoras. Pero además –y como contrapartida de lo anterior– es cada vez más evidente que ese desarrollo económico también requiere de un desarrollo social capaz de aportarle los recursos humanos y el entorno cultural e institucional idóneos para su propia consolidación y expansión. Más aún, en ausencia de ese desarrollo social, las empresas y los sectores productivos sentirán poca presión por modernizarse y competir a base de productividad, y tenderán a conformarse, como ha ocurrido históricamente en la región, con la rentabilidad cómoda y segura que resulta del bajo costo unitario de los recursos.

Pero si la productividad y el crecimiento económico son condición necesaria para el desarrollo social y una creciente calidad de vida, y estos a su vez se pueden constituir en un importante insumo de dicho crecimiento, la relación entre ambos está lejos de ser automática: no es cualquier tipo de crecimiento económico o cualquier tipo de ventaja comparativa, el que permite un proceso significativo de desarrollo social; ni tampoco basta la mejora en las condiciones de vida de la población para que las fuerzas productivas avancen y se consoliden como el sustento material que dichas mejoras requieren. Para que esta relación opere hace falta, por un lado, que los agentes económicos reciban las señales correctas: el sistema de precios debe incorporar en forma clara los costos y beneficios del desarrollo social, de manera que las decisiones de inversión y consumo los tomen adecuadamente en cuenta. Por otro lado, la sociedad –y el Estado en particular– debe crear las condiciones adecuadas y proveer las condiciones físicas, financieras e institucionales necesarias para el uso productivo de las nuevas aptitudes, de manera que el círculo virtuoso entre avance social y productivo efectivamente se dé.

Diversos autores han señalado el carácter efímero de esas ventajas comparativas que surgen no de la eficiencia y productividad con que se utilizan los recursos productivos, sino del bajo costo unitario de los mismos. En ese tipo de actividades económicas, característico de las naciones menos desarrolladas, los rápidos cambios en las ventajas de costo de los factores atraen continuamente nuevos competidores que empujan las ganancias hacia abajo

² Estas ideas se encuentran más desarrolladas en Garnier, Leonardo: *Una política social para la competitividad en Centroamérica* en Trejos, Alberto y Arturo Condo: *El Clima para los Negocios en Centroamérica, Centro Latinoamericano para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible*, INCAE, Costa Rica, 2001.

y mantienen los salarios deprimidos. Es por ello que "la expansión de las exportaciones con base en bajos salarios y una moneda débil, al tiempo que la nación importa bienes sofisticados que sus firmas no pueden producir con la productividad suficiente como para competir con rivales externos, puede llevar a un comercio exterior balanceado o en superávit, pero reduce los niveles de vida de la nación"³.

Cada vez es más claro el consenso en el sentido de que las empresas y actividades productivas que operen en la región deben ser competitivas en el contexto de la economía global, que deben ser capaces de vender sus productos a precios iguales o menores que los precios que obtienen productos similares en el mercado internacional o, por el mismo precio, ofrecer mejores productos. El problema, como hemos visto, es que hay dos grandes caminos para lograr esta competitividad. Uno, el camino típico del desarrollo, consiste en producir bienes de calidad a bajo costo gracias a elevada productividad, basada en una administración moderna y la utilización del conocimiento científico-tecnológico, de manera que se potencie la capacidad productiva de los recursos humanos, naturales y financieros con que cuenta la región. El otro camino, típico del subdesarrollo y característico de la historia de la región, se limita a mantener bajos los costos de las exportaciones a costa de mantener igualmente bajos los salarios y demás remuneraciones de los recursos productivos locales. En el primer caso, los precios reflejan la elevada capacidad productiva de la economía; en el segundo, sólo reflejan la pobreza de sus recursos productivos. En ambos casos las empresas pueden ser competitivas y rentables; en un caso, esa competitividad se ve acompañada del desarrollo de los países y la mayor calidad de vida de su población; en el otro, se trata de una competitividad engañosa que se logra con el sacrificio del resto de la sociedad.

Esto debiera dejar claro porqué el acceso a una mano de obra barata, si bien puede dar pie a la rentabilidad de ciertas actividades, no constituye una definición sensata de competitividad ni una estrategia adecuada para Centroamérica: de lo que se trata es, precisamente, de generar empleos decentes en los que se paguen salarios crecientes y que las empresas sigan siendo competitivas. Sin embargo, hemos visto que lo que ha caracterizado la evolución histórica de los países centroamericanos ha sido más bien su escasa capacidad para establecer ese vínculo positivo y sinérgico entre el desarrollo social y el crecimiento económico. Como han sido países pobres en los que predominan los bajos salarios, con un reducido gasto social, y con servicios educativos y de salud que presentan escasa cobertura y niveles muy bajos de calidad, estos países han enviado al mercado señales que atraen precisamente aquellas actividades económicas que, en vez de potenciar la capacidad productiva de los recursos humanos y naturales mediante su articulación con mejores técnicas y la aplicación del conocimiento a la producción, hacen más bien un uso depredatorio de esos recursos, explotándolos en forma extensiva, y tratando de aprovechar lo que se ha llamado el *círculo vicioso de la pobreza* para elevar la rentabilidad a costa del bajo costo unitario de esos recursos. A su vez, estas actividades productivas presionan para que los salarios se mantengan bajos, para que no se eleven los impuestos o las cuotas de la seguridad social y para que se mantenga a un mínimo el gasto social, ya que de ello depende su engañosa competitividad.

³ Porter, Michael: *The Competitive Advantage of Nations*, New York, The Free Press, 1990, p. 8.

Para romper ese círculo vicioso, este perverso equilibrio de bajo nivel, es necesario promover un proceso simultáneo de transformaciones sociales y productivas, de manera que ambas se complementen, se refuercen y garanticen su viabilidad mutua. Paralelamente, debe apoyarse a las empresas en su esfuerzo por alcanzar una competitividad genuina que, al depender de los aumentos en la productividad, la eficiencia, la calidad, el diseño, el conocimiento, el mercadeo y la capacidad de negociación, sea capaz de aprovechar y valorizar en forma creciente los recursos productivos nacionales. En otras palabras, se requieren políticas micro y mesoeconómicas –y no sólo políticas macroeconómicas agregadas– que hagan posible y faciliten la toma de decisiones por parte de los distintos tipos de agentes económicos que existen en estas economías.

De esta manera, mientras la política económica deberá asumir su responsabilidad como política social, la propia política social tendría que asumir su responsabilidad en un tema que ha sido tradicionalmente reservado para la política económica: la capacidad de la economía para crecer, generar empleos y aumentar el ingreso de sus habitantes. En forma simultánea –combinando aspectos y criterios tanto de política económica como de política social– habría que definir esquemas redistributivos que, por un lado, permitieran que una porción significativa de ese ingreso llegara a segmentos más amplios de la población, de manera que se invirtieran las tendencias que hasta hoy, como veremos, han caracterizado a la región; y, por otro, logaran que una porción importante de ese ingreso pudiera ahorrarse para ser invertido en una agresiva política social capaz de invertir para generar los que hoy se da en llamar el capital humano y el capital social necesario para hacer efectivo ese crecimiento de la productividad.

Las posibilidades de avanzar en esa dirección, sin embargo, no son propicias. La magnitud de recursos que demanda la inversión social requerida está muy por encima de lo que tradicionalmente se ha considerado 'razonable' gastar en los programas sociales en la mayoría de los países de la región. Esto demanda un esfuerzo particularmente complejo por combinar ambiciones audaces y visionarias con un claro sentido de realidad. Nada ganarían los países de la región con propuestas de políticas ambiciosas en términos de los sueños a alcanzar... si esas propuestas fueran irrealizables. Pero tampoco ganarían nada si las propuestas fueran fácilmente realizables, pero no tuvieran mayor impacto en transformar gradual pero sistemáticamente las condiciones existentes. El arte de la política, pues, implica caminar ese difícil equilibrio entre los sueños y las realidades, pero tratando siempre de que los esfuerzos de las sociedades permitan que sea la realidad la que, conforme mejora, se acerque al sueño, en lugar de caer en el conformismo chato del pragmatismo que se contenta con ajustar sus sueños a la realidad que vive. Esta es una afirmación ética particularmente importante en una región en la que la realidad que viven la gran mayoría de los y las habitantes de la región, está lejos de ser aceptables.

En este sentido, es absolutamente válido y deseable el propósito de modificar la estructura productiva de los países de la región hacia bienes y servicios con tecnologías cada vez más sofisticadas y con un uso cada vez mayor del conocimiento, de manera que se eleve la productividad y la calidad de nuestras actividades productivas y eso corresponda con una activa política de ingresos crecientes y mejores servicios para la población. Es importante entender, sin embargo, que si bien esa debe ser la dirección estratégica de nuestras propuestas, cualquier transformación en esa dirección debe tener clara su 'ruta crítica': los tiempos y los pasos por los que puede avanzar para llegar a su destino. Partimos de lo que



hoy somos y de nuestra historia, y cualquier transformación ambiciosa tanto de nuestra estructura económica como de las condiciones sociales o, aún más, de los balances políticos que las acompañan, es una transformación que requiere no solo tiempo, para crear, por ejemplo, las condiciones necesarias para atraer y generar esas inversiones cada vez más sofisticadas; sino tiempo para permitir que las actuales condiciones de vida y producción sean compatibles y den sustento al proceso de cambio al que se aspira.

Este siempre ha sido uno de los grandes dilemas del desarrollo. Así ocurría en los viejos debates de los años cincuenta sobre la industrialización en los países atrasados de Europa, o sobre el carácter balanceado o desbalanceado que podía tener esa transición de la vida casi inmutable de sociedades tradicionales y atrasadas al despegue hacia una sociedad moderna a la que, por diversas razones, se aspiraba; era el tema crucial detrás de los debates sobre el 'dualismo' de nuestras economías. Y es un debate que sigue vivo hoy, tanto en los centros académicos, como en los países que intentan hacer realidad estos procesos de cambio, como evidencian, por ejemplo, los debates en Irlanda y Nueva Zelanda, en China e India, o aquí, en nuestra región.

No se trata, pues, de afirmar si determinado tipo de actividad productiva es intrínsecamente deseable o no –la maquila textil o la producción bananera, por ejemplo–, sino de entender cuál es el papel que esa actividad juega hoy en un país como Honduras o como Costa Rica, y cuál puede ser su contribución, en un sentido dinámico, a un proceso que le permita a la economía, a los empresarios y a los trabajadores de estos países, ir avanzando hacia una economía con procesos productivos y relaciones sociales que se caractericen por un mayor dinamismo y mayores niveles de productividad, así como por aportar más tanto a los ingresos de los trabajadores como al financiamiento de una mejor vida en sociedad. En pocas palabras, el reto es saber cuál es el cambio al que se aspira y cómo es posible llegar a él, sin dejar que las dificultades del presente nos hagan renunciar a la tarea porque –como es obvio– no podríamos lograrlo todo de un día para otro.

En este tipo de proceso no hay recetas. En cada caso, independientemente de cuál es la actividad, región o punto de partida del que se inicia el proceso de cambio, lo importante es que a partir de ese punto inicial surjan decisiones, acciones, políticas y procesos que vayan generando presiones hacia mejoras continuas en la productividad y la remuneración de los factores tanto en las actividades y regiones iniciales como en las áreas vecinas y circundantes y en las nuevas actividades. Estos procesos –que son tanto económicos como sociales y políticos, e incluso culturales– deberán generar nuevas presiones que obliguen a las empresas a seguir elevando su productividad, y exijan a los gobiernos que garanticen la provisión para todos de mejor infraestructura física (carreteras, energía eléctrica, telecomunicaciones, vivienda, agua y saneamiento) y social (educación y capacitación, servicios de salud y seguridad social, protección laboral y seguridad) que sea consistente tanto con las nuevas necesidades de la producción como con las mejores condiciones de vida. Finalmente, hay que lograr que estos cambios no queden circunscritos a determinados sectores o áreas, sino que se extiendan por toda la sociedad: a hombres y mujeres, a las empresas más grandes como a las más pequeñas, a las zonas urbanas como a las rurales, y que afecten la eficiencia y responsabilidad social tanto del sector público como del privado.

Es el reto del desarrollo que, hoy como ayer, supone romper los círculos viciosos de la pobreza y los equilibrios de bajo nivel en que siguen atrapados nuestros países.

2. Principales transformaciones durante los años noventa

2.1. ESTABILIDAD MACROECONÓMICA DESDE LOS AÑOS NOVENTA

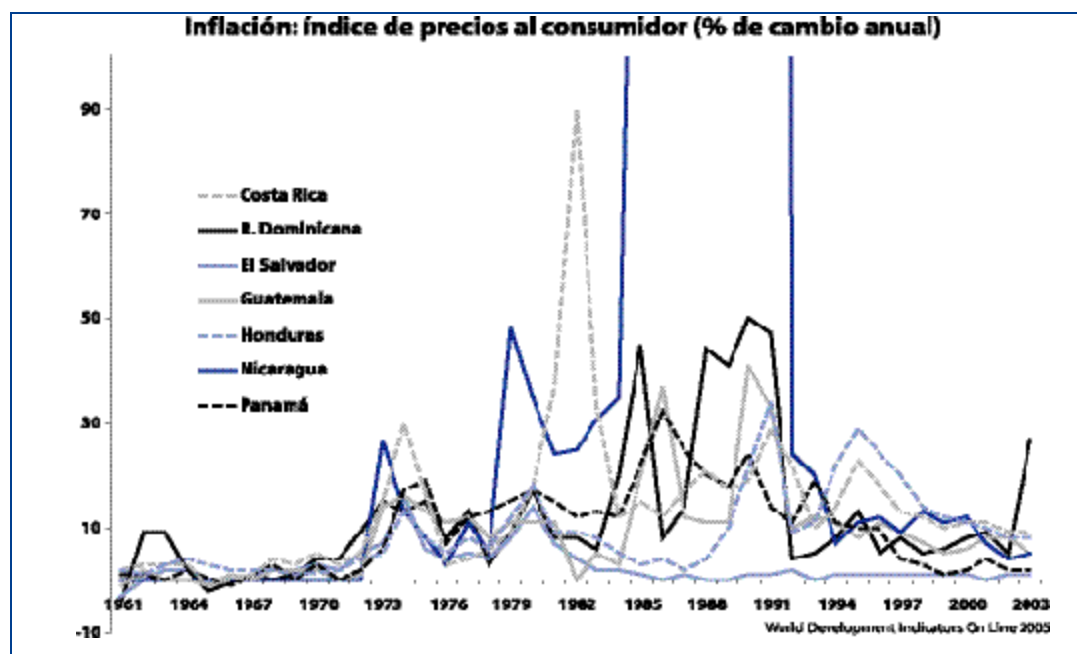
Como vimos, después de los severos impactos de la crisis, y sin opciones de acceder a nuevos financiamientos no condicionados, los países de la región se comprometieron con los organismos financieros internacionales a cumplir con severos programas de estabilización y ajuste. El Salvador lo hizo en julio de 1982, Honduras en noviembre, Costa Rica en diciembre y Guatemala en setiembre del año siguiente. En todos estos programas –como era ya tradicional– el énfasis se puso en frenar la inflación y controlar el déficit fiscal.

2.1.1. EL COMBATE ANTIINFLACIONARIO

Históricamente, los países de la región habían tenido inflaciones muy bajas, lo que –como se aprecia en el gráfico– cambió radicalmente con la crisis de los años setenta. Nicaragua y Costa Rica fueron los países más afectados, pero mientras Costa Rica logró controlar rápidamente un brote inflacionario que hizo subir el aumento de precios de un 9% en 1979 a un 90% en 1982, para bajar al 12% ya en 1983, en Nicaragua la inflación se salió completamente de control –y del gráfico 3– pues pasó de un 35% en 1984 a más de diez mil por ciento en 1988; y fue sólo en 1992 que pudo ser controlada.

Era evidente que tasas de inflación como las que estos países enfrentaron de fines de los sesentas a fines de los ochentas –y, sobre todo, la inestabilidad o volatilidad asociada a esas inflaciones– puede ser un grave freno a la inversión y al crecimiento. De ahí el énfasis que los programas de estabilización pusieron en atacar rápida y severamente este desequilibrio.

Gráfico 3



Ya para los años noventa, todos los países mostraban tasas inflacionarias 'maneables' e incluso bajas –como las de Panamá y El Salvador– si bien en algunos todavía se mantienen niveles relativamente elevados para los estándares internacionales y con retrocesos peligrosos, como muestra el caso reciente de República Dominicana. Se argumenta con frecuencia que –con la excepción de Panamá y El Salvador– la inercia inflacionaria que caracteriza a estos países encuentra una de sus principales causas en los persistentes desequilibrios fiscales, que se revierten sobre los mercados financieros y monetarios. Pasemos, pues, al análisis de este problema y los intentos recientes por enfrentarlo.

2.1.2. LA CONSTANTE Y DIFÍCIL BÚSQUEDA DEL EQUILIBRIO FISCAL

Ha habido avances importantes en términos de los balances fiscales aunque estos siguen siendo negativos y precarios. Al igual que ocurrió con la inflación, el caso nicaragüense muestra el mayor cambio en términos de su ajuste fiscal, lo que resulta lógico dada la gravedad de la situación inicial: de un déficit fiscal equivalente al 21% del PIB en 1990 Nicaragua llegó a tener un déficit de apenas 0.2% del PIB en 1993 que, sin embargo, volvió a dispararse los años siguientes y sigue siendo, en los primeros años del siglo XXI, el más alto de la región. En buena medida, este rápido pero pasajero éxito del ajuste fiscal nicaragüense se explica por el final del embargo por parte del gobierno estadounidense y la entrada masiva de ayuda externa: se estima que, en 1991, Nicaragua recibió \$715 millones en donaciones internacionales, monto que en ese momento representaba más de tres veces el valor de las reservas financieras internacionales⁴.

Honduras logró reducir su déficit fiscal de niveles superiores al 10% del PIB hacia 1990 a niveles que oscilan entre el 5% y el 6% del PIB en los últimos años, lo que es, al mismo tiempo, meritorio y claramente insuficiente. Como Nicaragua, también Costa Rica se había beneficiado a principios de los ochenta de la ayuda externa para apoyar, junto con los esfuerzos de reducción del gasto y el aumento de los ingresos tributarios, su programa de estabilización, logrando reducir el déficit fiscal de más de un 9% del PIB en 1980 al 2.7% en 1984. Sin embargo, aunque no tan grave como en Nicaragua y Honduras, también en Costa Rica la situación fiscal se ha mantenido complicada y con numerosos altibajos. Si bien el déficit fiscal solo ha superado el 4% del PIB en tres de los últimos once años, desde 1994 no ha logrado estar por debajo del 2% del PIB. El Salvador, Panamá, República Dominicana y Guatemala han mantenido una situación fiscal relativamente sana, con niveles de déficit usualmente inferiores al 2% del PIB y, en el caso dominicano, con una situación superactiva en la primera parte de la década de los noventa; en todos ellos, sin embargo, se observan tendencias al deterioro desde mediados de esa década.

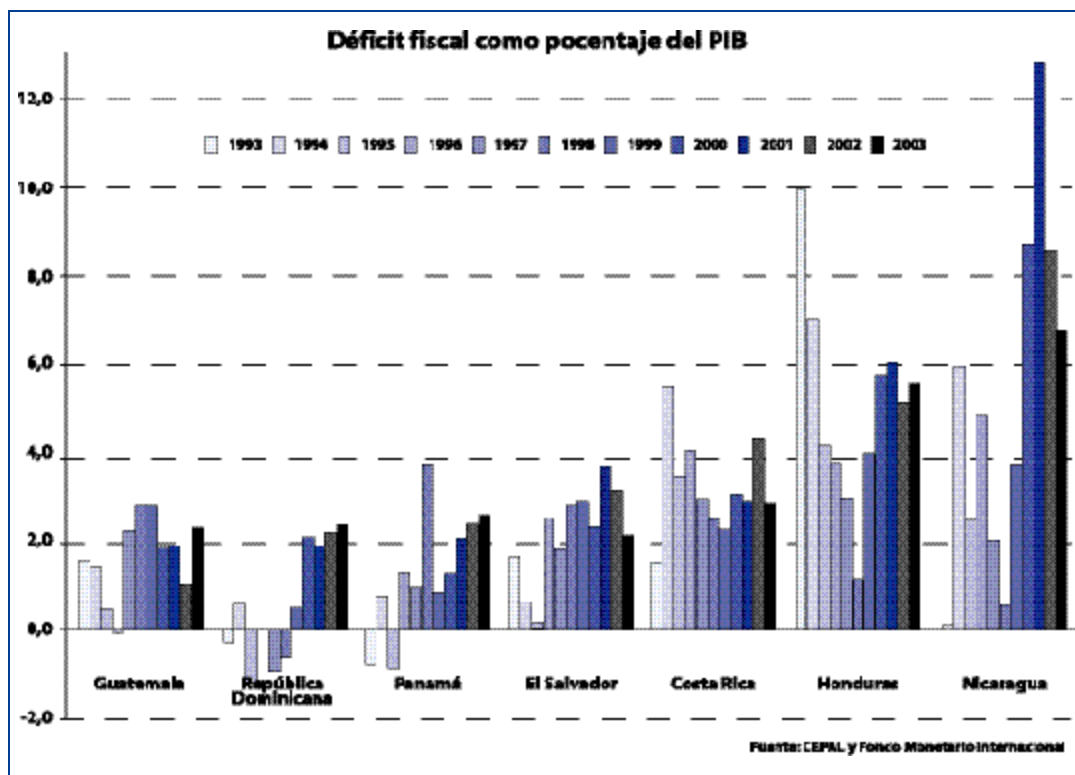
En todos los países, la combinación de esfuerzos por reducir el déficit fiscal, al tiempo que se promovía una mayor apertura económica, resultó en transformaciones significativas de la estructura tributaria, ya que la eliminación de los impuestos al comercio exterior y la reducción de las tasas impositivas máximas en los impuestos sobre la renta se acompañaron por el establecimiento –y la elevación de las tasas– de los impuestos al valor agregado (o a

⁴ Tavares: "Crisis and recovery: Central America from the Eighties to the Nineties" en Larraín, Felipe: *Economic Development in Central America*, Vol. I: Growth and Internationalization, Harvard Studies in International Development, Harvard University Press, 2001: p. 78.

las ventas y el consumo). Estas transformaciones, como veremos más adelante, han sido insuficientes para dar sustento financiero a los estados de la región de manera que puedan enfrentar de manera adecuada las tareas de su competencia tanto en el ámbito de las políticas económicas como sociales.

Así, a pesar de los esfuerzos –y de los logros, que han sido sin duda importantes, dada la magnitud de las crisis vividas– los países de la región solo han podido alcanzar una estabilidad frágil y precaria que se refleja, como hemos visto, tanto en niveles inflacionarios como en desequilibrios fiscales que, si bien menores que en el pasado, siguen mostrando niveles preocupantes y son particularmente vulnerables a cualquier pequeño vaivén –comercial o financiero– de la economía internacional.

Gráfico 4



2.2. APERTURA Y LIBERALIZACIÓN: DE NUEVO, LAS EXPORTACIONES COMO MOTOR

Si algo –además de los esfuerzos estabilizadores– ha caracterizado la política económica de los países de la región en los últimos quince años ha sido la combinación de esas políticas macroeconómicas procesos de apertura y liberalización económica mediante los cuales se intenta recolocar a las exportaciones como principal motor del crecimiento de estos países.

2.2.1. DE LA SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES A LA PROMOCIÓN DE EXPORTACIONES

En este sentido, y como reacción a las crisis vividas, todos estos países fueron abandonando el modelo de sustitución de importaciones prevaleciente hasta fines de los años setenta e inicios de los ochenta, y se han abocado –individual y conjuntamente– a impulsar procesos de apertura económica e integración a los mercados globales. En este sentido, destacan los esfuerzos por promover la reducción significativa de la protección arancelaria, el desmantelamiento de los instrumentos de protección no arancelaria, la incorporación al GATT y, luego, a la Organización Mundial del Comercio (OMC), y la firma de diversos tratados internacionales de libre comercio. La ratificación de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe por parte del gobierno de Estados Unidos, contribuyó a reforzar el proceso de expansión y diversificación del esfuerzo exportador en la mayoría de estos países, sobre todo mediante el impulso del sector textil y de vestuario.

Además, y como una forma de 'corregir' el sesgo anti exportador prevaleciente en décadas anteriores, se han impulsado tanto políticas cambiarias que buscaban corregir la sobrevaluación cambiaria asociada al proceso sustitutivo de importaciones, como políticas específicas de promoción de exportaciones, incluyendo diversos esquemas de incentivos y hasta de subsidios fiscales.

Costa Rica fue uno de los primeros países en impulsar no solo la apertura, sino la promoción de exportaciones, en busca de una nueva fase de export-led growth. La liberalización del comercio se inició a mediados de la década de los ochenta, recién consolidada la estabilización de los principales desequilibrios macroeconómicos. Una parte del estímulo vino de una política cambiaria que no solo evitó la sobrevaluación del tipo de cambio sino que recurrió en determinados momentos (sobre todo en los primeros años y como resultado de la crisis) a una rápida devaluación como medio para compensar el sesgo anti exportador del período anterior: el precio del dólar pasó de ₡8.50 en 1980 a ₡40 en 1982, de manera que el tipo de cambio real efectivo pasó de casi 150 en 1980 a 80 en 1982. A partir de entonces –aunque con algunas variaciones– la política cambiaria ha buscado mantener estable el tipo de cambio real efectivo. Se procedió también a desmontar en forma unilateral una gran parte del esquema arancelario que encarecía las importaciones y desestimulaba las exportaciones, reduciéndose el arancel promedio desde un 92% en 1985 a apenas un 16% en 1991; también se redujo significativamente la dispersión de estos aranceles y se procedió, además, a eliminar las barreras no arancelarias. A esto se agregó un conjunto de medidas e incentivos específicos para las nuevas inversiones orientadas a terceros mercados, incluyendo créditos tributarios.

Aunque en forma más tardía –a principios de los noventa– otros países de la región también introdujeron reformas radicales dirigidas a reabrir sus economías y orientarse al mercado externo. En esos países, los niveles de protección iniciales eran aún más altos que en Costa Rica, y el proceso de reducción fue más gradual, lo mismo que los ajustes cambiarios. Mientras que Costa Rica había experimentado una temprana y gran devaluación, Guatemala y El Salvador abandonaron sus tipos de cambio fijos con respecto al dólar solo en 1986, mientras que Honduras lo hizo en 1990.

Finalmente, si bien se reconoce en todos estos países que el éxito de un proceso sistemático de crecimiento liderado por las exportaciones demanda de una serie de

esfuerzos dirigidos a contar, entre otras cosas, con una infraestructura física adecuada y con procesos de educación, formación y capacitación que provean, además, el capital humano necesario, lo cierto es que –como veremos– ha sido difícil contar con los recursos financieros e institucionales para contar con estos recursos en forma simultánea a las reformas en las políticas económicas. Por ello, como bien ha señalado Eduardo Alonso, "los países de la región han establecido regímenes de excepción por la vía de sistemas compensatorios de distorsiones, mientras se trabaja paralelamente en su eliminación. Los regímenes de excepción son básicamente de carácter aduanero y buscan crear un entorno económico en el que las empresas tengan acceso, libre de todo tipo de impuestos, a la importación de materias primas, bienes de capital y bienes intermedios para exportación. Los beneficios aduaneros han sido complementados con el otorgamiento de exoneraciones tributarias y/o subsidios a las actividades destinadas a la exportación"⁵.

Uno de los caminos más frecuentemente seguidos en los países de la región para estimular las exportaciones, ha sido el establecimiento de regímenes de Zona Franca, de importación temporal o los llamados de "perfeccionamiento activo", así como el establecimiento de subsidios directos a las actividades y empresas principalmente dedicadas a generar nuevas exportaciones. En casi todos los países de la región se experimentó con el instrumento de subsidio directo a las exportaciones conocido como "certificado tributario" y que era un pago equivalente hasta por un 30% por ciento del valor FOB de las exportaciones. Por múltiples problemas, que iban desde la dificultad de valorar el impacto de dicho instrumento hasta su creciente costo fiscal y, sobre todo, el abuso con exportaciones ficticias que dicho subsidio generó, los distintos gobiernos procedieron a eliminarlo en los últimos años, siendo Costa Rica el último país en hacerlo en 1999⁶.

2.2.2. POLÍTICA DA FRUTOS: AMPLIACIÓN Y DIVERSIFICACIÓN DE LAS EXPORTACIONES

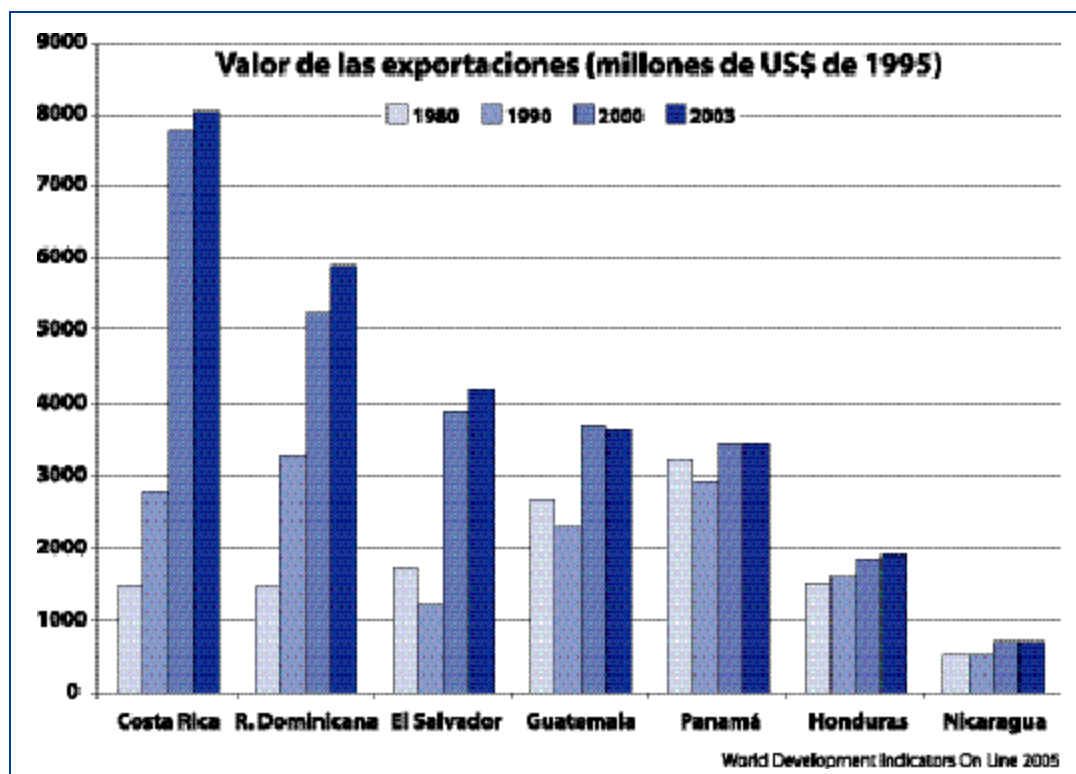
El impacto de este 'cambio de modelo' –y de la velocidad e intensidad con que lo aplicaron los distintos países– se aprecia con claridad en el gráfico 5, que muestra la evolución de sus exportaciones a partir de 1980.

Costa Rica vio aumentar rápidamente sus exportaciones desde los años ochenta, con una notable aceleración en la segunda mitad de los noventa, como se aprecia en los gráficos 5 y 6. También República Dominicana experimentó un crecimiento de sus exportaciones desde los años ochenta, aunque menor en los noventa. El Salvador muestra un rápido crecimiento de sus exportaciones luego de la caída de los años ochenta, aunque esta dinámica se desacelera en los últimos cuatro años. En Guatemala, aunque más lentamente, las exportaciones han venido creciendo a lo largo de los últimos quince años, mostrando también una caída reciente. Honduras, aunque a niveles mucho menores, muestra un lento pero sistemático avance durante el período, mientras que las exportaciones no han crecido en forma apreciable en Panamá, que era el país con mayores exportaciones en 1980, ni en Nicaragua, que ha sido siempre el de menores exportaciones.

⁵ Alonso, Eduardo: *"El desafío de la competitividad en América Central y la República Dominicana"*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington (no publicado), 2002, p. 8.

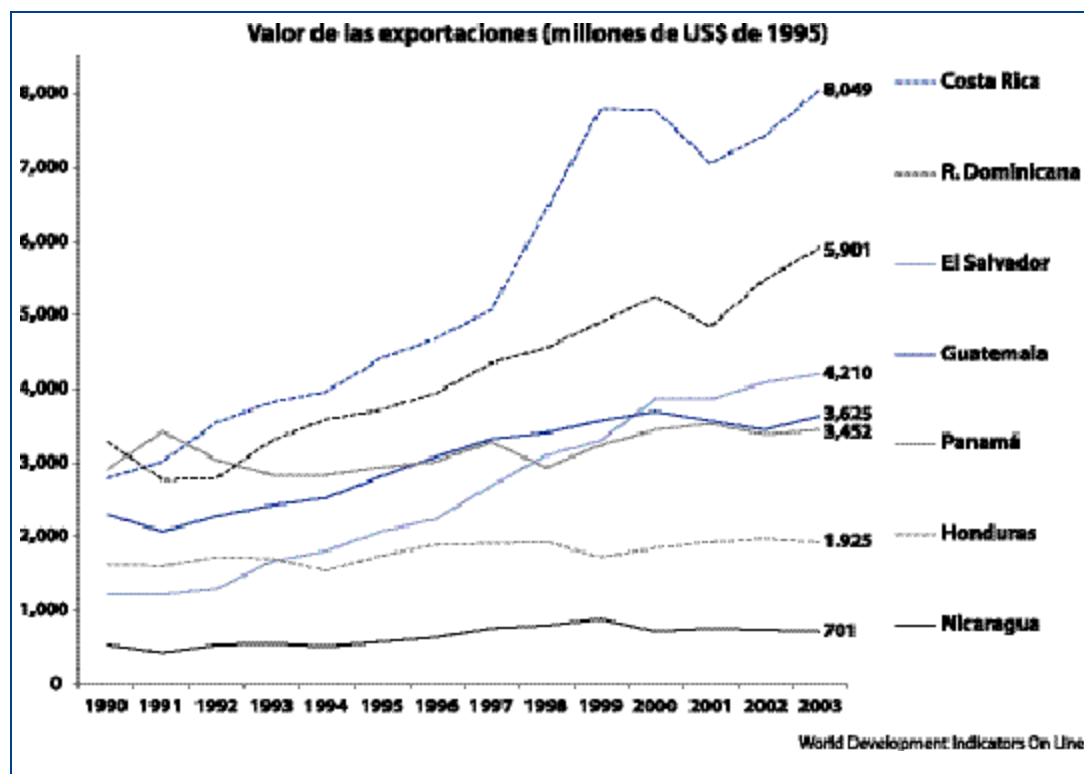
⁶ Cfr. Alonso: op. cit.

Gráfico 5



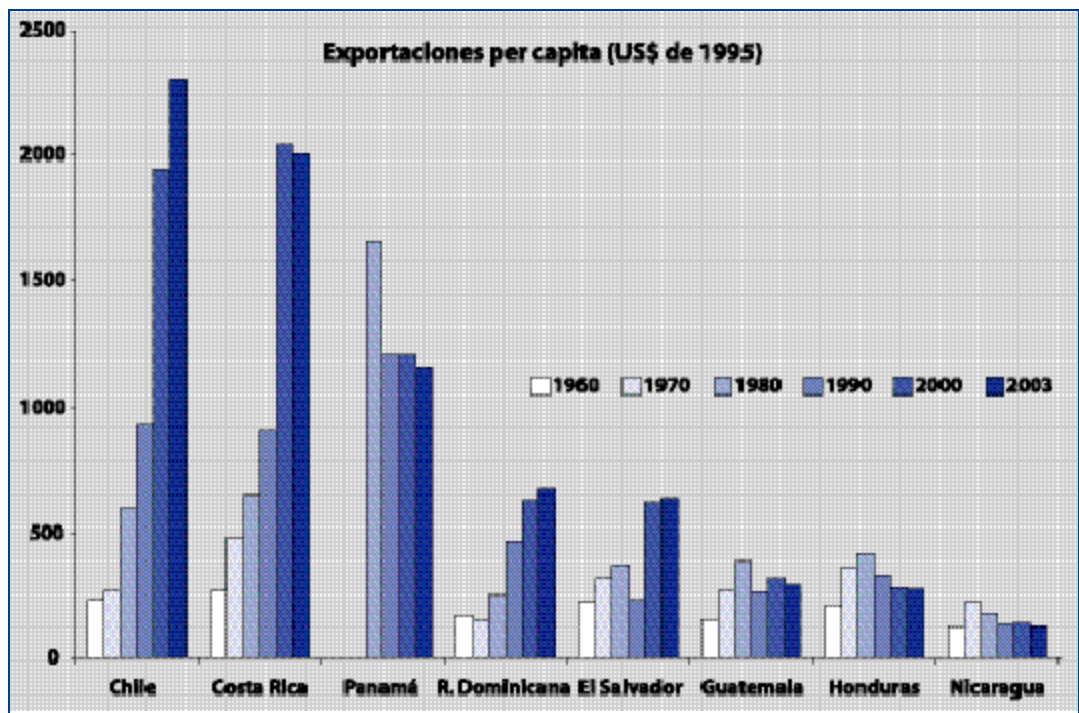
El dinamismo del proceso exportador –y su diversidad entre los distintos países de la región– se aprecia mejor en términos del valor exportado por habitante donde, de nuevo, destaca el aumento sistemático y significativo de las exportaciones costarricenses –similar al experimentado por Chile– así como el aumento sistemático, aunque menor, de las exportaciones per capita de República Dominicana y, a pesar del retroceso en la década de los ochenta, en El Salvador. Panamá, si bien es el segundo país de la región en términos de sus exportaciones por habitante, no sólo no muestra mejoría, sino un deterioro con respecto a su situación en 1980. La evolución de la capacidad exportadora es mucho menos halagüeña en Guatemala, Honduras y Nicaragua, cuyas exportaciones por habitante no aumentan significativamente en el período y, para el 2003, apenas llegan a los trescientos dólares (de 1995) frente a los \$2,300 de Chile y los \$2,000 de Costa Rica.

Gráfico 6



El dinamismo del proceso exportador –y su diversidad entre los distintos países de la región– se aprecia mejor en términos del valor exportado por habitante donde, de nuevo, destaca el aumento sistemático y significativo de las exportaciones costarricenses –similar al experimentado por Chile– así como el aumento sistemático, aunque menor, de las exportaciones per capita de República Dominicana y, a pesar del retroceso en la década de los ochenta, en El Salvador. Panamá, si bien es el segundo país de la región en términos de sus exportaciones por habitante, no sólo no muestra mejoría, sino un deterioro con respecto a su situación en 1980. La evolución de la capacidad exportadora es mucho menos halagüeña en Guatemala, Honduras y Nicaragua, cuyas exportaciones por habitante no aumentan significativamente en el período y, para el 2003, apenas llegan a los trescientos dólares (de 1995) frente a los \$2,300 de Chile y los \$2,000 de Costa Rica.

Gráfico 7



Pero no se trata solamente de que haya cambiado el monto o valor de las exportaciones de la región; tanto o más importante es el hecho de que a lo largo de las últimas dos décadas ha habido un importante proceso de diversificación de las exportaciones centroamericanas, cayendo la participación de los diez principales productos de más de un 64% del valor exportado en 1994 a cerca de un 58% en el 2003. Como se aprecia en el cuadro I, esta diversificación ha implicado cambios tan radicales como este: las exportaciones de café y frutas pasaron de representar casi el 40% de las exportaciones en 1994 a menos del 20% en el 2003. Destaca, además, el surgimiento de nuevos productos que, en un plazo relativamente corto, se han convertido en parte importante de esta lista de principales productos de exportación. Así, por ejemplo, las exportaciones de partes de máquinas y máquinas mecánicas o eléctricas y las de aparatos ópticos y médico quirúrgicos que, en 1994, representaban menos del 2.5% de las exportaciones centroamericanas, habían llegado a representar casi un 24% en el 2003.

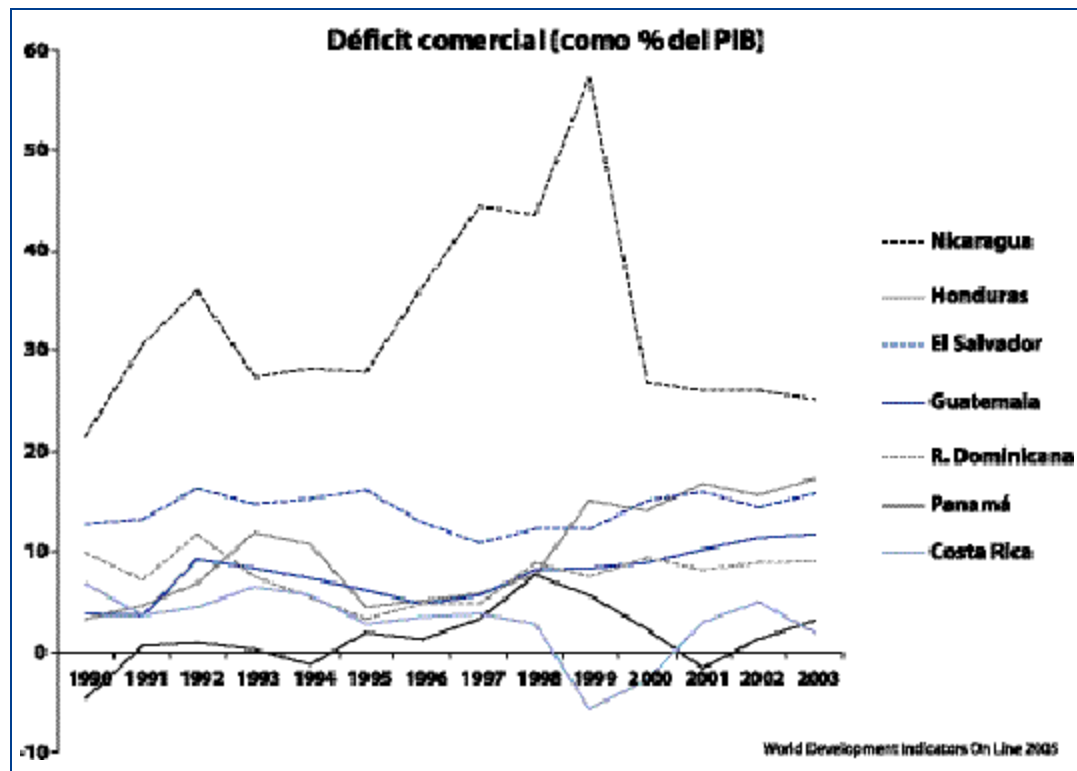
Cuadro I

Centroamérica: principales productos de exportación (en millones de US \$ y como porcentaje del valor exportado)				
	1984		2003 ⁽²⁾	
	Valor	%	Valor	%
Partes de máquinas y máquinas mecánicas	44	0.8%	1,541	13.7%
Frutas	986	17.7%	1,291	11.4%
Café, té y especias	1,219	21.9%	966	8.5%
Partes de máquinas y máquinas eléctricas	82	1.5%	572	5.1%
Aparatos ópticos y médicoquirúrgicos	0	0.0%	639	4.8%
Productos farmacéuticos	147	2.6%	377	3.3%
Azúcares y confitería	283	5.1%	365	3.2%
Combustibles minerales	49	0.9%	318	2.8%
Plástico y sus manufacturas	106	1.9%	303	2.7%
Pescados y acuáticos	270	4.9%	274	2.4%
Ropa de punto	75	1.4%	268	2.4%
Alimentos diversos	86	1.5%	262	2.3%
Productos de papel y cartón	117	2.1%	258	2.3%
Ropa (no de punto)	71	1.3%	241	2.1%
Grasas y aceites	49	0.9%	206	1.8%
Plantas y flores	118	2.1%	193	1.7%
Jabones y ceras	62	1.1%	191	1.7%
Fundición de hierro y acero	55	1.0%	186	1.6%
Preparaciones de cereal y harina	58	1.0%	175	1.6%
Preparaciones de otras plantas	69	1.2%	173	1.5%
Caucho y sus manufacturas	92	1.7%	160	1.4%
Hortalizas y plantas alimenticias	118	2.1%	160	1.4%
Productos químicos	43	0.8%	138	1.2%
Bebidas	40	0.7%	123	1.1%
Carne	166	3.0%	120	1.1%
Madera y sus productos	93	1.7%	118	1.0%
Aceites y perfumería	40	0.7%	106	0.9%
Productos de hierro o acero	52	0.9%	106	0.9%
Pierres finas y piedras preciosas	54	1.0%	105	0.9%
Aluminio y sus manufacturas	47	0.8%	104	0.9%
Leche y lácteos, otros	18	0.3%	80	0.7%
Semillas y oleaginosas, otras	71	1.3%	72	0.6%
Suma	4,778	85.9%	10,081	89.0%
Exportaciones totales	5,555	100.0%	11,268	100.0%
Fuente: SIECA				

2.2.3. A PESAR DE TODO, SE MANTIENE EL DÉFICIT COMERCIAL Y LA VULNERABILIDAD EXTERNA

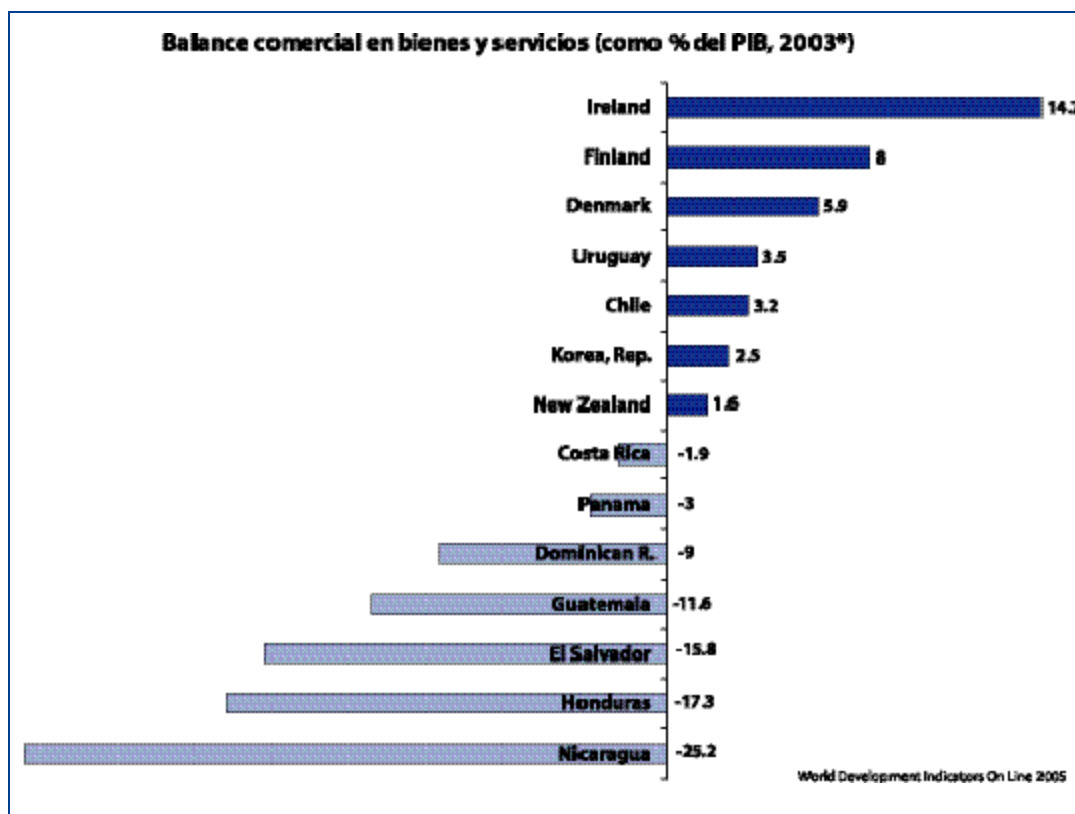
A pesar de los avances que la mayor parte de los países han tenido en los últimos quince años en términos de expandir y diversificar sus exportaciones, algo que ninguna ha logrado es traducir este dinamismo de las exportaciones en una situación superavitaria de su balance comercial externo. Por el contrario, el aumento de las importaciones ha sido el obstinado acompañante del aumento de las exportaciones de manera que, como se observa en el gráfico, todos los países siguen mostrando una situación deficitaria en su comercio exterior.

Gráfico 8



Solamente Costa Rica y Panamá, pero en muy pocos años, han logrado tener una situación superavitaria. Nicaragua, en el otro extremo, tiene una situación sumamente grave en la que, año tras año, sus exportaciones se quedan cortas con respecto a las importaciones en un monto por lo general equivalente a más de un 30% del PIB. Para la mayoría de los países, ese déficit oscila entre el 5% y el 15% del PIB. Esta situación difiere radicalmente de la experiencia de otros países pequeños que han tenido éxito en su estrategia exportadora. Tal y como se aprecia en el gráfico 9, países como Irlanda, Finlandia, Dinamarca, Uruguay, Chile, Corea y Nueva Zelanda, todos muestran saldos favorables para su comercio exterior en el 2003, mientras que los países de la región muestran, todos, saldos desfavorables.

Gráfico 9



2.2.4. HACIA EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO CON ESTADOS UNIDOS

Esta expansión de las exportaciones que ya han experimentado algunos países de la región y a la que aspiran otros, ha estado concentrada en muy pocos mercados de destino y, en particular, en el de Estados Unidos. De ahí la importancia que cobra la eventual aprobación del Tratado de Libre Comercio entre los países de la región y Estados Unidos conocido como CAFTA por sus siglas en inglés (el cual incluye a la República Dominicana, aunque no a Panamá, que lo negocia por aparte).

Uno de los argumentos más fuertes en pro de la aprobación del CAFTA radica en el deterioro de las condiciones relativas que enfrentan las exportaciones de los países de Centroamérica con respecto a México, como resultado de la entrada en vigencia del NAFTA en 1994. Como se aprecia en el cuadro 2, en el período 1994-1998 los países de Centroamérica vieron cómo los impuestos que enfrentaban sus exportaciones a Estados Unidos prácticamente se duplicaron con respecto a los que aplicaban a las exportaciones mexicanas lo que, de acuerdo con Tavares, ha tenido un efecto significativo sobre la competitividad de las exportaciones centroamericanas, especialmente para Honduras, Guatemala y El Salvador.

Cuadro 2

Impuestos relativos a las importaciones: Centroamérica vs. México						
	Todas las mercancías			Manufacturas		
	1990	1994	1998	1990	1994	1998
Costa Rica	3.2	3.1	3.7	2.0	3.9	9.8
Guatemala	1.9	4.3	13.3	2.0	6.1	25.3
Honduras	1.6	4.2	9.1	2.1	4.8	13.5
El Salvador	1.9	5.6	12.2	1.8	5.6	16.8
Nicaragua	0.1	3.4	13.7	0.1	7.9	27.2

Fuente: Tavares: "Trade, Investment and Regional Integration" en Larrain (2001)

De hecho, si bien las importaciones realizadas por Estados Unidos desde los países de la región (incluyendo Belice, Panamá y República Dominicana) aumentaron a buen ritmo entre 1993 y el 2004, creciendo a una tasa promedio anual del 8.7%, las importaciones desde México crecieron aún más rápidamente –a una tasa del 13.2% anual– de manera que, en términos relativos, las importaciones desde los países de la región hacia a Estados Unidos pasaron de representar un 18.2% de las importaciones desde México en 1993, a solo un 11.6% en el 2004.

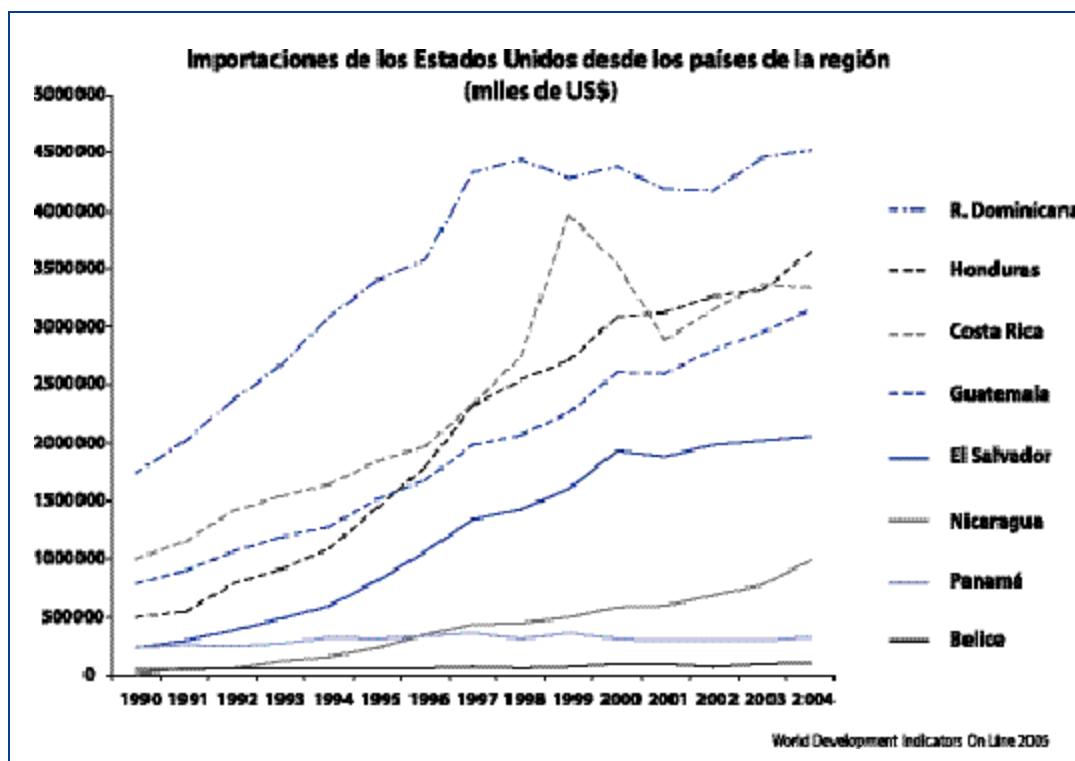
Gráfico 10



Cabe resaltar aquí las diferencias que surgen al analizar el comercio exterior de estos países utilizando las estadísticas de importaciones desde Estados Unidos (en lugar de las estadísticas de exportaciones desde cada país) pues cada país contabiliza de distinta forma sus exportaciones de maquila: Honduras, por ejemplo, sólo incluye el valor agregado de sus exportaciones de la maquila textil, mientras Costa Rica incluye el valor total exportado desde sus zonas francas. Así, las importaciones desde Estados Unidos nos brindan un cuadro un tanto distinto de la evolución de la capacidad exportadora de estos países la que, teniendo en cuenta que más de la mitad de esas exportaciones se dirigen a ese mercado, es un complemento valioso a nuestro análisis.

Así se aprecia mejor el dinamismo exportador experimentado por los países de la región en los últimos quince años, en particular hacia el mercado de Estados Unidos. Este dinamismo, sin embargo, presenta tanto una concentración muy elevada en términos del principal mercado de destino –Estados Unidos– como también en términos de la variedad y el tipo de productos exportados, en los que para la mayoría de los países de la región la maquila textil predomina en forma casi absoluta.

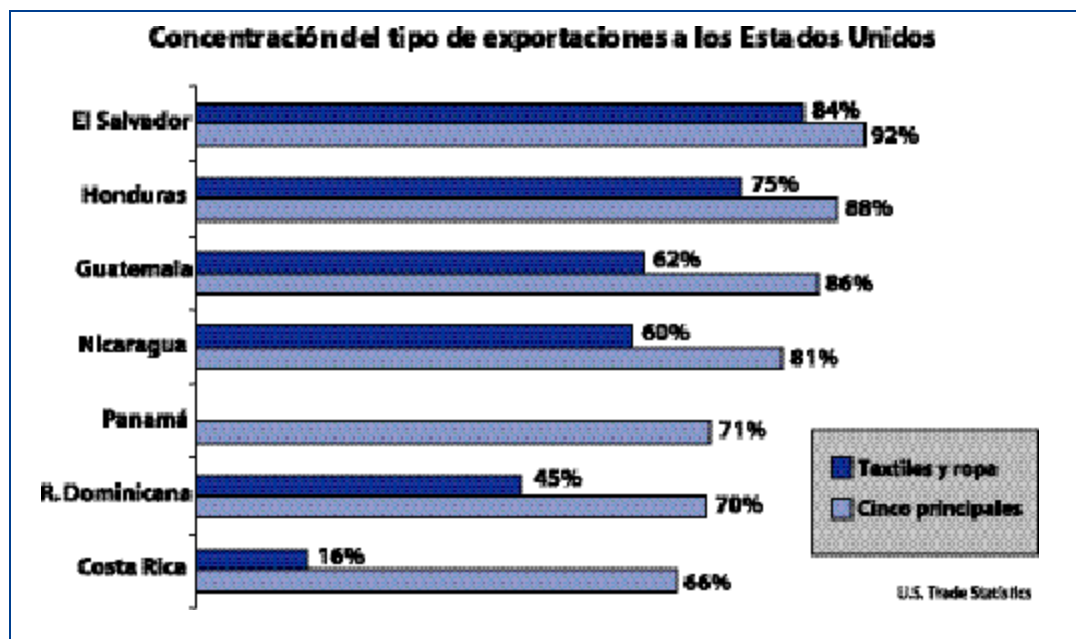
Gráfico 11



De nuevo, utilizando los datos de las importaciones desde Estados Unidos –lo que es particularmente relevante ante la inminente entrada en vigencia del CAFTA– vemos que para El Salvador, Honduras y Guatemala, más del 85% de sus exportaciones a Estados Unidos –92% para El Salvador– están concentradas en apenas cinco tipos de producto y, de

ellos, los textiles y la ropa constituyen el 84% de las exportaciones salvadoreñas a ese mercado, el 75% de las hondureñas, el 62% de las guatemaltecas y el 60% de las nicaragüenses.

Gráfico 12



Es en este contexto que, en los distintos países de la región –e independientemente de que hayan o no aprobado ya el CAFTA– se mantiene vigente una activa discusión, marcada por la incertidumbre y hasta por la angustia que este tratado provoca, lo que amerita hacer algunos comentarios aquí, aunque estén limitados a los temas propios de este documento. Si bien no es cierto, como se ha argumentado en algunos países, que la mayor parte del empleo o de las exportaciones de los países de la región dependan del CAFTA no podemos pasar de aquí a decir que, por eso, el CAFTA, o la ICC, no son importantes, pues si bien una gran parte de las actuales exportaciones –por ejemplo, las exportaciones agrícolas tradicionales y gran parte de la producción de zonas francas– no dependen del CAFTA, sí es cierto que con el tratado se abrirían nuevas opciones para aumentar y diversificar la oferta exportable desde Centroamérica hacia Estados Unidos. De hecho, el principal argumento que se ha esgrimido en Estados Unidos contra la firma del tratado ha sido, precisamente, el potencial impacto en 'trasladar' empleos desde ese país hacia los países de la región.

Es cierto, también, como vimos, que la concentración de exportaciones centro-americanas en el mercado estadounidense es excesivamente alta, y que convendría diversificar los destinos exportadores por razones tanto de reducir la volatilidad como, incluso, de seguridad y mayor balance en futuras negociaciones, lo cierto es que, hoy por hoy, el mercado estadounidense es el principal mercado del mundo y cualquier proceso diversificador –en los que hay que trabajar– tomará mucho tiempo como para

complementar en forma significativa el mercado que Estados Unidos representa para Centroamérica. Hay que diversificar, por supuesto, pero eso toma tiempo y esfuerzo –algo se ha venido haciendo ya en algunos países– y la diversificación no es algo que se hace 'en vez de' sino 'además de' venderle y comprarle a Estados Unidos.

Además –como vimos– a pesar de las críticas que se puedan hacer a NAFTA, lo cierto es que los países de Centroamérica, con todo y Cuenca del Caribe, han perdido competitividad frente a México en los últimos años, y esto ha tenido un claro impacto en la evolución de las exportaciones de la región hacia Estados Unidos que, si bien han venido creciendo lo han hecho a un ritmo mucho menor que las exportaciones mexicanas. Y si bien en muchos de los rubros comerciales el CAFTA no representa una gran variación respecto a las actuales ventajas que ofrece la Iniciativa de la Cuenca del Caribe, no deja de ser despreciable el argumento de que, mientras la ICC tiene un carácter unilateral y limitado –y, como vimos, no tan ventajoso como el que recibe un país como México con el NAFTA– el CAFTA constituye un acuerdo legal recíprocamente vinculante y, por tanto, un marco mucho más seguro no sólo para el comercio, sino también para la atracción de inversiones, que es sin duda uno de los objetivos implícitos y explícitos de este tratado. Pero aún en el campo comercial, si bien no se deben exagerar, tampoco tiene sentido minimizar ventajas como las logradas, por ejemplo, en un sector como el de textiles –vital para varios de los países de la región– pues si bien es cierto que este mercado gradualmente se liberaliza en el mundo enfrentando, por ejemplo, la creciente competencia china, es igualmente cierto que, precisamente, esa competencia nos dañaría aún más sin esas ventajas logradas en la negociación.

Y enfatizamos todo esto porque si bien es cierto que, como se analiza a lo largo de este trabajo, el tipo de empleos que suelen generarse en nuestros países son empleos de muy baja calidad, de muy baja productividad, de muy bajos ingresos, también es cierto que los peores empleos o, más exactamente, las peores ocupaciones, no son las que se asocian con las actividades exportadoras que se han dinamizado en los últimos años, sino esos otros trabajos vinculados a la agricultura de baja productividad o a las actividades no agrícolas de baja productividad así como a sinnúmero de actividades 'informales' en las áreas urbanas. Ahí es donde se refugian tres cuartas partes de los trabajadores centroamericanos. Ese es el problema de fondo que tenemos, y ese no es un problema que se vaya a agravar... ni tampoco a resolver con la firma del CAFTA.

Es claro que el acceso bastante generalizado a una "mano de obra barata" constituye uno de los principales problemas de la región pero, como hemos argumentado, es un problema que nace de la matriz histórica y la dinámica económica que ha predominado en la región. El argumento que se ha repetido en distintos países de la región, en el sentido de que el CAFTA sería el instrumento que facilitaría el acceso a la mano de obra barata, no parece muy convincente, y menos cuando el capítulo laboral del tratado señala explícitamente que "el establecimiento de normas y niveles por cada una de las Partes respecto a salarios mínimos no estará sujeto a obligaciones en virtud de este Capítulo. Las obligaciones... se refieren a la aplicación efectiva del nivel del salario mínimo general establecido por esa Parte". Es claro que el CAFTA no contiene cláusulas dirigidas a mejorar ni los salarios mínimos ni las condiciones o normas laborales en la región, pero tampoco las empeora. En algunos casos, incluso, el mero hecho de que el CAFTA pueda utilizarse como medio para

"obligar" a un país de la región a cumplir con su propia legislación laboral podría interpretarse como un elemento positivo, aunque tímido.

Algunas preocupaciones particularmente relevantes respecto al CAFTA son las que refieren al empleo y las condiciones existentes en las zonas rurales y, en particular, en las actividades agropecuarias aunque –como se analiza con mayor detalle en el capítulo correspondiente–⁷ tampoco aquí se percibe una situación en 'blanco y negro' como con frecuencia parece presentarse en los debates relativos al tema en los distintos países. Es cierto que ese elevado porcentaje de los trabajadores y trabajadoras centroamericanas ocupados en diversas formas de 'agricultura de subsistencia', son uno de los sectores más maltrechos de nuestra sociedad, con menores ingresos, con condiciones de vida más duras, con menores oportunidades y con mayores riesgos. Todo eso es cierto, y no cabe utilizar promedios ni datos globales del éxito exportador ni ejemplos de las actividades exitosas del agro para minimizar esta preocupación. Pero de ahí no se deduce que la condición de estos trabajadores empeore con el CAFTA... o mejore sin el CAFTA. Algo parecido puede decirse con esa otra parte de la fuerza de trabajo, ese casi 40% que hoy están refugiados en las actividades no agrícolas de baja productividad, y cuya suerte –como se argumenta a lo largo de este trabajo–, parece depender mucho más directamente de un conjunto de políticas y programas económicos y sociales –y de determinados esfuerzos redistributivos– de carácter eminentemente nacional, que de la firma o no del CAFTA.

Claro que hay una discusión legítima e importante respecto al CAFTA y, en particular, sobre sus efectos sobre la cantidad y calidad del empleo en Centroamérica. En este punto, el CAFTA –y no solo el CAFTA, sino la interacción con los mercados internacionales– parece evidente que el acuerdo ofrece oportunidades... al mismo tiempo que plantea riesgos y amenazas. Además, a las oportunidades y riesgos en términos de los 'sectores productivos' habría que agregar un elemento que a veces se menosprecia, y es que algo que puede ser percibido como 'malo' para ciertos productores –el acceso a bienes e insumos más baratos– puede ser percibido como 'bueno' no solo por los consumidores sino también por otros productores a quienes esos insumos les permite elevar su productividad y calidad. El efecto neto no es claro a priori, y será distinto en cada uno de los países de la región dependiendo, en primer lugar, de si el Tratado finalmente se aprueba –algo que al día de hoy no está claro en algunos de estos países, incluyendo en primer lugar al propio Estados Unidos– y en segundo lugar –y desde la perspectiva de este trabajo, sin duda la más importante– dependiendo del conjunto de políticas, programas y recursos que acompañen este proceso de apertura económica.

Pero aparte de esta valoración genérica del CAFTA –que, como digo, no puede ser independiente del conjunto de políticas que acompañe su aprobación o rechazo– hay algunos temas particularmente espinosos que cada país deberá debatir y valorar a su interior, y que van desde posibles roces constitucionales, hasta transformaciones institucionales socialmente conflictivas –como la apertura de las telecomunicaciones en Costa Rica– pasando por temas que, a largo plazo, pueden tener serias consecuencias para los países de la región, como los relativos al capítulo de 'propiedad intelectual'. No es este

⁷ Pomareda, Carlos: "Situación del empleo y propuestas para lograr empleo de calidad en la agricultura y otras actividades en el medio rural", mayo, 2005, Documento elaborado para este mismo proyecto de la OIT.

el lugar para desarrollar estos temas, pero hay una creciente literatura tanto en la región como fuera de ella sobre cómo debe ir variando –no sólo en tratados comerciales o de inversión bilaterales– sino, y sobre todo, en términos de las 'reglas globales del juego', el balance de 'costos y beneficios' que se han venido consolidando desde hace ya mucho tiempo pero, en particular, desde el final de la Ronda Uruguay, la creación de la OMC, el creciente papel de los Organismos Financieros Internacionales, el debilitamiento del Sistema de las Naciones Unidas y el fortalecimiento de las dinámicas económicas y financieras por encima de las dinámicas sociales, ambientales, culturales y, sobre todo, por encima de los procesos que conducían al establecimiento y respeto de un sistema cada vez más amplio de derechos humanos a escala global.

2.2.5. VAIVENES DEL MERCADO REGIONAL CENTROAMERICANO

Cabe resaltar, por otro lado, que durante esos años no se realizaron esfuerzos paralelos por reactivar el Mercado Común Centroamericano y esto –de acuerdo a diversos analistas–⁸ porque no formaba parte de la agenda política de Estados Unidos en la región (que temía que la integración pudiera servir a Nicaragua, en ese momento gobernada por el Frente Sandinista) y porque las políticas de industrialización sustitutiva que habían caracterizado al MCCA no eran de recibo en la nueva ortodoxia de los organismos financieros. De acuerdo con Tavares, "este debilitamiento de la integración regional en los ochentas tuvo el efecto de privar a los empresarios centroamericanos del acceso a un mercado más amplio e intermedio entre sus mercados nacionales protegidos y el mundo"⁹. En consecuencia, si bien el comercio intracentroamericano ha crecido, lo ha hecho por debajo de su potencial, dado el sesgo "anti-exportador regional" de las políticas de promoción de exportaciones a terceros mercados (como zonas francas) y las dificultades para generar procesos de articulación vertical o encadenamientos de la producción local y las empresas de zona franca. Se ha señalado, además, que persisten otros factores que obstaculizan ese comercio regional, dentro de los que destaca la ausencia de un mecanismo adecuado de solución de controversias comerciales, las cuales son muchas y muy frecuentes¹⁰.

El MCCA tiene todavía camino por delante para aprovechar todas sus ventajas, tanto en términos de infraestructura que promueva la integración física como en términos de coordinación de políticas, y algo se ha avanzado en esa dirección en los noventa. Luego de la aprobación del Protocolo de Guatemala en 1993, se ha relanzado un proceso de liberalización del comercio regional aunque todavía prevalecen importantes exclusiones en el sector agrícola así como insuficiente competencia en transporte aéreo y marítimo y, como veremos más adelante, serios problemas de infraestructura. Persisten importantes problemas de coordinación de las estrategias y políticas de comercio exterior, si bien la negociación del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos –que incluyó, al final, a la República

⁸ Cfr. Bulmer Thomas, Victor: *La economía política de Centroamérica desde 1920*. Banco Centroamericano de Integración Económica, Costa Rica, 1989.

⁹ Tavares, José: "Crisis and Recovery: Central America from the Eighties to the Nineties" en Larraín (2001) p. 69.

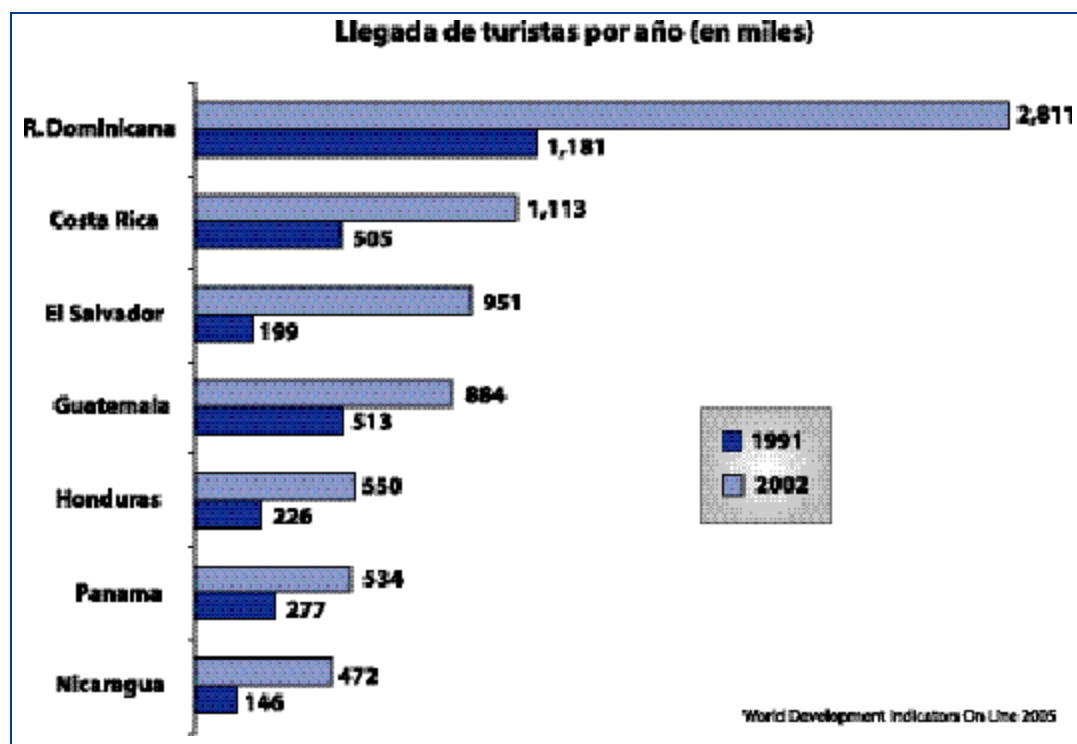
¹⁰ Cfr. Agosin, Machado y Nazal: "Las economías de los países centroamericanos y República Dominicana: evolución y desafíos de largo plazo" Serie de Estudios Económicos y Sectoriales, Banco Interamericano de Desarrollo, noviembre de 2002, p. 48.

Dominicana– ha sido un paso interesante en esta dirección. Como señala Tavares¹¹, también opera en esta dirección la participación de estos países en diversos organismos internacionales: todos son miembros plenos del GATT y de la Organización Mundial de Comercio, y han ratificado un conjunto de acuerdos que los comprometen a seguir avanzando en la homogenización de sus políticas de liberalización comercial, incluidas la áreas de comercio en servicios y propiedad intelectual y la reducción y armonización de aranceles.

2.2.6. EL AUGE TURÍSTICO

Junto a las políticas directas e indirectas de promoción de exportaciones, y comprendiendo que sus características geográficas y climáticas podrían brindarles importantes ventajas competitivas en términos de atracción turística, los países de la región han hecho un esfuerzo particular por promover y estimular las inversiones en este sector. Así, el uso de instrumentos como exoneraciones a la importación de insumos, incentivos fiscales, se han combinado con el apoyo en obras de infraestructura y en el mercadeo internacional para generar un claro auge turístico.

Gráfico 13

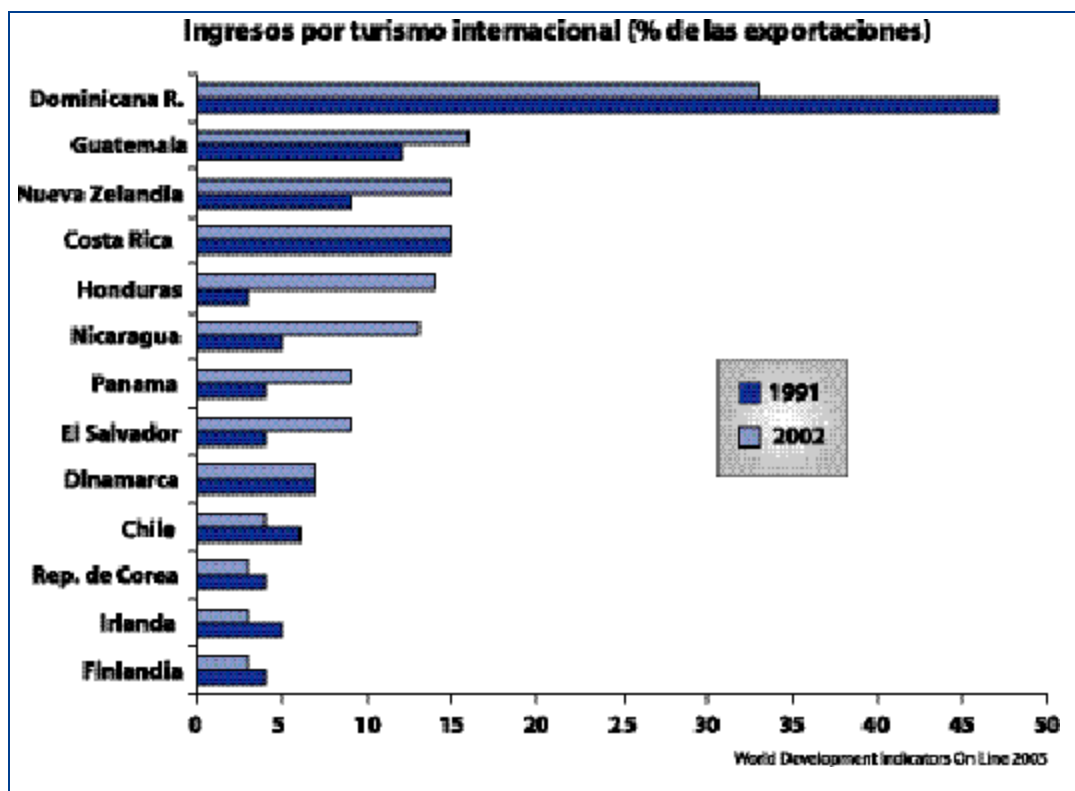


República Dominicana es, sin duda, el país que más éxito ha tenido en este proceso,

¹¹ Cfr. José Tavares: "Trade, Investment and Regional Integration: Patterns and Strategic Recommendations" en Larraín (2001) pp. 125-133.

recibiendo casi tres millones de turistas en el 2002; pero –como se aprecia en el gráfico 13– el turismo también se ha expandido con rapidez en Costa Rica, El Salvador y Guatemala, y un poco menos –aunque también creciendo– en Panamá y Nicaragua. Más importante aún que el incremento en el número de turistas que visita anualmente estos países, es el aporte económico del turismo, que se ha convertido rápidamente en una de las principales fuentes de divisas para los países de la región. La importancia de este aporte puede percibirse con claridad en el gráfico 14, donde se aprecia que para la República Dominicana en primer lugar, pero también para Guatemala, Honduras, Costa Rica y Guatemala, los ingresos por turismo equivalen a entre un 15% y un 35% de los ingresos totales por exportaciones, mucho más que en otros países exportadores ya mencionados. Este es, sin duda, el elemento que viene a equilibrar la balanza externa en la región.

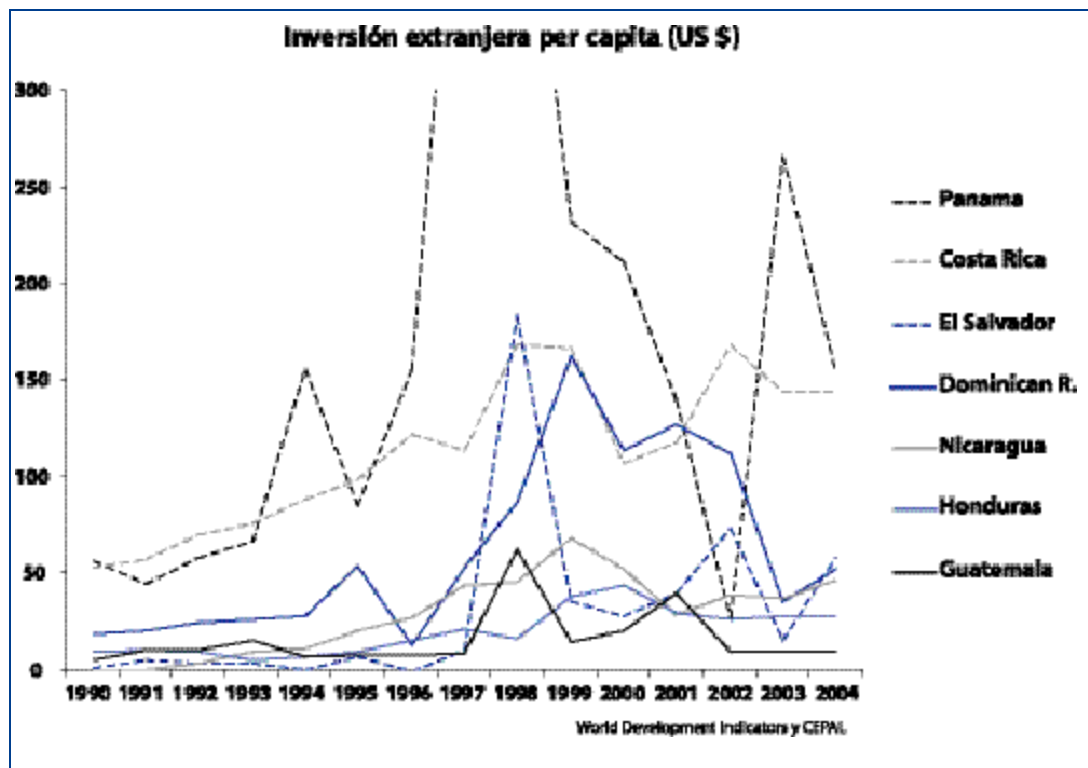
Gráfico 14



2.2.7. ATRACCIÓN DE INVERSIÓN EXTRANJERA

Luego de haberse mantenido muy bajos durante los años ochenta, dadas las difíciles condiciones económicas, sociales y políticas que vivió la región en esos años, los flujos de inversión extranjera directa hacia la región aumentaron muy significativamente en la década de los noventa, como se aprecia con claridad en el gráfico 15 que muestra la evolución de la inversión extranjera por habitante recibida entre 1990 y el 2004.

Gráfico 15



Además del efecto positivo de la estabilización económica y del aumento en la seguridad jurídica resultante de la resolución de los conflictos que afectaron a la región durante los años setenta y ochenta, estos flujos de capital se vieron atraídas por distintos tipos de incentivos y oportunidades de inversión. En primer lugar, y como parte de los programas de promoción de exportaciones impulsados por estos países, destaca el establecimiento de regímenes de zona franca o similares, que ofrecen condiciones particularmente atractivas a las empresas maquiladoras y exportadoras. En segundo lugar, algunas de esas inversiones hacia los países de la región –al igual que ha ocurrido en el resto de América Latina– se dieron como resultado de los procesos de privatización de las empresas de telecomunicaciones, electricidad, agua y otros servicios, incluidos algunos servicios financieros. Un tercer caso es el que refiere a la entrada de compañías de alta tecnología –electrónicas o de computación– que encontraron condiciones adecuadas en la región dentro de su estrategia de producción para el mercado global. Finalmente, están las inversiones turísticas que han venido a aprovechar tanto el potencial natural de la región como las condiciones y estímulos que se les ofrecieron.

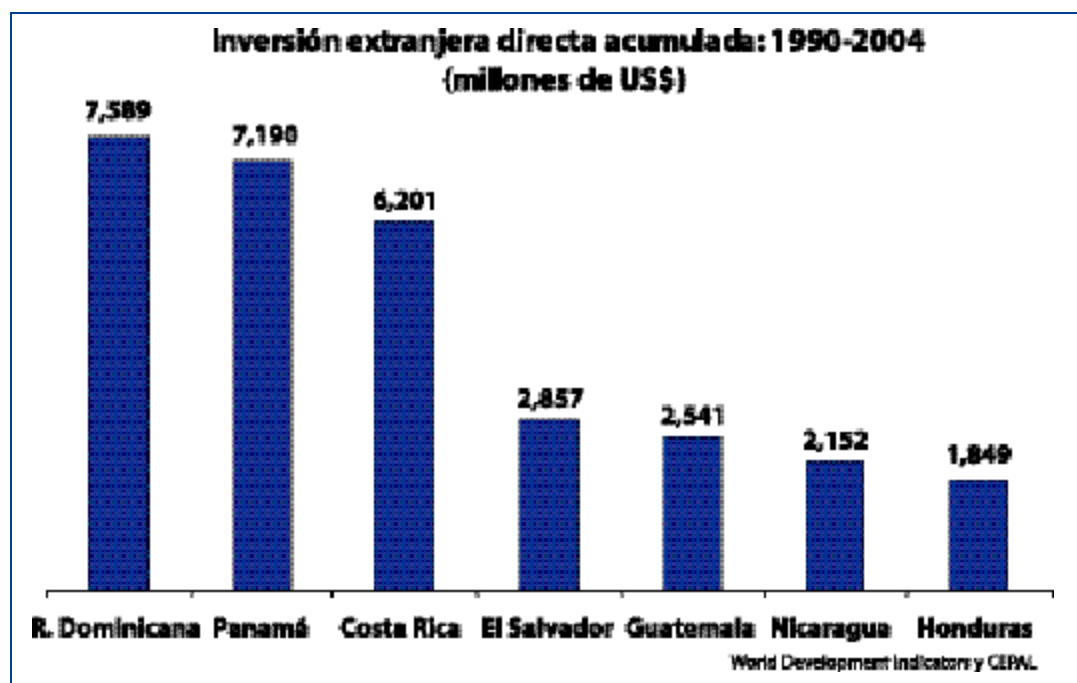
Agosín, Machado y Nazal –quienes hacen una buena síntesis de estos esfuerzos–¹² señalan que, en términos sectoriales, la inversión extranjera que ha llegado en los últimos quince

¹² Cfr. Agosín, Machado y Nazal, pp. 41-41.

años a los países centroamericanos se ha concentrado, principalmente, en los sectores de servicios (telecomunicaciones, electricidad, centros comerciales y hoteles) así como en actividades ubicadas en las zonas francas industriales, principalmente en el ensamblaje de vestuario a partir de telas y partes estadounidenses, que gozan de un tratamiento especial como resultado de los beneficios otorgados dentro de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe así como de la llamada ley de "Paridad NAFTA", vigente desde fines del año 2000 y que eliminó parcialmente aranceles y flexibilizó cuotas para las importaciones estadounidenses de un número significativo de productos, aún los elaborados a partir de piezas y partes no estadounidenses.

En términos absolutos, República Dominicana fue el mayor receptor de inversión extranjera de la región, concentrando una quinta parte de esa inversión y sumando más de \$7,500 millones en todo el período 1990-2004. Por sector, esto generó fuertes inversiones en industrias relativamente simples en el área textil o de ensamblaje de componentes electrónicos importados, lo que le ha permitido a República Dominicana diversificar significativamente la estructura de sus exportaciones que, como en el resto de la región, estaban hasta hace poco basadas en actividades vinculadas a los recursos naturales. República Dominicana también ha recibido un importante flujo de inversión externa deseoso de aprovechar el rápido proceso de inversiones eléctricas que, a su vez, se hicieron urgentes ante el auge manufacturero. Las inversiones en infraestructura turística fueron otro sector de destino importante en este país.

Gráfico 16



Panamá, que como se aprecia en el gráfico 16 fue el segundo receptor de inversión extranjera, para un total acumulado de casi \$7,200 millones en el período, aprovechó para ello la privatización de la telefonía básica en 1997 y la de la industria eléctrica en 1998, procesos que generaron ingresos por más de \$1,2 mil millones, equivalentes a un 14 por ciento del PIB de esos años¹³.

Costa Rica ha sido el tercer gran imán para la inversión extranjera hacia la región, no tanto como resultado de procesos de privatización –que no se han dado– sino más bien porque ha logrado atraer a su sector exportador empresas transnacionales de tecnología más avanzada, lo que se reflejó con claridad en los datos sobre la diversificación de las exportaciones regionales que vimos antes. Costa Rica también ha incursionado con creciente éxito en la atracción de centros de negocios regionales (back offices) de empresas internacionales de primer nivel, así como de empresas prestadoras de otros servicios modernos, como los centros de llamadas (call centers). Uno de los casos que suele citarse como ejemplo exitoso de atracción de inversiones en áreas de producción tecnológica es el de INTEL y su decisión de invertir en Costa Rica. De los diversos estudios realizados sobre este caso¹⁴, se desprende que esa decisión resultó, en gran medida, de la combinación entre los estímulos explícitos que Costa Rica ofrecía dentro de su régimen de atracción de inversiones y promoción de las exportaciones (el régimen de zonas francas, con exoneraciones tributarias y otros estímulos), las ventajas de un entorno institucional estable y funcional y, sobre todo, la disponibilidad de una mano de obra altamente calificada. A esto se agregó el esfuerzo explícito y coordinado del gobierno para convencer a INTEL de que Costa Rica era su mejor opción de inversión. Finalmente, diversos analistas han destacado –paradójicamente para algunos– que INTEL valoró positivamente el hecho de que el gobierno no recurriera al incentivo de beneficios especiales y exclusivos para INTEL sino al conjunto de condiciones e incentivos que estaban disponibles para cualquier empresa que quisiera hacer ese tipo de inversión, lo cual elevó la credibilidad del sistema institucional costarricense.

Los flujos de inversión extranjera directa han sido menores –pero aún así, importantes– al resto de países del área. En El Salvador, durante la primera mitad de los años noventa, esas inversiones estuvieron muy ligadas a la dinámica de las zonas francas, particularmente en la industria de las confecciones. Luego, han sido más bien una respuesta a los procesos de privatizaciones de la principal empresa de telecomunicaciones y varias empresas eléctricas hacia fines de la década.

Los procesos de privatización de infraestructura también explican los principales flujos recientes de inversión extranjera hacia Honduras, aunque también ha habido importantes adquisiciones en actividades manufactureras vinculadas a la maquila textil. También han sido importantes las concesiones otorgadas por el gobierno para la operación de los cuatro aeropuertos internacionales en marzo del 2000. Todavía está pendiente la privatización del principal operador de servicios de telecomunicaciones (HONDUTEL).

¹³ Agosín, Machado y Nazal, p. 41.

¹⁴ Felipe Larraín, Luis López-Calva y Andrés Rodríguez-Clare: "Intel: a Case Study of Foreign Direct Investment in Central America" en Larraín (2001); Spar, D: "Attracting High Technology Investment: Intel's Costa Rican Plant" Foreign Investment Advisory Service Occasional Paper No. 11, World Bank, 1998.

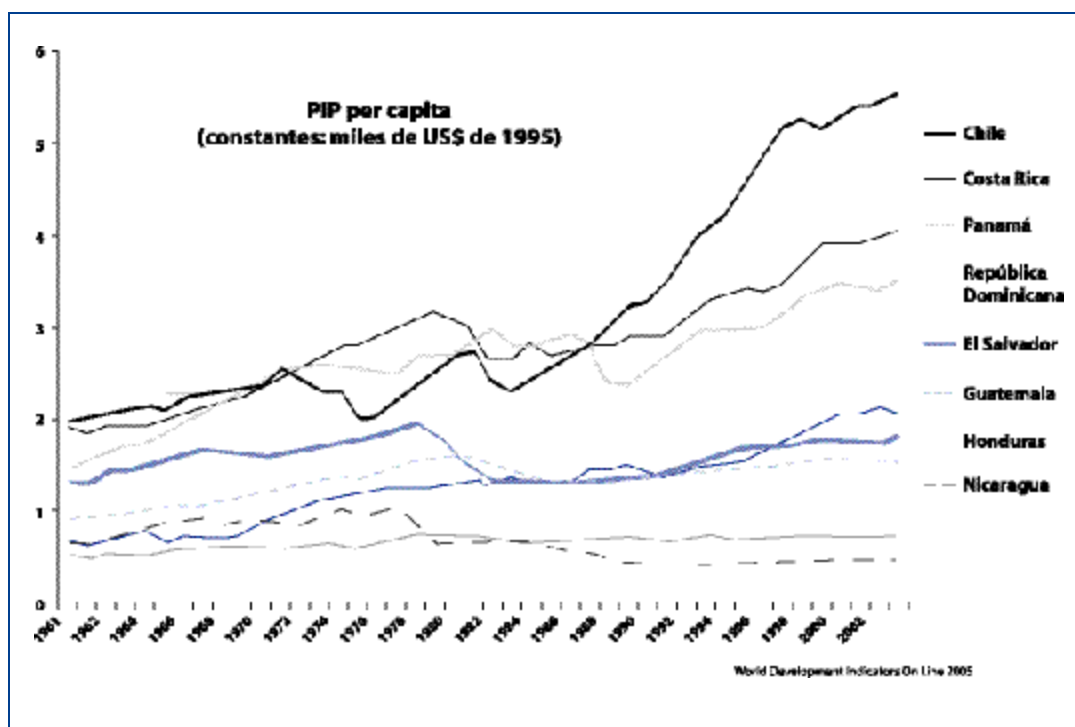
El caso de Nicaragua es similar, pues los flujos de inversión extranjera se explican tanto por concepto de las privatizaciones de empresas eléctricas y la venta del 40% de la Empresa Nicaragüense de Telecomunicaciones (ENTEL) como por las inversiones que se han dado en el sector manufacturero. Finalmente, en el caso de Guatemala, no se nota una tendencia al aumento de estas inversiones, a excepción de las situaciones específicas que se dan a partir de 1998 y referidas a la privatización de TELGUA (telecomunicaciones) y de tres compañías eléctricas.

2.3. CRECIMIENTO, PRODUCTIVIDAD Y EMPLEO

2.3.1. UN CRECIMIENTO FRÁGIL E INSUFICIENTE

Después de la severa crisis y los conflictos vividos por estos países –y de los severos procesos de estabilización y ajuste a los que debieron someterse– el crecimiento fue reapareciendo gradualmente, aunque no con la misma intensidad. De hecho, solamente Costa Rica, la República Dominicana y Panamá, muestran hoy niveles de producto por habitante superiores al que tenían a fines de los años setenta, mientras que Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua tienen niveles de producción por habitante que son todavía inferiores a los que tuvieron veinticinco años atrás, como muestra el gráfico 17.

Gráfico 17

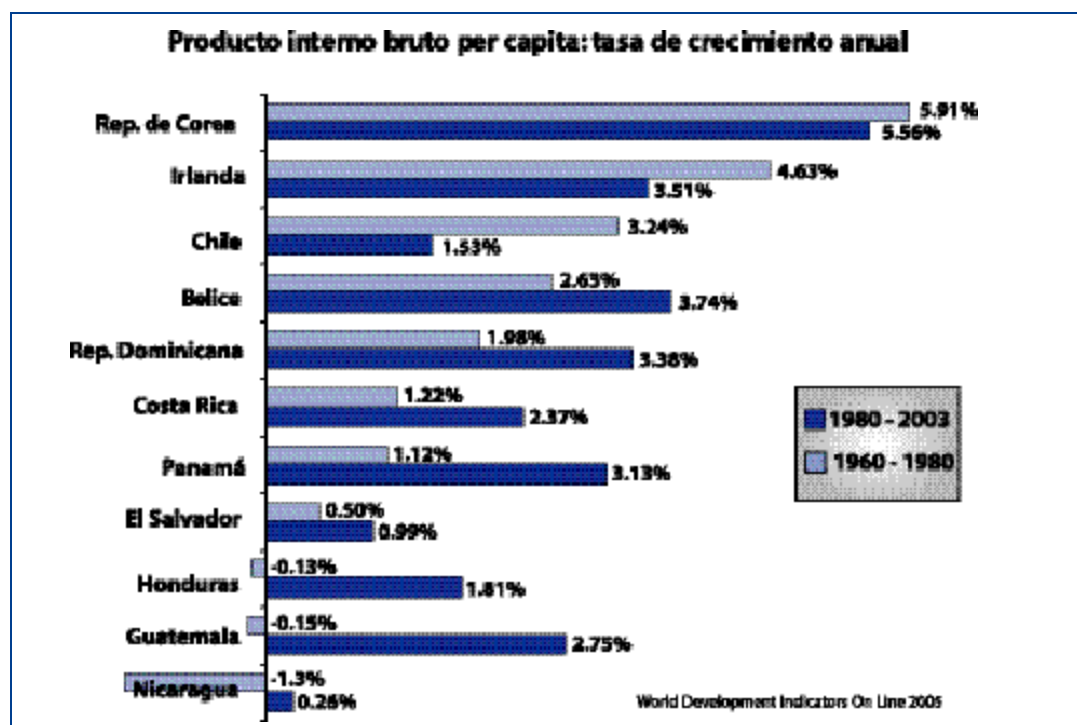


En Costa Rica la recuperación fue rápida, y ya para 1983 experimentó un crecimiento positivo seguido, un año más tarde, por Honduras. Los países en conflicto, sin embargo, no

lograrían crecer significativamente durante la década de los ochenta e, incluso, experimentaron fuertes caídas de la producción, como ocurrió durante varios años en El Salvador, Guatemala y Nicaragua, siendo este último el caso más notorio pues, entre 1986 y 1990 sufrió una caída de un 65% en su Producto Interno Bruto en términos nominales. A diferencia de los países centroamericanos, República Dominicana no sufrió una caída de su producción en los años setenta, aunque sí tuvo un retroceso momentáneo en la primera mitad de los noventa.

En términos del crecimiento, todos los países mostraron un comportamiento más dinámico en los noventa que en los ochentas –la década perdida– pero que es aún insuficiente para que puedan aspirar a cerrar las brechas que los separan de países más avanzados. El caso de Nicaragua es particularmente preocupante, dado que a la caída de la producción de fines de los años setenta no sigue, como en el resto de los países, una recuperación o al menos, como en el caso hondureño, una estabilización de la producción por habitante, sino que esta continúa cayendo: de \$1,038 en 1977 a \$660 en 1979, estancándose a ese nivel para caer a partir de 1984 hasta llegar a \$408 en 1993; en los últimos diez años el producto por habitante en Nicaragua apenas se ha recuperado a \$496 en el 2003¹⁵, equivalente a una octava parte del producto por habitante alcanzado en Costa Rica.

Gráfico 18



¹⁵ World Development Indicators (dólares constantes de 1995).

De hecho, el récord de crecimiento de las dos décadas previas a 1980 fue mucho mejor que el récord de crecimiento de 1980 a nuestros días, no solo en términos absolutos sino, y sobre todo, en términos comparativos con otros países. Como se muestra en el Gráfico 18, mientras que los países centroamericanos, incluyendo Panamá y República Dominicana, mostraron tasas de crecimiento de su producto per cápita muy inferiores en los últimos veinte años que en las dos décadas previas, lo contrario ocurrió con países como Chile, Irlanda y Korea, que han crecido a tasas promedio anual de 3.24%, 4.63% y 5.91% respectivamente desde 1980, muy superiores a las tasas alcanzadas en la región.

Como es evidente, tasas de crecimiento como las que han caracterizado a estos países durante los últimos veinticinco años son claramente insuficientes para ir 'cerrando las brechas' que separan a la región centroamericana de aquellos países que con mayor decisión se incorporan a la economía global. Esto es más que evidente cuando nos referimos a la posibilidad de acercarnos a los niveles de desarrollo de pequeños países europeos como Finlandia, Irlanda o Dinamarca, pero es cierto incluso con respecto a un país latinoamericano como Chile. Como se aprecia en el cuadro 3 y en el gráfico 19, Chile logró crecer a una tasa promedio anual del 4.1% entre 1990 y el 2003 para llegar a un PIB per cápita que era un 35% más alto que el PIB de Costa Rica, casi un 60% mayor que el de Panamá y más que duplicaba el de República Dominicana, los más altos de la región. Esta distancia se ensancharía aún más –lógicamente– si de aquí al 2015 se mantienen las mismas tasas de crecimiento del pasado reciente. Pero ¿a qué tasa tendrían que crecer los países de la región si quisieran, por ejemplo, llegar al PIB per cápita que alcanzó Chile en el 2003? ¿Y a qué tasa tendrían que crecer si quisieran efectivamente alcanzar a Chile en el 2015, si Chile mantiene su tasa de crecimiento?

Cuadro 3

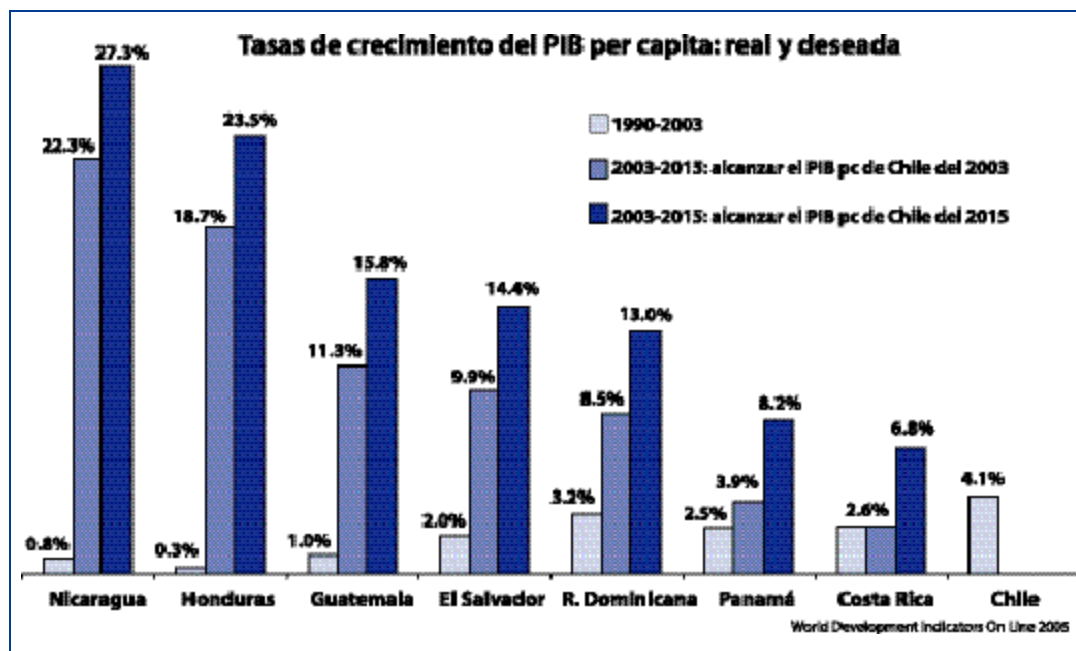
Tasa de crecimiento del PIB real per cápita: observadas y deseadas (1990-2003-2015)						
	PIB per cápita en 1990 (US\$ de 1990)	Tasa de crecimiento 1990-2003	PIB per cápita 2003 (US\$ de 1990)	PIB per cápita en 2015 si se crece como hasta ahora	Tasa necesaria para alcanzar en 2015 el Chile del 2003	Tasa necesaria para alcanzar realmente a Chile en el 2015
Chile	3,293	4.1%	5,552	9,017	0.0%	4.1%
Costa Rica	2,945	2.8%	4,093	5,548	2.8%	8.8%
Panamá	2,523	2.5%	3,496	4,724	3.9%	8.2%
R. Dominicana	1,377	3.2%	2,081	3,047	8.5%	13.0%
El Salvador	1,377	2.0%	1,790	2,280	9.9%	14.4%
Guatemala	1,358	1.0%	1,544	1,738	11.3%	15.8%
Honduras	683	0.3%	713	742	18.7%	23.5%
Nicaragua	446	0.8%	496	547	22.3%	27.3%

Fuente: World Development Indicators

La primera –y modesta– meta, de alcanzar en el 2015 los niveles de producción por habitante del Chile actual, parece fácilmente alcanzable solo para Costa Rica y Panamá que

tendrían que crecer a tasas iguales o ligeramente superiores a las que alcanzaron desde 1990. Para los demás países, la meta no es tan simple, implicaría más que duplicar y quintuplicar su crecimiento para República Dominicana y El Salvador; para Guatemala, significaría pasar de un crecimiento del 1% a uno superior al 11%; y Honduras¹⁶ y Nicaragua tendrían que crecer a tasas promedio anual que oscilarían alrededor del 20%. Y eso... apenas les permitiría alcanzar los niveles del Chile de hoy. La meta de cerrar realmente la brecha con los niveles de producto por habitante de Chile si este país –como es probable– mantiene su ritmo de crecimiento, se vuelve aún más distante, como se aprecia con claridad en el gráfico 19.

Gráfico 19



Lo que los datos de largo plazo muestran es que las brechas con otros países no solo no se cierran, sino que se ensanchan. El optimismo que despertó el aparente despegue de algunos países de la región durante la primera mitad de los noventa, el de El Salvador en particular, cuyo producto por habitante creció a una tasa promedio anual del 3.8% entre 1989 y 1995, no se vio confirmado ni en la segunda mitad de esa década, ni en los primeros años del nuevo siglo, que más bien nos han devuelto a tasas muy bajas de crecimiento; en el caso salvadoreño, a partir de 1995 el producto por habitante apenas creció a un 0.8% anual. El caso dominicano más bien muestra un crecimiento muy alto del producto por habitante –un 5.8% anual– entre 1995 y el 2000, pero que cae luego con la crisis actual a una tasa de

¹⁶ Con los datos de Honduras es preciso atender la advertencia de Agosín et al. (2002, p. 32) sobre un problema de subestimación estadística que hace que su crecimiento en los años noventa se vea menor de lo que realmente es, aunque probablemente sigue siendo muy bajo. Es probable que algo similar ocurra con Nicaragua.

crecimiento de menos de un 0.5% anual.

Como han señalado Agosin et al, las causas más probables de ese crecimiento bajo e inestable de los países de la región "fueron las bajas tasas de inversión, y una composición de la inversión demasiado sesgada hacia la construcción y contra la inversión en maquinaria y equipo, que es la porción de la inversión que contiene mayor innovación tecnológica. Esto ha sido acompañado de perturbaciones externas (términos de intercambio muy volátiles) y naturales (huracanes y terremotos) que han descarrilado a las economías afectadas de su senda de crecimiento de largo plazo"¹⁷.

2.3.2. UN CRECIMIENTO CON BAJA PRODUCTIVIDAD

Como sugieren diversos estudios recientes, el aumento en productividad ha sido históricamente muy bajo en estos países, y lo sigue siendo en los noventas. Edgar Robles¹⁸, por ejemplo, analiza el período 1960–1996, descomponiendo el crecimiento de los países centroamericanos en tres componentes: acumulación de capital, acumulación de trabajo y productividad total de los factores (PTF). De acuerdo con esta investigación, más del 80% del crecimiento del producto en los cinco países estudiados se explica por los primeros dos factores, menos de un 20% parecería poder explicarse por aumentos en la productividad de los factores propiamente dicha.

Cuadro 4

Centroamérica: fuentes del crecimiento económico (1960-1996)				
	Crecimiento del PIB	Contribución del trabajo	Contribución del capital	PTF
Costa Rica	4.7%	2.1%	1.6%	-0.9%
Guatemala	4.0%	1.8%	1.5%	-0.8%
Honduras	4.1%	2.0%	1.7%	-0.4%
El Salvador	3.4%	2.1%	1.8%	-0.4%
Nicaragua	2.2%	1.0%	2.1%	-0.9%

Fuente: Edgar Robles (2000)

De hecho, la contribución del aumento en la productividad total de los factores no solo es muy baja en todos los países sino que parece incluso negativa en el caso de El Salvador y Nicaragua, lo que probablemente refleje los efectos de los conflictos bélicos vividos durante los años ochenta y la segunda mitad de los setenta. Guatemala y Costa Rica muestran los mayores aportes de la PTF al crecimiento –un 0.9%– que, sin embargo, está muy por debajo de los niveles mostrados por los países de industrialización tardía, cuya PTF fue de entre 3% y 4% para ese mismo período¹⁹.

¹⁷ Agosin, Machado y Nazal, p. 5.

¹⁸ Edgar Robles: "Economic Growth in Central America: Evolution of Productivity in Manufacturing" HIID Development Discussion Paper No. 749, february, 2000 (no incluye Panamá ni República Dominicana).

¹⁹ Cfr. Gerardo Esquivel: "Economic Growth in Central America: a Long-Run Perspective" en Larraín (2001).

Agosín, Machado y Nazal presentan estimaciones sobre la posible evolución de la productividad total de factores en la región –incluyendo a Panamá y República Dominicana– durante los años noventa. En sus estimaciones²⁰, resumidas en el cuadro 5, se aprecia que un 60% del crecimiento del PIB en esa década (2.6 de 4.3 puntos porcentuales) se debió a la acumulación de capital humano; un 35% se debió a la acumulación de capital físico y apenas un 5% del crecimiento del PIB puede explicarse por esa "medida de nuestra ignorancia" que solemos llamar productividad total de factores.

Cuadro 5

Centroamérica, República Dominicana y Panamá: Fuentes del crecimiento económico (1991-1999)				
	Crecimiento del PIB	Contribución del trabajo	Contribución del capital	PTF
Promedio	4.3%	2.6%	1.5%	0.2%
R. Dominicana	5.8%	2.2%	2.3%	1.2%
Costa Rica	4.5%	2.1%	1.8%	0.6%
El Salvador	4.9%	3.1%	1.4%	0.4%
Panamá	4.7%	2.1%	2.2%	0.4%
Guatemala	4.1%	2.6%	1.3%	0.2%
Nicaragua	3.2%	3.4%	0.2%	-0.4%
Honduras	3.0%	3.0%	1.2%	-1.2%

De acuerdo con Agosín, Machado y Nazal, las diferencias que se observan entre países en la contribución de la PTF al crecimiento son razonables: "Los únicos dos países donde ella es significativa y positiva son República Dominicana y Costa Rica. Estos dos países han acusado fuertes procesos de ajuste en sus estructuras productivas desde comienzos de los noventa. Y estos cambios han estado asociados con el surgimiento de nuevos sectores de exportación, lo que podría estar capturando la contribución positiva de la PTF. En los demás países, las cifras son muy cercanas a cero y están dentro del margen de error de las cifras subyacentes y en los métodos de cálculo adoptados"²¹.

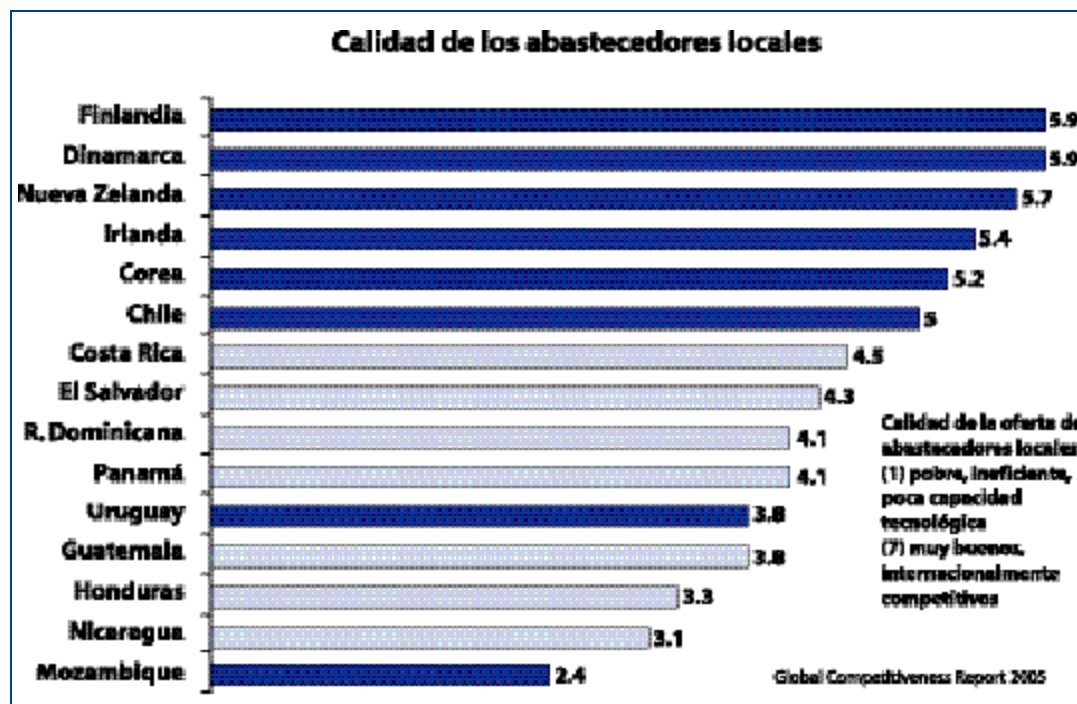
Uno de los problemas que se mencionan con frecuencia con relación a la baja productividad de estas economías, es la escasa capacidad de eslabonamiento entre la mayor parte de las empresas nacionales –por lo general pequeñas y medianas empresas orientadas al mercado interno y regional– y las empresas de exportación, nacionales y extranjeras, que han sido el elemento más dinámico en los últimos quince o veinte años. Se argumenta que una de las razones por las cuales el dinamismo del sector exportador no se ha extendido al resto de la economía radica, por un lado, en que esas empresas exportadoras no tienen un interés particular en el abastecimiento local –ni tienen incentivos específicos que promuevan dicho abastecimiento– y, por otro lado, en que la gran mayoría de las empresas locales no han logrado desarrollar la capacidad para convertirse en abastecedoras interesantes para aquellas empresas exportadoras o, incluso, en exportadores directos. Entre los problemas

²⁰ Que incluyen correcciones por la calidad del capital físico y humano, así como por los efectos del Huracán Mitch sobre el capital físico en Honduras y Nicaragua. Cfr. Agosín, Machado y Nazal: pp. 29-33.

²¹ Agosín, Machado y Nazal, p. 32.

existentes se mencionan requisitos tales como la calidad de los productos, la utilización sistemática de normas internacionales, la certificación internacional de calidad, el cumplimiento estricto de los plazos y cantidades de entrega, las dificultades de financiamiento, etc. Además, muchas empresas no se han modernizado, no existen los programas de asistencia técnica y capacitación que requieren, y en algunos casos tampoco existe la actitud emprendedora requerida²².

Gráfico 20



Esta carencia de abastecedores locales de calidad se refleja en la valoración de los índices de competitividad del Global Competitiveness Report donde, como muestra el cuadro 20, los países centroamericanos no quedan muy bien parados cuando se pide identificar la calidad de la oferta de abastecedores locales entre dos extremos: (1) si esta oferta es pobre, ineficiente y de poca capacidad tecnológica y (7) si esos abastecedores son suficientes, muy buenos e internacionalmente competitivos.

Estos países se caracterizan por una infraestructura inadecuada y muy bajas tasas de inversión en capital fijo, lo que tiende a encarecer y frenar las inversiones productivas. No sólo es baja la formación de capital fijo, sino que es aún más baja la inversión en "maquinaria y equipo" que, como destacan Agosin, Machado y Nazal, "es uno de los principales vehículos mediante los cuales los países en desarrollo adquieren tecnología en el exterior". Estas importaciones de maquinaria y equipo representaron apenas entre 18% y 28% de la

²² Cfr. Alonso, 2002, p. 20.

inversión bruta fija; "dicho de otra manera, las tasas de inversión no sólo fueron bajas sino que se concentraron en sectores que no incorporan mayores innovaciones tecnológicas (fundamentalmente, construcción residencial y no residencial). Esto quiere decir que, si se quiere explicar el lento crecimiento en América Central, es importante concentrarse en por qué los grupos empresariales invierten tan poco y por qué la inversión no se concentra en la producción de bienes transables, que son los que usan más intensivamente maquinaria y equipos importados"²³.

Esa reducida capacidad para incorporar tecnología se ve también reflejada en el Global Competitiveness Report del 2005, donde, ante la pregunta de qué tan alto es el gasto de las empresas en investigación y desarrollo, la mayoría de los países de la región quedan ubicados muy lejos de los países más desarrollados e, incluso –como se ve en el gráfico– por debajo de países africanos como Mozambique. Lo mismo ocurre con las respuestas a la pregunta de qué tan listos están los países para incorporar la mejor tecnología a la producción, pues la también aquí la mayoría de los países de la región quedan muy mal ubicados; la calificación de Honduras y Nicaragua es particularmente baja.

Gráfico 21



²³ Agosín, Machado y Nazal, p. 28

Gráfico 22

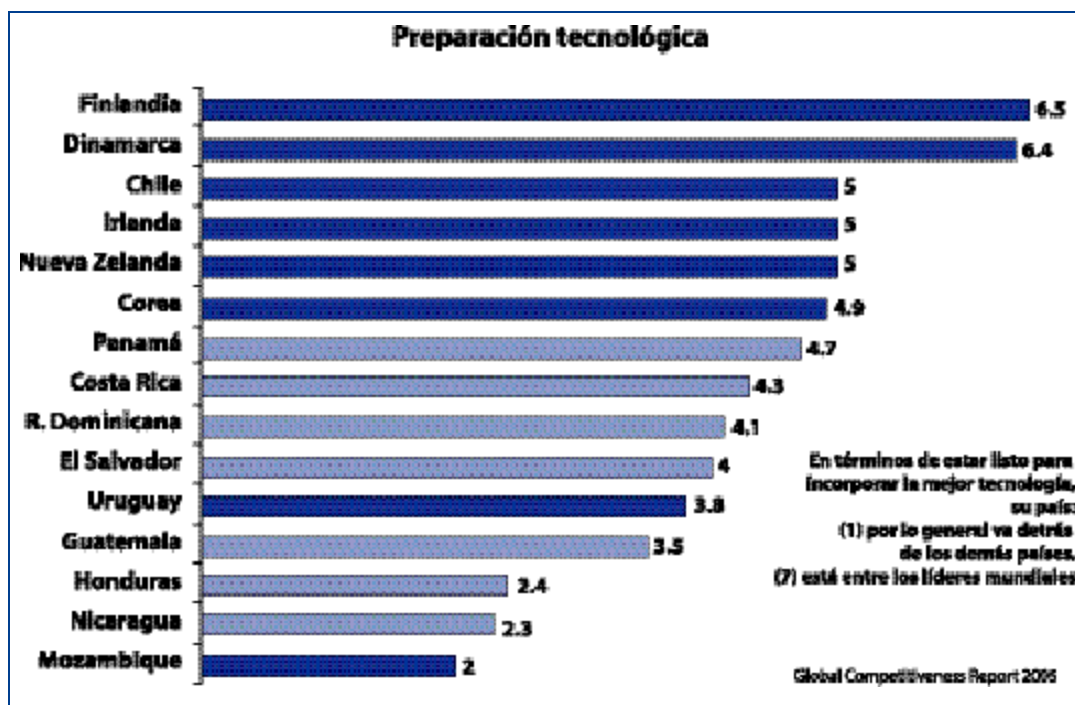
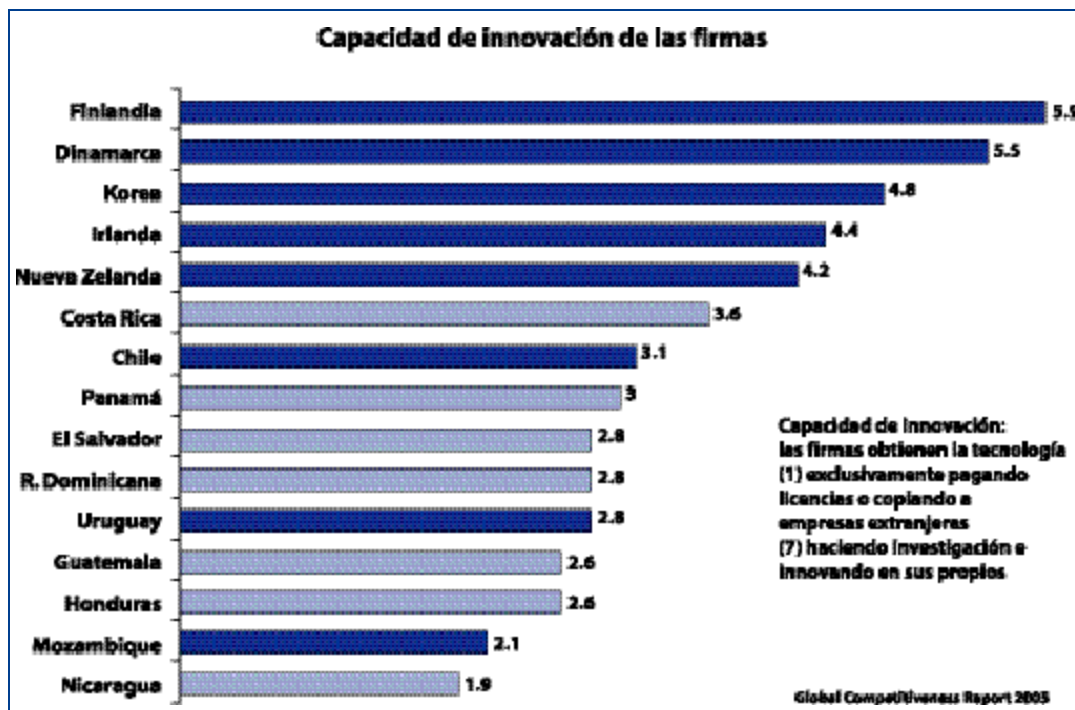


Gráfico 23



Finalmente, esto se refleja también al valorar la capacidad de innovación. Ante la pregunta de si las firmas que producen en el país obtienen la tecnología (1) exclusivamente pagando licencias o copiando a empresas extranjeras o (7) haciendo investigación e innovando en sus propios productos y procesos, la ubicación de la mayoría de los países de la región vuelve a ser muy mediocre, dejando en evidencia los problemas existentes y percibidos para avanzar hacia una fase de su desarrollo en la cual la incorporación de conocimiento y la aplicación de la ciencia y la tecnología les permitan competir a base de una productividad creciente y no, como ha sido tradicional, a base de la falaz ventaja competitiva que surge del acceso extensivo a una mano de obra muy mal pagada y a recursos naturales que pueden ser, también, explotados en forma extensiva y sin mayor cuidado a su sostenibilidad. Esto nos lleva al próximo punto: la calidad –productividad y remuneraciones– de los empleos que se generan en los países de la región.

2.3.3. UN CRECIMIENTO CON EMPLEOS DE BAJA CALIDAD

Como se verá en detalle en el capítulo correspondiente al análisis del mercado de trabajo²⁴, una de las características que ha acompañado siempre a las economías de la región, y que sigue presente en el período que analizamos, es la baja calidad de los empleos que genera. Como se dijo más arriba, es un crecimiento que depende más del uso extensivo y mal pagado de los recursos humanos y naturales, que de su productividad y remuneraciones crecientes.

Esta tendencia histórica se ha visto agravada por el hecho de que, en este período, la fuerza de trabajo crece más rápido que la población en los países de la región centroamericana, lo que se explica tanto por la 'transición demográfica' que viven como por la rápida incorporación de la mujer al mercado laboral. En términos demográficos, podemos apreciar en el gráfico cómo la razón de dependencia (es decir, la proporción que representan aquellos en edad de trabajar con respecto al resto de la población) se ha reducido en todos los países. En unos casos –como Panamá, Costa Rica y República Dominicana– la transición empezó antes y ha avanzado más, ubicándose alrededor de un 56%; El Salvador se encuentra en una situación intermedia, con una razón de 65%, mientras que en Nicaragua y Honduras la transición fue inicialmente más lenta y la razón de dependencia apenas oscila en torno al 76%. Finalmente, el país que se encuentra más atrasado en su transición demográfica es Guatemala, cuya razón de dependencia aumentó hasta 1990 y apenas ha bajado a un 81% en el 2003.

Este aumento en la proporción de la población en edad laboral se ve complementado por un aumento constante en la participación femenina en la fuerza de trabajo. Tal y como se aprecia en el gráfico 25, esta participación ha aumentado significativamente en todos los países de la región, ubicándose hoy en más del 30% –y creciendo– en todos ellos. De hecho, las economías de estos países dependen cada vez más de la fuerza laboral de las mujeres, más aún en sectores productivos donde el empleo femenino asalariado es predominante. Esta percepción sería aún más clara si tuviéramos alguna cuantificación más rigurosa del aporte del "trabajo" femenino en esas áreas de la vida social que, por no ser parte explícita –es decir, traducida a precios– de la economía de mercado, sigue invisibilizada. Un debate pendiente y complejo refiere a la búsqueda de acuerdos que se reflejen en los sistemas de estadísticas sobre

²⁴ Trejos, Juan Diego: "El mercado de trabajo en la región centroamericana: características básicas y evolución reciente" (2005).

Gráfico 24

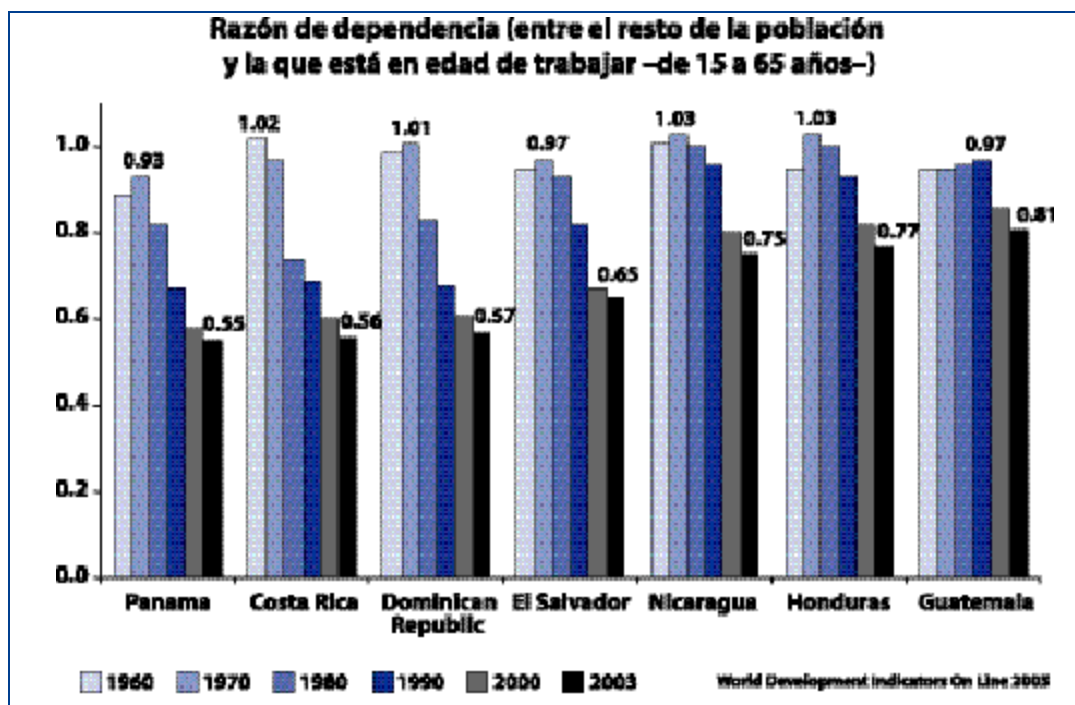
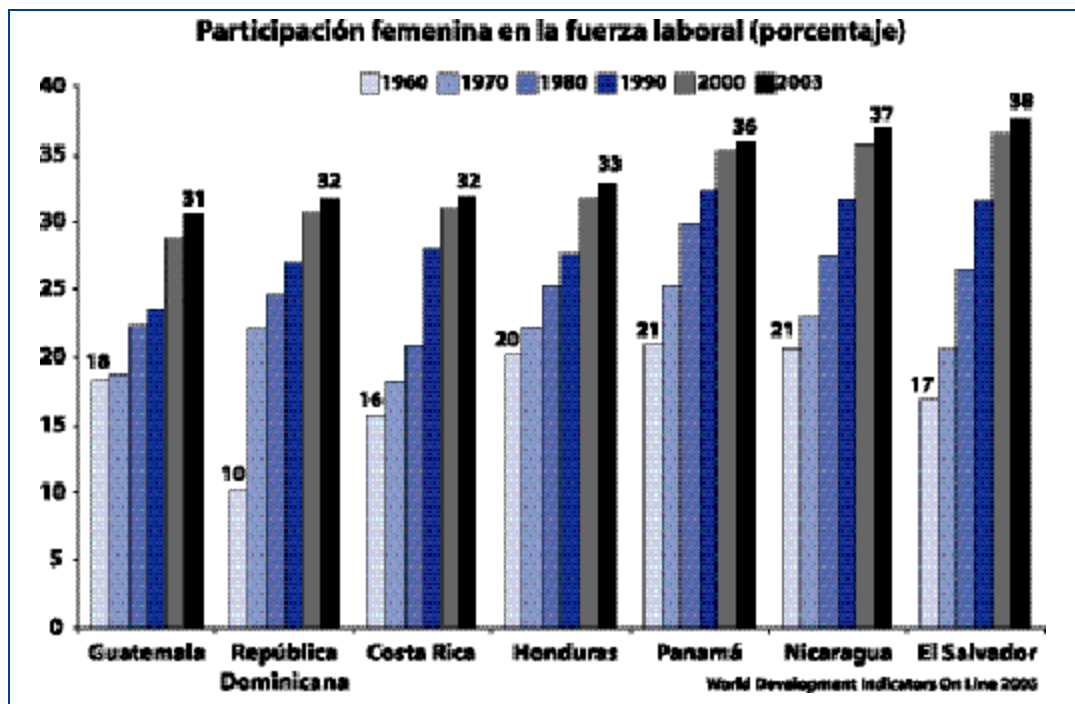


Gráfico 25



la medición del aporte a la economía de este trabajo socialmente imprescindible, pero económicamente invisibilizado y por lo tanto devaluado, desvalorizado o, más literalmente, despreciado.

Como resultado tanto de la reducción en la razón de dependencia como del aumento en la participación femenina en el mercado laboral, todos los países de la región han experimentado el fenómeno mencionado: su fuerza de trabajo crece más rápido que la población, de manera que la tasa bruta de participación (es decir, el porcentaje de la población total incorporado a la fuerza de trabajo) aumenta de niveles que rondaban el 35% a principios de los años ochenta, a niveles que superan el 40% en casi todos los países, con excepción de Honduras y Nicaragua, en el 2003²⁵.

Esto exige una mayor capacidad de las economías por generar empleos productivos pero, por otro lado, constituye una clara oportunidad o 'bono demográfico' pues, durante los próximos años, la mayoría de los países de la región verán reducirse las tasas de dependencia, es decir, pasarán a tener una mayor proporción de personas dispuestas a trabajar con relación al número de personas cuyos ingresos deben sustentar. El reto, evidentemente, es transformar esta oportunidad en una ventaja efectiva y esto, como veremos, tiene que ver tanto con el tipo de empleos que se puedan generar como con la capacidad de la población económicamente activa de acceder a esos empleos.

Precisamente por ello es que resulta en extremo preocupante la elevada y creciente proporción de "empleos de baja calidad" que se generan en la región a lo largo de los últimos quince años. Esta baja calidad se entiende no solo en el sentido de su "informalidad" –que también preocupa– sino, y sobre todo, en los términos establecidos por la OIT en tanto definitorios de lo que constituye un "trabajo decente". Como se verá, esto tiene relación directa con el tipo de "ventaja competitiva" que prevalece como base de la rentabilidad en los países de la región, la cual depende, a su vez, de la combinación entre los niveles de remuneración de los factores y las condiciones que facilitan o dificultan los aumentos en el uso productivo de estos factores.

En este sentido, empecemos por señalar que, de acuerdo con los resultados del Global Competitiveness Report, hay una muy elevada percepción de que la competitividad que caracteriza a las firmas que producen en la mayoría de los países de la región depende principalmente del bajo costo de los recursos humanos y naturales que utilizan y no, como ocurre en los países más desarrollados, de su capacidad para producir bienes y servicios únicos y de alta calidad, como muestra el gráfico 26.

Este predominio de las ventajas competitivas que surgen de la baja remuneración de los factores –y no de su alta productividad– puede apreciarse también en el predominio de procesos productivos cuyas inversiones se caracterizan por hacer un uso extensivo del trabajo y de los recursos naturales, con tecnologías simples que, por lo general, no son de la última generación. Esta baja sofisticación de los procesos productivos que predominan en la región, por comparación con el tipo de procesos productivos basados en las mejores y más eficientes tecnologías que prevalecen en aquellos países donde la mano de obra es, más bien, muy bien pagada, queda también claramente establecida en el Global Competitiveness Report, como se ve en el gráfico 27.

²⁵ Cfr. Trejos, Juan Diego: *"El mercado de trabajo en la región centroamericana"*.

Gráfico 26

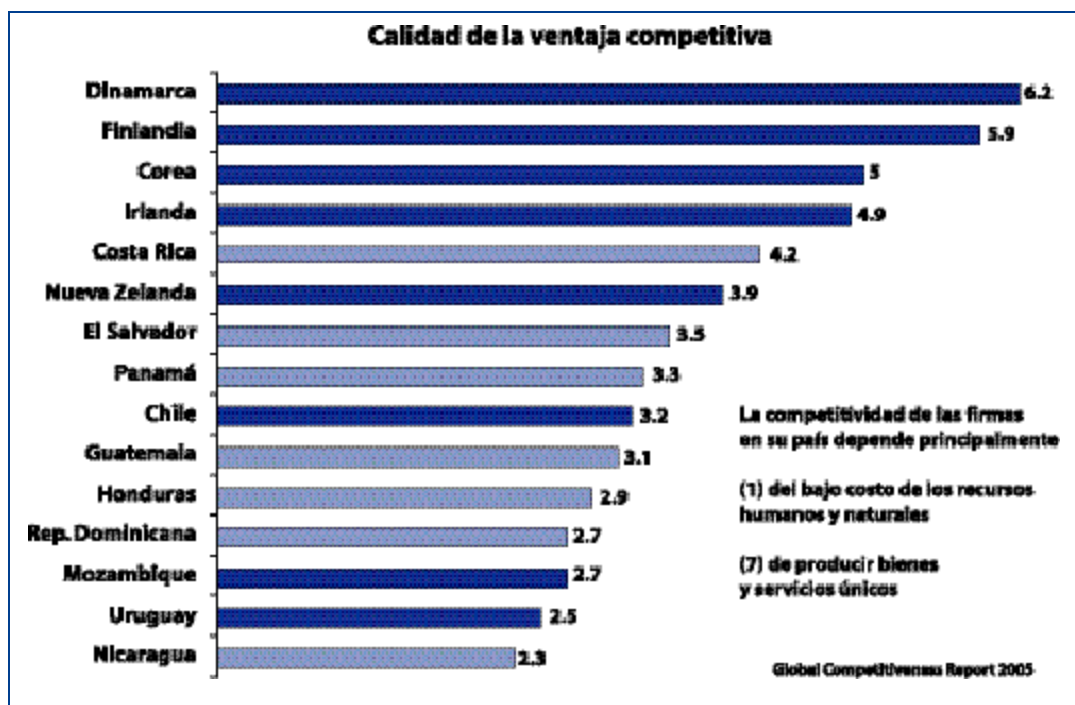


Gráfico 27



Constituyéndose en un ejemplo claro de lo que en la literatura económica se conoce como un "equilibrio de bajo nivel", este predominio de actividades productivas de escasa sofisticación en las que el uso extensivo de una mano de obra barata se combina con el uso de poco capital, poco conocimiento y tecnologías atrasadas, encuentra su contraparte en la escasa calificación de la fuerza de trabajo característica de la región. Estos equilibrios de bajo nivel operan tanto por el lado de la oferta como de la demanda de empleo, y colocan a los países de la región en una típica trampa o círculo vicioso de la que no es fácil escapar.

Por un lado, ante las bajas remuneraciones prevalecientes y las dificultades del entorno (infraestructura, tasas de interés, etc.) la economía no suele generar empleos y trabajos de calidad con suficiente dinamismo. Por otro lado, también como resultado de las bajas remuneraciones y de las dificultades del entorno (cobertura y calidad de los servicios sociales, en especial de salud y educación), no se genera una oferta de mano de obra altamente calificada que pudiera ser aprovechada por inversiones más audaces. En consecuencia –como veremos más adelante– el círculo se cierra en forma impecable: dado el acceso a una mano de obra abundante y barata, no se generan empleos que requieran mayor calificación laboral; y dado el predominio de este tipo de empleos, la mayoría de los países de la región se han mostrado renuentes a incrementar la inversión educativa ya que, aparentemente, no habría demanda para tal esfuerzo.

Esto se refleja con claridad en el nivel de calificación de los ocupados que tiende a predominar en los países de la región centroamericana. Utilizando como criterio de calificación de la fuerza laboral los niveles de educación formal alcanzados, vemos en el cuadro 6 que, si bien hay diferencias importantes entre los países, en la región como un todo tienden a predominar los trabajadores no calificados: el 59% de los trabajadores solo lograron completar la educación primaria y un 41% de ellos ni siquiera lograron completar la primaria. La situación es un poco más favorable en Panamá y Costa Rica, donde un 34% y un 45% respectivamente tienen la primaria completa y sólo un 15% no han completado la primaria. El Salvador, República Dominicana y Nicaragua se ubican en una situación intermedia: poco más de la mitad de sus trabajadores completaron la primaria y un 41% de trabajadores ni siquiera la completó. La situación más dramática se encuentra en Guatemala y Honduras, donde casi un 75% de los trabajadores solo tienen educación primaria y, en el caso de Guatemala, un 55% no ha terminado la primaria y casi una cuarta parte de los trabajadores no tienen ninguna educación. Un cuadro similar se obtiene si nos dirigimos al otro extremo del nivel educativo: mientras que apenas un 5% de los trabajadores guatemaltecos y hondureños tienen alguna educación superior, casi un 20% de los trabajadores de Panamá, Costa Rica y República Dominicana tienen estudios superiores.

Suponiendo que los trabajadores más calificados han logrado al menos completar la educación secundaria, en el gráfico 28 se divide la población trabajadora en dos grupos. Esto evidencia que, para la región en su conjunto, tres cuartas partes de los trabajadores serían poco calificados, y solo una cuarta parte tendría al menos una educación secundaria completa. Panamá, Costa Rica y República Dominicana muestran los mayores porcentajes de trabajadores calificados: 42%, 35% y 32% respectivamente, mientras Honduras y Guatemala muestran los niveles más bajos: 15% y 12%. Trejos advierte que esta situación es

aún más grave en las zonas rurales pues, "en promedio, el 61% de su fuerza de trabajo no ha completado la educación primaria, el 81% solo tiene ese nivel como máximo y solo un 8% puede considerarse trabajadores calificados"²⁶.

Cuadro 6

Perfil de la fuerza de trabajo por nivel educativo: 2003 (porcentajes)								
	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá	República Dominicana	Total
Sin educación	3.0	14.2	23.5	16.1	17.3	4.6	8.0	14.3
Primaria	12.0	23.6	31.4	29.1	24.5	9.6	33.7	26.4
Primaria comp.	29.4	11.3	17.8	28.4	14.5	20.1	10.9	17.7
Media incomp.	19.6	18.6	14.9	11.4	19.1	24.0	15.6	18.6
Media comp.	16.0	16.4	7.0	9.2	12.8	19.9	13.5	12.3
Superior	18.8	9.6	5.3	5.5	11.8	21.7	18.4	11.8
Ignorado	1.2	6.1	0.0	0.4	0.1	0.0	0.0	1.0

Fuente: Trejos, Juan Diego: "El mercado de trabajo en la región centroamericana"

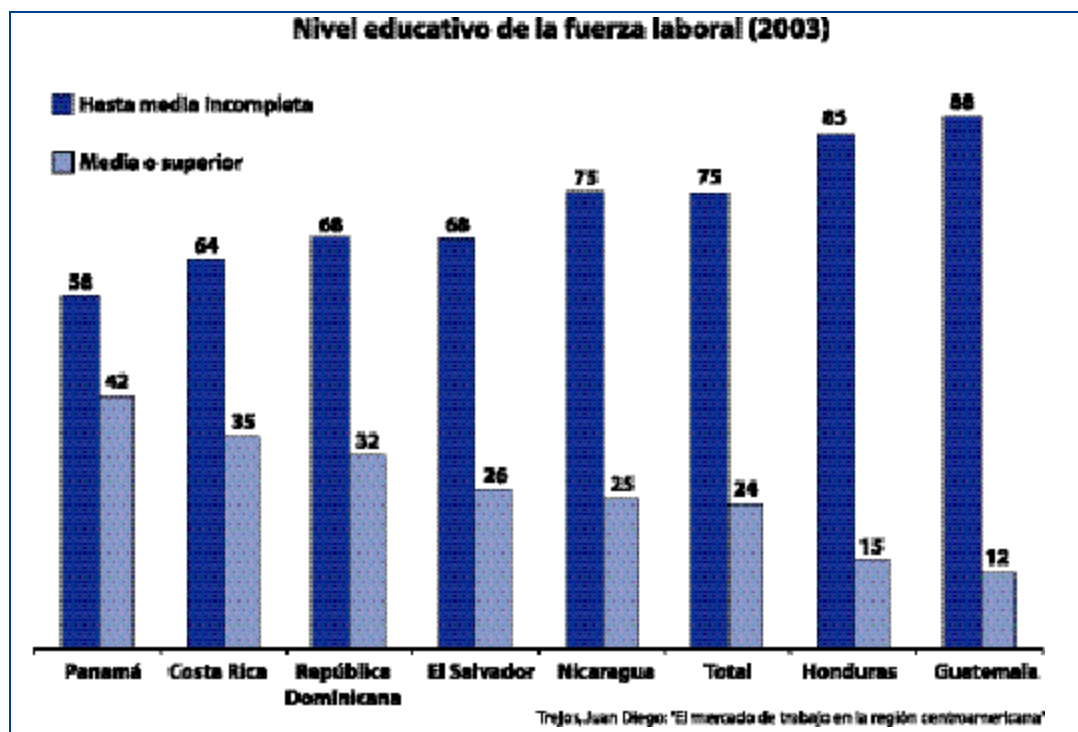
El riesgo de estos equilibrios de bajo nivel puede apreciarse en la aparente paradoja destacada por Juan Diego Trejos de que en un mercado con pocos trabajadores educados, la mayor educación no garantiza un menor riesgo de desempleo, aunque sí una mayor participación laboral. Como se aprecia en el gráfico 29, la mayoría de los países de la región se caracterizan porque las tasas de desempleo se tornan más altas conforme el nivel educativo de la población aumenta, lo que probablemente se explica porque a los problemas de oferta (bajo nivel educativo de la población en general) se agregan problemas de demanda laboral (pocos empleos de calidad). Aparentemente, esto nos permitiría entender por qué, a pesar de ser tan pocos los trabajadores calificados en estos países, en la gran mayoría, las tasas de desempleo son mayores para los trabajadores más calificados. Solo en Costa Rica la situación se revierte y las tasas de desempleo de los más calificados son menores que las de los menos calificados, lo que probablemente refleja una estructura productiva más diversificada en la que han surgido algunas actividades que requieren trabajadores más calificados, de manera que, ahí, el desempleo sí tiende a descender al aumentar el nivel educativo. En presencia de esta paradoja, advierte Trejos, "mejorar las capacidades de las personas a través de la educación resulta insuficiente si no se amplían las oportunidades laborales y ello demanda intervenciones por el lado de la demanda de trabajo, particularmente en la modernización de la estructura productiva de los países"²⁷.

Pero esto es así solo en apariencia. Lo que en realidad está detrás de estos números no es "lo que parece" a primera vista, es decir, mayores tasas de desempleo para los trabajadores y trabajadoras más educadas... y menores tasas de desempleo para quienes

²⁶ Trejos, Juan Diego: "El mercado de trabajo en la región centroamericana".

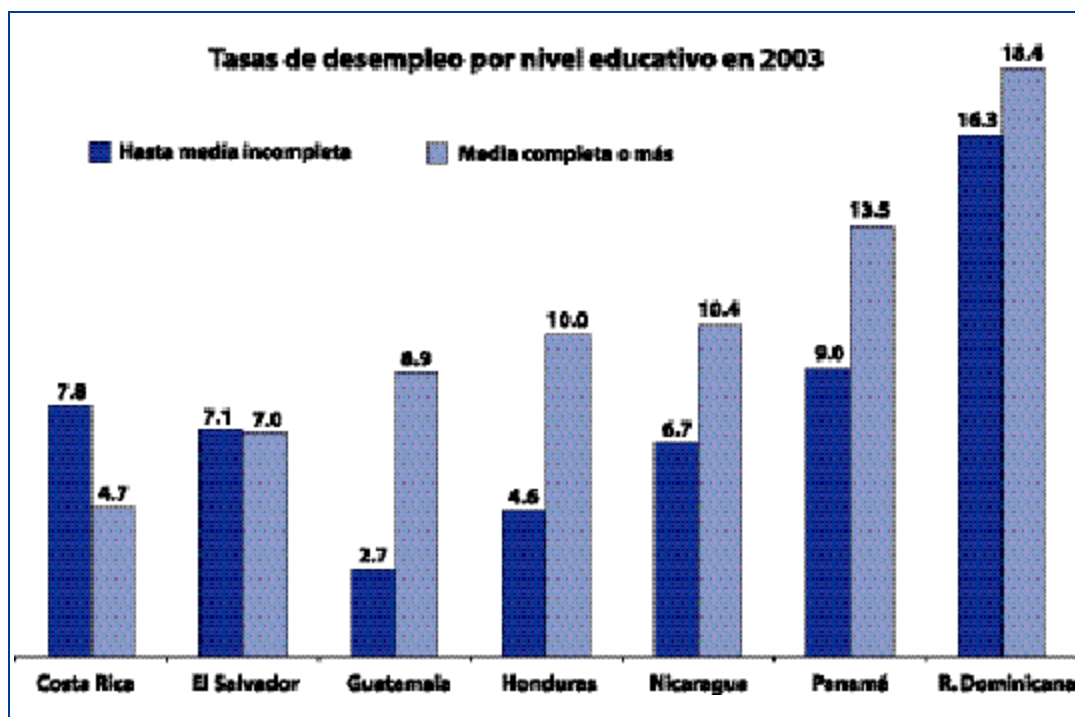
²⁷ Trejos, Juan Diego: "El mercado de trabajo en la región centroamericana".

Gráfico 28



tienen menor educación, sino algo mucho más grave: mientras que –al igual que ocurre en cualquier economía relativamente moderna– la fuerza de trabajo de mayor capacitación suele, además, tener una condición personal relativamente más holgada en términos de activos, al menos como para "darse el lujo" de mantenerse desempleada por períodos más largos de tiempo, esperando que aparezca algún empleo que corresponda, tanto por su contenido y calidad como por sus condiciones y remuneración, con el alto nivel educativo del trabajador o trabajadora, esto no ocurre para esa fracción mayor de la fuerza laboral que no sólo cuenta con un bajísimo nivel educativo –un 75% no han siquiera completado la secundaria– sino que carecen de casi cualquier tipo de activos que les permita garantizar la subsistencia de su familia. Así –y en ausencia de seguros de desempleo en la región– lo que en realidad ocurre, y lo que en realidad nos dicen estos datos, son dos cosas importantes pero distintas. Por un lado, nos dicen que la tasa de desempleo de los trabajadores calificados es alta –lo cual refleja un absurdo problema de demanda de mano de obra calificada– y esto, como bien afirma Trejos, significa que no bastaría elevar el nivel educativo de la población para que, automáticamente, esto les garantizara un empleo. Pero, por otro lado, nos dice que la tasa de desempleo de la población más pobre y de menor educación es, en realidad, mucho más alta de lo que muestran los datos a primera vista, pues en realidad una gran parte de esa fuerza de trabajo no aparece como desempleada por la simple razón de que ni siquiera puede darse el lujo del desempleo. Así, como veremos, se "ocupan" en lo que sea con tal de generar cualquier ingreso para contribuir a la subsistencia suya y de sus familias: casi un 75% de

Gráfico 29



la fuerza de trabajo de la región está ocupada en ese tipo de "empleos" –autoempleos, empleo informal, mucha de la 'microempresa', etc.– que nunca debieran calificar como empleos y, mucho menos, como empleos dignos o decentes: son ocupaciones de baja o hasta nula productividad, que sólo generan una mínima transferencia de recursos hacia estas personas que, en realidad, son las más desempleadas de las desempleadas.

Un fenómeno de gran importancia que se desprende de este mismo problema de la ausencia de verdaderos empleos para la fuerza de trabajo adulta en la región, es el del trabajo infantil. Así, ante la falta de empleo digno –y capaz de generar suficiente ingreso para mantener un nivel de vida decente– para los adultos, y frente a los costos y dificultades que suelen presentar los sistemas educativos de la región como barrera casi infranqueable para un porcentaje relativamente alto de la población, muchos niños y niñas terminan, desde muy temprana edad, engrosando esa fuerza laboral por la más simple de las razones: la necesidad de subsistencia de sus familias y la falta de oportunidades para ellos. Del total de más de catorce millones de niños, niñas y jóvenes entre cinco y diecisiete años que habitan en los países de la región, se estima que aproximadamente un 17% de ellos –es decir, casi dos millones y medio– son niños y niñas que trabajan. Como se muestra en el cuadro 7, aunque existen diferencias por país, el problema aparece –y es grave– en todos ellos.

Cuadro 7

Número (en miles) y porcentaje de niñas y niños de 5 a 17 años ocupados por país							
	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá	República Dominicana
Total de niños y niñas	1.114	1.937	4.006	2.316	1.773	755	2.408
Niños y niñas que trabajan	114	222	938	356	253	48	436
Porcentaje que trabajan	10	11	23	15	14	6	18

Fuente: OIT, con base en diversas fuentes, principalmente Encuestas de Hogares.

Aunque se ocupan en diversos tipos de trabajos, con claras diferencias según género y zona, la mayoría de estos pequeños trabajadores –prácticamente la mitad– laboran en la agricultura, seguida en importancia por el comercio, los hoteles y restaurantes y las ramas de servicios comunitarios, sociales y personales y de industrias manufactureras. Otro dato llamativo, y que corresponde con la hipótesis de una incapacidad estructural de la región por generar los empleos necesarios como para que los adultos puedan, mediante su trabajo productivo, mediante su empleo digno, garantizar la supervivencia de sus familias, es el que nos dice que, en la región, aproximadamente la mitad de las niñas y niños ocupados trabajan para su familia sin recibir remuneración alguna, es decir, generando una serie de bienes y servicios por los que la familia no tendría forma alguna de pagar. Sin embargo, para muchos niños y niñas de la región, también son importantes los trabajos asalariados y por cuenta propia, que les permiten directamente obtener un ingreso para su subsistencia o para aportar a la subsistencia familiar. El cuadro 8 muestra, con claridad, la importancia que tanto el trabajo familiar no remunerado como el trabajo asalariado tiene para muchos de los niños y niñas trabajadoras de la región.

Cuadro 8

Distribución porcentual de niñas y niños de 5 a 17 años ocupados por país, según categoría en el empleo							
	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá	República Dominicana
Familiar no remunerado	44	63	56	60	59	44	22
Trabajador por cuenta propia	11	3	3	7	7	25	11
Trabajador asalariado	40	27	18	28	34	25	42
Otra	5	7	23	5	0	6	25

Junto al trabajo infantil y al falso empleo del mal llamado 'sector informal' que, como vimos, es tan característico de estos países, otro de los elementos distintivos de la región –del que hablaremos en detalle más adelante– y que se vincula con claridad con esta incapacidad crónica de las economías de la región para generar suficientes fuentes de trabajo para que su población adulta pueda no solo aportar a la creación de riqueza nacional, sino recibir como retribución de ese aporte un ingreso digno que le permita, al menos, garantizar un nivel de vida decente a sus familias, es la migración internacional que expulsa a un porcentaje significativo de trabajadoras y trabajadores centroamericanos, y que contribuye con su exilio no solo, como veremos, a generar un ingreso para sus familias y su país, sino también a que las estadísticas de desempleo aparezcan más bajas de lo que en realidad son, pues los migrantes deben ser vistos, también, como centroamericanos y centroamericanas para los que no existieron oportunidades de trabajo suficientemente atractivas como para quedarse en su propio país.

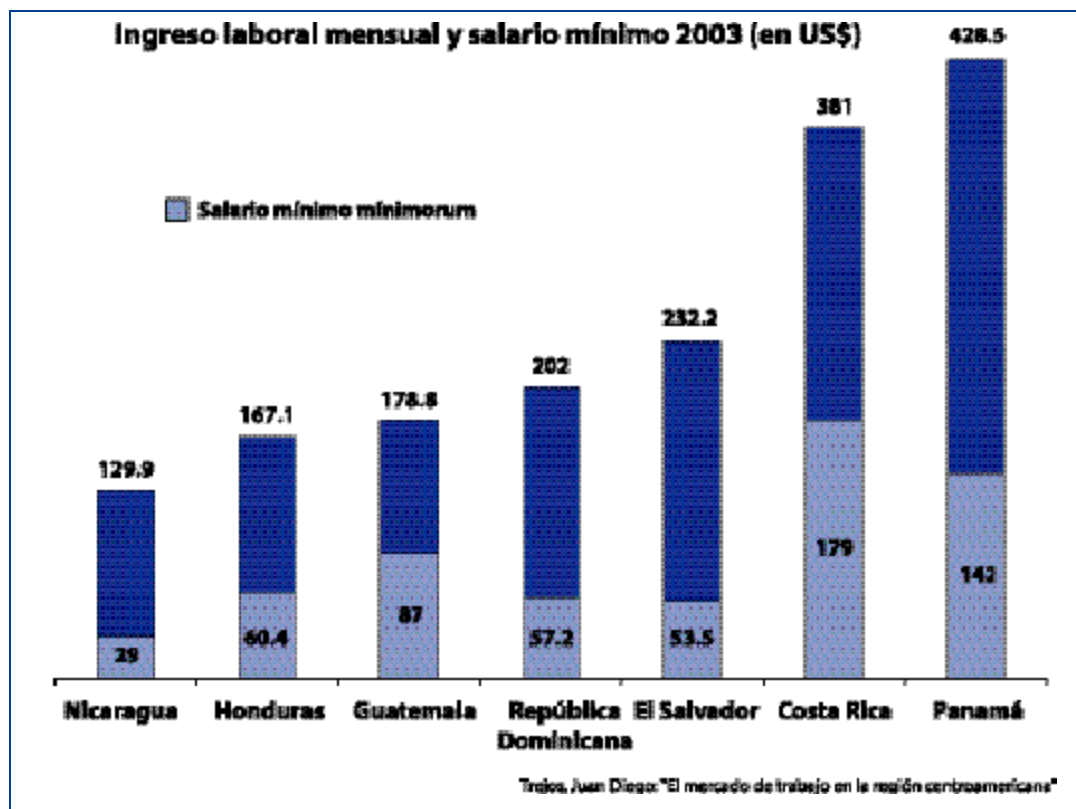
Muchos de estos problemas –el trabajo infantil, las ocupaciones de subsistencia y hasta las migraciones– se asocian no tanto a la baja calificación que caracteriza a la fuerza laboral centroamericana, y que, en un balance perverso, suele corresponder con la baja calificación de la mayoría de los trabajos que caracterizan estas economías, sino que tienen también una alta relación con las condiciones de trabajo propiamente dichas y, en especial, con las reducidas remuneraciones que se asocian con la mayoría de los empleos que sí se generan. En otras palabras, se generan pocos empleos pero, además, los empleos que se generan no son empleos de alta productividad ni, mucho menos, de alta remuneración. El estímulo para trabajar de esa forma –en lugar de migrar o "jugársela por cuenta propia"– y la necesidad de poner a trabajar a más y más miembros de la familia, aunque de esa forma se hipoteque de la peor forma su futuro, se asocia en gran medida al escuálido nivel de las remuneraciones que prevalecen en la región. A una conclusión similar llega un estudio del Ministerio de Trabajo de Nicaragua que afirma que "en tales ocupaciones precarias, los trabajadores no logran obtener en muchos casos ni siquiera su sustento diario, obligándoles a seguir estrategias de sobrevivencia que incluye, además de la explotación de la mano de obra infantil y adolescente, la migración al exterior en búsqueda de mejores oportunidades"²⁸. De hecho –como se ejemplifica en ese mismo documento– hay evidencia de que en varios países de la región, si bien los salarios mínimos promedios pueden haber mejorado en términos de su capacidad adquisitiva respecto al costo de la canasta básica utilizada en cada país, siguen siendo trágicamente insuficientes. En Nicaragua, por ejemplo, si bien los salarios promedio del sector formal permiten adquirir el equivalente a una canasta básica y media, eso está lejos de representar la situación de quienes perciben el salario mínimo, pues se estima que para el año 2002 esos salarios mínimos del sector formal apenas alcanzaban para comprar un 40% de dicha canasta; lo paradójico –y que explica en parte los fenómenos que estudiamos– es que, aunque los ingresos medios del sector informal también eran muy bajos, ¡eran mayores que el de los salarios mínimos del sector formal!, ya que alcanzaban para adquirir, si no toda... al menos un 88% de esa canasta básica²⁹.

²⁸ Ministerio de Trabajo en Nicaragua: *"Políticas para el fomento del empleo y el trabajo decente en Nicaragua"* Managua, abril del 2005.

²⁹ Ibid.

Esta diferencia entre los salarios mínimos y el ingreso laboral mensual promedio correspondiente a la ocupación principal en cada país se aprecia bien en el gráfico 30. Como vemos, estos ingresos medios del trabajo tienen sus niveles más altos en Panamá y Costa Rica, con ingresos de \$428 y \$381 por mes respectivamente; el ingreso promedio más bajo es el de Nicaragua, con \$130, seguido no muy de lejos por los \$167 de Honduras, \$179 de Guatemala, \$202 de República Dominicana y \$232 de El Salvador. Como se ve, las diferencias no son pequeñas, siendo los ingresos de Panamá casi cuatro veces mayores que los de Nicaragua. También son notables las diferencias existentes en términos de los salarios mínimos que, tal y como se aprecian en el gráfico, también son más altos en Panamá y Costa Rica que en el resto de los países.

Gráfico 30



Al interior de cada país, se hace evidente el vínculo entre la calificación de la fuerza laboral y su ingreso, ya que tal y como se aprecia en el cuadro –con muy pocas excepciones– el ingreso laboral aumenta en todos los países conforme aumenta el nivel educativo.

Tal y como se desprende del cuadro 9, casi sin excepción, aumentos en el nivel educativo de los trabajadores se traducen en aumentos del ingreso laboral correspondiente, sobre todo cuando se trata de completar la primaria, completar la secundaria o –más aún– de adquirir una educación superior. Trejos destaca el hecho de que siendo los países que

cuentan con una fuerza de trabajo menos calificada los mismos que muestran las mayores brechas de ingreso por educación, esta desigualdad en el acceso a la educación presiona para aumentar la desigualdad en la distribución de los ingresos del trabajo. Esto sugiere que una política dirigida a ampliar las oportunidades educativas sería razonable no solo en tanto favorece una mayor productividad sino además porque puede contribuir a que los ingresos provenientes del trabajo tengan una distribución menos desigual.

Cuadro 9

Índices del ingreso laboral y brechas por nivel educativo en el 2003 (Ingreso promedio = 100)							
	República Dominicana	Panamá	Costa Rica	Nicaragua	El Salvador	Guatemala	Honduras
Sin educación	51	50	46	54	51	44	42
Primaria Incomp.	70	48	54	70	65	69	66
Primaria comp.	91	62	68	87	86	90	87
Media incomp.	87	78	77	93	91	133	118
Media comp.	102	98	104	109	123	170	184
Superior	190	192	205	238	248	337	345

Fuente: Trejos, Juan Diego: "El mercado de trabajo en la región centroamericana"

Las diferencias de ingresos laborales también se asocian con el sector de actividad en que se generen los empleos. El sector agrícola es el que presenta menores niveles de calificación e ingresos laborales menores que, en cada país, solo superan a los del servicio doméstico. Los ingresos laborales del sector industrial no son particularmente elevados y con dificultad alcanzan la media nacional en algunos países, sobre todo cuando predomina la maquila textil. Los ingresos vinculados a las actividades comerciales y de construcción suelen ser mayores, pero son los sectores de electricidad, transporte y financiero los que presentan las mayores remuneraciones.

Esto es importante, porque las actividades agrícolas siguen siendo la principal fuente de empleo en la región, aportando una cuarta parte del empleo total, si bien hay importantes diferencias por país. La mayor importancia de la agricultura la encontramos en Guatemala, Honduras y Nicaragua, donde alrededor de una tercera parte de los empleos se originan directamente en la agricultura; en El Salvador y Panamá el aporte del empleo agrícola se reduce a una quinta parte; mientras que representa un 15% del empleo total en Costa Rica y República Dominicana.

En cuanto a la industria, si bien genera ingresos mayores a la agricultura, su aporte en términos de generación de empleo es menor tanto a nivel regional –aportando un 15% del empleo total– como en casi todos los países. La mayor participación de la manufactura en la generación de empleo la encontramos en El Salvador, con un 19% del empleo, seguido de Guatemala y Honduras, con un 18%, República Dominicana con 15%, Costa Rica con 14% y Nicaragua con 13%; en Panamá, el sector industrial es más limitado, generando solo un 9% del empleo. Cabe destacar que, en la mayoría de los países, la actividad manufacturera está dominada por actividades de maquila, principalmente textil y, por tanto, por generar empleos de baja calidad y bajos ingresos (y con un panorama futuro incierto). A nivel regional, la

industria tradicional (alimentos, textiles y muebles) aporta el 70% del empleo industrial, situación que solo cambia en el caso de Costa Rica, donde las industrias no tradicionales han llegado a aportar más de un 40% del empleo industrial, pagando, además, mejores salarios.

Las condiciones de trabajo en las zonas francas varían desde muy buenas hasta deplorables. Tal y como se aprecia en el trabajo de Jenkins, Esquivel y Larraín³⁰, hay grandes diferencias entre el tipo de empleo que ofrecen las inversiones realizadas dentro de los regímenes de zona franca o afines. Por un lado, existen empresas en las que se brindan buenas condiciones laborales y salarios relativamente mejores que en el resto de la economía, con ambientes limpios y bien ventilados, acceso a servicios de atención médica, alimentación subsidiada y acceso a transporte; por lo general, estas firmas se ubican en parques industriales y suelen estar vinculadas a empresas internacionales bien conocidas (se citan, por ejemplo, Hanes, Levi's, Fruit of the Loom, Conair, etc.). En el otro extremo, "encontramos firmas cuyo objetivo parece ser el de establecer operaciones manufactureras del menor costo posible en Centroamérica, a menudos solo para aprovecharse de las cuotas textiles. Por lo general, estas firmas se ubican fuera de los parques industriales, en lugares donde las rentas tienden a ser más bajas. Las condiciones de trabajo en estas firmas tienden a ser muy distintas a las mencionadas antes. Los empleados no tienen acceso a servicios de atención médica, sus lugares de trabajo no están limpios, y los horarios de trabajo a menudo se extienden hasta el límite. Las violaciones de los derechos de los trabajadores y de la legislación laboral del país no son extrañas entre estas firmas"³¹.

Dentro del sector terciario, tenemos que las actividades comerciales constituyen hoy la segunda fuente generadora de empleos en la región, aportando casi una cuarta parte del empleo total. Los servicios sociales y estatales aportan un 10% del empleo total de la región pero con importantes variaciones según el país, pues representan cerca del 15% del empleo en Panamá y Costa Rica pero solo cerca del 8% en Honduras y Guatemala, donde históricamente han tenido menos importancia los servicios públicos, en especial los de educación y salud, que son grandes generadores de empleo. Por su lado, los servicios personales aportan cerca del 8% del empleo total en todos los países, mientras que las actividades turísticas adquieren cierto peso en República Dominicana y Costa Rica, donde aportan un poco más del 8% del empleo nacional contra una media regional del 5%.

Hay una serie de servicios –como electricidad, transportes y servicios financieros– que están vinculados al sector más moderno de la economía y generan empleos de mayor calidad e ingresos. Mientras que estas actividades generan menos del 5% del empleo total en países como Guatemala, Honduras y Nicaragua, su importancia aumenta en los países con mayor desarrollo relativo al punto que llegan a generar un 13% del empleo total en República Dominicana, el 14% en Panamá y el 15% en Costa Rica. Pero la calidad del empleo no sólo se asocia con la calificación de los trabajadores y el sector de actividad, sino con el tipo de empleador, y es de la combinación de estos factores que obtenemos una de las clasificaciones más preocupantes de la fuerza de trabajo centroamericana. Como se analiza en detalle en el capítulo correspondiente, podemos reagrupar los sectores agrícola y no

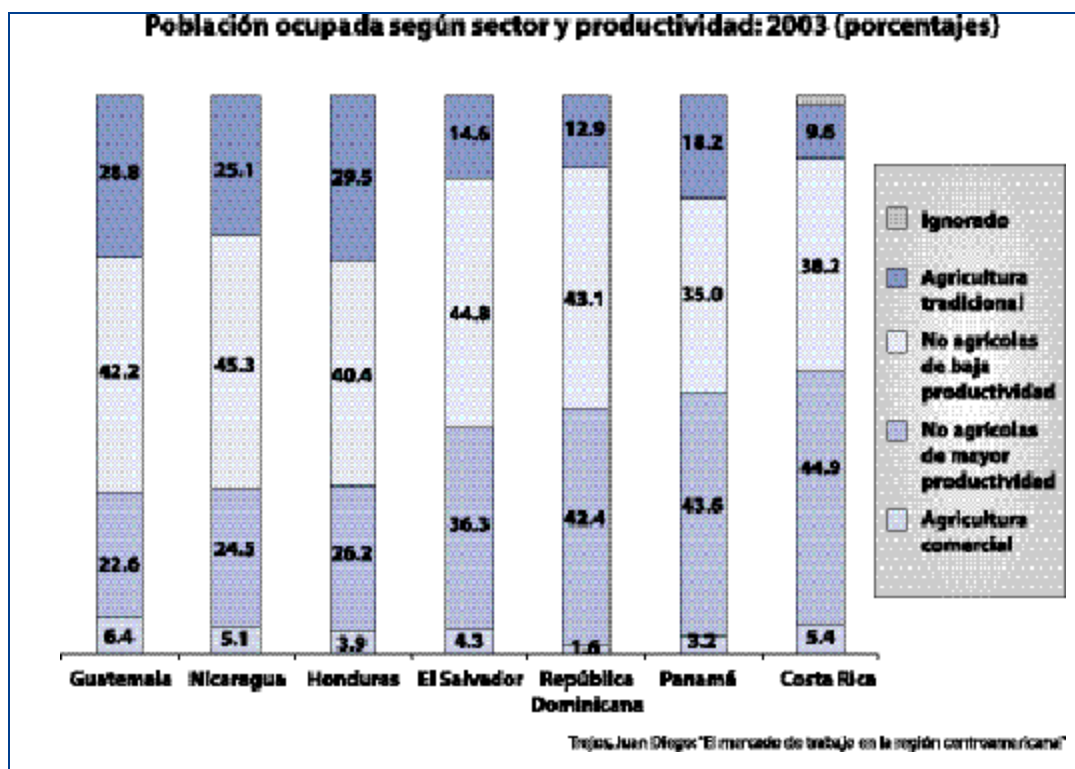
³⁰ Mauricio Jenkins, Gerardo Esquivel y Felipe Larraín: "Export Processing Zones in Central America" en Larraín (2001).

³¹ Jenkins, Esquivel y Larraín, p. 237.

agrícola incorporando el tipo de empleador para obtener una clasificación de la población ocupada según sector y nivel de productividad.

Tal y como se aprecia en el gráfico 31, aún en los países más "avanzados" en términos de la calidad de sus mercados laborales y de su actividad económica, más de la mitad de su población ocupada está "ocupada" en sectores de baja productividad, proporción que sube a más del 70% en algunos de los países más atrasados en este sentido.

Gráfico 31



La diferencia más marcada en los distintos países de la región la encontramos en la importancia de las actividades no agrícolas de mayor productividad que, como hemos visto, incluyen el empleo del sector público, el empleo generado por la mediana y gran empresa, y el que corresponde a las pequeñas empresas no agrícolas. Mientras que estas actividades aportan cerca de una cuarta parte del empleo en Guatemala, Nicaragua y Honduras, su importancia como fuente generadora de empleo aumenta al 36% en El Salvador, 42% en República Dominicana, 44% en Panamá y 45% en Costa Rica. Es en este grupo donde se ubican las actividades más dinámicas y modernas que tienen la capacidad de generar los mejores empleos: aquellos que exigen mayores niveles de calificación y pagan las mejores remuneraciones. La otra fuente de empleos de calidad en zonas rurales –además del turismo– es la agricultura comercial de alta productividad, no llega a ser una fuente importante de empleo en ninguno de los países, aunque muestra un mayor aporte al empleo en Guatemala, con más de un 6% y en Costa Rica y Nicaragua, con más de un 5%.

Por el contrario, los empleos de menor calidad se generan tanto en la agricultura tradicional como en las actividades no agrícolas de baja productividad. La agricultura tradicional incluye tanto a la microempresa como al autoempleo agrícola y abarca toda una gama de actividades agrícolas de baja productividad que suelen asociarse con elevados niveles de pobreza. Como se aprecia en el gráfico, este tipo de actividad genera entre el 25% y el 30% del empleo en Guatemala, Nicaragua y Honduras; un 18% en Panamá, que cuenta con un amplio sector de agricultura de subsistencia; cerca de 15% y 13% en El Salvador y República Dominicana; y tiene una menor importancia en Costa Rica, donde contribuye con menos del 10% del empleo total.

Las actividades no agrícolas de baja productividad, que incluyen todo tipo de microempresas no agrícolas, el autoempleo no agrícola y el servicio doméstico, constituyen la principal fuente de empleo en la región, aportando más del 40% del empleo en Guatemala, Nicaragua, Honduras, El Salvador y República Dominicana, un 38% en Costa Rica y un 35% en República Dominicana. Estas actividades se asocian, también, con elevadas condiciones de pobreza, sobre todo en las zonas urbanas.

Esta información nos pinta un cuadro realmente desolador del tipo de empleos y trabajos en los que se ocupa la mayor parte de los y las trabajadoras centroamericanas, y es información que se complementa con la que nos ofrece el gráfico 32, en el que podemos ver cómo la proporción de población urbana ocupada en empleos de baja productividad entre 1990 y 2003 aumentó prácticamente en todos los países de la región, con excepción de El Salvador. Panamá y Costa Rica muestran los niveles más bajos –que, aún así, son altos– de población urbana ocupada en este tipo de empleos: 38% y 39% respectivamente. República Dominicana, con 48% se encuentra en un nivel intermedio; mientras que el peso de este tipo de empleo fuertemente asociado con la pobreza urbana aumenta a 54% en El Salvador, 57% en Guatemala, 58% en Honduras y 59% en Nicaragua.

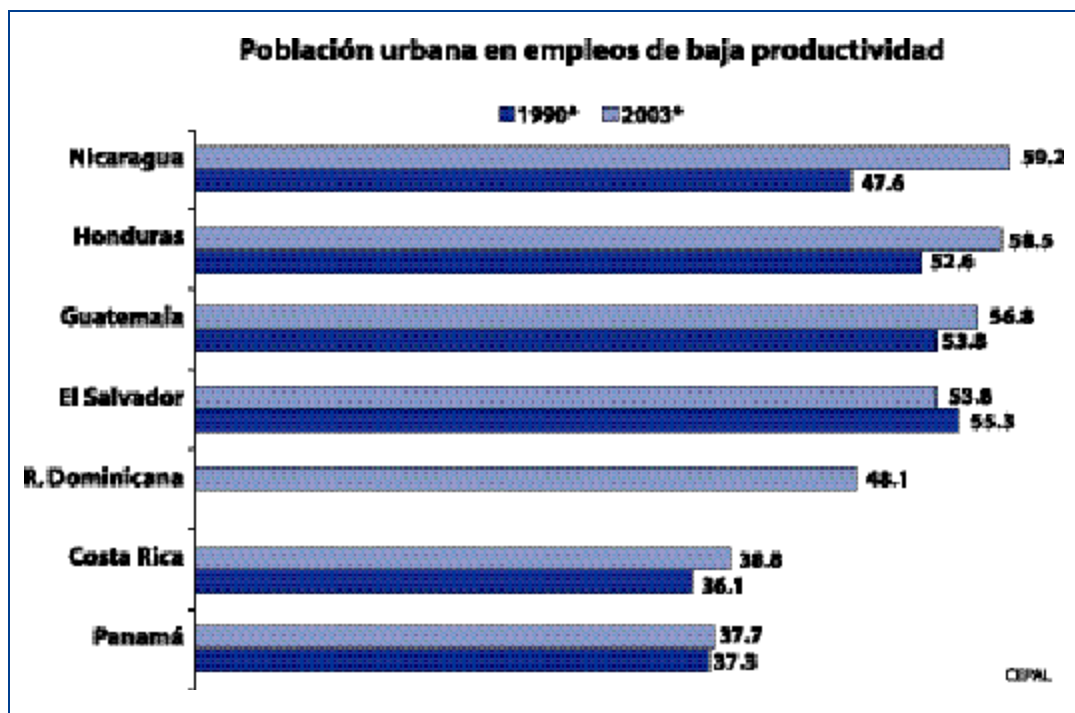
Agosín, Machado y Nazal sostienen que, para la región en general, la expansión de los empleos de baja productividad se vincula, entre otras cosas, a una carencia de políticas públicas –la ausencia de un seguro de desempleo– en tanto la ausencia de este seguro "hace que muy pocos trabajadores puedan estar efectivamente desempleados, ya que de un modo u otro deben generar algún ingreso para sobrevivir, por lo que, de no encontrar un empleo dependiente formal, se ven obligados a generar su propio empleo o trabajan eventualmente como dependientes"³².

En coincidencia con nuestro análisis, estos autores plantean que, dado el carácter y la evolución del empleo en la región centroamericana, así como las condiciones sociales que se asocian a ellas, bien "podríamos estar asistiendo a una especie de trampa de bajo nivel de ingreso" en donde, con pocas excepciones, los países de la región se ven atrapados por un tipo de crecimiento en el que la competitividad de las empresas depende más de que se logre mantener bajas las remuneraciones del trabajo y los recursos naturales –así como las cargas tributarias (o, incluso, de que se otorguen incentivos o subsidios fiscales)– que de las posibilidades de elevar la sofisticación y productividad de las actividades económicas. Este bajo crecimiento –agregan esos autores– "redunda en una exacerbación del grado de

³² Agosín, Machado y Nazal, p. 70

conflictividad de la sociedad, lo que desalienta la inversión y mantiene el crecimiento a tasas insatisfactorias"³³.

Gráfico 32



Aparte de los ingresos que las familias obtienen como remuneración del trabajo –o de otros activos que posean– por la producción realizada en sus países; y aparte de los ingresos que cada país recibe como pago por sus exportaciones, en la mayoría de los países de la región centroamericana, tanto las familias como las economías en su conjunto cuentan con una fuente adicional de ingresos –las remesas– fruto de ese "otro empleo" que resulta del trabajo de aquellos nacionales que han migrado y que, desde su nuevo lugar de trabajo, envían parte de sus ingresos a la familia y, lógicamente, al país.

Desde una perspectiva económica –y apoyados por los datos del gráfico 33– podríamos decir que las remesas no son otra cosa que el ingreso que se recibe por la exportación de servicios de mano de obra de las familias de la región y que, para algunos de estos países, ya representan más de la mitad del total de los ingresos que esos países reciben anualmente por sus exportaciones. En términos menos técnicos, podríamos decir que una estrategia de supervivencia –la migración– se ha convertido en una nueva estrategia económica: la de 'exportar gente' como una de las válvulas de escape a la falta de dinamismo del crecimiento de algunos países, de la incapacidad de las economías regionales de generar empleos decentes en la cantidad requerida por su creciente fuerza de trabajo.

³³ Agosín, Machado y Nazal, p. 5

Gráfico 33

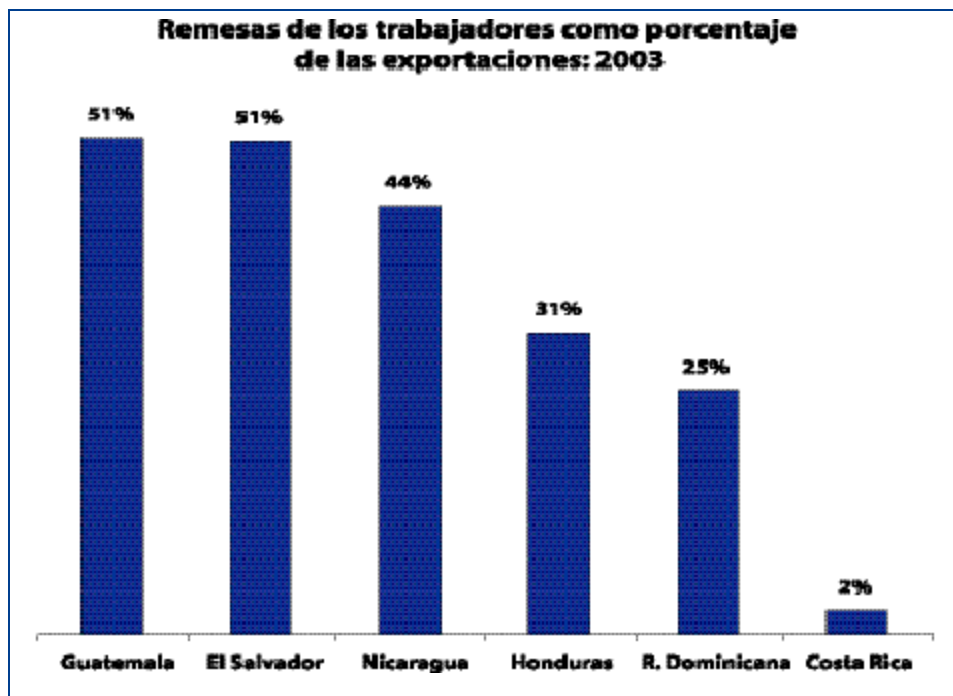
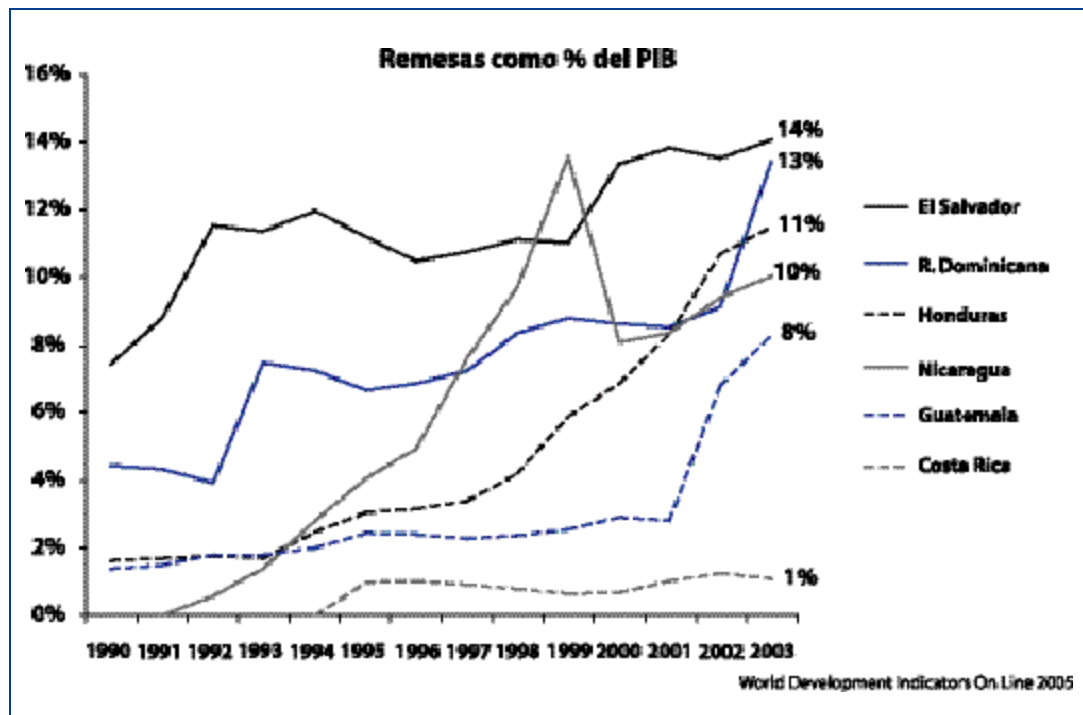


Gráfico 34



Como se aprecia en el gráfico 34, para la mayoría de los países de la región, las remesas del exterior juegan un papel cada vez más importante en la generación de ingreso. Con excepción de Costa Rica, donde apenas representan el 1% del PIB, las remesas aportan ya entre el 8% y el 14% del PIB en los demás países de la región: entre el 13% y 14% en República Dominicana y El Salvador, entre el 10% y 11% en Honduras y Nicaragua, y el 8% en Guatemala³⁴. Es difícil pensar en un rubro de la actividad económica interna –del empleo– que, por sí mismo, pueda generar este tipo de ingresos.

Las remesas, vistas como el ingreso que estos países perciben por estas curiosas exportaciones de servicios laborales, tienen una importancia difícil de exagerar. Como se aprecia en el gráfico, las remesas cuantificadas ya representan más de la mitad del valor total de las exportaciones de El Salvador y Guatemala, un 44% de las exportaciones de Nicaragua, el 31% en Honduras y el 25% en República Dominicana. En otras palabras, las remesas podrían ser vistas como el principal generador de recursos externos en la mayoría de los países de la región.

Lógicamente, estas remesas también juegan un papel importante y positivo como fuente de ingresos para las familias que las reciben. Una consecuencia lateral de este apoyo que reciben las familias se percibe en la elevada correlación que parece existir entre esos flujos de remesas y los niveles de escolaridad. Este efecto positivo de las remesas se daría en la medida en que estos ingresos adicionales le permiten a las familias –especialmente a las más pobres– 'darse el lujo' de mantener a sus hijos en las escuelas en lugar de requerirlos como fuente de ingresos. En este sentido, las remesas estarían contribuyendo a financiar el costo de oportunidad de la educación de los hijos³⁵.

Pero si bien las remesas tienen efectos positivos –como aliviar tanto el desequilibrio externo de los países como la angustia de las familias por subsistir– también enfrentan a ambos, familias y países, con difíciles dilemas.

En el caso de las familias –y de la sociedad– las migraciones constituyen una pérdida importante aunque difícil de cuantificar, pues con ellas se debilita la integración familiar y se empobrece el capital social y humano del país. Empieza a surgir un nuevo tipo de familia fragmentada, con padres ausentes, que obligan a madres, abuelos o tíos a asumir el rol paterno y en las que el papel y las oportunidades de los jóvenes se torna aún más ambiguo, con las consecuencias imprevisibles que estos cambios suelen tener –y del que "las maras" pueden ser un ejemplo.

En el caso de los países, el flujo significativo y creciente de las remesas que, en principio, constituye un alivio, termina provocando un peligroso dilema macroeconómico que ha sido bien explicado por Agosín, Machado y Nazal, quienes consideran que "es muy difícil para un país receptor contrarrestar el efecto sobre el tipo de cambio de flujos tan masivos de recursos externos". Al permitirle a los países mantener un elevado déficit comercial sin necesidad de proceder con ajustes más radicales –como una devaluación del tipo de cambio–, y en la medida en que las remesas no son un fenómeno simplemente coyuntural, sino que tienen una cierta permanencia, las remesas provocan una apreciación del tipo de

³⁴ En el caso de Guatemala es probable que el gran aumento de las remesas a partir del 2001 se deba más a una subvaloración de las mismas en los años previos que a un aumento tan significativo en los últimos años.

³⁵ Cfr. Agosín, Machado y Nazal, p. 39.

cambio que no corresponde con las características que prevalecen en el resto de la economía, ni con su productividad, ni con sus remuneraciones. Esto provoca un aumento en la demanda agregada –dado el mayor ingreso disponible que llega del exterior– que no encuentra contraparte en la oferta agregada, y que presiona sobre los precios y remuneraciones locales, provocando un serio problema de competitividad al sector exportador, que ve elevarse sus costos sin ningún tipo de compensación. "Dicho de otra manera, debido al aumento de los salarios reales producto de las remesas, los países receptores están gradualmente perdiendo sus ventajas comparativas en productos intensivos en mano de obra no calificada. Pero la acumulación de capital humano y la provisión de servicios complementarios no han sido lo suficientemente rápidos como para alcanzar la competitividad internacional en sectores intensivos en mano de obra con mayor calificación. He ahí el gran desafío de estos países"³⁶. Por lo tanto, a pesar del alivio temporal que brindan, las remesas terminan por evidenciar el reto subyacente de estos países, que solo podrían escapar del tradicional esquema de crecimiento empobrecedor con políticas destinadas a aumentar la productividad del trabajo y la competitividad genuina de las empresas nacionales.

Pero probablemente uno de los aspectos menos valorados de la migración es el que tiene que ver no con las 'ventajas' de las remesas que entran, ni con las 'desventajas' de la descomposición familiar o las presiones cambiarias, sino con un fenómeno mucho más importante a largo plazo y que, a mi juicio, constituye la pérdida más importante para los países que sufren procesos tan masivos de migración como los de la región centroamericana. Me refiero al hecho de que si bien con contadas excepciones quienes migran por razones de pobreza y falta de empleo no necesariamente constituyen una "fuga de cerebros" en el sentido tradicional del término, pues no es la gente más educada o más calificada la que migra en mayor proporción, sí parece ser un fenómeno típico de las migraciones internacionales –y uno de los aspectos que suele asociarse al sistemático "éxito" de los migrantes en los países receptores– el que estos migrantes sean personas particularmente audaces y emprendedoras. Por difíciles que sean las cosas en el país de origen, nunca es fácil "dejarlo todo atrás" y correr no solo el riesgo, sino la incertidumbre y hasta los peligros de migrar, por lo general ilegalmente, a un país extraño, usualmente de lengua extraña, en el que, sin embargo, se espera –y se hará lo posible– por "tener éxito". Dificilmente serían los miembros más pasivos de una sociedad, los menos emprendedores, quienes primero o más frecuentemente tomaran la decisión de migrar, aún si estuvieran pasándola muy mal. Todo lo contrario. Quienes se van primero, quienes se van más, son los que más están dispuestos a correr riesgos, a aventurarse... y sienten que viven en una sociedad en la que ni siquiera tienen la oportunidad de hacer eso. Y se van. En consecuencia, cuando un país pierde diez, veinte o treinta por ciento de su gente, pero además pierde el diez, veinte o treinta por ciento de su gente más emprendedora, esa es, realmente, la mayor pérdida que una sociedad pueda tener, aunque no seamos capaces de valorarla en el momento, y aunque podamos sentirnos momentáneamente 'aliviados' por la entrada de divisas que nos alivia, temporalmente, las angustias del corto plazo.

³⁶ Agosín, Machado y Nazal, p. 39-40.

Finalmente, una situación particularmente preocupante –más bien, angustiante– es la que refiere a las condiciones de vida y las oportunidades de acceso efectivo a los derechos fundamentales –incluido el derecho al trabajo– que afectan a los pueblos indígenas de la región y que, casi sin excepción, constituyen ese estrato que fácilmente podríamos llamar "los más pobres de los pobres" o, peor aún, "los más excluidos de los excluidos". Es evidente que, en las condiciones actuales, las posibilidades de que la mayoría de los habitantes de los pueblos indígenas de la región puedan acceder a un trabajo decente son poco menos que nulas, lo que, sin duda, debiera convertirse en una de las más altas prioridades para cualquier política económica y social que no sólo aspire a generar "empleos dignos y decentes" sino, y sobre todo, a crear sociedades cohesionadas, basadas en los derechos y la dignidad de todos los seres humanos que las integran.

3. Políticas económicas para superar los equilibrios de bajo nivel y promover la generación de empleos decentes

3.1. EN BUSCA DE LA RUPTURA CON LOS EQUILIBRIOS DE BAJO NIVEL

Hemos visto a lo largo de este documento que, en medio de sus diferencias y con distintos problemas, los países de la región centroamericana parecen estar apostándole a una nueva fase de crecimiento guiado por las exportaciones para dinamizar sus economías. Sin embargo, tanto las condiciones existentes en estos países, como las presiones y tendencias de la economía internacional, sugieren que tanto el diagnóstico aplicado como la consecuente –y excesiva– confianza en programas de política económica fuertemente concentrados en unas pocas (y poco imaginativas) políticas de estabilización macroeconómica, junto con un paquete también bastante estandarizado de reformas estructurales –apertura, liberalización, privatización, desregulación– usualmente conocidas como el "Consenso de Washington" podrían no tener mucho en qué sustentarse, ni a nivel conceptual, ni a nivel práctico. De hecho, tanto la discusión internacional sobre los problemas del desarrollo como la práctica política de los países que más éxito han tenido en estos procesos se mueven en un sentido mucho más heterodoxo, y más vinculado a los debates clásicos sobre el desarrollo que a las especulaciones neoclásicas sobre la asignación eficiente de los recursos.

Como se ha señalado en el reciente documento de OIT titulado "Crecimiento, competitividad y empleo en los países andinos"³⁷, los flujos de exportaciones que más crecen a nivel mundial en los últimos quince años son los correspondientes a productos intensivos en tecnologías intermedias y economías de escala (como por ejemplo automotores, piezas y partes de repuesto) y, sobre todo, aquellos intensivos en alta tecnología, en conocimiento y capacidades (como productos electrónicos y software). Las exportaciones de baja tecnología en las que se hace un uso extensivo de recursos humanos

³⁷ Oficina de OIT para los Países Andinos: "Crecimiento, competitividad y empleo en los países andinos", noviembre, 2004 (mimeo).

y naturales con muy poco aporte de capital y conocimiento (como confecciones, textiles, zapatos, cueros, azúcar, café y otros alimentos con muy escaso procesamiento), que son las que, con pocas excepciones, caracterizan a las economías de la región, son las que crecen más lentamente.

Esta especialización en producción primaria y manufacturera básica no sólo genera menores oportunidades de crecimiento y de generación de ingresos –y se asocia a la generación de empleos de baja calidad– sino que provoca una mayor volatilidad que, a su vez, genera incertidumbre para decisiones de inversión privada en transables no extractivos. En consecuencia, uno de los principales desafíos enfrentados por los países de la región centroamericana es cómo reorientar gradualmente su capacidad productiva –tanto en lo que respecta a su oferta exportable como a su producción para el mercado nacional o regional– para insertarse en franjas más dinámicas de la producción y el comercio mundial, en las que la competitividad y rentabilidad de las empresas dependa más de la sofisticación y productividad con que utilice los recursos en sus procesos productivos, que en el bajo costo unitario de esos recursos.

Este no es un desafío sencillo ya que, como dijimos al inicio, los países de la región –al igual que los países latinoamericanos en su conjunto– se han caracterizado porque a lo largo de su historia, su crecimiento no solo ha sido un crecimiento guiado por las exportaciones, un *export-led growth*, con los problemas que de por sí eso implica, sino un crecimiento guiado por la pobreza: *poverty-led growth*. Esta especialización, como hemos dicho, ha inmovilizado a los países en una trampa, círculo vicioso o equilibrio de bajo nivel en donde tanto los mercados como las políticas públicas se han sentido obligados a 'empujar hacia abajo' con tal de mantener el crecimiento, aunque ese tipo de crecimiento no sea compatible con el desarrollo ni con el bienestar.

Por el lado de los mercados, el círculo cierra –como hemos visto– tanto por el lado de la oferta como por el lado de la demanda. Al ser países en los cuales, por razones históricas, la fuerza de trabajo y los recursos naturales se encuentran disponibles a niveles de remuneración relativamente bajos y con regulaciones laxas, al tiempo que las cargas tributarias son también ligeras, estas economías generan señales económicas que empujan a los procesos de inversión privada en una única dirección racional, en una única dirección compatible con la presión de la competencia y la búsqueda de la mayor rentabilidad: la de especializarse en actividades productivas compatibles con esas bajas remuneraciones de los factores. Así, el tipo de inversión que se generaliza –con excepciones, por supuesto– en la región, es aquel que sabe aprovechar la ventaja competitiva que brinda el bajo costo unitario de los factores haciendo uso extensivo de esos factores relativamente baratos, y escatimando –ahorrando– en el uso de mayores proporciones de capital, tecnología, conocimiento, etc. que, en estas condiciones, no resultan rentables. La consecuencia es obvia: en tales condiciones, la productividad del trabajo –y de los recursos naturales– es baja, como su remuneración. Podríamos decir, incluso, que la productividad es baja precisamente porque las remuneraciones son bajas. Y así, se cierra un primer círculo

³⁸ Cfr. Bulmer Thomas, Víctor: “La historia económica de América Latina desde la independencia”. Fondo de Cultura Económica, México, 2003.

porque, siendo baja la productividad ¿cómo podrían subir las remuneraciones sin poner en peligro la rentabilidad y competitividad de las empresas? Las opciones de las políticas públicas aparecen, así, reducidas. La demanda de trabajo parece atrapada por un esquema de bajos salarios y baja productividad: el esquema del crecimiento basado en pobreza.

Pero el círculo se cierra también por el lado de la oferta de trabajo. Las características de la mano de obra que históricamente predominan en la región son, como hemos visto, las de un muy bajo nivel de calificación. Esto podría resolverse por medio de políticas públicas que dedicaran una cantidad significativa de recursos a la educación, formación y calificación masiva de la fuerza laboral. ¿Por qué no? Pero aquí, de nuevo, las políticas públicas se ven entrampadas por la lógica del crecimiento basado en pobreza y, ante el costo de tal inversión en 'capital humano' prevalece la pregunta ¿para qué? Porque si bien es cierto que con los niveles de calificación existentes podría resultar difícil elevar la productividad, también es cierto que, dados los empleos que se generan y de los que depende la rentabilidad y el crecimiento económico realmente existente en la región... mayores niveles de calificación no parecen ser necesarios. De hecho, vimos cómo –con la excepción de Costa Rica– las tasas de desempleo tienden a ser mayores conforme se elevan los niveles educativos de la población. Esto sugiere que un simple aumento de la calidad de la fuerza de trabajo no sería suficiente y, más bien, chocaría con la lógica prevaleciente pues, a los salarios vigentes –y en los sectores y actividades productivas prevalecientes– esa mayor educación sería innecesaria, y los recursos que se destinen a ella aparecerían, trágicamente, como un desperdicio. Es así que la oferta de trabajo está también atrapada en este equilibrio de bajo nivel: los países de la región tienen el tipo de trabajadores que "corresponden" con los bajos salarios... y los salarios que "corresponden" con la baja calificación de la fuerza laboral. Dentro de esta lógica, tanto la elevación de los salarios como el mejoramiento de la calificación laboral resultarían, por sí mismos, en meras distorsiones ineficientes... dado el equilibrio de bajo nivel prevaleciente. Estos no son círculos fáciles de romper, ni desde el mercado ni desde la política.

El círculo se cierra, además, por el lado de las inversiones en bienes y servicios públicos que suelen asociarse con un mayor nivel de desarrollo y bienestar o, si se quiere, con los equilibrios de alto nivel que serían característicos de los países más avanzados. En efecto, en aquellos países en los que el desarrollo del capitalismo –presionado por los procesos sociales que regularon el mercado laboral, establecieron sólidos regímenes de seguridad social y generalizaron un concepto pleno de ciudadanía y cumplimiento de los derechos económicos y sociales– se vio obligado a buscar la rentabilidad de las inversiones por la vía del aumento constante de la productividad. Si los salarios crecían, si los impuestos con que se financiaban los bienes y servicios públicos crecían, el único camino para sustentar la rentabilidad de la inversión privada era el uso cada vez más productivo de los recursos. Esto condujo a la introducción constante y creciente de capital, tecnología y conocimiento a la producción, a la sofisticación de los procesos administrativos, al énfasis en la calidad y el diseño, en la diferenciación de los productos, en fin, a todos los avances capaces de garantizar una rentabilidad creciente en el contexto de remuneraciones también crecientes del trabajo y cargas tributarias elevadas. En tales condiciones, el mercado –y el tipo de competitividad predominante– exigen, dada la sofisticación de los procesos productivos, de una creciente sofisticación de la fuerza de trabajo. La educación y capacitación laboral pasa

a ser una condición indispensable de la competitividad y el crecimiento: una inversión, no un gasto, pero una inversión típicamente pública. Algo parecido ocurre con otra serie de bienes y servicios públicos necesarios tanto para el bienestar de la sociedad como para la rentabilidad de la vida económica y, así, las sociedades dedican grandes cantidades de recursos públicos al financiamiento de la infraestructura pública que se constituye –al decir de Porter– en el entorno adecuado para el tipo de competitividad que se genera.

Tenemos, pues, dos tipos de competitividad. Por un lado, la competitividad genuina, típica de las sociedades que combinan una sólida economía capitalista de mercado con un régimen igualmente sólido de democracia política en el que la ciudadanía implica un acceso real y universal al cumplimiento de los derechos, es una competitividad en la que la rentabilidad de las empresas depende de la creciente productividad con que pueda utilizar los recursos disponibles. Por otro, esa competitividad que la CEPAL ha llamado espuria y que, como hemos dicho, depende más bien del uso poco sofisticado de recursos productivos de bajo costo, y que ha sido el tipo de competitividad que predomina en aquellos países –como los de América Latina– en los que tanto el capitalismo como la democracia... se han consolidado apenas a medias.

Como bien se señala la OIT, el aspecto clave para la competitividad bien entendida a nivel de empresas, es el aumento de la productividad total de todos los recursos e insumos, y el insuficiente crecimiento de esa productividad en estos países se explica por dos grandes conjuntos de fenómenos: "En primer lugar, por factores que hacen al entorno para la inversión, como una insuficiente infraestructura productiva, la debilidad de los sistemas de formación y capacitación, la virtual inexistencia de un sistema de innovaciones, los problemas de seguridad jurídica y judicial, el débil desarrollo de clusters y redes productivas, la escasa articulación de las PYME a clusters y redes, y otros factores de la misma índole. En segundo lugar, por los rasgos que definen la forma de operar y la estrategia de las empresas, como un escasa difusión de los criterios de gestión por productividad y calidad en las empresas, la ausencia de entrenamiento gerencial adecuado en vastos segmentos de PYME, la debilidad en materia de tipificación de productos, normas de calidad, etc. que hacen a la necesidad de adecuarse a la demanda externa, y la muy baja proclividad exportadora de las actividades transables no extractivas"³⁹.

En términos de los empleos o trabajos que generan, el rasgo que caracteriza a los países de la región centroamericana es la precariedad de esos trabajos, entendida tanto por el lado de su productividad como por el lado de los ingresos que generan, así como de su escasa seguridad y estabilidad. Esto se manifiesta de diversas formas en los distintos países, pero siempre como una combinación de alto desempleo abierto, altos niveles de subempleo, una muy elevada dosis de informalidad y trabajo precario, y una elevada proporción del empleo en actividades rurales muy atrasadas. El hecho es que más de un 75% por ciento de la PEA de los países de la región, está afectada por desempleo abierto, por subempleo o se encuentra ocupada en labores de baja productividad.

También en los países de la región centroamericana aplica el diagnóstico más general, aplicado a América Latina por la Oficina de la OIT para los países andinos, y según el cual la política económica aplicada en la mayoría de los países del continente en las últimas dos

³⁹ Oficina de OIT para los Países Andinos: "Crecimiento, competitividad y empleo en los países andinos".

décadas tuvo como principales objetivos intermedios la estabilidad de precios y el funcionamiento inmediato de una economía de mercado abierta a la globalización. Estas políticas se aplicaron con la expectativa de que, en un contexto macroeconómico estable –con estabilidad de precios– los mercados podrían funcionar de manera libre, estable y eficaz, asignando eficientemente recursos los recursos hacia aquellos sectores y actividades que ofrecen ventajas comparativas, lo que –se supone– induciría la competitividad internacional y el crecimiento en estas economías lo cual, a su vez, tendería a dinamizar al resto de los sectores económicos, siempre que se logre eliminar un conjunto de obstáculos al buen funcionamiento de una economía de mercado (generalmente asociados con excesos burocráticos y distorsiones resultantes de políticas públicas equivocadas, o con la corrupción).

Ante tal diagnóstico, parecía suficiente el conjunto de políticas emanadas del llamado consenso de Washington, y que, como hemos dicho, consistían básicamente en la combinación de políticas de estabilidad macroeconómica con políticas de apertura, liberalización, desregulación y privatización, a nivel microeconómico (es decir, un conjunto de políticas que más bien hicieran innecesario contar con una política microeconómica activa). Las políticas sectoriales o mesoeconómicas pasaron a ser vistas como meras fuentes de distorsiones, rentas, burocracia, ineficiencia y hasta corrupción; y a las políticas sociales se les asignó un claro papel focalizado y compensatorio.

Sin embargo, como hemos visto a lo largo de este documento, esas políticas han estado lejos de ser suficientes: "en muchos países, el conjunto de políticas macroeconómicas del llamado Consenso de Washington no han sido eficientes (o lo han sido muy relativamente) en el cierre de las brechas fiscales o de las cuentas externas, aunque fueron más efectivas en el control de la inflación. Pero en todo caso, han sido menos efectivas en reducir el principal desequilibrio macroeconómico que es el desempleo y en general la subutilización de fuerza de trabajo, cuya manifestación más extendida en los países centroamericanos es el subempleo o empleo precario"⁴⁰.

Se hace necesario, por tanto, recurrir a una visión más amplia e integral tanto de las políticas públicas como del propio funcionamiento de una moderna economía de mercado, para que estos países puedan aspirar a romper con esos rígidos equilibrios de bajo nivel a los cuales, por sí mismas, las políticas macroeconómicas simplemente se acomodan. En vez de acomodarse a tales equilibrios, se trata, más bien, de provocar una ruptura capaz de conducir a un equilibrio de alto nivel.

Se trata, por tanto, de identificar un conjunto de políticas macro, meso y microeconómicas, así como sociales, capaces de provocar una reasignación de los recursos en la región desde la óptica de una competitividad dinámica y genuina. Sin descartar la importancia de la estabilidad macroeconómica, pero entendiéndola en su sentido amplio, no dogmático, este enfoque coloca al trabajo en el centro de la agenda, y busca optimizar tanto su productividad como su remuneración, de manera que el crecimiento de estos países pase a depender, precisamente, de esa creciente productividad, sin estar atado a la necesidad de mantener deprimidas las remuneraciones para garantizar la rentabilidad y competitividad de la inversión.

⁴⁰ Ministerio de Trabajo de Nicaragua: "Políticas para el fomento del empleo y el trabajo decente en Nicaragua", abril 2005, Managua.

3.2. POLÍTICAS MACROECONÓMICAS DE AMPLIO RANGO: EN BÚSQUEDA DE LA ESTABILIDAD, EL CRECIMIENTO Y EL EMPLEO

En términos de las políticas de estabilidad macroeconómica, cabe recordar que los países de la región ya han logrado niveles relativamente bajos de inflación, pero persisten presiones e inercias que hay que seguir reduciendo. Sin embargo, es importante tener claro que la estabilidad de precios es un objetivo instrumental y no un fin en sí mismo, y que no cabe reducir la estabilidad macroeconómica a una ficticia estabilidad de precios si, al hacerlo, las políticas e instrumentos macroeconómicos se aplican de tal manera que se sacrifican otros grandes equilibrios que, para la sociedad, pueden ser tanto o más importantes.

3.2.1. EL EMPLEO NO PUEDE SER UNA 'VARIABLE DE AJUSTE' EN LAS POLÍTICAS MACROECONÓMICAS

La estabilidad, entendida en sentido amplio, tiene que incluir dentro de sus objetivos la estabilidad en el mercado laboral –tanto para hombres como para mujeres– y, por tanto, debe incluir el objetivo (también instrumental) de mantener un ritmo y un tipo de crecimiento capaz de generar la cantidad y calidad de empleos a los que se aspiran. Una excesiva concentración en lograr metas radicales de estabilidad de precios sin dar adecuada consideración a los elementos estructurales que inciden en ella (como los desequilibrios e ineficiencias en el sector financiero, o los impactos de determinadas coyunturas internacionales) podría provocar una elevación del desempleo cuyos costos en términos de eficiencia y equidad –y en términos de bienestar– serían aún mayores.

En particular, queremos destacar que, si efectivamente aspiramos a superar las limitaciones cuantitativas y cualitativas de los mercados laborales de la región, es claro que el empleo no puede ni debe seguir siendo considerado como una variable de ajuste cuya evolución podría ser sacrificada –como ha ocurrido en el pasado– en aras de otros objetivos de estabilidad financiera que puedan haber sido considerados más prioritarios, como la estabilidad de precios, la estabilidad cambiaria o, incluso, el libre funcionamiento de los mercados. Y esto es así no solo porque el empleo constituye una variable instrumental de primer orden, en la medida en que se vincula tanto con la productividad de la actividad económica como con la capacidad de la población de proveerse de un ingreso y un nivel de bienestar adecuado, sino –y sobre todo– porque el empleo constituye una de las actividades sociales fundamentales para la constitución de la propia identidad y autoestima. Como bien ha señalado Amartya Sen, "el desempleo no representa simplemente una carencia de ingreso que puede ser compensada mediante transferencias del Estado, sino que es también fuente de efectos debilitadores de largo alcance sobre la libertad individual, la iniciativa y las destrezas. Entre sus múltiples efectos, el desempleo contribuye a la exclusión social de algunos grupos y conduce a pérdidas de la confianza en sí mismos, de la capacidad de autosustentación y de la salud física y mental"⁴¹. De ahí la importancia de poner el empleo en el centro de la definición de las políticas públicas, empezando por las macroeconómicas. Como bien sintetiza el Ministerio de Trabajo de Nicaragua, "la política macro debe enfatizar

⁴¹ Sen, Amartya: *Development as Freedom* Alfred A. Knopf, New York, 2000, p. 21.

simultáneamente en mantener la estabilidad de precios y en defender el nivel de actividad económica, y por esa vía el empleo"⁴².

3.2.2. UNA POLÍTICA CAMBIARIA QUE APUNTE A MANTENER UN TIPO DE CAMBIO REAL EFECTIVO

En términos de la política cambiaria, el objetivo más razonable es el de mantener un tipo de cambio real y estable. Si bien reconocemos –como se argumenta en el documento de los países andinos, y como han sostenido también autores como Dani Rodrik⁴³– que, en determinadas coyunturas, una devaluación del tipo de cambio puede jugar un papel importante como disparador de un proceso de cambio desde un enfoque centrado en la sustitución de importaciones hacia otro más enfocado a las exportaciones como dinamizador del crecimiento, en el caso de los países de la región caben dos precauciones distintas ante tal tipo de recomendación. En primer lugar, la mayoría de los países de la región ya pasaron por un severo ajuste que tendió a corregir la sobrevaluación cambiaria típica del período de industrialización sustitutiva y, por tanto, ya no se encuentran en una situación que amerite una devaluación severa. En segundo lugar, lo cierto es que, a pesar de ese ajuste cambiario y del predominio de una política de apertura comercial y de liberalización financiera en los últimos quince años, en casi todos los países se sigue enfrentando una presión hacia la 'apreciación' del tipo de cambio, lo que podría atentar contra las políticas establecidas que buscan mantener un tipo de cambio real estable y competitivo para las exportaciones y justificar, por tanto, algún tipo de 'correctivo cambiario' –algún tipo de flotación administrada, por ejemplo– que permita mantener un tipo de cambio efectivo real que ni premie ni castigue a determinadas actividades económicas por el hecho de dirigirse al mercado interno o al mercado externo. Una advertencia final, por supuesto, consiste en señalar que el tipo de política cambiaria que cada país adopte depende, en buena medida, de las condiciones particulares de ese país para tener acceso al financiamiento externo que requiera.

Panamá tiene ya más de un siglo de utilizar el dólar estadounidense como moneda, lo que sin duda le ha facilitado la estabilidad de precios. Sin embargo, en términos de precios relativos internacionales, esta puede ser una de las causas que mantienen esa dualidad tan típica de la economía panameña, en la que coexisten por un lado, actividades modernas y dinámicas –sobre todo en el sector de servicios comerciales y financieros– con empleos de calidad y los salarios más altos de la región; por otro, un pequeño sector industrial y una débil agricultura comercial que encuentran difícil competir con los salarios prevalecientes en el sector moderno de Panamá; y, al lado de estos, casi un cuarenta por ciento de la población vive en condiciones de pobreza, refugiada bien en actividades precarias en las zonas urbanas, bien en la agricultura de subsistencia de las dispersas zonas rurales. Si bien la dolarización ha sido un régimen adecuado a la realidad panameña en la medida en que el Canal y los servicios financieros y comerciales generan las divisas correspondientes, no deja de ejercer una difícil

⁴² Ministerio de Trabajo de Nicaragua: "Políticas para el fomento del empleo y el trabajo decente en Nicaragua", abril 2005, Managua.

⁴³ Cfr. Rodrik, Dani: "Growth Strategies" Working Draft for the Handbook of Economic Growth. september 2003.

presión sobre las actividades productivas más tradicionales –agrícolas e industriales– para las que el tipo de cambio y el nivel de salarios de los sectores más modernos, pueden resultar poco ventajosos.

En El Salvador, el colón ha estado atado al dólar desde 1992 y desde el 2001 se procedió a la dolarización oficial de la economía. En este caso, son las remesas de los más de dos millones de salvadoreños migrantes las que, como vimos, generan el flujo de divisas necesario para mantener la estabilidad del tipo de cambio, a pesar del crónico déficit comercial que caracteriza a El Salvador. A diferencia de Panamá, donde existen actividades internas que generan el flujo de divisas, y donde la agricultura y la industria nacionales nunca jugaron el papel principal en la economía, la dolarización en El Salvador –sustentada por las remesas– sí parece estar generando un problema serio de apreciación cambiaria y, sobre todo, un problema de competitividad para las actividades agrícolas e industriales de exportación. Esto ha sido aún más evidente a partir de mediados de los años noventa, en que tanto la producción como la inversión productiva en este país han dado señales de estancamiento.

En varios países, como Costa Rica, Nicaragua, Honduras y República Dominicana se ha optado por algún tipo de crawling peg administrado cuyo objetivo era mantener el tipo de cambio real estable pero evitando los vaivenes que los flujos de capital y la especulación podían generar en el mercado cambiario. Con la excepción de Costa Rica, en los otros países la entrada de remesas ejerce una presión similar a la que se presenta en El Salvador, sosteniendo la paridad cambiaria a niveles que resultan artificialmente elevados para las actividades productivas internas. En todos los países, el acceso a los mercados internacionales de capitales ha servido también para financiar el desequilibrio comercial, presionando a la sobrevaluación del tipo de cambio. En Honduras y, sobre todo en Nicaragua, este problema se ve agravado por el impacto macroeconómico de las donaciones y los préstamos concesionales externos, que, al decir de Agosín, Machado y Nazar, han estado causando una "enfermedad holandesa" peculiar⁴⁴.

En Guatemala, las autoridades han privilegiado la flotación sucia del quetzal que, como en el caso de la dolarización salvadoreña, se ha mantenido estable gracias al notable flujo de divisas que resultan de las remesas. Esto, que resulta positivo en términos de la estabilidad cambiaria, ejerce sin embargo la misma presión negativa en términos de la competitividad de la producción exportable nacional.

En síntesis, parece importante que los países de la región logren enfrentar este dilema entre su capacidad competitiva para generar divisas mediante la producción y el comercio y los flujos que resultan bien de las remesas, bien del acceso a los mercados de capitales. Sin un tipo de cambio que no solo sea "estable" per se, sino que lo sea en términos de la capacidad productiva local vis a vis los niveles de productividad internacional, estos países se verán cada día más enfrentados a la paradoja de que los elevados ingresos provenientes de sus sectores exitosos, de las remesas de sus trabajadores en el exterior, o del acceso al crédito externo, podrían constituirse en un serio obstáculo para que sus actividades productivas tradicionales puedan competir internacionalmente con los niveles de productividad que los caracterizan.

⁴⁴ Agosín, Machado y Nazar, p. 42.

3.2.3. UN MANEJO ADECUADO DEL FINANCIAMIENTO EXTERNO Y UNA SOLUCIÓN DEL ENDEUDAMIENTO QUE LIBERE RECURSOS PARA LA INVERSIÓN Y EL EMPLEO

Un tema final de las políticas macroeconómicas, especialmente importante para Honduras y Nicaragua, es el que refiere al peso de la deuda externa. Si bien este problema ha afectado en forma importante a otros países de la región –como ocurrió con Costa Rica a principios de los ochentas– lo cierto es que de una u otra forma esos países lograron sortear la crisis de la deuda externa hasta llevarla a niveles manejables. No ocurrió lo mismo con Honduras y Nicaragua que, finalmente, y luego de notables esfuerzos de negociación, ya han logrado el punto de culminación de la iniciativa HIPC, lo que les permitirá enfrentar tanto el problema de la deuda como el problema asociado de la carencia de acceso a financiamiento externo, de una forma más flexible que en el pasado reciente.

3.3. ASPECTOS GENERALES QUE DEBEN CARACTERIZAR LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO PARA ROMPER CON LOS EQUILIBRIOS DE BAJO NIVEL

Una estrategia de desarrollo que incluya tanto una política expansiva del crecimiento como una política que, en lugar de relegar al empleo a una mera 'variable de ajuste' la integre como una de las prioridades del desarrollo –entendiendo el empleo desde su doble sentido: como fuente de ingreso adecuado y como fuente de dignidad y autoestima– es una estrategia que no sólo requiere de una economía de mercado transparente, competitiva y dinámica, sino también "de un Estado eficiente y moderno que asegure reglas del juego claras y favorables a la inversión, que garantice eficiencia y transparencia en la gestión de los servicios públicos y sobre todo manteniendo un esfuerzo de inversión pública con el fin de mejorar la competitividad de la economía (apalancando la inversión privada) y de potenciar la productividad de los segmentos rezagados de la economía rural y del sector informal, así como para el combate de la pobreza extrema"⁴⁵.

3.3.1. LA INCORPORACIÓN DEL ENFOQUE DE GÉNERO A LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO

Un tema particularmente importante a la hora de incorporar las políticas de empleo como un elemento central de las políticas económicas radica en entender que estas políticas requieren, a su vez, de elementos que contribuyan a promover la integración de las mujeres al mercado laboral en igualdad de condiciones y con las mismas oportunidades que los hombres, porque esto contribuye no solamente a aumentar su tasa de empleo, su capacidad de generar ingreso y elevar las condiciones de vida de sus familias –lo que es particularmente importante cuando se trata de mujeres jefas de hogar– sino también porque esto garantiza una mayor inclusión y cohesión social, aspecto fundamental de toda agenda democrática. Se trata de que cada miembro de la sociedad pueda desempeñar un papel activo, no sólo por una cuestión ética, sino también de sensatez económica, social y política. En pocas palabras, pues, una estrategia que persiga la creación de empleos decentes, de empleos de calidad no puede ser neutra al género.

⁴⁵ Ministerio de Trabajo de Nicaragua.

3.3.2. UNA POLÍTICA MICROECONÓMICA ACTIVA QUE BUSQUE CONSOLIDAR LA COMPETITIVIDAD GENUINA DE LAS EMPRESAS Y, POR TANTO, EL EMPLEO DECENTE

Así como a nivel macro las políticas económicas estuvieron prioritariamente dirigidas a lograr los balances fiscales y monetarios, y las políticas microeconómicas estuvieron dirigidas... a hacer innecesarias las políticas microeconómicas activas, también a nivel de las políticas sectoriales o mesoeconómicas ha habido importantes problemas durante las últimas décadas, sobre todo en términos de su impacto en la creación, o destrucción de nuevas y buenas fuentes de trabajo. De hecho, los países de la región centroamericana se han caracterizado por su limitada capacidad para construir un entorno adecuado para la competitividad genuina, por ejemplo –como se ha señalado también para los países andinos– por medio de políticas para desarrollar la infraestructura productiva; establecer un marco de seguridad jurídica, lograr un funcionamiento eficaz del sistema financiero y mercado de capitales; mejorar las relaciones laborales; desarrollar acciones específicas hacia las redes productivas, cadenas y clusters; establecer una política de promoción de exportaciones, y de convenios comerciales; etc.⁴⁶ También a este nivel se aprecia la limitada capacidad para producir el capital humano que sería necesario para cualquier intento de alcanzar una competitividad genuina que, al depender del uso sofisticado de la tecnología y el conocimiento, supone un recurso humano altamente calificado a lo largo de todo su ciclo de vida laboral.

3.3.3. POLÍTICAS ACTIVAS DE APOYO A LA PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA Y A LA VINCULACIÓN DINÁMICA DE LOS MERCADOS INTERNOS Y EXTERNO

Otro ámbito de acción de las políticas públicas en que los países de América Latina –y los de la región centroamericana– suelen mostrar rezagos importantes es el referido a la capacidad institucional para facilitar la toma de decisiones en las empresas, particularmente de las micro, pequeñas y medianas empresas, de manera que estas puedan integrarse con éxito a las redes productivas de los sectores más dinámicos de la economía. Como se aprecia en el capítulo correspondiente, es amplia la gama de acciones que los gobiernos y las sociedades centroamericanas podrían impulsar para potenciar la capacidad de este tipo de empresa tanto para generar como para distribuir riqueza.

Finalmente, están aquellas políticas dirigidas a vincular la dinámica del mercado interno –y de las actividades productivas ligadas al mercado interno– con la dinámica del sector externo, incluyendo políticas activas de empleo e ingresos. Conforme los procesos de globalización de los mercados de bienes y servicios se amplían y profundizan –y en particular en el contexto de la eventual aprobación del CAFTA– debemos tener claro que no es posible ni deseable que los países 'escojan' entre darle prioridad a su mercado externo o a su mercado interno. Para empezar, porque muchas de las diferencias tradicionales entre ambos empiezan a desaparecer, tanto porque gran cantidad de productores que antes sólo producían para uno de esos mercados hoy lo hacen para abastecer ambos, como porque la

⁴⁶ Cfr. Oficina de OIT para los Países Andinos: "Crecimiento, competitividad y empleo en los países andinos".

competencia internacional se vive también en el mercado interno, donde los productores locales compiten hoy con productores de todo el mundo. Pero además, porque la propia experiencia de los países más desarrollados –y la misma teoría económica– sugieren que la relación entre ambos mercados debe ser más bien sinérgica que excluyente: un mercado interno más sólido, diversificado y sofisticado es un activo importante para la estrategia exportadora de cualquier país, al mismo tiempo que facilita el surgimiento y consolidación de encadenamientos de consumo y producción entre las empresas tradicionalmente orientadas al mercado interno y las actividades más típicamente exportadoras.

3.4. ALGUNAS RECOMENDACIONES PRIORITARIAS PARA ESTE GIRO DE LAS POLÍTICAS ECONÓMICAS DEL ÉNFASIS EN UNA ESTABILIDAD MACROECONÓMICA EN SENTIDO RESTRINGIDO HACIA EL ÉNFASIS EN UNA ESTABILIDAD DINÁMICA, EN EL CRECIMIENTO Y EN EL DERECHO DE TODOS Y TODAS A UN EMPLEO DECENTE

Estos cambios, sin embargo, no ocurren de manera automática. Solo una adecuada combinación de políticas micro, meso y macroeconómicas junto con las correspondientes políticas sociales y ambientales, podría permitir a los países de la región romper el círculo vicioso y escapar del tradicional equilibrio de bajo nivel en el que, históricamente, han estado atrapados. Se requiere un conjunto de decisiones que, en forma gradual pero simultánea, apunten a elevar la calidad tanto de la oferta como de la demanda de trabajo, elevando la productividad y las remuneraciones y constituyéndose poco a poco, en la base de una competitividad genuina, basada en el esfuerzo productivo. Como bien apunta el Ministerio de Trabajo de Nicaragua, en un trabajo ya mencionado: "La estrategia fundamental de las políticas a este nivel debe ser apoyar y viabilizar el desarrollo de los conglomerados de actividades que tengan un alto impacto sobre las exportaciones, sobre la producción eficiente de bienes que integran la canasta básica y sobre el empleo. Pero simultáneamente, deben apuntalar las condiciones de productividad e ingresos de las unidades productivas y fuerza laboral del sector informal y la pequeña economía campesina e indígena"⁴⁷.

En los otros tres estudios que componen este esfuerzo de la OIT por apoyar el Foro Tripartido Subregional de Empleo, que se realizará en Tegucigalpa el 22 y 23 de junio de este año, se plantean una serie de recomendaciones de políticas dirigidas a mejorar las condiciones de los mercados laborales en el sentido de promover la creación de cada vez más puestos de trabajo que califiquen como 'trabajo decente'; de políticas dirigidas a transformar la evolución de los sectores agropecuarios y del empleo rural en general, en ese mismo sentido; y de políticas que apuntan a la modernización de las pequeñas y microempresas que, como hemos dicho reiteradamente, constituyen un elemento clave tanto por la proporción de la fuerza de trabajo que ocupan, como por las dificultades que enfrentan para que esa ocupación sea de mayor productividad, mayor dinamismo y, consecuentemente, también de mejores condiciones e ingresos laborales. En este capítulo, más orientado a las políticas económicas propiamente dichas y su impacto en la generación

⁴⁷ Ministerio de Trabajo de Nicaragua: "Políticas para el fomento del empleo y el trabajo decente en Nicaragua". Abril, 2005, Managua.

de esos mejores empleos a los que aspiramos, deseamos enfatizar –en esta parte final– algunas de las principales carencias que parecen enfrentar los países de la región centroamericana en términos de este ambicioso objetivo: alejarse del esquema de competitividad espuria de un crecimiento exportador basado en pobreza, romper la trampa de estos equilibrios de bajo nivel en los que la baja productividad y la baja remuneración de los factores se acomodan mutuamente para garantizar esa competitividad espuria, y avanzar hacia un desarrollo en el que crecimiento económico y bienestar dejen de constituir una antinomia para, más bien, alimentarse mutuamente.

Identificamos con especial interés las principales carencias en términos de la generación del capital físico (infraestructura), el capital humano (educación, formación), el conocimiento y la capacidad institucional necesarias para pasar del viejo círculo vicioso a un nuevo círculo virtuoso en el que la rentabilidad y la competitividad de las empresas encuentre sustento en la creciente productividad de los recursos que, en consecuencia, puedan ser adecuadamente remunerados. Finalmente, como veremos, todo esto supone como condición *sine qua non*, la capacidad de la sociedad para financiar sanamente tales inversiones.

3.4.1. REFORMAS QUE AMPLÍEN, PROFUNDICEN Y CONSOLIDEN LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL REQUERIDA PARA REORIENTAR LAS POLÍTICAS ECONÓMICAS HACIA EL CRECIMIENTO Y LA COMPETITIVIDAD GENUINA

Una de las principales carencias de estos países es institucional y, en particular, una carencia de instituciones públicas –de Estado– adecuadas. Por un lado, y a pesar de los avances que, sin duda, ha experimentado la región en los últimos veinte años, lo cierto es que, en estos países –como en América Latina en su conjunto– la democracia sigue siendo frágil e incompleta; el estado de derecho no tiene aún ni la amplitud ni la profundidad requerida; los mecanismos de participación son inadecuados, y la representación democrática es percibida como poco representativa y, en efecto, requiere ampliarse y completarse. Entender estas limitaciones no puede significar un menosprecio a lo ya alcanzado ni, mucho menos, una descalificación del estado de derecho y los mecanismos de la democracia representativa, sino un llamado a su fortalecimiento y consolidación en todos los países de la región.

Por otro lado, en todos los países es obvio que la institucionalidad vigente muestra sinnúmero de insuficiencias y debilidades para enfrentar los retos del desarrollo. Al igual que ocurre en América Latina en general, también en la región es cierto que, en la mayoría de los casos, el estado de derecho y sus instituciones han sido tradicionalmente débiles y limitadas; y si bien el final de los conflictos bélicos y los procesos de democratización han contribuido a corregir y mejorar muchos de los problemas del pasado, también es cierto que el sesgo fiscalista de los ajustes macroeconómicos vividos en las últimas décadas contribuyeron a debilitar la capacidad operativa del sector público y sus instituciones. Es así que "el marco jurídico y administrativo de nuestras sociedades se ha vuelto cada vez más rígido y burocrático. Muchos programas públicos han perdido sentido, debido a la falta de visión estratégica. Los Congresos suelen carecer de los mecanismos para una aprobación inteligente, ágil y oportuna de legislación esencial. Los Gobiernos se han recargado de tareas y han perdido su capacidad de dirección. Muchos programas públicos han tendido a

convertirse en un fin en sí mismos, perdiendo de vista los intereses de sus usuarios. No se ha desarrollado ni la capacidad ni la disposición para optimizar el uso del gasto público, para sacarle el máximo provecho a cada colón, cruzeiro, peso, sucre, o bolívar recibido y gastado por el Estado. Y, tal vez lo más grave de todo, es que por lo general no existen los mecanismos ni la cultura institucional para asumir y sentar responsabilidades, para rendir y pedir cuentas en el manejo de esos recursos públicos⁴⁸.

En términos más específicamente vinculados con el tema del empleo, y con la capacidad institucional de estas sociedades –y de sus gobiernos– para poner en marcha políticas y programas que, dentro del consenso tripartido que debe caracterizar a estas transformaciones, puedan apuntar al rompimiento de los equilibrios de bajo nivel que hemos identificado, nos parece indispensables el fortalecimiento real y efectivo de los Ministerios del Trabajo y las instituciones relacionadas, tanto desde el punto de vista institucional como de los recursos presupuestarios, técnicos y humanos, en sus diversos ámbitos de gestión. Como parte de la institucionalidad, se discute con frecuencia en los países de la región sobre la posibilidad de establecer algún mecanismo permanente de consulta con los interlocutores sociales –en un sentido que trasciende ya el enfoque meramente tripartido para la instrumentación de las políticas de empleo– para alcanzar acuerdos de mayor envergadura sobre la visión de país y el tipo de estrategia de desarrollo que tienda a consolidarse y los acuerdos distributivos correspondientes. Esto requerirá sin duda fortalecer los mecanismos de diálogo social en cada país y en la región, pero podría avanzar también hacia el establecimiento y formalización de una especie de Consejo Económico y Social (CES) como los que existen en algunos países desarrollados y en la subregión, sobre todo en momentos en que es urgente contribuir a generar una mayor confianza entre los diversos sectores económicos, sociales y políticos y por tanto un mejor clima de certidumbre y estabilidad económica y social tanto para favorecer la inversión generadora de empleo como la mejor distribución de los frutos de esa inversión y ese empleo.

En términos de los temas que nos ocupan en este trabajo, esta debilidad institucional es particularmente preocupante en lo que concierne a los retos de articular a los sectores y actividades que se vinculan con éxito a la dinámica de la economía global –en particular a los sectores exportadores y a las actividades de servicios correspondientes– con el resto de las actividades económicas y sociales de estos países y de la región. Uno de los problemas que se evidencian en el tipo de crecimiento guiado por las exportaciones de las últimas dos décadas, es que no logra incorporar mediante encadenamientos –hacia atrás o hacia delante, como sugería Hirschman hace ya casi cincuenta años– a esas empresas nacionales, de manera que el dinamismo del gran sector exportador se queda encapsulado al estilo de los viejos enclaves, sin lograr dinamizar al conjunto de la economía de estos países. Es claro, por ejemplo, que hay importantes carencias institucionales y financieras en el apoyo a las micro, pequeñas y medianas empresas de la región, las que no solo constituyen la enorme mayoría de las empresas sino que generan la mayor parte del empleo, aunque no aporten tanto al producto y menos aún a las exportaciones.

⁴⁸ Garnier, Leonardo: *"El espacio de la política en la gestión pública"* en Bresser Perera, et al.: *Política y Gestión Pública*, Fondo de Cultura Económica / CLAD, México, 2004, p. 95.

Las pequeñas y medianas empresas locales suelen tener problemas de financiamiento que, en palabras de Agosín, Machado y Nazal, resultan de "una importante falla de mercado relacionada a la información asimétrica: estos segmentos del mundo empresarial, si bien pueden tener proyectos de inversión privada y socialmente rentables, no poseen activos fijos colateralizables"⁴⁹. En otras palabras, no son sujetos de crédito en el tipo de mercado financiero que ha llegado a prevalecer en estos países.

Tienen, además, problemas de acceso al conocimiento –tanto tecnológico como de mercado– que resultan, también, de fallas de mercado asociadas con la escala de estas empresas y con el carácter cada vez más privado y mercantil del conocimiento. Paradójicamente, se ha debilitado –en lugar de fortalecerse– la capacidad institucional de las instituciones públicas y el Estado para suplir estas carencias en forma de bienes y servicios públicos de asesoría técnica, administrativa y financiera, por ejemplo; o de apoyo en los procesos de mercadeo, sobre todo cuando se trata de establecer una adecuada articulación entre estas empresas y las grandes empresas exportadoras o, más aún, de lograr que estas pequeñas y medianas empresas puedan, también, participar con éxito en el proceso de apertura económica, ya sea exportando a terceros mercados o compitiendo con las nuevas importaciones en lugar de sucumbir ante ellas.

Un reto particularmente complejo para el sistema institucional de estos países refiere al papel que corresponde jugar al Estado, sus políticas, sus instituciones y sus programas en la ruptura de estos equilibrios de bajo nivel en que, hasta hoy, han permanecido atrapados estos países, y la transición hacia un equilibrio de alto nivel en el que los niveles de productividad creciente y las remuneraciones crecientes de los factores sean elementos que, en medio de su tensión característica, se retroalimenten mutuamente de manera positiva, como ocurre en los países que han tenido más éxito en la búsqueda del desarrollo. Ni el problema –ni la discusión– son nuevos, como nos recuerda, entre otros, Ha-Joon Chang, Director de Estudios del Desarrollo de la Universidad de Cambridge, que sostiene, precisamente, que los países que tuvieron éxito usaron una serie de herramientas de políticas económicas y sociales que, hoy, están poco menos que satanizadas. Mediante un detallado análisis histórico, Chang muestra cómo enfrentaron el reto de trasladarse hacia actividades de alta productividad, de alto valor agregado por trabajador los países hoy desarrollados. Y muestra que su estrategia estuvo lejos de ser lo espontánea o *laissez-faireana* que se suele creer... y que hasta hoy nos suelen recomendar las políticas tipo "Consenso de Washington". Como bien muestran la historia de la propia Inglaterra, de Estados Unidos, Alemania, Francia, Suecia, Bélgica, Holanda, Suiza, Japón y hasta la de los 'tigres' del Sudeste Asiático, esa transición fue, más bien, el resultado de una activa y sistemática política industrial, comercial y tecnológica –alguna variante del argumento de la industria infantil– incluyendo aunque no limitándose a la protección arancelaria. Por diversas vías, esos países recurrieron al apoyo masivo a una educación pública universal y de calidad; a la inversión pública en infraestructura; a la investigación y desarrollo tecnológico; al uso dirigido del crédito y financiamiento de la inversión; a la cooperación público-privada; al establecimiento de carteles y arreglos monopólicos; al espionaje industrial y la violación de

⁴⁹ Agosín, Machado y Nazal, p. 3.

patentes, marcas y demás derechos de propiedad intelectual; y un largo –y poco liberal– etcétera. De acuerdo con Chang –y con muchos otros autores, como Dani Rodrik, de la Universidad de Harvard– los países hoy desarrollados supieron reconocer que los criterios de rentabilidad privada son insuficientes como base de una política de desarrollo y que, para dar el salto, es indispensable incorporar criterios de rentabilidad social que permitan compartir socialmente los riesgos de la transición.

Sabemos que, históricamente, cada uno de esos países que logró desarrollarse lo hizo a su manera –no hay modelos, como no podría haber recetas para los países centroamericanos– pero todos recurrieron a políticas activas de desarrollo industrial y productivo, acompañados de interesantes acuerdos políticos y sociales que consolidaran la compatibilidad de una dinámica economía de mercado con una sólida democracia liberal. En los países de América Latina –y los de nuestra región no son la excepción– la historia ha sido radicalmente distinta, pues nos quedamos con lo peor de ambos mundos: una economía de mercado rentista y capturada por los beneficiarios de los equilibrios de bajo nivel, y unos sistemas políticos también capturados y que sólo excepcionalmente –o en el papel– calificarían como sólidas democracias liberales. Entendiendo cada vez mejor esta trampa de renunciar a las políticas del desarrollo, de renunciar a una combinación audaz de dinamismo económico y democracia política, es que en los últimos años, tanto en la región como en otros lugares del mundo, vuelve a plantearse la necesidad de una política de desarrollo con vocación estratégica, en la que –como se afirma en el documento ya mencionado del Ministerio de Trabajo de Nicaragua– se prioricen algunos de los conglomerados con mayor impacto potencial en el desarrollo de estos países, y se concentren en apoyo de esta transición un conjunto de políticas y programas capaces de mostrar tanto resultados de corto como de largo plazo. Y no se trata simplemente, como a veces se plantea de "crear el entorno adecuado" para la actividad privada y de mercado. "Aquí resulta claro –dice el documento– que en su fase inicial, el apoyo del Estado a los conglomerados no se reduce al desarrollo de infraestructura y otros factores externos al negocio, sino a intervenciones muy directas en materia de desarrollo y transferencia de tecnología moderna, gestión activa de nuevos mercados y otros aspectos fundamentales del proceso de producción y comercialización"⁵⁰.

Esto supone, lógicamente, un replanteo sobre el papel de la política –del Estado y sus instituciones– en el proceso de desarrollo y, en particular, en la transición hacia economías capaces, como hemos dicho, de avanzar del tipo de fuerza de trabajo y de puestos de empleo que hoy caracterizan a la región, que en la gran mayoría de los casos difícilmente podrían calificar de "decentes", hacia una economía dinámica y solidaria que, roto el círculo vicioso de los equilibrios perversos, logre que la rentabilidad y competitividad de sus empresas dependa de esa mezcla positiva entre la elevada productividad, calificación y remuneración de los recursos productivos... y no en su pobreza.

Un claro ejemplo lo tenemos en el capítulo de Carlos Pomareda sobre la "Situación del empleo y propuestas para lograr empleo de calidad en la agricultura y otras actividades del medio rural", donde se presentan una importante lista de retos y transformaciones para la

⁵⁰ Ministerio de Trabajo en Nicaragua: *"Políticas para el fomento del empleo y el trabajo decente en Nicaragua"*. Managua, abril del 2005.

instituciones –públicas y privadas– responsables de que quienes viven y trabajan en las zonas rurales de la región centroamericana, puedan también aspirar a un trabajo y una vida digna y decente. Entre las políticas que ahí se mencionan, destacan, primero, aquellas dirigidas a la creación de condiciones de entorno –obras y servicios rurales, inversiones en el área rural, financiamiento, políticas ambientales, políticas de propiedad intelectual– ; luego, se mencionan las políticas más específicamente dirigidas al desarrollo de capacidades, el desarrollo de los recursos humanos, el fomento a la capacidad empresarial, la capacidad de asociación gremial o productiva, y las propias capacidades de las entidades públicas que atienden esas zonas; en tercer lugar, se mencionan un conjunto de políticas de vital importancia, que son aquellas dirigidas a renovar y reencauzar las políticas agrarias, fomentando tanto las cadenas productivas como el desarrollo agroindustrial, promoviendo la innovación tecnológica, impulsando la diversificación productiva, y combinando esto con novedosos esquemas para el manejo de las variables ambientales –como la gestión del agua o los riesgos ambientales– así como la capitalización predial. Es más que evidente que el tipo de instituciones y recursos con que los países de la región cuentan hoy en esa parte de sus gobiernos que refieren al "sector agropecuario" o al "desarrollo rural" están lejos de tener la capacidad para enfrentar estas tareas sin una radical transformación interna, sin un cambio en sus prioridades internas y –sobre todo– sin un cambio en la prioridad de estas instituciones y políticas dentro del conjunto de las políticas económicas y sociales de los gobiernos.

3.4.2. UNA POLÍTICA AGRESIVA DE INVERSIONES PÚBLICAS QUE PROVEAN LA INFRAESTRUCTURA ECONÓMICA Y SOCIAL NECESARIA PARA UNA COMPETITIVIDAD GENUINA QUE PROMUEVA Y DEPENDA DE LA CREACIÓN DE EMPLEOS DECENTES GENUINA

En general, en los países de la región centroamericana hay grandes carencias de capital físico, de infraestructura. Las tasas de inversión, tanto públicas como privadas, han sido históricamente muy bajas. Durante los años sesenta y setenta hubo un cierto auge de inversión pública en infraestructura, vinculado tanto a las necesidades del modelo de industrialización sustitutiva como a los balances políticos prevalecientes en algunos países –como Costa Rica– pero esto, dada la gravedad de la crisis y el enfoque que prevaleció luego en los procesos de ajuste, cambió en los años ochenta y noventa. Hoy, los niveles de gasto e inversión pública en estos países son claramente insuficientes para enfrentar los retos del desarrollo. Además, no se dirigen con claridad hacia las prioridades del desarrollo, ni se ejecutan en forma eficiente, lo que se refleja con fuerza en las percepciones existentes sobre la calidad de la infraestructura en la región como condición para la competitividad. Tal y como ha planteado el Ministerio de Trabajo de Nicaragua, dentro de los factores claves para la competitividad "se resalta el papel fundamental que le corresponde a la inversión (pública y privada), pues en ausencia de ella no mejora la dotación de capital de la economía y por tanto se debilita el potencial productivo y de generación de empleo del país"⁵¹.

El listado de las cosas básicas que se requieren es tan obvio que no debiera hacer falta ni mencionarlo, pero como ha sido tan difícil que, a pesar de esta obviedad, estas inversiones se

⁵¹ Ibid.

realicen, retomemos algunas de las necesidades pendientes –en mayor o menor grado, y por supuesto con grandes variaciones según la zona de que se trate– en los países de la región: hacen falta caminos y carreteras para transportar bienes de zonas con potencial productivo a los principales mercados... y para abastecer esas zonas; hacen falta carreteras y otras infraestructuras para aprovechar el potencial turístico de muchas zonas que, habiéndose visto muy golpeadas con la situación crítica de muchos productos agrícolas, muestran importantes ventajas en este campo; hacen falta obras de riego para compensar la escasez de agua y elevar el rendimiento de la tierra en ciertas zonas, mientras faltan drenajes, rehabilitación de cauces, protección de cuencas y construcción de infraestructura defensiva en zonas –de producción o residencia– vulnerables a inundaciones y otros tipos de desastres ambientales; hacen falta, sin duda, mayores esfuerzos de reforestación, tanto en rubros maderables comerciales como en otros más bien idóneos para la defensa del medio ambiente y la salvaguarda y reproducción de la biodiversidad –a su vez un importante atractivo turístico–; hacen falta centros de acopio para la preservación de diversos productos agrícolas, desde los granos hasta los tubérculos y las hortalizas; hacen falta –como vimos– inversiones masivas en la modernización de los muelles y puertos de la región; hacen falta inversiones en energía que no sólo garanticen el abastecimiento a toda la población a niveles adecuados de calidad y costo, sino también con visión de largo plazo que diversifique los riesgos de la dependencia petrolera; etc. Todas necesidades obvias, y obviamente postergadas, muchas veces aduciendo un faltante de recursos pero siempre dejando de lado la consideración de que, a la larga, el faltante de recursos que estas economías sufren por la carencia de esas inversiones –dada la pérdida de competitividad que esto implica para las empresas y la inversión productiva– es todavía mayor.

La debilidad de las políticas y la limitación de los recursos que los países de la región dedican a la creación y mantenimiento de su infraestructura, se refleja con trágica claridad en los indicadores del Global Competitiveness Report del gráfico 35 donde, ante la pregunta de si, en términos de su calidad, la infraestructura de un país está (1) en mal estado y es ineficiente o si, más bien, se ubica (7) entre las mejores del mundo, la mayoría de los países de la región –y, en especial, Honduras, Costa Rica, Guatemala y Nicaragua– salieron muy mal calificados.

Uno de los temas claves en términos de la infraestructura, tanto si hablamos de los requerimientos de una economía exportadora como si nos referimos a la importancia de la integración del territorio nacional y regional, es el que se refiere a la calidad de los caminos. Con la excepción parcial de República Dominicana, que tiene cerca de la mitad de sus caminos pavimentados, el resto de los países de la región muestra porcentajes mucho más bajos (gráfico 36): 35% en Panamá y Guatemala, apenas una quinta parte en Costa Rica, Honduras y El Salvador, y una décima parte en Nicaragua.

La calidad de los caminos debe calificarse, lógicamente, por la extensión o cobertura de la red de caminos que, como muestra el gráfico 37, varía mucho en la región pues mientras Costa Rica muestra una red con una elevada densidad de setenta kilómetros de caminos por cada cien kilómetros cuadrados de territorio, seguida por El Salvador, con 48; esta densidad es mucho menor en República Dominicana con apenas 26, si bien la mitad de ellos, como dijimos, están pavimentados. El resto de los países de la región tienen una bajísima cobertura, con menos de quince kilómetros de caminos por cada cien kilómetros cuadrados de superficie. En el caso de Honduras y Nicaragua esto significa que no solo la cobertura de caminos es baja, sino que su calidad es extremadamente pobre.

Gráfico 35

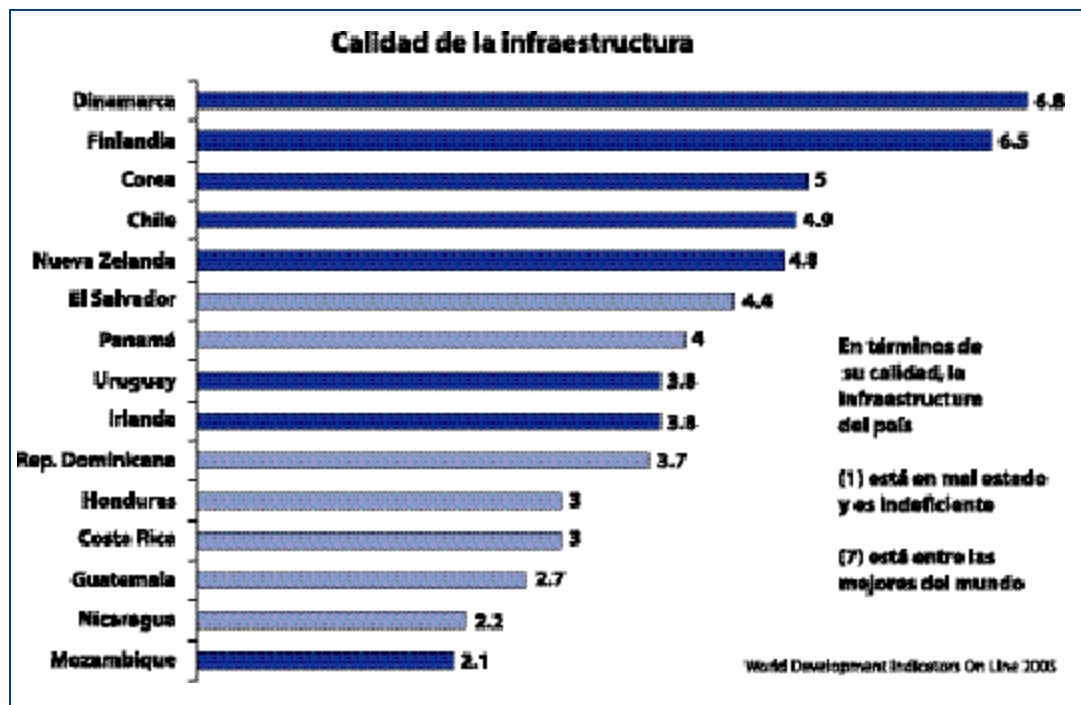


Gráfico 36

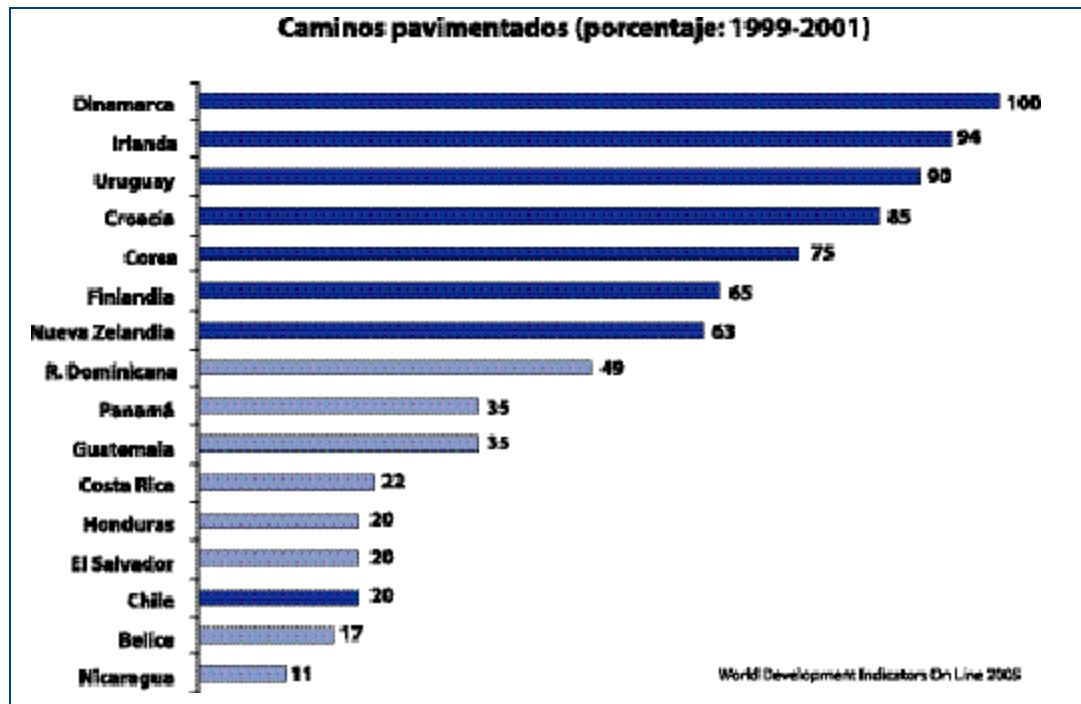
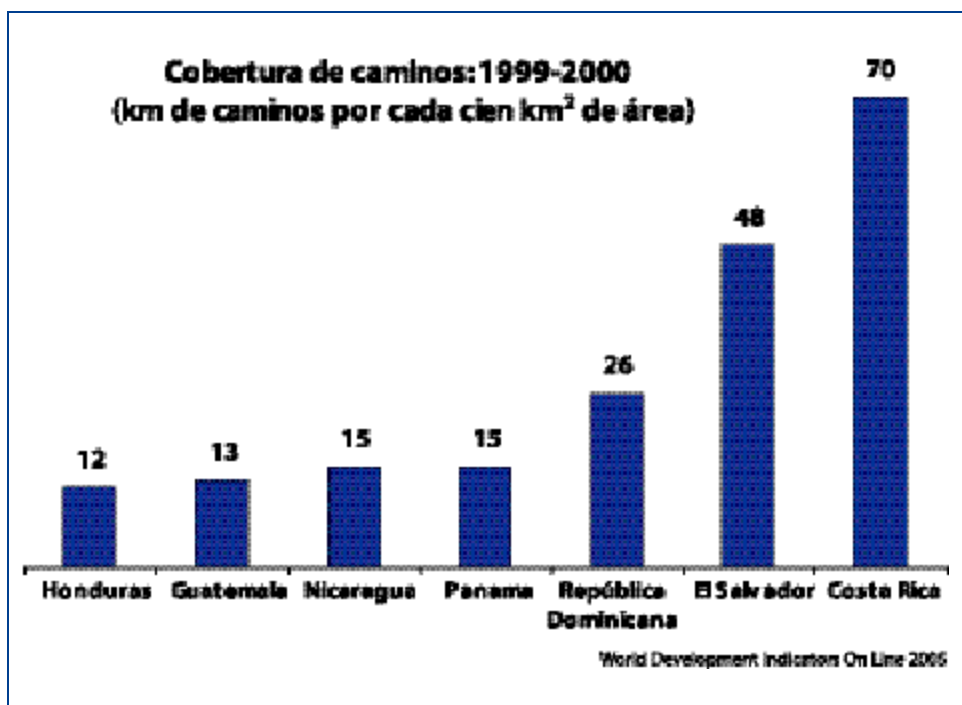


Gráfico 37

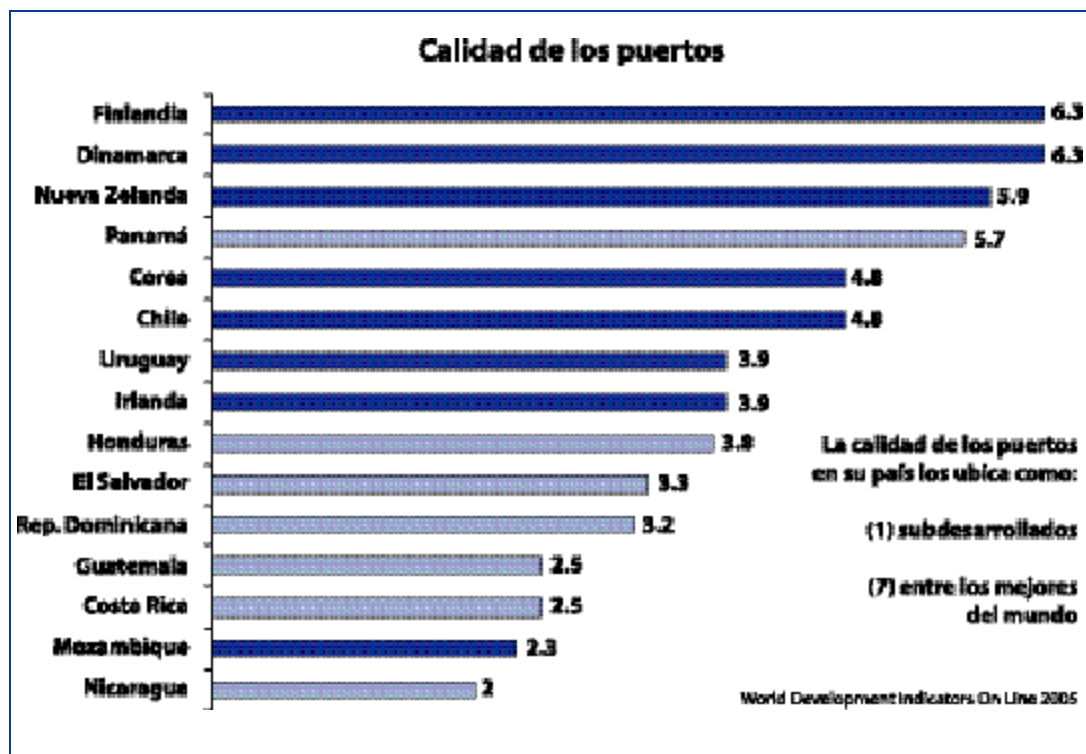


Uno de los impactos más significativos de estas carencias de inversión es la que se da con respecto a los puertos en la mayoría de los países de la región, lo que no deja de ser paradójico –más bien absurdo– en países que dicen estar apostando su futuro al dinamismo de las exportaciones y del turismo. De acuerdo con los índices del Global Competitiveness Report presentados en el gráfico 38, ante la pregunta relativa a si la calidad de los puertos ubicaba al país (1) como un país subdesarrollado o si más bien estaba (7) entre los mejores del mundo, los países de la región centroamericana obtenían bajísimas calificaciones que incluso, para los casos de Guatemala, Costa Rica y Nicaragua, los ubicaban, en esta percepción, a un nivel similar al de países africanos como Mozambique. Destaca en este rubro el caso de Panamá que, gracias tanto al Canal como a su especialización en servicios comerciales sí ha logrado desarrollar la calidad de sus servicios portuarios a niveles aceptables internacionalmente.

Y esta incapacidad de los países centroamericanos para invertir en sus propios puertos es un elemento a destacar precisamente porque va en contra de toda lógica o racionalidad económica. Una de las mayores ventajas competitivas que Centroamérica puede ofrecer es la que surge de su privilegiada ubicación geográfica y, en particular, de su cercanía –por ambas costas– del mercado estadounidense. Sin embargo, con la excepción de Panamá, que siempre dependió, por diversas razones, de la eficiencia de sus puertos, los países de la región han sido incapaces de producir las inversiones (públicas o privadas) necesarias para transformar sus servicios portuarios como correspondería a una estrategia exportadora consistente. De esta forma, perdemos la enorme ventaja que significa que las exportaciones asiáticas tienen que hacer un recorrido de 6,548 millas

hasta los Estados Unidos, mientras que el recorrido desde los países centroamericanos es de apenas un tercio de esa distancia: apenas 2,233 millas. Se estima, sin embargo, que el costo de un container hacia los Estados Unidos a mediados de los años noventa era de \$2,333 para Centroamérica y de \$3,936 para los países del sudeste asiático⁵², lo que significaba un costo de más de un dólar por milla para Centroamérica frente a sesenta centavos de dólar para los países asiáticos, como se aprecia en el gráfico 39. De esta forma, cualquier ventaja por ubicación geográfica que pudiera tener un inversionista para exportar hacia Estados Unidos desde Centroamérica y no desde algún país asiático, queda más que anulada por unos costos de transporte que, por milla, son hasta cuatro veces más altos en algunos países centroamericanos que en el sudeste asiático.

Gráfico 38

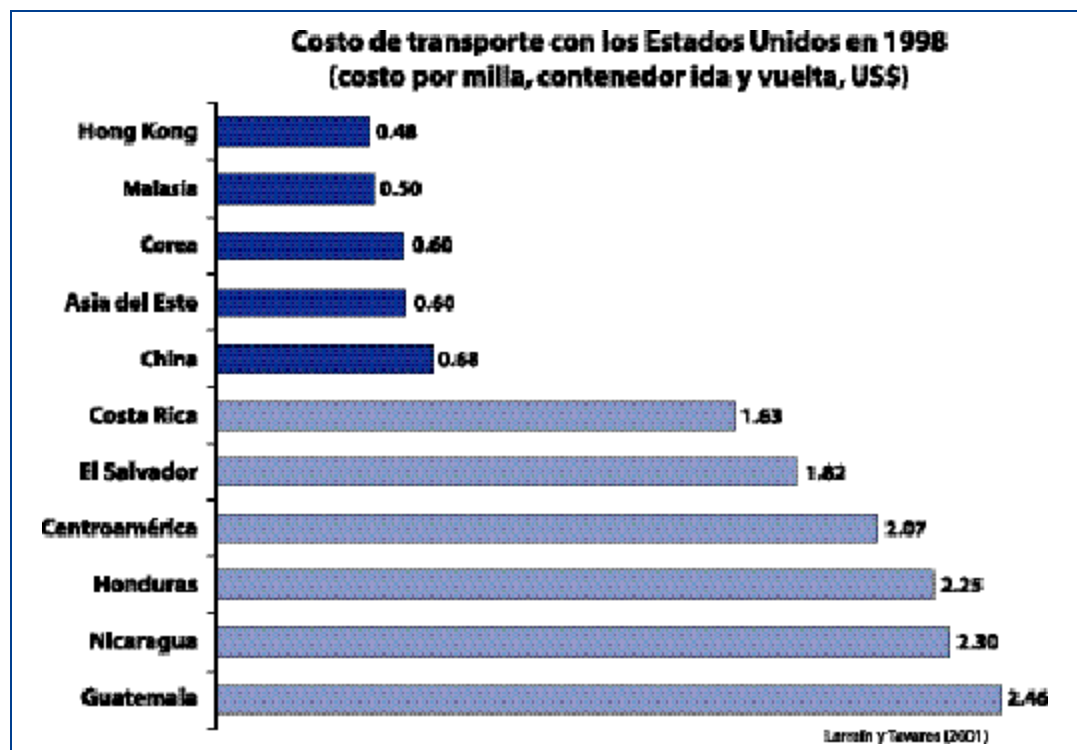


Incluso en servicios tan importantes para el dinamismo de la actividad económica como la electricidad y las telecomunicaciones, los esfuerzos de los países de la región –aún los más exitosos– se quedan muy cortos en términos de la capacidad de generación que muestran los países más avanzados e incluso aquellos de industrialización más reciente. Tal y como se aprecia en el gráfico 40, aún Costa Rica y Panamá, que muestran los mayores niveles de consumo de electricidad en la región, con más de 1,500 y 1,300 Kilowatts/hora per cápita– niveles que triplican y hasta quintuplican los de Guatemala, Honduras y Nicaragua– son

⁵² Cfr. Larraín, Felipe y José Tavares: "Central American Development in Perspective" en Larraín, Felipe (2001) pp. 18-19.

países que, para estándares internacionales, muestran un enorme rezago en este campo, pues su consumo eléctrico por persona es apenas una tercera parte del de Corea, una quinta parte del de Nueva Zelanda y una décima parte del de Finlandia. Esta es una limitación importante, dado que las industrias de alta tecnología son altamente demandantes de energía eléctrica y de una energía eléctrica de alta calidad, como bien descubrió Costa Rica con la llegada de INTEL. Cualquier expansión significativa en este tipo de industrias supondrá, lógicamente, la necesidad de expandir en forma paralela la capacidad de generación eléctrica.

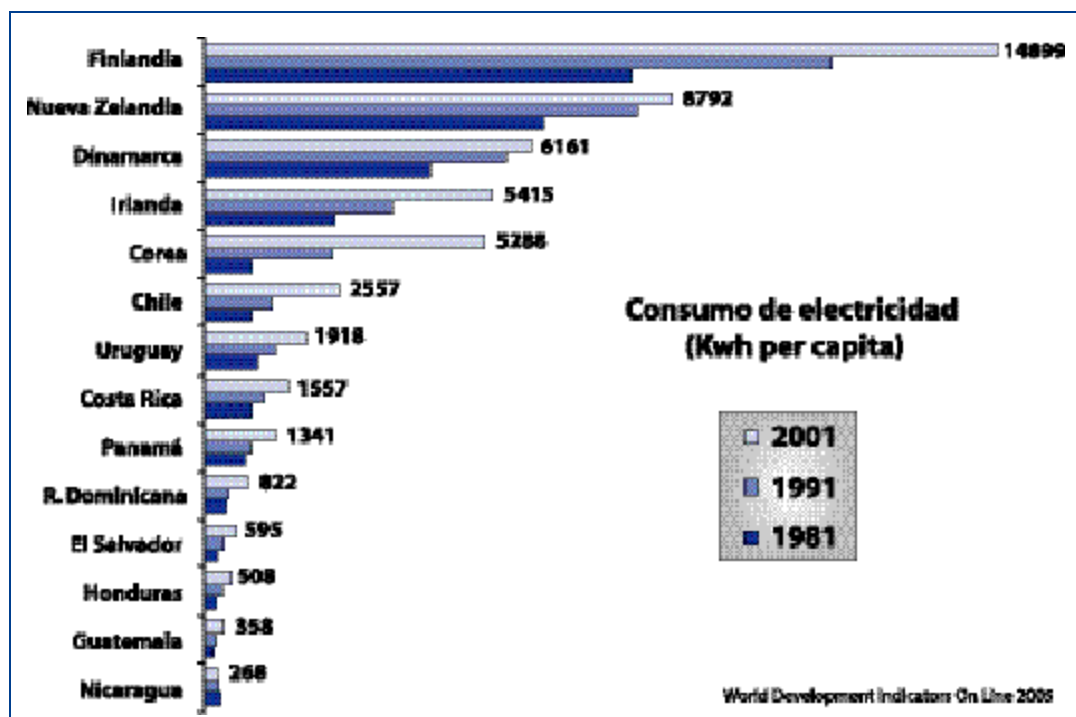
Gráfico 39



Algo similar ocurre en el campo de las telecomunicaciones, como se aprecia con claridad en el gráfico 41. De nuevo, si bien Costa Rica, República Dominicana y Panamá muestran las mayores coberturas en términos de líneas telefónicas (fijas y móviles) en la región, alcanzando más de trescientas líneas por cada mil habitantes, y triplicando o cuadruplicando la cobertura telefónica en países como Nicaragua y Honduras, siguen estando muy lejos de la cobertura que caracteriza a los países más avanzados como Nueva Zelanda, Irlanda y Dinamarca con 1,000, 1,250 y 1,500 líneas por habitante.

Tanto en el caso de la electricidad como en el de las telecomunicaciones, no solo preocupa la magnitud de la distancia que separa a los países de la región de los países más avanzados, sino el hecho de que en las últimas dos décadas, la distancia apenas se reduce en términos relativos y sigue aumentando en términos absolutos: la brecha entre El Salvador y Dinamarca pasó de 430 teléfonos por cada mil habitantes en 1980 a 580 en 1990 y, luego, saltó a casi 1,300 en el 2002.

Gráfico 40



Lógicamente, esto se repite aún con mayor fuerza en el acceso a Internet donde, la brecha entre los países de la región y los países más desarrollados es descorazonadora. Mientras en países como Nueva Zelanda, Dinamarca o Finlandia prácticamente la mitad de la población ya es usuaria de Internet, en El Salvador y República Dominicana hay apenas un 8% y un 6% de usuarios de Internet; y el acceso ronda el 2% en Guatemala, Honduras y Nicaragua. En este rubro es importante destacar el caso de Costa Rica, país que ha hecho un esfuerzo particular –y relativamente exitoso– en el campo de la informática, incluyendo un amplio programa de informática educativa y un esfuerzo sistemático por estimular este sector, lo cual se refleja no solo en una cobertura de Internet que se acerca al 20% –aún lejano de los países más avanzados, pero significativo– sino en el surgimiento de una interesante industria del *software* que participa con éxito en el mercado global, así como el surgimiento y atracción de una serie de empresas que brindan servicios en este campo y generan un número creciente de empleos altamente calificados y de elevada remuneración.

Pero no hay solo una carencia en términos de la infraestructura y de los bienes y servicios públicos necesarios para crear el entorno adecuado para una competitividad genuina, sino también, y en parte como resultado de ello, una insuficiente inversión pública y privada en la formación de capital fijo requerida para elevar los niveles de productividad en estos países. La estabilidad macroeconómica, necesaria como es, ha resultado insuficiente para estimular el ahorro y la inversión, que siguen rezagados en los países de la región, tal y como se aprecia en el gráfico, que evidencia el camino lento y zigzagante de la formación bruta de capital fijo en la región. Con la excepción de Panamá, donde este tipo de inversión

Gráfico 41

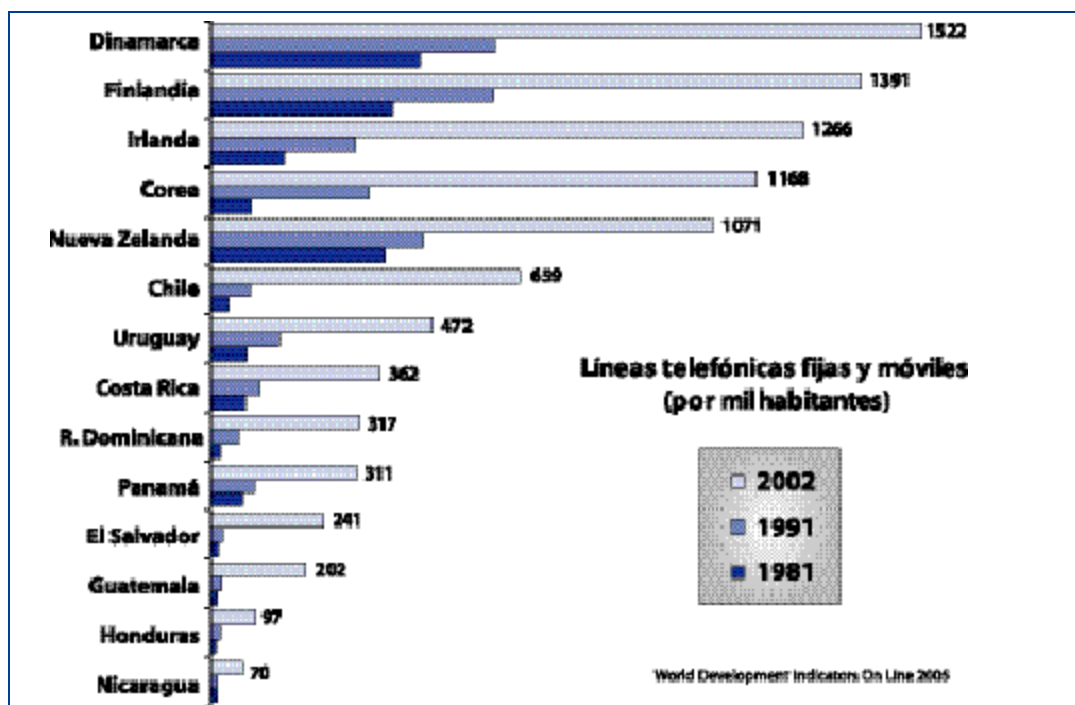
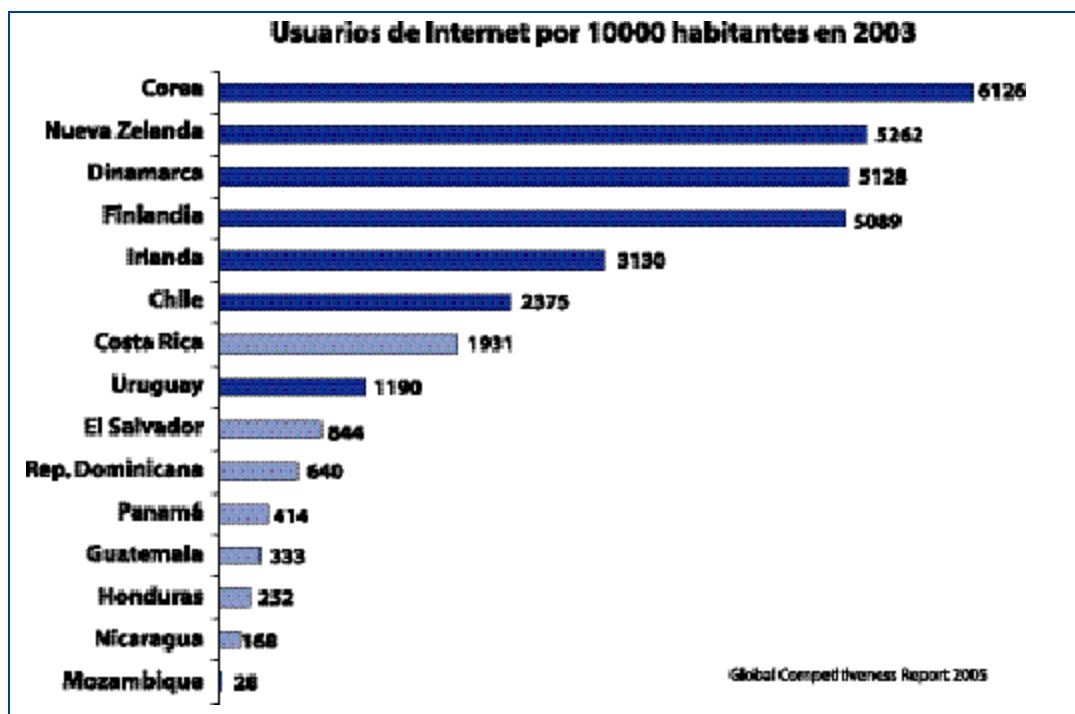


Gráfico 42



pasó de niveles de \$200 per cápita a principios de los noventa a más de \$900 doce años después, para una tasa de crecimiento promedio anual de más del 12%, en el resto de los países el crecimiento ha sido mucho más modesto, sobre todo en los últimos cinco o seis años: en Panamá, la formación bruta de capital alcanzó su punto más alto en el 2000; en Costa Rica, en 1998; en Guatemala, Honduras y Nicaragua, en 1998; y, en El Salvador, en 1995; sólo en República Dominicana la formación bruta de capital fijo siguió creciendo hasta el 2002. No es extraño, con estos datos, entender que el crecimiento económico haya sido tan débil en los últimos años en casi todos estos países.

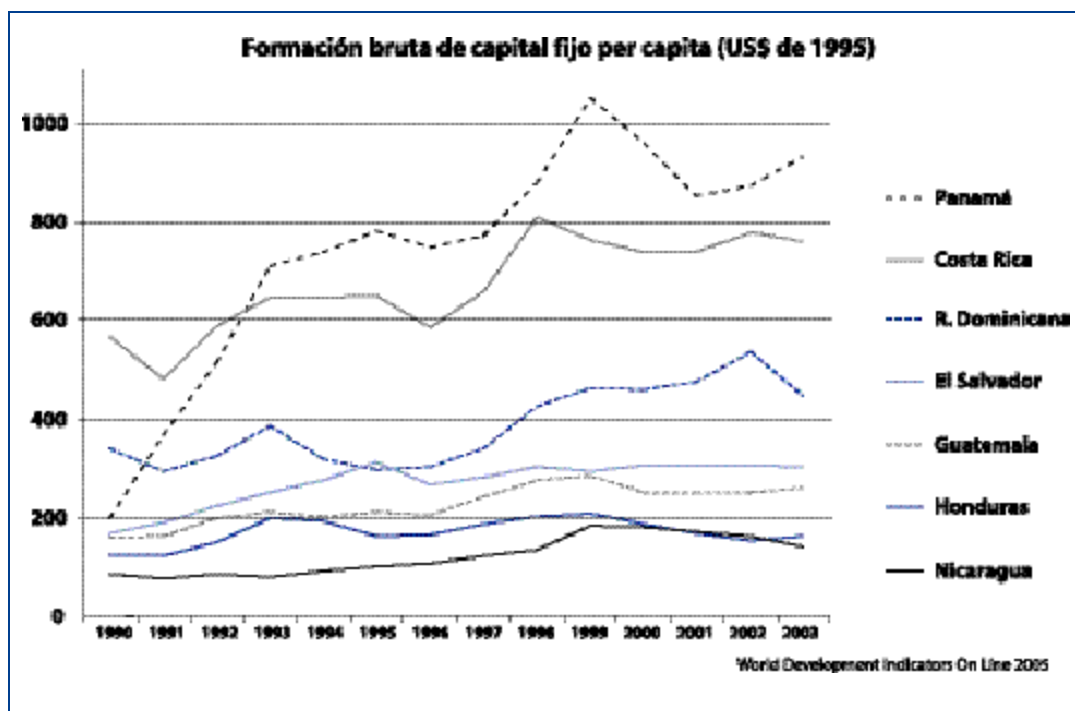
Todo esto nos conduce a la imperiosa necesidad de 'recuperar el sentido común' de la economía, y volver a entender los equilibrios financieros y económicos en su verdadero sentido intertemporal, y no como un mero balanceo –muchas veces artificial– de los equilibrios financieros y monetarios de corto plazo. Insistimos en esto porque suele argumentarse en la literatura económica –y ha sido un argumento que acompañó con frecuencia los programas de estabilización y ajuste en la región– que el tamaño del Estado y, en particular, los aumentos en el gasto y la inversión pública, pueden jugar un papel negativo de *crowding out* frente a la inversión privada. ¿Ha ocurrido así en los países de la región? ¿Es eso lo que explica la debilidad de los procesos de formación de capital? De acuerdo con el trabajo ya citado de Agosin, Machado y Nazal –del Banco Interamericano de Desarrollo– es cierto que "en algunos países, el estado indudablemente puede haber constituido un lastre al desenvolvimiento de la economía privada. Pero este no es el caso de América Central. La conclusión principal es que el estado en los países centroamericanos es demasiado pequeño para las funciones que debe desempeñar"⁵³.

Algo similar se plantea en un libro reciente de William Easterly y Luis Servén –publicado por el Banco y cuyo título es, precisamente, "Los límites de la estabilización". Allí, a partir del análisis de innumerables casos, se documenta una idea simple pero poderosa, y muy olvidada en tiempos recientes: hay ahorros que, a la larga, salen caros. Para hacer su argumento entendible en el contexto de los programas de estabilización y ajuste que el propio Banco Mundial había venido impulsando, los autores inician el libro con un párrafo que vale la pena reproducir aquí: "Suponga –nos dicen– que un político de un país en vías de desarrollo le propusiera al Fondo Monetario y al Banco Mundial el siguiente programa de ajuste estructural: su gobierno repagaría deuda externa, que tiene una tasa de interés del 9 por ciento anual, sustituyéndola con otro tipo de deuda que tiene una tasa de interés del 20 por ciento anual. La propuesta sería de inmediato rechazada por las instituciones financieras internacionales, probablemente con comentarios poco halagadores sobre la comprensión de ese político de las leyes básicas de la economía. Sin embargo, ese tipo de ajuste describe una parte del paquete de muchos de los programas de estabilización macroeconómica que los países de América Latina adoptaron durante los últimos veinte años, a menudo con el apoyo del FMI y el Banco Mundial. En vez de recurrir a 'otro tipo de deuda' hemos recortado los gastos en mantenimiento y construcción de infraestructura pública, gastos que casi universalmente se reconoce que tienen una alta tasa de retorno"⁵⁴.

⁵³ Agosin, Machado y Naza, p. 71.

⁵⁴ Easterly, William y Luis Servén: "The limits of stabilization" The World Bank, Washington, 2004, p. 1.

Gráfico 43



A partir del análisis de gran cantidad de casos, Easterly y Servén consideran que muchos de los recortes de los gastos en infraestructura que se han aplicado en los países de América Latina –y la región centroamericana no ha sido la excepción– resultaron de lo que ellos consideran el uso miope del déficit fiscal como porcentaje del PIB como la única medida para valorar el equilibrio fiscal. Y sostienen que ese error "se podría evitar fácilmente si los analistas económicos –incluidos los de los organismos financieros– cambiaran su forma de pensar y evaluaran los ajustes en términos de la única restricción presupuestaria que tiene sentido económico, es decir, la restricción presupuestaria *intertemporal*"⁵⁵. En otras palabras, si en vez de ver solamente cuál es el impacto de una inversión pública en el déficit fiscal de este año, los gobiernos analizaran cuál es su efecto de largo plazo; si en vez de ver solo su efecto sobre la demanda, se analiza también su efecto sobre la oferta; si en vez de ver solo su efecto sobre los gastos, se analiza también su efecto sobre los ingresos futuros. En síntesis, concluyen que cualquier proyecto que tenga una tasa de retorno más alta que la tasa de interés que el gobierno paga por sus nuevas deudas debe realizarse, y no solo porque su efecto social o productivo es importante, sino por razones de buena macroeconomía. Al no haberlo hecho así, los países de América Latina, en lugar de haber liberado recursos para que aumentara la inversión privada (según los argumentos del *crowding out*) lo que habrían hecho es, paradójicamente, frenar aquellas inversiones privadas que, para realizarse y ser

⁵⁵ Ibid. p. 3.

exitosas, lo que requerían, paradójicamente, era más... y no menos inversión pública en áreas como las de infraestructura y educación.

La conclusión de la investigación es dramática: por un lado, al igual que lo hemos visto para los países de la región centroamericana, se evidencia que a lo largo de los últimos veinte años, América Latina se ha rezagado tanto en la cantidad como en la calidad de su infraestructura con respecto a otros países en desarrollo y con respecto a las economías más desarrolladas; por otro, se descubre que este rezago creciente en infraestructura explicaría una gran parte (hasta un tercio, según los autores) de la creciente brecha de productividad que separa a los países de América Latina de los del sudeste asiático⁵⁶.

Argumentos similares se han utilizado en varios países de la región para objetar este tipo de recortes que, a nombre de la estabilidad macroeconómica, frenan la inversión en infraestructura y, con ella, frenan la inversión productiva privada y el crecimiento, empeorando, por tanto, las perspectivas de estabilidad futura. Es tiempo ya de aprender la lección.

3.4.3. UNA POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL CENTRADA EN LA CREACIÓN DEL CAPITAL HUMANO NECESARIO PARA EL TIPO DE INVERSIONES A QUE SE ASPIRA

Una de las áreas en las que la cantidad y calidad de la inversión pública parece haber sido insuficiente para estimular un tipo de crecimiento distinto al que ha prevalecido en la región es el área educativa, el área de la formación de "capital humano". Al analizar los perfiles de calificación de la fuerza de trabajo argumentamos que, desde el punto de vista de la demanda de trabajo, los países de la región parecen caracterizarse –con la excepción parcial de Costa Rica– por una demanda principalmente centrada en empleos poco sofisticados que no requieren mayor calificación de la fuerza de trabajo. Esto se reflejaba, como vimos, en mayores tasas de desempleo conforme subía el nivel educativo de los trabajadores. Decíamos, sin embargo, que ese patrón de demanda era típicamente consistente con el equilibrio de bajo nivel que caracteriza al tipo de crecimiento vigente ya que, por el lado de la oferta, también encontraríamos que la mano de obra disponible en la región es, fundamentalmente, una mano de obra muy poco calificada.

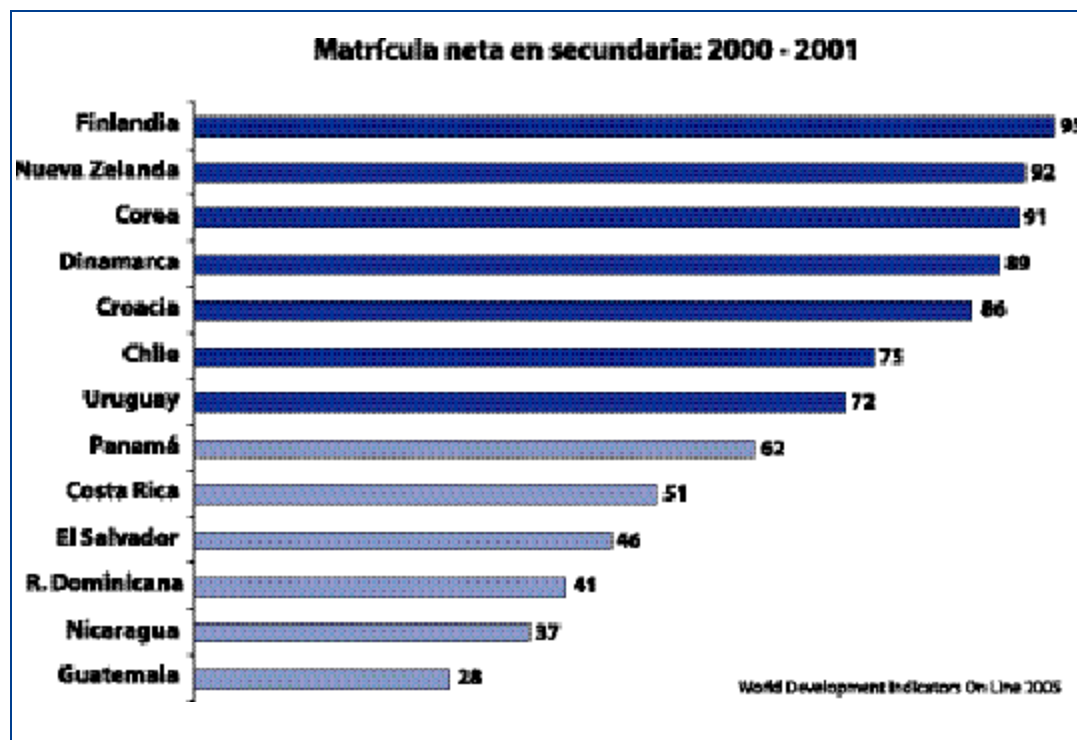
El gráfico 44 hace evidente que, si bien ha habido avances significativos en la cobertura educativa, esta sigue siendo claramente insuficiente para 'cerrar brechas' tanto a lo interno de los países como entre estos y los países más avanzados. Panamá muestra la mayor cobertura de la educación secundaria, con una tasa de matrícula neta del 62%, seguida por Costa Rica con apenas un 51% de cobertura neta y bajando en cada uno de los otros países hasta llegar al caso de Guatemala, donde la cobertura neta de la secundaria llega a un dramático 28%. Pero estos datos son insuficientes en un doble sentido. Por un lado, los porcentajes de "cobertura" no significa que ese porcentaje de jóvenes efectivamente termine la secundaria. En el caso de Costa Rica, por ejemplo, se estima que si bien la cobertura de la educación primaria es de un cien por ciento, sólo un 80% de los que entran efectivamente completan su educación primaria y, de estos, apenas un 40% terminan luego la secundaria, de manera que la tasa de cobertura del 50% en secundaria en realidad oculta que sólo un 32% de los y las jóvenes costarricenses llegan a tener una secundaria completa. Y sin una secundaria completa –o sin la alternativa de

⁵⁶ Ibid. p. 113.

una educación técnica relevante y de calidad– es difícil, como se desprende de los análisis de la CEPAL⁵⁷, que al integrarse en el mercado laboral estos jóvenes puedan llegar a mantener a sus familias por encima de los niveles de pobreza.

Pero no es sólo un problema de 'cobertura insuficiente' el que enfrentan estos países, sino también un problema de relevancia y calidad. Y estos problemas, si bien tienen explicaciones complejas y multifactoriales, tienen un elemento fundamental en la incapacidad sistemática de estas sociedades para asignar los recursos que una buena educación para todos sus niños, niñas y jóvenes, requeriría. Para empezar, las diferencias al interior de la región son, de por sí, impactantes. Como se aprecia en el cuadro 10 –y corrigiendo por las diferencias en poder adquisitivo– mientras que Costa Rica dedica el equivalente a \$745 como gasto promedio por estudiante de primaria, seguido por República Dominicana y Panamá, con casi \$570 y \$510 respectivamente, la situación es dramática en El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, que están por debajo o apenas ligeramente por encima de los \$300 por estudiante. Las diferencias en secundaria son aún más grandes, pues frente a los casi \$1,300, \$760 y \$650 que Costa Rica, República Dominicana y Panamá invierten por estudiante, Guatemala y Honduras rondan los \$500, El Salvador no llega a \$238 y Nicaragua ni siquiera llega a \$159.

Gráfico 44



⁵⁷ CEPAL: *Panorama Social 1994*, Santiago, 1995, p. 101.

Cuadro 10

Costo anual promedio por estudiante en educación primaria y secundaria pública, alrededor del año 2000 (US\$ corrientes y US\$ PPA*)

	Educación primaria		Educación secundaria	
	US\$ corrientes	US\$ PPA	US\$ corrientes	US\$ PPA
Costa Rica	350	745	598	1,272
El Salvador	131	291	107	238
Guatemala	105	245	219	512
Honduras	122	318	186	485
Nicaragua	81	258	50	159
Panamá	338	508	431	647
R. Dominicana	217	569	290	761

Fuente: para las cifras en US\$ corrientes: CECC (1998) para Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Nicaragua y Panamá; ILO-IPEC (2004) para Honduras y República Dominicana.

Es difícil que, con inversiones de este tipo, los sistemas de educación pública de estos países puedan aspirar ni a la cobertura, ni a la calidad de la educación que, en el mundo de hoy, se ha convertido ya en una condición *sine qua non* para tener acceso a los empleos de alta productividad y alta remuneración.

Un aspecto particularmente importante en esta reforma de las políticas y programas de educación y formación consiste en incorporar, desde la definición misma de las políticas y los programas, una visión de género. Es claro de lo que hemos dicho –y aún más cuando se analiza la información desagregada por género del capítulo correspondiente al mercado laboral– que para elevar la calidad promedio de los empleos en la región es indispensable capacitar a las mujeres en oficios no tradicionales que les permitan ampliar y diversificar sus oportunidades en el mercado laboral, en particular en las nuevas tecnologías, para facilitar su inserción en los sectores de punta del crecimiento y la integración económica. En ese mismo sentido, es vital que se implementen programas de capacitación dirigidos a trabajadoras por cuenta propia y microempresarias con énfasis en áreas tales como gestión, administración, diseño de proyectos, desarrollo de la capacidad emprendedora y liderazgo.

Como hemos dicho, solamente una transformación productiva sustentada en una incorporación deliberada y sistemática del progreso técnico, permite –y requiere– una utilización cada vez más productiva y mejor remunerada de la fuerza de trabajo, lo que constituye, a su vez, "el principal mecanismo mediante el cual las grandes mayorías pueden contribuir al desarrollo y participar de sus frutos"⁵⁸. Es por eso que, para enfrentar los retos de la apertura, los retos de la globalización, los países de la región necesitan una política de desarrollo que fije las reglas del juego y los incentivos necesarios para que las mejoras sean continuas y acumulativas, y se integren con un proceso permanente de elevación de la productividad. Para ello, no basta una política económica que garantice la estabilidad

⁵⁸ CEPAL: *Transformación Productiva con Equidad*, Santiago, 1992, p. 3.

macroeconómica y el crecimiento. Se requiere, además, una política distributiva consistente con los objetivos planteados de reducción de la pobreza y una política social que garantice también el acceso de toda la población tanto a los servicios de educación, como a los de salud, vivienda y saneamiento ambiental, ya que estos forman la base fundamental tanto de la calidad de vida de los trabajadores y sus familias, como de su capacidad productiva, de su capital humano.

Es importante recordar aquí⁵⁹ que fue precisamente el reconocimiento de estas insuficiencias, el que se constituyó en tema central de la III Reunión Iberoamericana de Ministros de Economía y Hacienda, celebrada en Panamá en Setiembre del año 2000, en la que la insuficiente inversión social se identificó como uno de los principales cuellos de botella del desarrollo de los países iberoamericanos. De acuerdo con los Ministros, "los niveles de gasto social, a pesar de representar montos importantes, siguen siendo insuficientes para satisfacer las demandas y necesidades de la población, y más aún para constituirse en una verdadera inversión social dirigida a generar el capital humano necesario para el tipo de crecimiento y desarrollo económico al que aspiramos. La postergación de políticas de inversión social que amplíen y potencien el capital humano ya no es sólo una falta a la ética, sino un error económico que priva a la sociedad de su principal recurso para adaptarse a la veloz incorporación de progreso técnico en los procesos productivos. La inversión social de hoy es un elemento clave en la construcción de la sociedad que seremos mañana"⁶⁰.

Este problema es percibido como particularmente grave en un contexto en que estos países enfrentan tanto los retos derivados de su integración con la economía global, como los retos de su propia integración como sociedades nacionales viables y cohesionadas. Según la Declaración de los Ministros de Finanzas –y en forma consistente a lo que aquí hemos sostenido– la inversión social está llamada a desempeñar un papel esencial en el desarrollo del capital humano y social, necesarios para alcanzar una competitividad genuina, centrada en el uso más productivo y adecuadamente remunerado de los recursos humanos de estos países. En consecuencia, la Declaración considera indispensable que los gobiernos procedan a identificar la rentabilidad social de las opciones de inversión de manera que, a la hora de tomar las decisiones presupuestarias relativas a la inversión social, se pueda tener en cuenta el verdadero costo de oportunidad que representan estas decisiones. Es necesario saber con claridad a qué están realmente renunciando los países cuando no asignan los fondos necesarios para la construcción del capital humano y del capital social del que depende el desarrollo al que aspiran.

Algo parecido propone el Banco Mundial en un estudio aptamente titulado "La Calidad del Crecimiento", donde se afirma que para lograr que la gente tenga mejores ingresos y una mejor calidad de vida los países no sólo necesitan una política económica sensata e instituciones que promuevan el crecimiento, sino mejores y más equitativas oportunidades en educación y trabajos, mejor salud y nutrición, un ambiente natural más limpio y sostenible, un sistema legal y judicial imparcial, mayores libertades civiles y

⁵⁹ Tal y como se recoge en el documento conjunto de CEPAL y UNICEF: *Construir equidad desde la infancia y la adolescencia en Iberoamérica*, Santiago, 2001, pp. 119-121.

⁶⁰ Ibid, p. 119.



políticas, instituciones confiables y transparentes, y libertad para acceder a una vida cultural rica y diversa. Y esto es importante –nos dicen– no sólo por razones económicas, sino éticas, ya que "el acceso equitativo a los servicios de educación y salud está entre los derechos humanos básicos a los que todo el mundo tiene derecho (*is entitled*)"⁶¹. Esto nos lleva al punto final: el del financiamiento del desarrollo, tanto en su sentido público como privado.

3.4.4. SÓLO UNA POLÍTICA TRIBUTARIA RADICAL Y PROGRESIVA PUEDE FINANCIAR UN DESARROLLO CENTRADO EN LA PRODUCTIVIDAD Y LAS REMUNERACIONES CRECIENTES

Aquí nos vemos enfrentados, precisamente, a una de las claves de esa trampa a la que hemos hecho alusión a lo largo de este documento: la trampa de un esquema de crecimiento que no solo está basado en las exportaciones: *export-led growth* –como han señalado críticamente diversos analistas–⁶² sino que está basado y depende del uso extensivo y poco productivo de una mano de obra de baja calificación y baja remuneración; en la sobre-explotación hasta el agotamiento de los recursos naturales; y en la liviandad fiscal que complementa, por omisión, la rentabilidad del esquema de competitividad vigente. Hemos dicho que esto constituye un círculo vicioso difícil de romper, un equilibrio de bajo nivel del que no es fácil salir, y no lo es precisamente porque es un equilibrio, tanto en términos de "economía" como de "economía política", tanto en términos de la eficiencia estática en la asignación y remuneración de los recursos, como en términos de los balances de poder que caracterizan a los países de la región.

El círculo tendría que romperse por varios puntos a la vez: por el lado de la productividad, por el lado de la distribución y, también, por el lado del entorno institucional. En la parte final de este documento hemos destacado que, para ello, es indispensable –desde una óptica que recuerda el argumento ya clásico de Hirschman en "La estrategia del desarrollo"– que los países de la región provoquen un par de desequilibrios que dinamicen las economías de estos países: por un lado, elevando la cobertura y calidad de sus sistemas de educación pública, de manera que la oferta de trabajo presione, desde una mayor calificación, por empleos de mayor productividad y remuneración; y, por otro, ampliando la red de infraestructura pública –de caminos, puertos, energía, telecomunicaciones, etc.– para que esa presión de la oferta de trabajo encuentre, como complemento, el incentivo de un mejor entorno para ese tipo de nuevas inversiones que se requerirían para salir del equilibrio de bajo nivel.

Pero esta vía hacia la ruptura del círculo choca –como era inevitable en un equilibrio de este tipo– con una barrera financiera a la que ya hemos hecho referencia: la del equilibrio fiscal o, más exactamente, la de la capacidad financiera de estas sociedades para generar el ahorro y la inversión necesarias para provocar el despegue, y aquí, recordamos a Rostow, que insistía con fuerza en que solo aquellos países que eran capaces de ahorrar una porción significativa de su producción podían aspirar al desarrollo.

⁶¹ Vinod Thomas et al: *The Quality of Growth*. World Bank, Oxford University Press, 2000, p. 56.

⁶² Cfr. Bulmer Thomas, Victor.

Por el lado fiscal, se hace evidente la dificultad de plantear un aumento significativo del gasto público –por ejemplo en educación, en infraestructura y en servicios de apoyo a la transformación productiva– en momentos en que los gobiernos de la región enfrentan delicados balances fiscales que difícilmente les permitirían aumentar en forma significativa el gasto público; y si lo hicieran sin contar con los ingresos correspondientes, efectivamente presionarían al alza las tasas de interés reforzando el *crowding out* de la inversión privada. Más difícil aún plantear la necesidad de aumentar el gasto público en un contexto en el que por casi veinte años se ha insistido en la importancia del elusivo equilibrio fiscal y se ha repetido incesantemente el estribillo del excesivo tamaño del Estado, del peso de la burocracia, de la ineficiencia pública, del desperdicio y de la corrupción. Y, sin embargo, si los países de la región efectivamente aspiran al desarrollo, necesitan elevar sus niveles de gasto e inversión pública que hoy, como hemos dicho, resultan insuficientes para afrontar las tareas del desarrollo.

Si el problema del desequilibrio fiscal no está del lado del gasto, como se hace evidente de cualquier análisis de las carencias existentes, sean estas de infraestructura, de servicios sociales –salud, educación, vivienda–, de servicios económicos de apoyo a las micro pequeñas y medianas empresas, o de atención a problemas como los de la seguridad y la justicia, todas áreas en las que estos países parecen requerir aumentos, y no recortes del gasto público, entonces el problema debe estar por el lado de los ingresos.

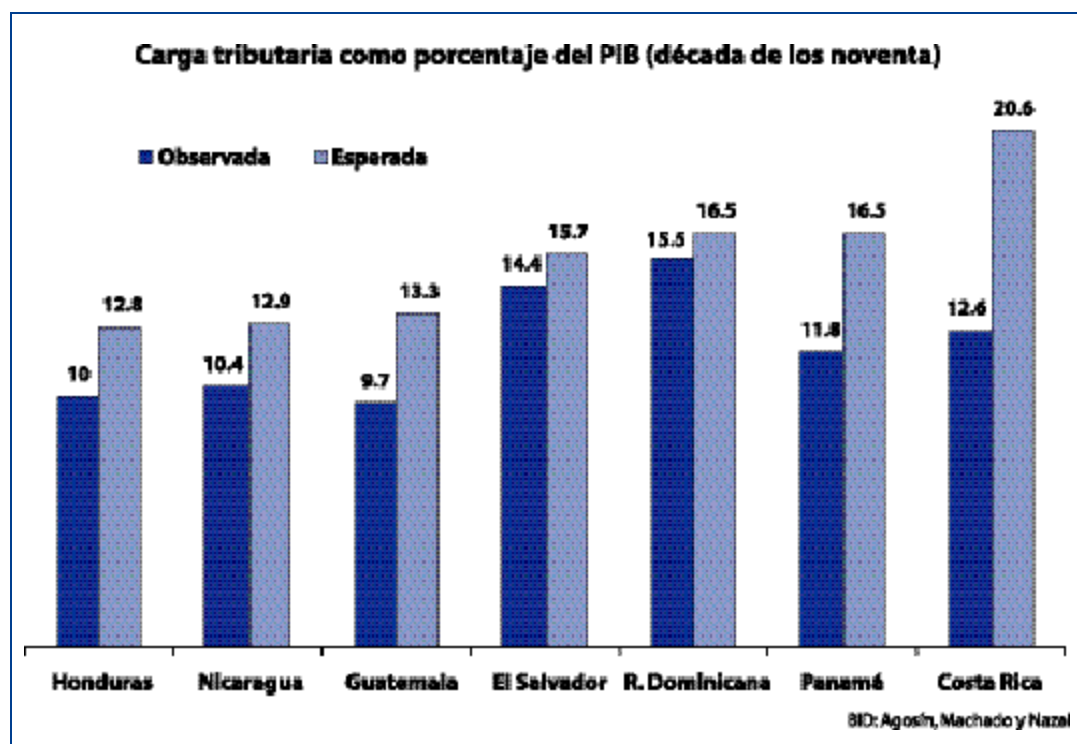
Agosin, Machado y Nazal han realizado un ejercicio interesante para el Banco Interamericano de Desarrollo, en el que observaron los niveles que presenta la carga tributaria en los distintos países de la región y, a partir de las características que tienen hoy estos países –incluyendo su nivel de ingreso per cápita y el índice de Gini de distribución de este ingreso– pasaron a estimar cuál habría sido la carga tributaria "esperable" para un país con esas características.

Como se aprecia en el gráfico 45, aún dadas las características actuales de los países de la región, la carga tributaria debió haber sido más alta en cada uno de ellos y, en especial, en Panamá y Costa Rica, dado su mayor nivel de desarrollo relativo. Es importante destacar, además, que estas estimaciones de la tasa "esperada" no corresponden a un cálculo de la carga tributaria que sería necesaria para que estos países pudieran romper el equilibrio de bajo nivel en que han estado atrapados, sino tan solo para que hubieran podido estar como están, pero sin que eso se tradujera –como sí ha ocurrido– en un serio desequilibrio fiscal. Esto implica, lógicamente, la urgente necesidad de impulsar reformas tributarias en estos países, de manera que puedan contar con los recursos necesarios no solo para sanear sus actuales desequilibrios sino, además, para poder avanzar en el financiamiento del desarrollo en el sentido que hemos apuntado.

La insuficiencia de la carga tributaria en los países de la región se aprecia aún con mayor dramatismo cuando se confrontan con las cargas tributarias de los países con que hemos venido estableciendo comparaciones. Como se aprecia en el gráfico 46 (que incluye dentro de la carga tributaria el financiamiento de la seguridad social), existe una notable distancia entre el esfuerzo tributario de los países de la región y el esfuerzo relativo de los países más desarrollados. Mientras que países como Dinamarca, Finlandia, Nueva Zelanda e Irlanda dedican entre un 30% y un 49% de su producto al financiamiento de los bienes y servicios públicos, los países de nuestra región muestran cargas tributarias que oscilan entre el 9% y el 15.7% del PIB. La comparación es elocuente: en un caso, el financiamiento de los bienes

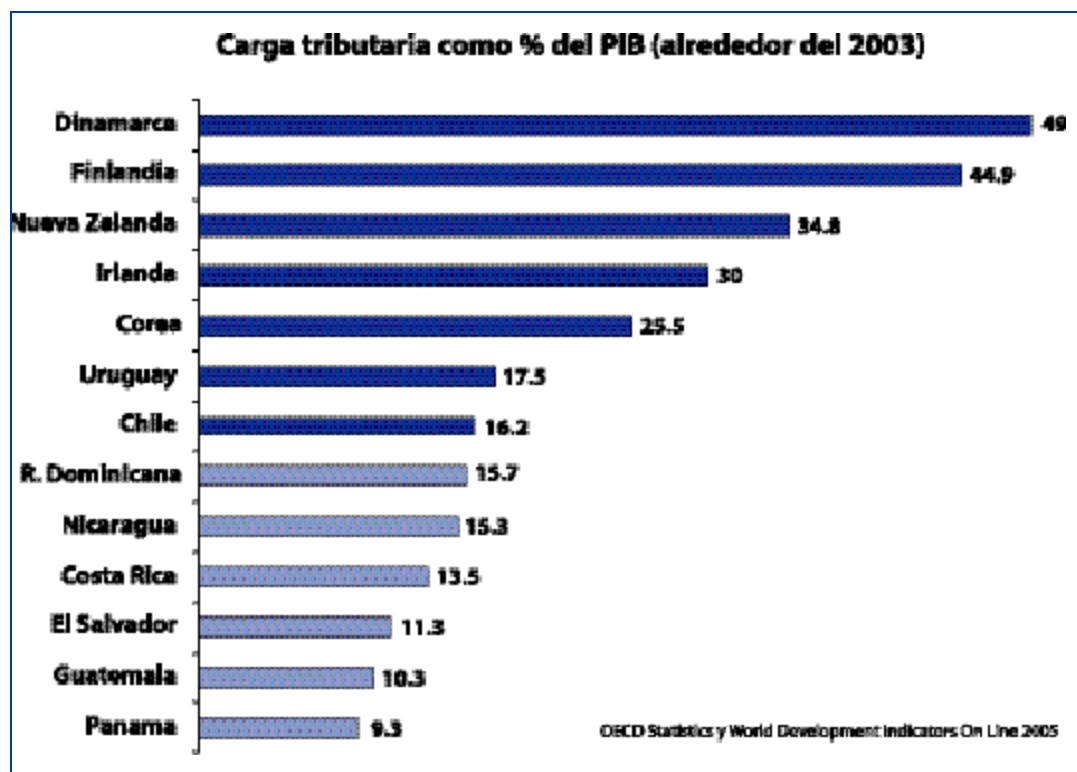
y servicios públicos cuenta con el 30% del PIB de Irlanda, que para el 2003 superó los \$30,000 en términos per cápita; mientras en el otro, ese financiamiento solo cuenta con el 16% del PIB de República Dominicana que, ese mismo año, apenas superó los \$2,000 per cápita. No cabe, pues, extrañeza, cuando se constata la distancia entre la calidad y cobertura de los bienes y servicios públicos entre ambos tipos de sociedad.

Gráfico 45



La insuficiencia de la carga tributaria en los países de la región se aprecia aún con mayor dramatismo cuando se confrontan con las cargas tributarias de los países con que hemos venido estableciendo comparaciones. Como se aprecia en el gráfico 46 (que incluye dentro de la carga tributaria el financiamiento de la seguridad social), existe una notable distancia entre el esfuerzo tributario de los países de la región y el esfuerzo relativo de los países más desarrollados. Mientras que países como Dinamarca, Finlandia, Nueva Zelanda e Irlanda dedican entre un 30% y un 49% de su producto al financiamiento de los bienes y servicios públicos, los países de nuestra región muestran cargas tributarias que oscilan entre el 9% y el 15.7% del PIB. La comparación es elocuente: en un caso, el financiamiento de los bienes y servicios públicos cuenta con el 30% del PIB de Irlanda, que para el 2003 superó los \$30,000 en términos per cápita; mientras en el otro, ese financiamiento solo cuenta con el 16% del PIB de República Dominicana que, ese mismo año, apenas superó los \$2,000 per cápita. No cabe, pues, extrañeza, cuando se constata la distancia entre la calidad y cobertura de los bienes y servicios públicos entre ambos tipos de sociedad.

Gráfico 46



Sin embargo, por evidente que sea la insuficiencia de los ingresos tributarios, sabemos que no es un problema fácil de resolver pues implica no solamente un esfuerzo común del conjunto de las sociedades centroamericanas por elevar los niveles de ahorro forzoso que representan los impuestos, para dedicarlos a determinado tipo de gastos e inversiones públicas, sino un esfuerzo que suele estar –y suele ser percibido como– muy desigualmente distribuido entre los diversos sectores de la población. Aparte del argumento más obvio –“nadie quiere pagar impuestos”– tenemos otros más legítimos y menos obvios, que tienen que ver con la legitimidad, la transparencia, la equidad y la eficacia con que se manejen esos recursos que el sector público recibe en forma de impuestos. Mientras siga siendo cierto –o percibido como cierto– que algunos representantes de los sectores económicamente más fuertes no tributan como corresponde a su nivel de ingreso y riqueza, será difícil convencer no sólo a los grupos medios sino incluso al resto de los sectores económicamente poderosos, de aumentar su contribución tributaria.

De hecho, la evasión y elusión tributarias se constituyen en una dinámica económica que, en el contexto de una economía de mercado que se rige por la competencia, se vuelven casi obligatorios independientemente de la intención original –o hasta de los principios morales– de las personas responsables, ya que aquellas firmas o aquellos empresarios honestos que cumplan cabalmente con todas sus obligaciones tributarias, quedan en clara desventaja frente a sus competidores, digamos, menos rigurosos en estos campos y que, por tanto,

pueden recurrir a diversas formas de competencia desleal de las cuales el contrabando es uno de los ejemplos más claros. Por su parte, una buena parte de los grupos medios –los sectores profesionales y los medianos empresarios– pensarán tal vez que ellos estarían dispuestos a contribuir... pero si todos lo hacen, y como algunos de los más grandes evaden descaradamente su responsabilidad fiscal, ¿por qué no hacerlo ellos? Es una lógica muy típica del *free rider* o "montado" de la teoría económica: si puedo beneficiarme de los servicios públicos sin pagar por ellos... ¿por qué no?

La respuesta debiera ser obvia: si todos –o la mayoría– de los agentes económicos y sociales con capacidad tributaria evaden sus responsabilidades, el resultado obvio y, de hecho, el resultado que hemos visto reflejado a lo largo de este documento, es un Estado y una institucionalidad que no tiene la capacidad financiera para brindar esos bienes y servicios públicos requeridos para romper con los equilibrios de bajo nivel. De nuevo, debiera ser obvio que estaría en el mejor interés de todos revertir esta situación pero, también aquí, entra en juego el carácter 'perverso' de esos equilibrios de bajo nivel, pues si bien es cierto que, ante la insuficiencia de recursos, los gobiernos –y los sectores públicos en general– de estos países no pueden generar una oferta de bienes y servicios públicos en la cantidad y con la calidad requeridas, también es cierto –y cada vez con más fuerza– que algunos sectores de la sociedad, particularmente aquellos vinculados con los sectores económicos más dinámicos y exitosos, entran en una dinámica en la cual, en lugar de tributar y esperar esos bienes y servicios públicos del gobierno, han optado más bien por recurrir a la producción y prestación privada para poder así tener acceso, por ejemplo, a una educación de calidad, a una salud de calidad, a buena infraestructura urbana de primera, a buenos servicios de electricidad y telecomunicaciones, a medios y espacios apropiados para el esparcimiento, a esquemas de seguridad en sus barrios y oficinas, etc.

Si bien –al igual que la competitividad espuria– esta es una salida que puede funcionar por algún tiempo y para algunos grupos, es una salida que, a mediano plazo, más bien bloquea tanto los esfuerzos por reformar y hacer más eficientes a los gobiernos y sus instituciones como, y sobre todo, bloquea los intentos por financiar adecuadamente los gastos e inversiones públicas que serían requeridos para que esa buena educación, esa buena salud, esas buenas carreteras, ese acceso a buenos servicios urbanos, a una vida segura y, en fin, a una vida plena, sea realmente un derecho de todos y no el privilegio de quienes puedan pagar por ellos en forma privada. El resultado de estas tendencias se puede apreciar, en mayor o menor medida, pero en una misma dirección, en todos los países de la región, que como resultado de esos equilibrios perversos se van convirtiendo en sociedades cada vez más fragmentadas en las que no sólo se dificulta la construcción de acuerdos sobre estos temas que suponen algún tipo de pacto redistributivo, sino que deslegitima los procesos mismos de diálogo social... a pesar de que la gran mayoría de los interlocutores –empresariales, laborales y empresariales– dicen estar genuinamente interesados en ese diálogo y en esas reformas.

El Estado no puede jugar el papel que le corresponde en el desarrollo nacional si sigue atrapado en el círculo de una crisis fiscal recurrente y crónica. Es indispensable elevar la carga tributaria, de manera que esta sea acorde no solo con las necesidades actuales, sino con la calidad de vida y el dinamismo económico al que las sociedades centroamericanas aspiran. Pero eso no basta. Es igualmente importante que esas transformaciones tributarias sean

también consistentes con un modelo de sociedad y economía centrado en el concepto –y la práctica– del trabajo decente. En particular, los países de la región deben avanzar hacia una política tributaria progresiva en la que no se penalice desproporcionadamente al trabajo frente al capital. Una política que eleve el necesario financiamiento público, y en la que la mayor carga tributaria se distribuya con justicia, incluyendo la contribución de los sectores y actividades más dinámicos y que participen con más éxito en el proceso de integración a la economía global. Una política tributaria que desincentive el deterioro medioambiental y el uso depredador de los recursos naturales. Una política tributaria, en fin, que persiga eficazmente y penalice severamente la evasión y la defraudación y que reparta con equidad y simplicidad las cargas correspondientes a los bienes y servicios públicos que la sociedad necesita y demanda. Este tipo de reforma, por supuesto, requiere no solo de un genuino esfuerzo por alcanzar un 'pacto fiscal' –a pesar de los fracasos, experiencias como la guatemalteca fueron un aprendizaje importante– y, en particular, debe tener como contraparte el desarrollo de claros instrumentos de control y rendición de cuentas que le permitan a la sociedad –tanto a las empresas como a los ciudadanos y a los distintos tipos de organizaciones sociales– ejercer una estricta vigilancia sobre el uso que los gobiernos –nacionales o locales– hacen de esos recursos públicos. No se trata, pues, simplemente de elevar la cantidad de dinero que ingresa al fisco, sino de elevar la cantidad y calidad de bienes y servicios públicos que estos recursos generan, y la eficiencia y honestidad con que se utilizan.

3.4.5. PARA SUPERAR LAS LIMITACIONES DEL CICLO AHORRO/INVERSIÓN ES PRECISO ROMPER CON EL CARÁCTER RENTISTA QUE HA PREDOMINADO EN LAS ECONOMÍAS DE LA REGIÓN REFLEJADO Y REPRODUCIDO CON PARTICULAR FUERZA DESDE EL PROPIO FUNCIONAMIENTO DE LOS SISTEMAS FINANCIEROS

Por último, cabe hacer una mención al tema más general del financiamiento para el desarrollo –es decir, el financiamiento necesario para los procesos de inversión– y las carencias institucionales que, en el caso de los países de la región centroamericana, parecen haber limitado dicho financiamiento, tanto en términos de la generación de ahorro como de su asignación a procesos de inversión. Este no es un problema nuevo en estos países, históricamente caracterizados por sectores financieros que pasaron de ser el coto privado de las viejas oligarquías durante el largo período agroexportador, a una combinación –según las peculiaridades de cada país– en que bancos públicos y privados convivieron dentro de esquemas financiero-crediticios altamente dirigidos a determinados sectores y actividades, en muchos casos manipulados, y sin mayor rendición, ni pago, de cuentas. Si bien en algunos países se logró canalizar algunos recursos a la inversión, tanto pública como privada, esto se hizo siempre en un contexto de alta ineficiencia, muy elevados costos de intermediación, fuertes distorsiones y, sobre todo, dentro de esquemas relativamente restrictivos que mantuvieron las oportunidades del crédito alejadas de la mayor parte de la población, lo cual, evidentemente, dificultaba la modernización de las pequeñas y medianas empresas y su consecuente aporte a la generación de mejores empleos.

A lo largo de los últimos quince años, y en parte como reconocimiento de esos problemas –y ante la presión internacional– la región centroamericana ha experimentado

diversos procesos de liberalización financiera. Casi todos los países vivieron, primero, una poco ordenada proliferación de bancos y entidades financieras privadas que, luego, dio paso a un rápido proceso de concentración. En muchos casos esto ha incluido quiebras e intervenciones, con las consecuentes pérdidas (y ganancias) financieras y de confianza. Por lo general, y a pesar de las reformas, todavía se trata de sistemas financieros de poca profundidad en los que el crédito interno al sector privado representa una proporción baja del PIB y si bien (con la excepción más reciente de República Dominicana) ninguno de estos países ha sufrido una crisis financiera sistémica como las que afectaron a países como Argentina o Ecuador, lo cierto es que la situación en casi todos ellos es preocupante.

Ha habido mejoras notables en casi todos los países en términos de la normativa que cubre al sistema financiero, así como con la creación de entidades responsables de la supervisión y regulación financiera. Sin embargo, como señalan Agosin, Machado y Nazal, "tal vez la tarea más apremiante no tenga que ver con la normativa legal en sí, como con la capacidad efectiva de las entidades encargadas de la regulación y la supervisión financieras para hacer cumplir la ley"⁶³.

Tampoco, a pesar del surgimiento de las bolsas de valores, se han desarrollado verdaderos mercados accionarios y de capital. La profundización –y amplitud– del sistema financiero de estos países sigue siendo limitada; pero además –si se quiere enfrentar el problema del desarrollo desde la óptica expuesta a lo largo de este documento– es necesario contar con una "banca de desarrollo" digna de tal nombre que, por lo pronto, no existe al nivel requerido en la región, ya que prácticamente no hay mecanismos para financiar capital de riesgo ni de largo plazo y el crédito para las pequeñas y medianas empresas tiene muchas restricciones. Las ineficiencias del sistema financiero contribuyen a que las tasas de interés sean mucho más altas que en los mercados internacionales. Uno de los problemas que (junto a los desequilibrios financieros) explica estas altas tasas de interés, son los altos márgenes de intermediación financiera que, a su vez, son un reflejo de los altos costos operativos de las entidades financieras, la baja eficiencia de la banca, la organización oligopólica de los mercados y la elevada cartera vencida. De este modo, tenemos que hacia el 2000 este margen en la región promedió 9,6 puntos porcentuales (excluyendo a Panamá), lo que está muy por encima de los niveles registrados por Chile y más lejos aún de los niveles prevalecientes en los países desarrollados.

El problema es particularmente grave en Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua y República Dominicana, donde las tasas de interés activas superaron a las pasivas en más de 10 puntos porcentuales. En este aspecto, El Salvador vuelve a mostrar el mejor desempeño de la región, después de Panamá, con un margen de intermediación menor a 5 por ciento, igual al observado en Chile. Entre 1991 y el 2002 hubo algunas mejoras en el spread de las tasas de interés –sobre todo en República Dominicana– pero éste, como dijimos, sigue siendo muy alto.

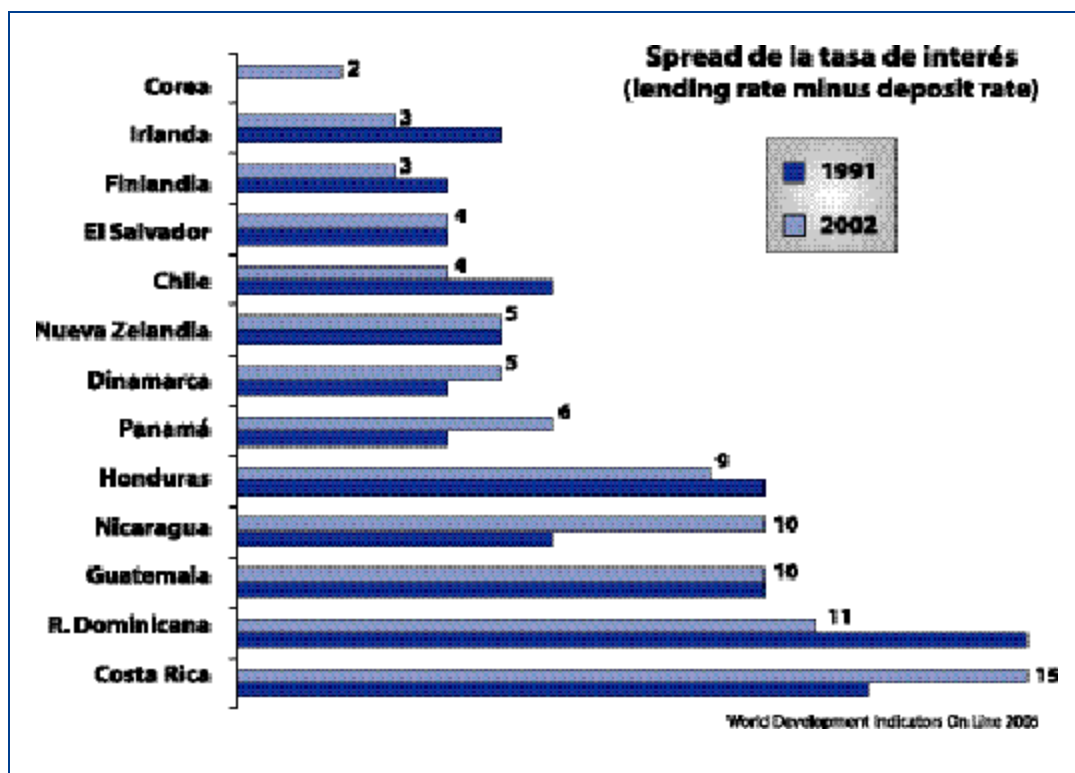
Aparte de la ineficiencia de los sistemas financieros, estos spreads revelan también la mayor percepción de riesgo que se percibe en los países centroamericanos en comparación con otros países. Con bajas tasas pasivas y altas tasas activas se desestimula tanto el ahorro

⁶³ Cfr. Agosin, Machado y Nazal, p. 53.

interno, que ha sido y sigue siendo muy bajo, como la inversión productiva, en especial por parte de las empresas nacionales que no tienen acceso a los mercados financieros internacionales, lo que frena el crecimiento y dificulta la creación de empleos productivos.

Si los países de la región están realmente comprometidos con una política económica que no solo garantice la estabilidad financiera, sino que sea capaz de generar un crecimiento dinámico y sostenido y, sobre todo, que logre más y mejores empleos para su creciente fuerza laboral, tendrán que afrontar como uno de las mayores y más prioritarias transformaciones, la que refiere a su sistema financiero.

Gráfico 47



Para que las sociedades de la región puedan no solo generar y atraer mayores niveles de ahorro sino, sobre todo, canalizar ese ahorro a procesos y actividades de inversión productiva que dinamicen al conjunto de la economía, se requiere de un sistema financiero mucho más desconcentrado; de mayor acceso real, es decir, tanto por el lado de las tasas de interés como de los requisitos para ser sujetos de crédito, a los pequeños y medianos productores y productoras del campo y la ciudad; con una gama mucho más diversificada de productos financieros, adecuados a las distintas necesidades de sus usuarios, por ejemplo, con condiciones propicias para el financiamiento de los esfuerzos emprendedores de las mujeres, o para proyectos de pequeños campesinos cuya tradición cultural no descansa en la propiedad individual y privada de la tierra, o para jóvenes profesionales cuyo futuro

depende no de poseer activos que puedan responder por su riesgo empresarial, sino ideas y contratos que, sin financiamiento adecuado, nunca serán realidad. Eso supone tanto innovaciones institucionales importantes como acuerdos sociales y políticos para el establecimiento de fondos de garantía, fondos de riesgo y fondos de democratización de las oportunidades de acceso al crédito y al financiamiento.

No es un reto fácil en países cuya historia, más bien, se ha caracterizado por la alta concentración, alta rentabilidad y bajo riesgo del sistema financiero, pero es un reto indispensable si realmente se tiene el compromiso de que el acceso a trabajos dignos y decentes para toda la población sea algo más que una manifestación retórica.

Bibliografía

- Agosin, Machado y Nazal: *"Las economías de los países centroamericanos y República Dominicana: evolución y desafíos de largo plazo"*. Serie de Estudios Económicos y Sectoriales, Banco Interamericano de Desarrollo, noviembre de 2002, p. 48.
- Alonso, Eduardo: *"El desafío de la competitividad en América Central y la República Dominicana"*. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington (no publicado), 2002: p. 8.
- Bulmer Thomas, Víctor: *La economía política de Centroamérica desde 1920*. Banco Centroamericano de Integración Económica, Costa Rica, 1989.
- Bulmer Thomas, Víctor: *La historia económica de América Latina desde la independencia*. Fondo de Cultura Económica, México, 2003.
- CEPAL: *Panorama Social 1994*. Santiago, 1995: p. 101.
- CEPAL: *Transformación Productiva con Equidad*, Santiago, 1992, p. 3.
- CEPAL y UNICEF: *Construir equidad desde la infancia y la adolescencia en Iberoamérica*, Santiago, 2001, pp. 119-121
- Ibid. p. 119.
- Easterly, William y Luis Servén: *"The limits of stabilization"* The World Bank, Washington, 2004, p. 1-3-113.
- Felipe Larraín, Luis López-Calva y Andrés Rodríguez-Clare: *"Intel: a Case Study of Foreign Direct Investment in Central America"* en Larraín (2001); Spar, D: *"Attracting High Technology Investment: Intel's Costa Rican Plant"*, Foreign Investment Advisory Service Occasional Paper No. 11, World Bank, 1998.
- Garnier, Leonardo: *"Desarrollo desigual y capitalismo a medias: elementos para un modelo y para una historia"* en Anuario Social y Político de América Latina y el Caribe, No. 7, Flacso / Unesco / Nueva Sociedad, Caracas, 2004.
- Garnier, Leonardo: *"Una política social para la competitividad en Centroamérica"* en Trejos, Alberto y Arturo Condo: *El Clima para los Negocios en Centroamérica*, Centro Latinoamericano para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible, INCAE, Costa Rica, 2001.
- Garnier, Leonardo: *"El espacio de la política en la gestión pública"* en Bresser Perera, et al.: *Política y Gestión Pública*, Fondo de Cultura Económica / CLAD, México, 2004: p. 95
- Gerardo Esquivel: *"Economic Growth in Central America: a Long-Run Perspective"* en Larraín (2001).

- Larraín, Felipe y José Tavares: *"Central American Development in Perspective"* en Larraín, Felipe (2001), pp. 18-19.
- Oficina de la Organización Internacional del Trabajo para los Países Andinos: *"Crecimiento, competitividad y empleo en los países andinos"*, Noviembre, 2004 (mimeo).
- Ministerio de Trabajo en Nicaragua: *"Políticas para el fomento del empleo y el trabajo decente en Nicaragua"*, Managua, abril del 2005.
- Mauricio Jenkins, Gerardo Esquivel y Felipe Larraín: *"Export Processing Zones in Central America"* en Larraín (2001).
- Pomareda, Carlos: *"Situación del empleo y propuestas para lograr empleo de calidad en la agricultura y otras actividades en el medio rural"*, mayo, 2005. Documento elaborado para este mismo proyecto de la OIT.
- Porter, Michael: *The Competitive Advantage of Nations*, New York, The Free Press, 1990, p. 8.
- Robles Edgar: *"Economic Growth in Central America: Evolution of Productivity in Manufacturing"* HIID Development Discussion Paper No. 749, february, 2000 (no incluye Panamá ni República Dominicana).
- Rodrik, Dani: *"Growth Strategies"* Working Draft for the Handbook of Economic Growth, september 2003.
- Sen, Amartya: *Development as Freedom*, Alfred A. Knopf, New York, 2000, p. 21.
- Tavares José: *"Crisis and recovery: Central America from the Eighties to the Nineties"* en Larraín, Felipe: *Economic Development in Central America*, Vol I, Growth and Internationalization, Harvard Studies in International Development, Harvard University Press, 2001, p. 78.
- Tavares José: *"Trade, Investment and Regional Integration: Patterns and Strategic Recommendations"* en Larraín (2001), pp. 125-133.
- Trejos, Juan Diego: *"El mercado de trabajo en la región centroamericana: características básicas y evolución reciente"* (2005).
- Vinod Thomas et al: *The Quality of Growth*, World Bank, Oxford University Press, 2000, p. 56.
- World Development Indicators (dólares constantes de 1995).

III

Mercados laborales y trabajo decente en Centroamérica y República Dominicana (Situación, desafíos y políticas) *Juan Diego Trejos Salórzana**

Índice

I PARTE

Mercados laborales y trabajo decente en Centroamericana y República Dominicana	201
Resumen ejecutivo	201
1. Introducción	204
2. Una visión global en el año 2003	205
2.1. Una región pequeña pero heterogénea	205
2.2. Diferenciales en la participación y el desempleo	207
3. La fuerza de trabajo	208
3.1. Los determinantes de la participación laboral	208
3.2. El perfil de la fuerza de trabajo	211
4. El desempleo	215
5. Los ocupados	215
5.1. El perfil de los ocupados	215
5.2. Las características de los puestos de trabajo	222
5.3. Los estratos productivos	231

* Economista, académico y ex ministro de Planificación Económica de Costa Rica. Sobre el contenido de este trabajo hicieron aportes los economistas Hugo Noé Pino, académico y ex presidente del Banco Central de Honduras y Beethoven Herrera, Profesor Emérito de la Universidad Nacional de Colombia y asesor sindical de organizaciones sindicales latinoamericanas.



6. Las remuneraciones al trabajo	236
6.1. Las diferencias entre países	236
6.2. Los diferenciales según características de las personas	237
6.3. Los diferenciales según características de los puestos	239
7. La evolución del mercado de trabajo	242
7.1. La incorporación al mercado de trabajo	242
7.2. La dinámica global del empleo	246
7.3. La dinámica del empleo según las características de las personas	247
7.4. La dinámica del empleo según las características de los puestos	250
8. Pobreza y mercado de trabajo	252
8.1. Factores demográficos asociados con la pobreza	252
8.2. Pobreza e inserción laboral	255
8.3. Pobreza y tipos de empleo	257
9. La protección de los trabajadores	260
10. Consideraciones finales	265
Bibliografía	266

II PARTE

Desafíos de las políticas de trabajo decente. Propuestas

Introducción

1. La Formación profesional y el Trabajo Decente en la Subregión: <i>Mario Hugo Rosal</i>	270
2. La Seguridad Social. Desafíos y recomendaciones de política para Centroamérica y República Dominicana: <i>Sergio Velasco</i>	286
3. Desafíos y políticas en Seguridad y Salud en el Trabajo: <i>Valentina Forastieri</i>	296
4. Normas Internacionales de Trabajo, Políticas de Empleo y Trabajo Decente: <i>Kirsten - Maria Felderhoff</i>	319
5. Desafíos en materia de Género, Empleo y Trabajo Decente: <i>Janina Fernández</i>	324
6. Erradicación del Trabajo Infantil: <i>Guillermo Dema</i>	335
7. Pueblos indígenas: <i>Gabriela Olguín</i>	352
8. Relaciones Laborales y Diálogo social: <i>Humberto Villasmil</i>	368



Mercados laborales y trabajo decente en Centroamérica y República Dominicana

Juan Diego Trejos Salórzano¹

Resumen ejecutivo

El presente informe, en su primera parte, busca presentar un perfil de las principales características de los mercados de trabajo de la región centroamericana, así como mostrar los principales rasgos que asume su evolución reciente. El objetivo principal es ofrecer información actualizada y desagregada que sirviera como insumo para el Foro Subregional Tripartito de Empleo realizado en Tegucigalpa, Honduras del 28 al 30 de junio de 2005.

El análisis se realiza a partir del procesamiento de las encuestas de hogares de Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica; Panamá y República Dominicana, países que comprenden lo que se denomina como región centroamericana en este informe. Para elaborar el perfil se utiliza el año más reciente disponible, que es el año 2003, y para analizar la evolución se hizo uso de la encuesta más cercana al año 1990 y al año 1999. Con ello es posible identificar la evolución durante los años noventa y la evolución a partir del año 2000. Dentro de los esfuerzos por homogeneizar las encuestas, la participación laboral se consideró en todos los casos a partir de los 12 años de edad y los ingresos se circunscriben a los obtenidos en la ocupación principal en dinero.

La región en su conjunto contaba en el año 2003 con una población cercana a los 47 millones, de los cuales casi 19 millones participaban activamente en el mercado de trabajo. Entre los resultados observados se encuentra que los mercados de trabajo de la región centroamericana muestran un escaso desarrollo y dan muestras de estar empeorando durante los primeros años del decenio actual.

¹ Trabajo preparado para la Organización Internacional del Trabajo como insumo para el Foro Subregional Tripartito de Empleo (Tegucigalpa, junio, 2005). Se agradece la colaboración de Inés Sáenz en el procesamiento de las encuestas de hogares y de Luis Oviedo en la sistematización de la información procesada. Un especial reconocimiento a SIAL - OIT, en particular a Bolívar Pino y Jesper Venema, por permitir el acceso a las distintas bases de datos y por evacuar las múltiples consultas realizadas.

El escaso desarrollo se observa por la amplia presencia del trabajo por cuenta propia y del trabajo familiar, quienes en conjunto aportan el 48% del empleo regional. También se deriva de la limitada presencia del trabajo asalariado, apenas alrededor de uno de cada dos empleos, y de la aún más limitada presencia de las empresas privadas de mayor tamaño, complejidad y productividad, en la generación del empleo regional, ya que esta aporta solo el 28% del empleo total. El deterioro reciente se constata en un aumento del desempleo, una desaceleración en el ritmo de crecimiento del empleo y una evolución negativa de las remuneraciones reales al trabajo en varios de los países. Este deterioro reciente se vincula con la desaceleración económica que se observa en la mayoría de las economías de la región y muestra la importancia del crecimiento económico como condición necesaria, más no suficiente, para mejorar las condiciones en el mercado de trabajo.

Por el lado de la oferta de trabajo, los mercados regionales muestran una reducida calificación y una limitada experiencia de los trabajadores, aspectos que limitan de paso una mayor incorporación de las mujeres. Aunque la calificación de los entrantes es mayor, este proceso resulta aún insuficiente para mejorar el perfil global de la fuerza de trabajo. Un desafío central es cómo mejorar la calificación de la fuerza de trabajo actual a través de la capacitación y la alfabetización de adultos, así como revolucionar el sistema educativo para aumentar el nivel y calidad de la educación formal de los futuros miembros de la fuerza de trabajo. Esto es importante pues, en un proceso de profundización de la integración al comercio mundial, la competitividad de los países y las posibilidades de atraer inversión extranjera que no busque solo salarios reducidos, se centra en la calificación de su fuerza de trabajo.

Pero a nivel individual, la educación también propicia una mayor participación en el mercado de trabajo y permite obtener ingresos más elevados y por ende superar los umbrales de pobreza. No obstante, en la mayoría de los países se presenta la paradoja de que los más educados enfrentan a su vez un mayor riesgo de desempleo. Esto sugiere una estructura productiva poco desarrollada y diversificada, particularmente en las zonas rurales, convirtiéndolas en zonas de expulsión de mano de obra calificada. La mejora en la calidad del empleo agrícola y la expansión del empleo no agrícola en las zonas rurales resulta también una tarea imprescindible para promover el trabajo decente y reducir la elevada incidencia de la pobreza en la región.

Por el lado de la demanda de trabajo se observa una estructura productiva poco diversificada y con un papel muy limitado y decreciente de las empresas privadas, de mayor tamaño y productividad, en la generación de empleo de calidad. Si a eso se le añade un sector público pequeño y con tendencia contractiva, es claro que existe una insuficiencia estructural en la generación de empleo decente. Esta insuficiencia estructural se asocia con una inversión privada también insuficiente y cuya tendencia se debe revertir. Revertir esta insuficiencia de inversión privada pasa por mejorar el marco institucional y avanzar en la atracción de inversión externa. En esta dirección los tratados de libre comercio abren oportunidades pero se requieren políticas nacionales activas, a nivel meso y micro, para transformar esas oportunidades en realidades. Esto requiere el diseño de una política económica con el objetivo de creación de empleo y no solo el de mantener la estabilidad de los agregados macroeconómicos.

Esta política económica deberá incorporar como política meso, una política de ingresos activa, incluyendo la fijación de salarios mínimos acordes con los costos de la canasta

básica de consumo en cada país, pero sin socavar la rentabilidad de las empresas. Si los salarios mínimos se encuentran muy desfasados del costo de la canasta básica de consumo, es señal de problemas de productividad de la economía en general y de la ausencia de una política más activa de fijaciones de salarios mínimos. Pero también es claro que en mercados de trabajo donde el empleo asalariado no es la norma, se requieren de políticas de ingresos adicionales que busquen aumentar los ingresos que surgen de las actividades por cuenta propia al mando de micronegocios. Todo el arsenal de políticas de apoyo productivo a los micronegocios, de limitado desarrollo e impacto en la región, debería fortalecerse.

Una estructura productiva poco diversificada también surge de un mercado de trabajo que mantiene aún una base rural importante y una amplia dependencia de las actividades agrícolas, particularmente de índole tradicional y de baja productividad. Como muestran experiencias en la región, la expansión de las actividades no agrícolas en las zonas rurales, que requiere de una fuerte inversión pública y privada en estas zonas, resulta un efectivo mecanismo para mejorar la calidad del empleo rural, ampliar sus oportunidades y reducir la migración, la desigualdad y la pobreza en esas zonas.

Ante la debilidad de la demanda de empleo generada por las empresas privadas y el Estado, el seguro de desempleo ha sido la auto creación de empleo en forma de micronegocios de baja productividad, probablemente alta informalidad, y en todo caso sin capacidad de aportar empleos de calidad. Dos de cada tres empleos en la región se ubican en este tipo de establecimientos y en los últimos años, junto a la desaceleración económica, han aumentado su protagonismo en la creación de empleo adicional. En este estrato de micronegocios convergen dos tipos de actividades. Por una parte está la agricultura tradicional, que se constituye en un componente importante de la demanda en la mayoría de los países y que tiende a representar la mayor parte del empleo agrícola de la región. Constituye un sector de baja productividad, con los ingresos y las condiciones de empleo más desfavorables de modo que se transforma en un reservorio de pobreza. Este se constituye a su vez en un sector muy vulnerable a la apertura comercial y demanda de apoyo productivo específico para mejorar la productividad y rentabilidad, lo que pasa por la creación de cadenas productivas o la reconversión productiva.

El otro sector de baja productividad son las unidades de la economía informal, esto es, los micronegocios creados para realizar actividades no agrícolas, principalmente asociadas con el comercio y los servicios, aunque las actividades manufactureras también están presentes y son precisamente las más vulnerables ante la apertura comercial. Si bien las condiciones de empleo no son tan extremas como las de la agricultura tradicional, si presenta pocas opciones para generar empleo de calidad. Como se han venido transformando en la principal fuente de empleo en la región, se requiere de políticas efectivas de apoyo productivo. Esta efectividad no solo se refiere al diseño sino a la escala en que se ejecutan pues lo común es que no guarden relación con el tamaño del sector a atender. También es necesario que estos apoyos productivos incorporen elementos que permitan que los trabajadores de los micronegocios, no solo sus dueños, se beneficien de las mejoras en productividad y rentabilidad.

I. Introducción

En este informe se busca presentar un perfil de las principales características de los mercados de trabajo en los distintos países de la región centroamericana, así como mostrar los principales rasgos que asume su evolución reciente. Se trata de ofrecer información actualizada y desagregada que sirviera como insumo para las discusiones del Foro Subregional Tripartito de Empleo, realizado en Tegucigalpa, Honduras, los días 28, 29 y 30 de junio de 2005.

Para realizar este análisis, se utilizan las encuestas de hogares de los distintos países de la región y se procesan buscando homogenizar sus variables y clasificaciones. Los países considerados son los de América Central, a saber: Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica; a los cuales se le agrega Panamá y República Dominicana. Este conjunto de países se llamarán en este informe como la región centroamericana. Para elaborar el perfil se utiliza el año más reciente disponible, que es el año 2003, y para analizar la evolución se hace uso de la encuesta más cercana al año 1990 y al año 1999. Con ello se tratará de identificar la evolución durante los años noventa y la evolución a partir del año 2000. Dentro de los esfuerzos por homogeneizar las encuestas, la participación laboral se considera en todos los casos a partir de los 12 años de edad y los ingresos se circunscriben a los obtenidos en la ocupación principal en dinero. Lo primero es posible para el año 2003, ya que para los años previos Panamá indaga la participación laboral a partir de los 15 años. Esto implica además que no se entra al tema del trabajo infantil en este informe. La exclusión de los ingresos en especie se debe a que no todas las encuestas lo computan de modo que genera distorsiones en las comparaciones.

El informe se estructura en nueve secciones adicionales a esta introducción. La sección siguiente presenta una visión global sobre el mercado de trabajo en el año 2003. Al existir para todos los países incorporados una encuesta en ese año, se agrega una estimación para región en su conjunto sobre las distintas variables consideradas en esta sección y las siguientes referidas al año 2003. Las cuatro secciones siguientes profundizan el perfil del mercado atendiendo elementos de la oferta y la demanda de trabajo. Se inicia con un análisis de la fuerza de trabajo (sección tercera), se pasa luego a estudiar el desempleo (sección cuarta), seguidamente se pone la atención en los ocupados (sección quinta) y finalmente se analiza el tema de las remuneraciones al trabajo (sección sexta). La sección séptima se concentra en la evolución del mercado de trabajo desde los inicios de los años noventa, considerando como ya se señaló, tres observaciones puntuales. Solo para el caso de Nicaragua, al contarse con encuestas que difieren en la metodología, se utilizan cuatro observaciones. La sección octava pone la atención en las relaciones entre pobreza y mercado de trabajo, circunscrito al año 2003, que de paso implica para la mayoría de los países ofrecer estimaciones actualizadas sobre el fenómeno y avanzar a una estimación para la región centroamericana. La sección novena se ocupa del tema de la protección social de los trabajadores y finalmente se concluye con una recapitulación de los resultados encontrados.

2. Una visión global en el año 2003

Como punto de partida es necesario conocer las principales magnitudes del mercado de trabajo en la región centroamericana. Estos rasgos globales, se refieren tanto a las características que asume la oferta de trabajo como a características de la demanda que se pueden inferir de una fuente que indaga en los hogares y no en los establecimientos productivos².

2.1. UNA REGIÓN PEQUEÑA PERO HETEROGÉNEA

El rasgo básico de las región centroamericana es su reducido tamaño, tanto físico como productivo y humano. Guatemala y República Dominicana son los países con mayor población, cerca de una cuarta parte de la población reside en Guatemala y algo menos de una quinta de la población regional vive en la República Dominicana. Panamá es el más pequeño con solo un 7% de la población de la región, seguido de Costa Rica (9%). El Salvador es el país más pequeño en territorio per más densamente poblado, en tanto que Nicaragua es el más grande y, junto a Panamá, el relativamente menos poblado. Un poco menos de la mitad (45%) de la población se mantiene residiendo en zonas rurales y en países como Guatemala (61%) y Honduras (55%), domina la población rural. Por el contrario, Panamá y República Dominicanas tienen una población mayoritariamente urbana, mientras que en el resto de los países, alrededor de un 41% continúa viviendo en el ámbito rural.

Un panorama completo sobre la población y la incorporación al mercado de trabajo es posible de obtener para el año 2003. Como se muestra en el cuadro I, la población de región centroamericana rondaba los 47 millones de personas y de ellas cerca de 19 millones se encontraban incorporadas al mercado de trabajo. Ello significa el 40% de la población total (tasa bruta de participación) y el 58% de la población en edad de trabajar (tasa neta de participación). Por países, las tasas brutas de participación muestran mayores variaciones, evidenciando el hecho de que las estructuras poblacionales siguen siendo bastantes jóvenes, pero con variantes importantes. Para la región en su conjunto, el 31% de la población tiene menos de 12 años. Este porcentaje es menor en países con una transición demográfica más avanzada como Costa Rica y Panamá lo que se traduce en una mayor tasa bruta de participación. Honduras y Nicaragua, por el contrario tienen una población más joven y ello significa tasas brutas de participación menores. Cabe señalar que Guatemala, que tiene también una población muy joven, presenta una mayor tasa de participación pues muestra una alta incorporación de su población potencialmente activa.

² Se utilizan encuestas que tienen diferentes períodos de recolección de la información y por ende de referencia y variaciones en la forma de identificar a los ocupados. Se utilizan encuestas tradicionales de fuerza de trabajo (Panamá, Costa Rica y Honduras), encuestas de medición de niveles de vida (Nicaragua y El Salvador) y encuestas de presupuestos familiares (Guatemala). Las edades a partir de las cuales se investiga la actividad laboral también varían y para este apartado se ha uniformado en los 12 años. En los cuadros se indican los meses de referencia de cada encuesta del 2003.

Las tasas netas de participación si muestran una mayor homogeneidad, manteniendo la excepción de Guatemala con una tasa del orden del 65% contra una media de los países restantes alrededor del 56%. Esto significa que, si bien Guatemala arrastra el promedio regional, la tasa neta es un mejor indicador pues aísla las diferencias en la transición demográfica entre los países.

Cuadro I

Región Centroamericana: Población total por condición de actividad por país, 2003 (Cifras absolutas en miles y relativas en porcentajes)								
Condición de actividad	Costa Rica (Julio)	El Salvador (Ene-dic)	Guatemala (Ene-abr)	Honduras (Marzo)	Nicaragua (Noviembre)	Panamá (Agosto)	Rep. Dominic. (Octubre)	Total Regional
Población total	4.089	6.839	12.684	6.798	6.548	3.057	8.704	48.882
Menores de 12 años	822	1.885	4.487	2.246	1.856	777	2.270	14.422
En edad activa	3.167	4.754	7.617	4.520	3.887	2.280	6.434	32.460
Fuerza de trabajo	1.798	2.898	4.926	2.368	2.089	1.299	3.727	18.864
Desempleados	1.840	2.887	4.753	2.238	1.830	1.158	3.084	17.318
Desocupados	117	185	172	128	150	141	633	1.536
Inactivos	1.410	2.041	2.693	2.153	1.549	854	2.707	13.596
Distribución % población	8,7	14,2	26,8	14,4	11,8	6,5	18,6	100,0
Personas por km ²	80,3	317,1	111,0	80,4	38,9	39,7	179,7	94,1
% reside en zonas rurales	41,0	40,8	51,1	54,5	41,8	37,3	28,2	44,6
% de menores de 12 años	22,5	28,4	37,0	33,2	33,5	25,4	26,1	30,8
Tasa Bruta de participación ¹	43,0	40,6	40,8	35,0	37,7	42,4	42,8	40,2
Tasa Neta de participación ²	55,5	56,6	64,7	52,4	56,6	56,6	57,9	56,1
Tasa de ocupación ³	51,8	62,7	62,4	49,5	52,3	50,7	48,1	53,4
Tasa de desempleo ³	6,7	6,9	3,6	6,4	7,6	10,9	17,0	8,1

^{1/} Fuerza de trabajo como porcentaje de la población total (base bruta) y de la población en edad activa o de 12 o más años (base neta).
^{2/} Ocupados como porcentaje de la población en edad activa (de 12 o más años).
^{3/} Desocupados como porcentaje de la fuerza de trabajo.
Fuente: Cálculos del autor con base en las encuestas de hogares de los países.

Las personas efectivamente ocupadas rondan en la región en su conjunto a los 17 millones, para una tasa de ocupación del 53%. Solo Honduras y República Dominicana muestran tasas de ocupación por debajo del 50%, explicadas, para el primero, por una menor participación laboral y para el segundo, por un mayor desempleo. Ello significa que cerca de 1,5 millones de centroamericanos se encontraban desempleados en el 2003, lo que equivalía a una tasa de desempleo abierto cercana al 8% aunque con fuertes diferencias por países³. En particular, el desempleo abierto ronda al 17% de la fuerza de trabajo en República Dominicana y al 11% en Panamá y alcanza los menores valores en Guatemala (3,5%) y Honduras (5,4), países que como se verá más adelante, muestran un menor desarrollo de las relaciones salariales en sus mercados de trabajo. Costa Rica, Nicaragua y El Salvador evidencian tasas de desempleo cercanas al 7%.

³ Las diferencias en las encuestas entre los países no permite arribar a una estimación comparable sobre el subempleo, por lo que no se avanza en la medición de esa forma de subutilización. No obstante, más adelante se considera el tema de las jornadas de trabajo, lo que permite una aproximación gruesa al tema del subempleo visible.

2.2. DIFERENCIALES EN LA PARTICIPACIÓN Y EL DESEMPLEO

Tanto la participación laboral como el desempleo no solo difieren entre los países, sino que a su interior muestran una heterogeneidad según la zona de residencia y el sexo de la persona. El cuadro 2 incorpora estos indicadores.

Cuadro 2

Región Centroamericana: Resultados de la participación laboral por sexo, zona y país. 2003 (De la población de 12 años o más)								
Indicador	Costa Rica (Julio)	El Salvador (Ene-dic.)	Guatemala (Ene-abr)	Honduras (Marzo)	Nicaragua (Noviembre)	Paraguay (Agosto)	Rep. Dominic. (Octubre)	Total Regional
Tasa neta de participación ^{1/}								
Total país	55,5	56,6	64,7	52,4	56,5	56,8	57,8	58,1
Hombres	72,8	72,9	83,9	71,7	72,1	73,6	72,8	75,3
Mujeres	38,5	42,8	46,9	34,7	42,3	40,3	43,4	42,1
Zona urbana	66,8	66,6	64,9	55,9	66,9	67,6	68,6	66,9
Hombres	71,3	73,0	77,8	68,5	68,4	70,7	72,5	71,8
Mujeres	43,5	48,9	53,4	44,9	48,9	45,3	47,8	47,8
Zona rural	53,5	53,8	64,5	48,1	57,3	55,5	53,5	55,9
Hombres	76,2	77,1	88,0	73,8	79,9	78,4	73,5	79,8
Mujeres	30,2	32,0	42,4	24,0	34,4	28,8	30,7	34,0
Tasa de desempleo ^{2/}								
Total país	6,7	8,6	3,5	5,4	7,8	10,6	17,0	8,1
Hombres	6,8	9,2	2,8	6,0	7,8	9,4	10,8	6,7
Mujeres	6,2	8,6	5,0	6,1	7,9	13,5	27,2	19,5
Zona urbana	6,7	8,2	3,3	7,8	10,2	13,4	17,8	10,2
Hombres	6,1	8,7	4,0	8,1	11,3	12,2	12,0	9,0
Mujeres	7,6	9,9	6,9	7,4	8,3	15,1	28,0	11,9
Zona rural	6,6	8,2	2,3	2,9	3,8	6,0	14,5	5,3
Hombres	6,5	9,9	1,8	2,5	2,9	5,0	7,9	4,3
Mujeres	9,6	4,4	3,3	3,6	8,5	8,8	32,6	7,7

1/ Fuerza de trabajo como porcentaje de la población en edad activa (de 12 o más años).
2/ Desempleados como porcentaje de la fuerza de trabajo.
Fuente: Cálculos del autor con base en las encuestas de hogares de los países.

Las mujeres participan menos en el mercado de trabajo y menos aún en la zona rural: La participación de las mujeres se mantiene en niveles cercanos a la mitad de la participación de los hombres y los menores niveles de participación, y las mayores brechas entre hombres y mujeres, se presentan en Honduras y Costa Rica. En estos países menos del 40% de las mujeres en edad activa, se encuentran efectivamente incorporadas en el mercado de trabajo, para una media regional del 42%⁴. Guatemala muestra la mayor tasa neta de participación entre las mujeres (47%), aunque no la menor brecha con respecto a

⁴ La medición de la participación de las mujeres presenta dificultades particulares pues los informantes tienden a considerar muchas actividades productivas como actividades del hogar y en esa dirección se reportan como no activas. Esto es más grave en las zonas rurales y con relación a las actividades agrícolas. En las encuestas se han realizado avances para identificar estas actividades de autoconsumo y marginales para determinar la condición de actividad, pero en el caso de Costa Rica, si bien se hace la identificación, se siguen clasificando como inactivas.

los hombres. El Salvador, Nicaragua y República Dominicana son los que presentan una menor diferencia entre sexos, siendo la tasa neta de participación de los hombres un 70% superior a la de las mujeres.

La participación de las mujeres es menor en las zonas rurales, fenómeno opuesto al mostrado por los hombres. No obstante, la mayor participación de la mujer en el ámbito urbano tiende a más que compensar la menor participación de los hombres en ese dominio. En consecuencia, las zonas urbanas vistas en su conjunto tienden a mostrar una tasa de incorporación al mercado de trabajo superior a la existente en las zonas rurales. No obstante, estas diferencias son leves y se revierten en el caso de Nicaragua.

El desempleo es mayor en las zonas urbanas y entre las mujeres: El desempleo, que tiende a relacionarse más claramente con el trabajo asalariado, es mayor en las zonas urbanas, aunque se mantienen las diferencias de niveles entre los países. Mientras que para la región en su conjunto, el desempleo urbano (10,2%) duplica al rural (5,3%), solo en El Salvador el desempleo rural supera al urbano.

El desempleo afecta también con mayor extensión a las mujeres. Vista la región en su conjunto, las mujeres sufren de una tasa de desempleo del 10,5% en tanto que resulta del 6,7% para los hombres. Este patrón se reproduce en todos los países excepto El Salvador, donde el desempleo de los hombres es mayor en cada zona y en el país en su conjunto. En Nicaragua, donde globalmente no hay diferencias en las tasas, los hombres sufren de mayor desempleo en las zonas urbanas, como en Honduras, y las mujeres en el ámbito rural.

3. La fuerza de trabajo

El perfil y magnitud de la fuerza de trabajo surge de factores demográficos, que determinan el tamaño y características de la población en edad de trabajar, que en este estudio se ha uniformado a la población de 12 años o más, y de las decisiones de participar en el mercado de trabajo, que se asocia a factores económicos y sociales. Estos últimos moldean a la población en edad de trabajar y determinan el perfil final de la fuerza de trabajo. Por ello conviene iniciar por identificar algunos de los principales determinantes de la participación.

3.1. LOS DETERMINANTES DE LA PARTICIPACIÓN LABORAL

Las decisiones de participar en el mercado de trabajo dependen de factores culturales, de las expectativas de conseguir empleo y de los ingresos esperados en contraposición con el valor asignado al tiempo dedicado a las actividades no laborales. Características personales como el sexo, la edad y la educación; características familiares como la relación con el jefe, el número de hijos, los ingresos autónomos, etc.; así como características económicas como la situación de la demanda de puestos, son algunos determinantes de las decisiones de participar. El cuadro 3 muestra las tasas de participación para algunas de estas variables señaladas por país y sexo, ya que una de los principales determinantes de las decisiones de participar lo determina el sexo. Ya se ha señalado que las mujeres participan menos en el mercado de trabajo, particularmente en las zonas rurales.

Cuadro 3

Región centroamericana: Determinantes de la participación laboral por sexo y país, 2003 (Porcentaje de la población en edad activa con cada característica que participa en el mercado de trabajo)								
Indicadores	Costa Rica (Julio)	El Salvador (Ene-dic)	Guatemala (Ene-abr)	Honduras (Marzo)	Nicaragua (Noviembre)	Panamá (Agosto)	Rep. Dominic. (Octubre)	Total Regional
Hombres	73,3	72,9	83,8	71,7	72,1	73,8	72,8	75,3
Grupo de edad								
De 12 a 14 años	7,6	19,4	45,2	18,7	25,2	8,4	8,4	23,4
De 15 a 19 años	48,3	47,9	71,9	69,0	64,4	41,6	41,8	54,8
De 20 a 24 años	84,4	83,1	83,4	85,2	78,3	85,7	85,8	86,3
De 25 a 29 años	98,0	92,4	96,8	91,0	92,1	95,8	95,2	94,5
De 30 a 39 años	98,8	85,2	98,0	92,0	81,0	96,7	98,4	88,8
De 40 a 49 años	88,2	88,5	82,1	88,2	88,4	87,0	90,8	88,5
De 50 y más años	40,7	54,7	71,1	80,3	64,9	47,1	51,1	55,4
Nivel educativo								
Sin educación	57,7	77,2	87,4	74,8	79,8	88,6	73,8	79,2
Primaria incompleta	80,2	84,6	84,8	88,8	71,7	86,0	88,2	73,8
Primaria completa	78,8	88,3	87,3	77,5	73,7	78,1	74,9	80,2
Media incompleta	64,1	81,8	88,2	53,1	80,9	83,3	70,2	88,0
Media completa	84,0	90,7	92,2	83,9	79,9	87,4	87,2	87,1
Superior	84,8	82,2	91,6	81,1	74,9	84,6	88,8	86,1
Relación con el jefe								
Jefe del hogar	87,0	87,9	94,8	87,5	88,7	85,8	88,3	89,4
No jefe	58,3	58,2	72,7	57,8	61,8	61,4	58,1	61,8
Zona de residencia								
Urbana	71,3	70,0	77,8	89,3	88,4	70,7	72,5	71,8
Rural	75,2	77,1	88,0	73,8	79,9	78,4	73,5	79,8
Mujeres	38,6	42,8	48,9	34,7	42,3	48,3	43,4	42,1
Grupo de edad								
De 12 a 14 años	2,8	7,7	31,0	7,2	9,2	2,4	1,7	12,4
De 15 a 19 años	21,2	21,4	41,8	22,7	23,8	18,3	22,9	27,4
De 20 a 24 años	61,9	48,3	50,7	40,9	48,3	47,9	60,1	49,8
De 25 a 29 años	54,7	55,2	54,7	45,5	55,5	55,1	63,7	55,4
De 30 a 39 años	53,7	63,3	55,0	48,0	61,5	59,2	63,5	58,2
De 40 a 49 años	38,5	48,0	52,8	40,4	49,3	41,8	35,8	43,5
De 50 y más años	10,2	18,2	28,8	21,1	22,6	12,2	13,8	18,0
Nivel educativo								
Sin educación	15,0	31,3	43,1	25,5	32,7	24,7	25,0	34,4
Primaria incompleta	20,8	42,8	44,0	28,2	38,3	22,3	31,0	35,2
Primaria completa	32,2	53,5	47,6	38,1	43,6	29,2	38,0	38,8
Media incompleta	35,3	64,0	44,8	31,7	37,5	30,4	43,3	40,3
Media completa	52,1	62,6	73,1	63,9	69,9	66,3	82,0	61,4
Superior	71,2	82,0	75,9	67,1	62,6	70,1	77,7	73,3
Relación con el jefe								
Jefe del hogar	54,9	55,8	61,9	32,3	60,9	52,6	53,8	56,0
No jefe	35,2	39,4	45,2	31,8	36,5	37,8	40,8	39,4
Zona de residencia								
Urbana	43,5	48,8	53,4	44,8	48,8	45,3	47,8	47,8
Rural	30,2	32,0	42,4	24,0	34,4	29,9	30,7	34,0

Fuente: Cálculos del autor con base en las encuestas de hogares de los países.

La participación se incrementa en la edades plenamente activas: La edad es el segundo determinante de la participación y este muestra la forma típica de "U" invertida, es decir, es baja a las edades jóvenes, aumenta cuando la población está en edad plenamente activa y se reduce conforme la población empieza a envejecer. En el caso de los hombres, las tasas de participación no muestran mayores diferencias entre los países con la excepción de Guatemala y particularmente para las edades plenamente activas (de 24 a 49 años), donde las tasas de participación superan al 90% y se concentran en torno al 95%. Las mayores diferencias se dan en las edades extremas, entre los hombres jóvenes (de 12 a 24 años) y de los adultos mayores (de 50 o más años). Lo primero refleja el desarrollo del sistema educativo del país y lo segundo el desarrollo de su sistema de seguridad social. Por ello, Costa Rica, Panamá y República Dominicana muestran las menores tasas de participación entre los jóvenes y los dos primeros países señalados, las menores tasas entre los adultos mayores.

En el caso de las mujeres se reproduce el mismo patrón, pero manteniendo los menores niveles de participación en cada grupo de edad. De este modo, en las edades plenamente activas, la tasa de participación no llega a superar al 63% y puede estar asociada con salidas temporales o permanentes del mercado de trabajo por razones de maternidad y crianza de hijos.

Una mayor educación facilita la incorporación al mercado de trabajo: Una variable central en las posibilidades de una inserción exitosa es la educación obtenida por la persona. Ello es particularmente claro en el caso de las mujeres donde el mercado de trabajo tiende a ser más exigente con sus calificaciones. Los datos muestran como en el caso de las mujeres, la participación aumenta con el nivel educativo, de modo que una mujer con educación superior tiene una participación del 73%, que más que duplica la participación de una mujer sin educación (34% a nivel regional). Costa Rica tiene las diferencias más marcadas, de modo que una mujer con algún estudio superior, muestra una tasa de participación que más que cuadruplica la mostrada por una mujer sin estudios. Por el contrario, Guatemala y en menor medida Nicaragua, muestran las menores diferencias por niveles educativos y estas tienden a acentuarse a partir de la secundaria completa. En todo caso, estos resultados implican que las mujeres que se incorporan al mercado de trabajo, tendrán en promedio, un mejor perfil educativo que los hombres.

Estas diferencias de participación por nivel educativo en el caso de los hombres son, en el caso más extremo de apenas un 50% (Costa Rica), y la relación con el nivel educativo no resulta tan lineal. Así, si bien la participación aumenta con el nivel educativo, los aumentos son leves en la mayoría de los países y solo se observa una reducción de la participación en el caso de los hombres, y en las mujeres en algunos países, cuando se tiene educación secundaria incompleta. Esto se debe al hecho de que se considera la población en edad de trabajar de 12 o más años, de modo que una parte importante de los jóvenes que están cursando la educación secundaria, se encuentran fuera del mercado de trabajo. Si las tasas se calcularan para la población plenamente activa (de 24 a 49 años), la relación con el nivel educativo se torna más clara y particularmente fuerte para las mujeres.

Mayores responsabilidades dentro del hogar obligan a participar más activamente en el mercado de trabajo: Las obligaciones dentro del hogar como proveedores es otro elemento que condiciona la participación. Cuando la persona está al mando del hogar, lo que

tradicionalmente se considera fuerza de trabajo primaria, debe participar más activamente. Entre los hombres jefes de hogar, la participación se mantiene en torno al 87% sin grandes diferencias entre países, con la excepción de Guatemala que se sale de la media, en tanto que los no jefes muestran una menor participación (60% como media), esto es cerca de un 30% por debajo.

Un impacto relativo similar tiene la jefatura familiar entre las mujeres. Una mujer a cargo de hogar tiene una tasa de participación del 56% como media regional, participación que resulta un 42% superior a la de una mujer no jefe (39%). No obstante, las mujeres a cargo del hogar siguen mostrando una inserción laboral que resulta inferior a la de los hombres con esa obligación.

Las condiciones de demanda afectan las decisiones de participación: se ha señalado que las zonas rurales no son un campo propicio para la participación de las mujeres pues las actividades agrícolas generan menos oportunidades laborales para ellas. Este patrón se reproduce en todos los países, de modo que la media regional de las zonas urbanas es de una tasa de participación del 48% contra 34% en el ámbito rural. Por el contrario, el menor desarrollo relativo de los servicios educativos y de la seguridad social en las zonas rurales, se transforma en una participación superior para los hombres (80% como media regional contra un 72% en las zonas urbanas).

Estos resultados muestran que una mayor inserción de la mujer al mercado de trabajo pasa por mejorar su perfil educativo, aunque ello se torna insuficiente como se verá más adelante.

3.2. EL PERFIL DE LA FUERZA DE TRABAJO

La estructura demográfica y los patrones de incorporación al mercado de trabajo determinan el tamaño y las características de la fuerza de trabajo. El cuadro 4 presenta el perfil de los casi 19 millones de personas conformaron la fuerza de trabajo en la región centroamericana en el año 2003.

Una fuerza de trabajo joven: El 30% de la fuerza de trabajo o población activa en la región tiene menos de 25 años de edad y el 43% no ha alcanzado los 30 años de edad. Esto significa una población joven, llena de energía pero con menos experiencia y capacitación en el trabajo y por ende productividad. Los países con una mayor transición demográfica y un mayor desarrollo de sus sistemas educativos como Costa Rica, Panamá, República Dominicana y en menor medida El Salvador, tienen una menor presencia de fuerza de trabajo menor de 25 años (entre un 20% y 26%) y una mayor concentración en las edades de 30 a 39 años (por encima del 42%). Por el contrario, Guatemala, Honduras y Nicaragua presentan una estructura más joven de la fuerza de trabajo, donde los menores de 25 años representan una tercera parte de su población activa y casi la mitad no ha alcanzado los 30 años. Como era de esperar, esta característica es más acentuada en las zonas rurales, donde el sistema educativo tiene un menor desarrollo relativo y donde los trabajos prevalecientes no demandan mayores calificaciones formales. Vista las zonas rurales en su conjunto, el 35% de su fuerza de trabajo no alcanza los 25 años y casi la mitad (47%) se encuentra debajo de los 30 años de edad. Contar con una población activa joven es un desafío pero también una oportunidad.

Una fuerza de trabajo poco calificada: Si se toma a la educación formal como un indicador de la calificación de la fuerza de trabajo, es claro que la región se distingue por contar con una mano de obra en que predominan los trabajadores no calificados, aunque hay bastante heterogeneidad entre países. Vista la región centroamericana en su conjunto, el 41% de sus trabajadores no han logrado completar la educación primaria y el 59% tiene a este nivel como su educación máxima. Panamá y Costa Rica muestran una posición más favorable en cuanto a la calificación de su fuerza de trabajo ya que los que no han completado la primaria no supera al 15% aunque los que tienen solo primaria como máximo alcanzan al 34% en Panamá y al 45% en Costa Rica. El Salvador, República Dominicana y Nicaragua, se ubicarían en una situación intermedia, donde los trabajadores sin primaria completa rondan al 41% de su fuerza de trabajo y los que lograron completar la primaria como máximo superan ligeramente a la mitad de su mano de obra. Los países con un mayor rezago son Guatemala y Honduras, ya que casi tres de cuatro trabajadores tienen la educación primaria como su nivel educativo máximo. De estos dos países, Guatemala enfrenta las mayores limitaciones con una cuarta parte de su fuerza de trabajo sin educación alguna, y probablemente sea analfabeta, y con más de la mitad de su fuerza de trabajo que no ha logrado siquiera completar la educación primaria.

Al otro lado del espectro educativo, los trabajadores con alguna educación postsecundaria, representan solo el 12% de la fuerza de trabajo de la región y su peso oscila desde el 22% en Panamá (18% y 19% en República Dominicana y Costa Rica respectivamente), hasta solo cerca del 5% para Guatemala y Honduras. Si se tiene que los trabajadores con mayor calificación son los que han logrado completar por lo menos la educación secundaria, en la región en su conjunto, solo un 24% de estos trabajadores conforman la fuerza de trabajo. Estos trabajadores calificados representan el 42% de la fuerza de trabajo en Panamá, cerca de un tercio en Costa Rica y República Dominicana, alrededor de una cuarta parte en El Salvador y Nicaragua y por debajo del 15% en Honduras y Guatemala.

En las zonas rurales, el panorama es más desalentador pues en promedio, el 61% de su fuerza de trabajo no ha completado la educación primaria, el 81% solo tiene ese nivel como máximo y solo un 8% puede considerarse trabajadores calificados (con secundaria completa o más). El menor desarrollo de los sistemas educativos en estas zonas, junto a las menores oportunidades laborales para los más educados que los hacen emigrar a las zonas urbanas, explican estos resultados. Esto último es claro al constatar que Costa Rica, pese a no tener la fuerza de trabajo más calificada de la región, si se encuentra en una situación relativa más favorable en sus zonas rurales pues la mayor presencia de servicios públicos y el desarrollo de actividades no agrícolas generan oportunidades laborales para los más calificados. En todo caso, si la región quiere mejorar la competitividad de su estructura productiva debe contar con recursos humanos más calificados y ello impone un gran desafío a los sistemas educativos formales de la región, que muestran amplios rezagos en cobertura, para no mencionar los problemas de calidad. Esto sin embargo impactaría en los futuros entrantes al mercado de trabajo, de manera que a corto plazo también se requiere un gran esfuerzo en capacitación, con el desafío adicional que impone el hecho de que una parte importante de esa fuerza de trabajo sufre de analfabetismo funcional.

Predominio de la fuerza de trabajo secundaria: Si se considera que los jefes de los hogares son los responsables de proveer los ingresos a sus familias y en esa medida se

convierten en la fuerza de trabajo primaria, una característica de los mercados regionales es la mayor presencia relativa de trabajadores que no están a cargo del hogar (55% como media regional de la fuerza de trabajo). Es claro que este resultado depende de la definición de jefe de hogar seguida y si las encuestas aceptan o no la presencia de jefes ausentes por emigración internacional, pero refleja el hecho de que en promedio cada hogar cuenta con cerca de dos trabajadores.

Este resultado, si bien puede mostrar más que la modernización de las sociedades, las reducidas remuneraciones que ofrecen los mercados de trabajo, si ofrece una oportunidad para mejorar las condiciones de vida de la población más rápidamente, por la vía de mejoras en productividad y su traslado hacia mayores ingresos laborales reales. Esto sin embargo, demanda de políticas de ingresos activas, incluyendo las fijaciones de salarios mínimos.

Limitada incorporación de las mujeres: Si bien los resultados pueden estar influenciados por las dificultades de medición del trabajo femenino de carácter más informal o marginal, los datos muestran que al menos para las formas más visibles de inserción laboral, las mujeres representan una pequeña fracción de la fuerza de trabajo total. Vista la región en su conjunto, las mujeres representan solo cerca de un 37% de la fuerza de trabajo total, de manera que hay dos hombres activos por cada mujer en la fuerza de trabajo.

La participación de las mujeres en el mercado de trabajo depende del grado de desarrollo del país y esta tiende a mostrar una forma de U, esto es, la participación es mayor en las sociedades más pobres y agrarias, desciende conforme mejora el nivel de ingreso del país y el desarrollo de actividades no agrícolas, y luego empieza a crecer nuevamente con la expansión de las actividades terciarias y los mayores niveles educativos. Por ello no parece extraño que Costa Rica y Panamá tengan menores proporciones de mujeres en el mercado de trabajo (35%) pues estarían en la parte baja de la U, mientras que Guatemala, Nicaragua se ubicarían en una situación anterior (38%). También la existencia reciente de conflictos bélicos y la fuerte emigración internacional pueden explicar una mayor participación de la mujer al mercado de trabajo, lo cual parece ser el caso de El Salvador, donde las mujeres representan el 40% de la fuerza de trabajo total y en menor medida Nicaragua, Guatemala y República Dominicana (solo emigración). No obstante, la limitada presencia la mujer en el mercado de trabajo de Honduras (35%) es difícil de explicar y sugiere mayores dificultades en la medición del trabajo femenino.

Una fuerza de trabajo rural importante: Pese a que la población y los mercados de trabajo de la región se están "urbanizando", se mantiene aún un contingente importante de trabajadores en sus zonas rurales. Para la región en su conjunto, el 42% de su fuerza de trabajo reside en las zonas rurales y para Guatemala (60%), y en menor medida Honduras (48%), es su población mayoritaria. Aún los países con menor población rural, como son República Dominicana y Panamá, tienen entre un cuarto y un tercio de su población activa viviendo en las zonas rurales. Esto significa que el mejoramiento de la calidad de los empleos y en esa medida, de las condiciones de vida de la población, pasa por mejorar la calidad del empleo agrícola y por la promoción del empleo no agrícola en las zonas rurales. La canalización de la inversión pública y privada a las zonas rurales junto con el desarrollo de la infraestructura física y social parecen áreas de atención especial en este campo.

Cuadro 4

Región centroamericana: Perfil de la fuerza de trabajo por país. 2003 (Cifras relativas de la fuerza de trabajo de 12 años o más)								
Indicadores	Costa Rica (Julio)	El Salvador (Ene-dic)	Guatemala (Ene-abr)	Honduras (Marzo)	Nicaragua (Noviembre)	Panamá (Agosto)	Rep. Dominic. (Octubre)	Total Regional
Total País								
Grupo de edad	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
De 12 a 14 años	0,8	2,2	7,0	3,3	3,4	0,8	0,8	3,2
De 15 a 19 años	8,8	8,8	14,3	13,5	11,7	8,8	7,7	10,8
De 20 a 24 años	18,1	18,2	17,3	18,2	18,4	13,3	14,9	16,6
De 25 a 29 años	12,8	14,3	13,5	12,7	12,7	13,4	14,1	13,5
De 30 a 39 años	46,8	41,6	33,2	38,6	38,7	47,2	45,4	40,2
De 40 a 49 años	10,7	10,3	8,5	10,1	9,8	11,9	10,8	9,9
De 50 y más años	5,0	7,6	6,2	7,6	6,5	6,6	6,6	6,6
Nivel educativo	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Sin educación	3,0	15,1	23,5	16,1	17,3	4,6	8,0	14,4
Primaria incompleta	12,1	25,4	31,4	29,2	24,6	8,6	33,7	26,7
Primaria completa	28,8	12,0	17,8	28,5	14,5	20,1	10,9	17,9
Media incompleta	18,8	18,8	14,9	11,4	18,1	24,0	16,8	16,8
Media completa	16,2	17,6	7,0	9,2	12,8	18,9	13,5	12,4
Superior	19,6	10,2	5,3	5,5	11,8	21,7	19,4	11,8
Relación con el jefe	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Jefe del hogar	47,1	45,9	40,4	45,0	38,4	45,6	48,8	44,1
No jefe	52,8	54,1	59,6	55,0	61,6	54,4	51,2	55,9
Sexo	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Hombres	64,6	59,6	62,3	65,4	61,3	64,4	62,1	62,5
Mujeres	35,4	40,4	37,7	34,6	38,7	35,6	37,9	37,5
Zona de residencia	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Urbana	62,1	63,2	40,2	51,7	59,9	68,0	74,3	57,7
Rural	37,9	36,8	59,8	48,3	40,1	32,0	25,7	42,3
Zona Rural								
Grupo de edad	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
De 12 a 14 años	1,5	4,1	9,0	4,6	8,0	1,5	1,1	5,5
De 15 a 19 años	11,3	12,8	15,3	16,1	15,1	8,6	7,2	13,6
De 20 a 24 años	14,7	16,3	16,8	15,2	18,7	12,0	13,3	15,6
De 25 a 29 años	12,2	13,3	12,1	11,4	11,4	11,8	12,1	12,1
De 30 a 39 años	45,5	34,6	31,7	33,3	33,9	42,1	43,7	36,7
De 40 a 49 años	9,8	9,8	8,7	10,4	8,7	11,8	12,4	9,7
De 50 y más años	5,3	9,3	6,4	6,9	7,2	11,3	10,1	7,6
Nivel educativo	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Sin educación	5,6	26,1	31,1	24,7	31,4	11,6	17,2	24,7
Primaria incompleta	19,8	37,8	37,3	38,7	35,6	20,6	47,6	36,2
Primaria completa	40,3	11,7	17,4	26,0	13,9	32,9	10,3	19,6
Media incompleta	16,5	16,2	9,1	5,2	11,4	17,4	12,5	11,1
Media completa	8,9	6,6	3,6	2,6	5,4	11,0	8,6	5,2
Superior	9,2	1,5	1,5	0,7	2,3	8,8	5,8	2,9
Relación con el jefe	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Jefe del hogar	50,6	48,7	40,8	47,2	38,4	49,4	54,1	45,2
No jefe	49,4	51,3	59,2	52,8	61,6	50,6	45,9	54,8
Sexo	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Hombres	72,3	69,2	66,2	75,7	71,1	74,6	79,2	70,2
Mujeres	27,7	30,8	33,8	24,3	28,9	25,4	20,8	29,8

Fuente: Cálculos del autor con base en las encuestas de hogares de los países.

4. El desempleo

Pese a que el desempleo es un indicador incompleto o insuficiente sobre la inadecuada utilización de la fuerza de trabajo, si refleja las situaciones extremas de subutilización de los recursos humanos con que cuentan los países. Por ello conviene atender algunas de sus características fundamentales. Una inserción exitosa al mercado de trabajo implica que consigue empleo efectivamente, idealmente de calidad, y entonces no sufren de desempleo. Por ello, si se pone la atención en las tasas de desempleo, es posible identificar características que no favorecen esa inserción exitosa⁵. Esta información se encuentra incorporada en el cuadro 5.

Los jóvenes sufren mayor desempleo: Es de esperar que los jóvenes encuentren mayores dificultades de encontrar empleo pues representa la primera experiencia laboral y por lo tanto incluye a la mayoría de los que buscan trabajo por primera vez. Por ello, las tasas de desempleo son mayores entre ellos, especialmente entre los de 15 y 24 años. Entre los menores de 15, no solo la participación es menor (ver cuadro 3), sino que mucha de esa incorporación es como trabajador familiar no remunerado y por ende menos sujeto al desempleo. Si los jóvenes han salido prematuramente del sistema educativo, sin acumular suficiente capital humano, las posibilidades de encontrar trabajo son aún mayores. Por ello, la mayor parte de los desocupados son jóvenes. En la región en su conjunto, mientras que el 30% de la fuerza de trabajo tiene menos de 25 años, el 46% de los desocupados se ubica en ese grupo de edad. En Costa Rica, la fuerza de trabajo menor de 25 años representa una cuarta parte de la fuerza total y pero más de la mitad (54%) de los desocupados se incluyen en ese tramo de edad (ver cuadro 6). Si además de joven se es mujer, las dificultades de conseguir empleo aumentan y las mujeres muestran mayores tasas de desempleo que los hombres en estos grupos de edad, con la excepción de El Salvador, donde el riesgo de desempleo no es mayor entre las mujeres con respecto a los hombres. Esto significa que se requiere reforzar los sistemas educativos de la región para atender y retener efectivamente a los jóvenes de modo que salgan con mayores oportunidades de una inserción exitosa al mercado de trabajo. Pero también se requieren de programas de capacitación duales para los jóvenes que les sirvan de contacto no solo con las especialidades técnicas no formales sino también con los empleadores potenciales.

La mayor educación no garantiza el empleo: Uno de los rasgos que tienden a predominar en la región es la aparente paradoja de que en un mercado con pocos trabajadores educados, la mayor educación no garantiza un menor riesgo de desempleo, aunque sí una mayor participación laboral. Si se observa la región en su conjunto, cuadro 5, las tasas de desempleo tienden a aumentar conforme el nivel educativo de la población aumenta y si bien se reduce cuando se adquiere educación superior, sigue siendo mayor que la de los trabajadores con menor educación. Esto sucede en ambos sexos y aunque estos

⁵ El análisis de los que sufren subempleo permitiría conocer las características de los que encuentran empleo pero no de calidad. Como se ha señalado, no fue posible arribar a un indicador homogéneo de subempleo para la región.

resultados pueden estar afectados por el hecho de que los trabajadores más jóvenes son a su vez más educados que la media, si puede estar reflejando una situación donde también existen problemas de demanda. Esto explicaría el por qué en países con bajo perfil educativo, el desempleo afecte más a los más educados y que en el caso de Costa Rica, donde la estructura productiva es más diversificada y más concentrada en actividades que requieren trabajadores más calificados, el desempleo tiende a descender al aumentar el nivel educativo⁶. Esto hace que para la región en su conjunto, un tercio de los trabajadores desocupados tienen al menos educación secundaria completa, variando desde un 25% para Costa Rica y un 51% para Panamá (ver cuadro 6). Si este es el caso, mejorar las capacidades de las personas a través de la educación resulta insuficiente si no se amplían las oportunidades laborales y ello requiere de intervenciones por el lado de la demanda de trabajo, particularmente en la modernización de la estructura productiva de los países.

Los jefes de los hogares no pueden darse el lujo del desempleo: En tanto los jefes sean los principales proveedores de los hogares su participación en el mercado de trabajo no solo es más extensa, como reflejan sus tasas de participación, sino que además presentan menores tasas de desempleo, pues esto es un lujo que no pueden darse. Por ello, como se observa en el cuadro 5, las tasas de desempleo entre los hombres que no son jefes casi triplican la de los hombres jefes y en el caso de las mujeres, las que no están al frente del hogar muestran unas tasas que tienden casi a duplicar a las de las jefas. La consecuencia es que para la región en su conjunto, dos de cada tres desempleados son fuerza de trabajo secundaria (no jefes de hogar, ver cuadro 6). Ello podría verse como un resultado positivo en términos de que el desempleo no afecta tan radicalmente el bienestar de los hogares, pero en realidad lo que muestra es lo insatisfactorio que resulta la tasa de desempleo como indicador de la situación del mercado de trabajo y particularmente de la inadecuada utilización de la fuerza de trabajo, en mercados de trabajo como los de la región donde el autoempleo es la en muchos casos una forma disfrazada de desempleo.

El desempleo es un fenómeno más urbano: Se ha señalado que las tasas de desempleo tienden a ser mayores en el ámbito urbano y, al ser mayor la proporción de fuerza de trabajo urbana, esto hace que la mayor parte de los desempleados resida en estas zonas. Como se observa en el cuadro 6, aún para el caso de El Salvador donde el desempleo rural supera al urbano, más de la mitad de los desocupados viven en las zonas urbanas y, para la región en su conjunto, casi tres de cada cuatro desempleados son urbanos. Esto sugiere que el subempleo sería un fenómeno más rural, de manera que en el ámbito urbano se requiere crear empleo mientras que el rural es necesario mejorar la calidad del empleo.

Las mujeres sufren en mayor proporción del desempleo: Como las mujeres padecen riesgos de pobreza mayores que los hombres, ellas tienden a aportar una cuota mayor de desempleados. Para la región en su conjunto, las mujeres representan cerca de un tercio de la fuerza de trabajo pero casi la mitad de los desempleados. Solo para El Salvador, por el

⁶ Esto queda más claro cuando se excluyen a los jóvenes que buscan trabajo por primera vez y que hacen aumentar el desempleo entre los que tienen secundaria incompleta.

Cuadro 5

Región centroamericana: Determinantes de una inserción laboral exitosa por sexo y país, 2003 (Tasas de desempleo abierto en porcentajes)								
Indicadores	Costa Rica (Julio)	El Salvador (Ene-dic)	Guatemala (Ene-abr)	Honduras (Marzo)	Nicaragua (Noviembre)	Panamá (Agosto)	Rep. Dominic. (Octubre)	Total Regional
Hombres	5,8	9,2	2,6	5,0	7,8	9,4	10,8	6,7
Grupo de edad								
De 12 a 14 años	7,7	8,8	0,3	1,0	3,3	8,8	5,2	2,2
De 15 a 19 años	17,8	13,5	2,7	7,3	0,3	20,5	30,4	11,5
De 20 a 24 años	8,8	13,5	6,1	8,0	11,7	20,8	18,2	11,3
De 25 a 29 años	5,5	8,3	2,4	5,2	9,4	11,8	12,0	7,1
De 30 a 49 años	3,0	8,9	1,8	4,3	6,1	5,8	8,8	4,8
De 50 a 59 años	3,2	7,7	1,7	3,1	5,8	5,4	5,1	4,6
De 60 y más años	3,6	10,5	0,8	2,6	4,2	2,8	4,6	4,1
Nivel educativo								
Sin educación	5,4	12,5	1,2	2,2	3,3	2,2	5,1	4,0
Primaria incompleta	7,3	9,8	0,8	3,9	5,5	5,3	8,8	5,4
Primaria completa	8,8	7,4	2,2	6,8	8,7	6,4	11,2	8,9
Media incompleta	7,2	9,6	4,8	7,7	10,0	12,6	12,6	8,0
Media completa	6,9	10,0	8,7	10,2	11,8	12,9	15,1	10,9
Superior	3,4	5,4	7,3	6,2	10,9	9,2	11,0	8,1
Relación con el jefe								
Jefe del hogar	2,4	8,8	1,4	3,2	6,2	4,1	5,2	3,7
No jefe	10,9	12,7	4,1	7,5	10,6	15,6	20,1	10,9
Zona de residencia								
Urbana	6,1	8,7	4,0	8,1	11,8	12,2	12,0	8,0
Rural	5,5	9,8	1,8	2,6	2,9	5,4	7,9	4,3
Mujeres	8,2	3,8	5,0	6,1	7,6	13,5	27,2	10,5
Grupo de edad								
De 12 a 14 años	11,8	3,8	9,2	2,3	2,7	10,2	35,8	8,4
De 15 a 19 años	32,8	8,5	6,5	12,1	15,2	25,8	55,5	18,1
De 20 a 24 años	11,3	8,8	7,5	12,7	15,1	30,5	38,8	16,9
De 25 a 29 años	8,9	4,1	7,5	7,5	11,8	18,8	30,3	13,2
De 30 a 49 años	4,8	2,3	3,1	3,7	4,7	10,0	23,5	8,5
De 50 a 59 años	3,8	1,0	0,6	1,0	1,5	2,7	7,9	2,5
De 60 y más años	2,8	1,4	0,3	0,4	0,7	2,4	0,0	0,8
Nivel educativo								
Sin educación	10,3	2,8	2,1	1,8	4,5	1,2	24,9	4,3
Primaria incompleta	10,3	2,4	3,1	3,0	4,8	5,8	26,8	8,6
Primaria completa	10,5	1,6	6,3	8,5	6,8	7,9	30,1	9,2
Media incompleta	12,3	3,8	8,2	6,1	10,5	15,7	32,0	13,4
Media completa	6,9	6,9	11,4	12,7	8,0	20,2	31,5	15,0
Superior	3,2	3,2	8,2	9,1	11,4	13,2	19,1	11,7
Relación con el jefe								
Jefe del hogar	6,4	2,3	3,6	2,8	3,7	8,0	16,1	6,8
No jefe	8,8	4,0	5,2	7,0	6,9	14,8	30,9	11,6
Zona de residencia								
Urbana	7,5	3,2	6,9	7,4	8,3	15,1	26,0	11,9
Rural	9,8	4,4	3,3	3,6	6,0	8,8	32,5	7,7

Fuente: Cálculos del autor con base en las encuestas de hogares de los países.

mayor desempleo masculino y en Honduras y Nicaragua, por la escasa diferencia entre sexos, la cuota de hombres desempleados tiende a reproducir su peso en la fuerza de trabajo. Ello refleja una característica del empleo femenino y es su mayor vulnerabilidad (las últimas en contratar y las primeras en despedir). Esto se constata claramente en República Dominicana, donde en medio de una fuerte coyuntura recesiva, las mujeres representan el 60% de los desempleados.

5. Los ocupados

A partir de la información que sobre la población ocupada brindan las encuestas de hogares, es posible identificar no solo sus rasgos personales, sino también se puede avanzar en identificar algunas características sobre los puestos de trabajo que desempeñan, aportando así alguna información sobre la demanda del mercado de trabajo. A continuación se repasan los principales rasgos personales de los ocupados y luego se analizan algunas características de los puestos de trabajo.

5.1. EL PERFIL DE LOS OCUPADOS

Los ocupados son la proporción mayoritaria de la fuerza de trabajo, cerca del 90% para la región en su conjunto, por lo que sus características personales reproducen las características de la fuerza de trabajo ya señaladas, pese a que el desempleo golpea diferencialmente a las personas como se mostró anteriormente. Poniendo la atención en los ocupados, es posible conocer sus principales características personales como indicativo del capital humano con que cuenta y utiliza efectivamente la región en las actividades productivas. El cuadro 7 muestra las tasas de ocupación en tanto que el cuadro 8 incorpora la distribución de las personas ocupadas en el 2003 según distintas características. Las tasas de ocupación (ocupados como porcentaje de la población en edad de trabajar) muestran el uso efectivo de los recursos humanos con que cuenta el país. Esta tasa depende directamente de la tasa neta de participación e inversamente de la tasa de desempleo⁷.

Limitada presencia femenina: La tasa de ocupación de las mujeres se mantiene aún en niveles cercanos a la mitad de la de los hombres. Ello es claro al constatar que las mujeres representan cerca de uno de cada tres ocupados en la región (36% de los ocupados). Con excepción de República Dominicana, donde el alto desempleo golpea fuertemente a las mujeres, esta participación es muy similar a su peso en la fuerza de trabajo. Se mantiene entonces que los países con mayor desarrollo relativo, menor presencia de actividades primarias y mayor peso del empleo estatal como se verá posteriormente (Costa Rica y Panamá), muestran a su vez una menor participación de las mujeres, en tanto que lo contrario sucede en economías como la guatemalteca y en menor medida la hondureña. Un caso particular sería El Salvador, país que ostenta la mayor participación laboral de las

⁷ Si se llama TO a la tasa de ocupación, TNP a la tasa neta de participación y TD a la tasa de desempleo, se puede mostrar fácilmente que $TO = TNP(1 - TD)$.

Cuadro 6

Región centroamericana: Perfil de los trabajadores sin empleo por país, 2003 (Cifras relativas)								
Indicadores	Costa Rica (Julio)	El Salvador (Ene-dic)	Guatemala (Ene-abr)	Honduras (Marzo)	Nicaragua (Noviembre)	Panamá (Agosto)	Rep. Dominicana (Octubre)	Total Regional
Total País	53,7	41,4	57,6	51,1	46,3	44,4	41,6	46,8
Grupo de edad	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
De 12 a 14 años	1,1	1,9	7,9	0,6	1,4	0,6	0,5	1,7
De 15 a 19 años	29,1	16,6	17,2	21,5	16,9	14,1	17,6	18,1
De 20 a 24 años	23,6	23,9	32,5	28,8	27,9	29,7	23,5	26,0
De 25 a 29 años	12,9	13,7	10,6	14,2	17,3	16,7	16,4	15,7
De 30 a 49 años	25,5	29,0	21,7	27,4	26,8	32,3	36,5	31,2
De 50 a 59 años	5,4	7,5	3,0	4,5	5,1	5,0	4,1	4,7
De 60 y más años	2,5	8,5	1,2	2,6	2,6	1,8	1,4	2,6
Nivel educativo	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Sin educación	2,9	16,6	10,6	6,3	6,3	0,6	5,2	7,2
Primaria incompleta	14,6	24,1	13,9	19,7	17,1	4,8	30,8	22,1
Primaria completa	31,2	6,7	17,6	30,2	15,3	12,5	10,9	15,2
Media incompleta	26,7	20,6	26,1	18,5	25,7	30,3	18,6	21,9
Media completa	16,3	21,3	19,8	19,7	16,4	28,9	18,0	19,4
Superior	9,3	6,3	11,6	7,6	17,2	22,7	16,6	14,1
Relación con el jefe	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Jefe del hogar	24,7	44,1	34,3	36,1	26,0	29,3	30,6	32,1
No jefe	75,3	55,9	65,7	63,9	74,0	70,7	69,4	67,9
Sexo	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Hombres	56,3	79,4	46,1	60,9	61,1	55,6	36,3	51,6
Mujeres	43,7	20,6	53,9	39,1	38,9	44,4	63,7	48,2
Zona de residencia	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Urbana	82,3	66,3	60,7	74,2	80,1	81,4	78,1	72,6
Rural	17,7	33,7	39,3	25,8	19,9	18,6	21,9	27,5
Zona Rural								
Grupo de edad	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
De 12 a 14 años	1,4	3,3	8,6	1,7	3,4	2,1	1,1	3,0
De 15 a 19 años	32,5	16,1	13,2	26,6	26,7	21,0	17,6	20,1
De 20 a 24 años	21,0	19,6	32,3	28,8	27,8	26,7	23,1	24,7
De 25 a 29 años	10,7	16,1	17,0	12,7	14,2	16,9	16,1	14,2
De 30 a 49 años	27,3	27,2	26,3	23,7	21,6	26,7	36,8	29,3
De 50 a 59 años	5,4	10,2	3,7	4,0	4,0	4,9	4,4	5,5
De 60 y más años	1,6	11,3	0,0	2,7	2,3	1,7	0,6	3,1
Nivel educativo	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Sin educación	5,6	30,0	21,6	9,0	17,6	2,3	10,6	15,4
Primaria incompleta	19,9	32,5	12,8	26,5	31,8	6,7	40,3	28,6
Primaria completa	37,2	6,7	20,6	38,0	17,0	25,4	11,4	18,4
Media incompleta	22,4	16,1	21,6	9,2	19,9	27,9	18,5	19,3
Media completa	10,3	9,3	12,6	13,4	9,7	23,7	10,6	11,7
Superior	4,6	1,4	10,6	0,9	4,0	11,9	6,5	6,4
Relación con el jefe	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Jefe del hogar	27,6	44,6	24,1	28,3	16,3	22,0	21,6	27,1
No jefe	72,5	55,5	75,9	71,7	84,7	78,0	78,4	72,9
Sexo	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Hombres	59,6	83,6	60,6	69,2	54,0	62,4	36,6	66,9
Mujeres	40,4	16,5	39,4	30,8	46,0	37,6	63,4	33,1

Fuente: Cálculos del autor con base en las encuestas de hogares de los países.

mujeres (41% del total de ocupados). Los conflictos bélicos sufridos en el pasado y la fuerte emigración hacia el exterior podrían explicar este resultado, aunque en Nicaragua, que comparte también esas características, la participación de las mujeres es menor aunque también por encima de la media. República Dominicana que comparte la emigración, el alto desempleo de las mujeres hace que su presencia entre los ocupados sea la menor de todas (33%).

Una población laboral joven: Un segundo rasgo distintivo de las personas ocupadas lo da la estructura por edad de la población ocupada. Pese a las menores tasas de ocupación para las personas jóvenes, apoyadas en baja participación laboral y alto desempleo, se observa que para la región en su conjunto, el 28% de los ocupados no alcanzan los 25 años de edad y que el 83% de los ocupados no ha alcanzado los 50 años de edad, lo que sugiere una población ocupada con menor experiencia laboral. El peso de los menores de 25 años aumenta en los países con una base más rural, de modo que este grupo llega a representar hasta el 38% (Guatemala), y supera al 30% en Nicaragua y Honduras, en tanto que en Panamá su peso solo es del 18%. En todo caso, alrededor de la mitad de los ocupados se encuentran en la edad de mayor potencialidad productiva (de 25 a 49 años), porcentaje que se sitúa cerca del 60% en Costa Rica, República Dominicana y Panamá. La población ocupada de mayor edad tiene un peso menor (17% supera los 49 años) y para ningún país llega a superar al 20%, resultado que tiene su origen más en la estructura por edad dominada por los jóvenes que en avanzados sistemas de seguridad social.

Una población ocupada poco calificada: A la juventud de la población ocupada se le agrega una educación formal muy limitada, lo que se refuerza por el mayor desempleo a mayor educación. El 42% de los centroamericanos ocupados no han completado sus estudios primarios, y se pueden considerar como trabajadores no calificados. Un 34% de los trabajadores lograron completar la primaria pero fracasaron en completar la secundaria, por lo que se pueden catalogar como trabajadores semicalificados. Esto significa que el 77% de los ocupados no logró completar la educación secundaria y tienen por lo tanto una limitada calificación. Ello se traduce en una educación promedio que equivale a primaria incompleta, por lo que muestra una limitación básica para aumentar la productividad y un desafío para los programas de capacitación.

Guatemala ostenta el menor perfil educativo de sus trabajadores en la región, con un 56% de la población ocupada sin haber completado la educación primaria y solo un 11% con estudios secundarios completos o superiores, para una media de tan solo cinco años de educación. Nicaragua y Honduras tienen un perfil similar con una media de seis años de educación (5,5 y 6,4 respectivamente), aunque Nicaragua cuenta con un contingente mayor de trabajadores con al menos secundaria completa, seguido por El Salvador con siete años de educación como promedio. Este país si bien sigue mostrando un contingente importante de ocupados con educación reducida (algo más del 40% no ha completado la educación primaria), muestra también un importante grupo de trabajadores (28%) que han logrado completar o superar la educación secundaria.

República Dominicana (8,3 años de educación), Costa Rica (8,7 años de educación) y Panamá (9,4 años de educación), muestran los mayores niveles educativos en su población

Cuadro 7

Región centroamericana: Tasas de ocupación por sexo y país, 2003 (Ocupados como porcentaje de la población en edad de trabajar)								
Indicadores	Costa Rica (Julio)	El Salvador (Ene-dic)	Guatemala (Ene-abr)	Honduras (Marzo)	Nicaragua (Noviembre)	Panamá (Agosto)	Rep. Dominicana (Octubre)	Total Regional
Hombres	83,0	86,2	81,7	88,1	88,8	88,7	85,0	70,2
Grupo de edad								
De 12 a 14 años	6,9	18,1	45,1	19,5	24,3	7,7	7,9	22,9
De 15 a 19 años	30,8	41,5	69,9	54,8	49,3	33,1	29,1	48,5
De 20 a 24 años	76,1	71,9	87,7	78,4	69,2	67,9	70,2	76,6
De 25 a 29 años	90,8	84,7	94,4	88,3	83,5	84,7	83,7	87,7
De 30 a 49 años	83,7	86,5	86,2	88,1	88,2	81,1	89,9	81,2
De 50 a 59 años	85,5	81,7	90,6	85,4	83,4	82,3	85,0	85,4
De 60 y más años	39,3	49,0	70,5	59,8	52,6	45,6	49,7	53,1
Nivel educativo								
Sin educación	54,5	67,6	86,3	72,9	77,2	67,1	69,4	76,0
Primaria incompleta	56,8	78,4	84,3	67,1	67,7	62,5	39,0	68,5
Primaria completa	75,3	79,9	85,4	73,0	67,2	71,3	66,6	75,4
Media incompleta	66,5	82,9	65,9	49,1	54,8	55,1	61,3	61,8
Media completa	79,0	81,5	84,2	75,3	70,7	76,1	74,1	77,6
Superior	81,7	87,2	84,9	78,2	66,8	78,8	79,2	78,2
Relación con el jefe								
Jefe del hogar	84,9	81,9	93,5	84,7	85,0	82,1	83,7	86,1
No jefe	52,8	50,8	88,7	53,5	55,2	51,0	44,8	55,1
Zona de residencia								
Urbana	66,9	63,9	74,5	63,7	58,7	62,0	63,6	68,2
Rural	72,0	69,5	86,4	71,0	77,7	74,5	67,7	78,4
Mujeres	35,3	41,1	44,5	32,5	38,1	34,6	31,6	37,8
Grupo de edad								
De 12 a 14 años	2,2	7,4	28,1	7,0	9,0	2,1	1,0	11,3
De 15 a 19 años	14,2	19,4	39,1	20,0	20,2	13,4	10,2	22,4
De 20 a 24 años	40,0	43,1	46,9	35,7	39,3	33,3	36,6	41,2
De 25 a 29 años	48,9	52,9	50,8	42,1	49,0	45,9	44,4	46,0
De 30 a 49 años	51,2	61,9	53,3	47,2	56,6	53,3	48,6	53,2
De 50 a 59 años	35,1	45,6	52,5	40,0	48,5	40,5	33,0	42,5
De 60 y más años	9,9	18,9	28,7	21,0	22,5	11,9	13,6	18,8
Nivel educativo								
Sin educación	13,5	30,4	42,2	26,0	31,2	24,4	18,8	32,9
Primaria incompleta	18,7	41,6	42,6	27,3	34,6	21,0	22,1	31,8
Primaria completa	28,8	52,6	44,8	34,1	40,5	26,9	25,6	36,0
Media incompleta	30,9	52,0	41,1	29,2	33,6	25,8	29,4	34,9
Media completa	48,5	58,3	64,8	55,8	55,2	44,1	42,4	52,2
Superior	68,9	79,3	69,8	61,0	55,5	60,8	62,8	64,7
Relación con el jefe								
Jefe del hogar	51,4	54,5	59,7	50,8	58,6	47,9	44,9	52,1
No jefe	32,1	37,6	42,9	29,6	35,1	32,2	28,2	34,9
Zona de residencia								
Urbana	40,2	47,4	48,7	41,0	43,0	36,5	35,3	42,1
Rural	27,2	30,6	41,0	23,2	32,3	27,3	29,7	31,4

Fuente: Cálculos del autor con base en las encuestas de hogares de los países.

activa ocupada, aunque aún limitados. Los dos últimos países muestran la existencia de una educación primaria más generalizada, donde solo el 15% de los ocupados no la han completado. También disponen de contingentes importantes de trabajadores con un mayor grado educativo, ya que el 36% de los trabajadores en Costa Rica y el 40% en Panamá han completado o superado la educación secundaria. No parece casual, que los países con mayores niveles de productividad sean a su vez los que disponen de una fuerza laboral con mayor calificación formal⁸.

Una población ocupada todavía muy rural: Un poco menos de la mitad de la población de la región centroamericana reside aún en zonas rurales. Esto significa que el ámbito rural es aún el lugar de trabajo para un 44% de los ocupados de la región. Esto sugiere que las actividades vinculadas al agro mantienen un predominio importante en la región. No obstante, y como se verá posteriormente, el reducido tamaño territorial de la mayoría de estos países favorece el desarrollo de actividades no agrícolas y de pequeña escala en el área rural. En todo caso, Guatemala y Honduras, mantienen un predominio de la población ocupada de las zonas rurales, Nicaragua muestra una situación ligeramente más urbana, en tanto que Costa Rica, El Salvador, Panamá y República Dominicana, son los países más urbanizados con solo cerca de un tercio de su población ocupada en las zonas rurales (26% en República Dominicana).

5.2. LAS CARACTERÍSTICAS DE LOS PUESTOS DE TRABAJO

Pese a que se parte de encuesta a los hogares, las formas de inserción al mercado de trabajo ofrecen indicios sobre las características de la estructura productiva en general y sobre los tipos y condiciones de empleo de los puestos de trabajo generados en la región.

La agricultura se mantiene como la actividad principal: Vista la región en su conjunto, las actividades agrícolas son las dominantes al generar una cuarta parte del empleo total. La incidencia de la agricultura como generador de empleo difiere por países, llegando a representar cerca de un tercio del empleo total en Guatemala (35%), Honduras (33%) y Nicaragua (30%), cerca de un quinto del empleo total en El Salvador (19%) y Panamá (21%), en tanto que en Costa Rica y República Dominicana representa apenas el 15% de los ocupados. A pesar del protagonismo de la agricultura, este es menor que el peso de los ocupados en el ámbito rural sugiriendo la expansión de actividades no agrícolas en esas zonas.

En efecto, y como se desprende del cuadro 9, solo la mitad del empleo rural de la región se encuentra incorporado directamente a las actividades agrícolas, aunque se mantiene una amplia diversidad. El campo en Nicaragua y Honduras se encuentra menos diversificado, ya que por lo menos el 60% del empleo se ubica en la agricultura, mientras que Guatemala, solo mantiene la mitad de su empleo rural en esta actividad, incluso por debajo de Panamá, país que cuenta con una menor población rural pero una mayor dependencia de la agricultura

⁸ Lo contrario no es necesariamente cierto puesto que Guatemala, quién muestra el menor capital humano de su población ocupada, tiene una productividad por ocupado por encima de Honduras y Nicaragua, sugiriendo problemas adicionales en estos dos últimos países.

Cuadro 8

Región centroamericana: Perfil de los trabajadores ocupados por país, 2003 (Cifras relativas de los ocupados de 12 o más años)								
Indicadores	Costa Rica (Julio)	El Salvador (Ene-dic)	Guatemala (Ene-abr)	Honduras (Marzo)	Nicaragua (Noviembre)	Panamá (Agosto)	Rep. Dominicana (Octubre)	Total Regional
Total país								
Grupo de edad	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
De 12 a 14 años	0,7	2,2	0,9	3,4	3,6	0,8	0,9	2,3
De 15 a 19 años	7,3	8,5	14,2	13,1	11,5	6,0	5,7	10,1
De 20 a 24 años	14,5	14,6	16,7	15,5	15,4	11,3	13,2	14,9
De 25 a 29 años	12,8	14,4	13,4	12,8	12,3	13,0	13,6	13,3
De 30 a 49 años	48,3	42,5	33,7	37,1	40,6	49,1	47,2	41,0
De 50 a 59 años	11,1	10,6	8,7	10,4	10,0	12,7	11,9	10,4
De 60 y más años	5,2	7,6	6,4	7,6	6,6	7,2	7,6	6,9
Nivel educativo	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Sin educación	3,0	14,9	23,9	18,7	18,0	5,1	8,6	15,1
Primaria incompleta	12,0	28,6	32,0	29,8	26,2	10,2	34,3	27,1
Primaria completa	29,7	12,2	17,8	28,4	14,4	21,0	10,9	18,1
Media incompleta	18,3	18,7	14,5	11,1	15,5	23,2	14,9	16,4
Media completa	16,3	17,2	6,6	8,6	12,5	18,8	12,6	11,8
Superior	19,7	10,8	5,1	5,4	11,3	21,6	18,6	11,6
Relación con el jefe	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Jefe del hogar	48,9	48,5	41,1	48,1	39,8	48,6	54,3	46,0
No jefe	51,1	51,5	58,9	51,9	60,2	51,5	45,7	54,0
Sexo	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Hombres	65,2	58,2	62,6	65,7	61,3	65,4	66,8	63,5
Mujeres	34,8	41,8	37,4	34,3	38,7	34,6	33,2	36,5
Zona de residencia	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Urbana	62,0	60,7	39,6	60,4	66,2	64,1	73,6	60,4
Rural	38,0	39,3	60,4	39,6	33,8	35,9	26,4	39,6
Zona rural								
Grupo de edad	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
De 12 a 14 años	1,6	4,2	9,0	4,7	5,1	1,6	1,1	5,6
De 15 a 19 años	9,8	12,4	16,4	16,9	16,7	8,9	5,4	13,2
De 20 a 24 años	14,2	16,9	16,4	14,8	16,3	11,1	11,7	15,1
De 25 a 29 años	12,3	13,6	11,9	11,4	11,2	11,6	11,4	11,9
De 30 a 49 años	46,8	35,2	31,8	33,6	34,4	43,1	44,8	38,0
De 50 a 59 años	9,8	8,5	8,8	10,8	8,8	12,0	13,6	10,0
De 60 y más años	6,6	9,1	6,6	9,1	7,4	11,9	11,7	8,1
Nivel educativo	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Sin educación	5,5	25,7	31,4	25,2	31,9	12,2	18,4	25,3
Primaria incompleta	18,5	38,3	37,8	36,8	36,6	21,2	48,9	36,6
Primaria completa	40,6	12,0	17,3	27,6	13,8	33,4	10,1	19,9
Media incompleta	16,1	16,0	8,8	5,1	11,1	10,7	11,6	10,6
Media completa	6,5	6,4	3,4	2,3	5,2	10,2	5,9	4,9
Superior	9,5	1,6	1,3	0,7	2,2	6,2	5,4	2,7
Relación con el jefe	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Jefe del hogar	52,3	46,9	41,2	47,7	40,3	51,2	59,6	46,2
No jefe	47,7	53,1	58,8	52,3	59,7	48,8	40,4	53,8
Sexo	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Hombres	73,2	67,8	66,6	76,9	71,7	75,3	78,6	71,0
Mujeres	26,8	32,1	33,4	23,1	28,3	24,7	21,4	29,0

Fuente: Cálculos del autor con base en los encuestas de hogares de los países.

(54%). El Salvador (42% del empleo rural en la agricultura), República Dominicana (40%) y sobre todo Costa Rica (34%) son los que muestran una amplia presencia de empleo no agrícola en sus zonas rurales. Su menor tamaño relativo y el desarrollo de actividades turísticas de base rural, son elementos que ayudan a explicar esta situación, que de paso tiene importantes repercusiones en las condiciones de vida de la población.

Las actividades comerciales son la segunda fuente generadora de empleos en la región con un aporte medio del 23% del empleo total y la principal fuente en los países donde la agricultura no domina, con la excepción de Panamá. Ello significa que cerca de la mitad del empleo de la región se concentra en esas dos actividades. Su peso en los distintos países es muy similar fluctuando entre cerca del 20% (Guatemala, Panamá y Nicaragua) y un máximo del 28% (El Salvador). Resulta la principal actividad generadora de empleo para la mayoría de las zonas urbanas de los países de la región y la segunda generadora de empleo en el ámbito rural. La extensión de las actividades comerciales sugiere la presencia, también extendida, de actividades en pequeña escala no agrícolas⁹. El cuadro 10 desagrega las actividades comerciales según la versión tres de la clasificación internacional de actividades, separando las actividades vinculadas con el turismo (restaurantes y hoteles) y agregándole la parte relativa a la reparación de vehículos. Con este reacomodo de ramas, la actividad comercial se mantiene como la segunda actividad generadora de empleo. Su composición interna muestra que el 80% del empleo se concentra en el comercio al por menor corroborando la concentración en actividades en pequeña escala. Solo en Costa Rica, Panamá y República Dominicana, el comercio al por mayor y las actividades vinculadas con los vehículos automotores adquieren un mayor peso relativo.

Volviendo al cuadro 9, los servicios sociales, personales y comunitarios son el tercer generador de empleo con un 20% del empleo total para la región en su conjunto¹⁰. No obstante, presenta una mayor variabilidad entre países. En Panamá se constituye en el principal generador de empleo con un 27% del empleo total y un 34% del empleo urbano, en tanto que aporta solo el 15% del empleo total en Honduras y el 17% en Guatemala. Este es un sector muy heterogéneo ya que incorpora las actividades estatales (administración pública y la prestación de servicios sociales) junto con actividades en pequeña escala y reducida productividad (servicio doméstico). En todo caso, estos tres sectores: agricultura, comercio y servicios, dan cuenta del 70% del empleo regional.

Como los servicios personales incorpora actividades muy disímiles, en el cuadro 10 se separan las actividades estatales y sociales, del resto de los servicios personales. El peso del empleo en estas actividades refleja el tamaño del gobierno central y la cobertura de los servicios sociales. Para la región en su conjunto, estas actividades absorben el 10% del empleo nacional y representan cerca del 15% del empleo en Panamá y Costa Rica y solo cerca del 8% del empleo total en Honduras y Guatemala. Estos últimos países muestran un

⁹ Los países no utilizan la misma clasificación de actividades industriales (CIIU) en todo el período bajo análisis por lo que se homologares a la versión 2 del CIIU, aunque para el año 2003 la totalidad de los países ya incorporaron la versión 3. En esta última versión, las actividades comerciales incorporan las actividades de reparación (servicios versión 2), por lo que su peso aumenta.

¹⁰ Cabe señalar que la posición de cada sector depende de la desagregación realizada. Aquí se sigue la clasificación CIIU a un dígito de la revisión 2 en el cuadro 9, mientras que en el cuadro 10 se presenta una mayor apertura de las ramas para destacar la diversificación productiva.

Cuadro 9

Región centroamericana: Estructura de la población ocupada según rama de actividad por país, 2003 (Cifras relativas de los ocupados de 12 ó más años)								
Indicadores	Costa Rica (Julio)	El Salvador (Ene-dic.)	Guatemala (Ene-abr.)	Honduras (Marzo)	Nicaragua (Noviembre)	Panamá (Agosto)	Rep. Dominic. (Octubre)	Total Regional
Total país	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Agricultura	15,3	18,9	35,3	33,5	30,2	21,4	14,8	25,6
Minas	0,1	0,1	0,1	0,3	0,2	0,1	0,2	0,2
Industria	14,0	17,6	17,0	16,6	13,3	9,2	14,7	15,4
Electricidad y agua	1,3	0,2	0,3	0,1	0,7	0,8	0,9	0,6
Construcción	6,7	6,5	5,6	5,9	3,8	7,0	7,1	6,0
Comercio	24,4	28,3	20,3	23,2	22,5	21,4	25,2	23,4
Transporte	6,7	4,6	2,2	3,1	3,9	7,5	7,7	4,6
Finanzas	6,2	3,5	2,4	2,5	2,5	5,6	4,5	3,7
Servicios	23,8	20,1	18,6	14,8	22,8	27,1	24,9	20,6
Rama ignorada	0,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Zona urbana	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Agricultura	3,6	5,7	10,5	7,0	7,0	3,0	5,8	6,5
Minas	0,1	0,1	0,1	0,2	0,3	0,1	0,1	0,1
Industria	15,9	20,2	22,7	21,1	18,1	9,7	16,3	18,4
Electricidad y agua	1,6	0,3	0,3	0,2	0,9	0,9	0,9	0,7
Construcción	6,7	6,5	6,8	7,1	4,9	8,3	7,3	6,8
Comercio	27,1	33,5	28,5	32,7	30,0	29,0	29,0	29,0
Transporte	6,4	5,6	3,0	4,8	5,6	9,9	8,0	6,0
Finanzas	10,7	4,4	4,3	4,5	3,6	8,1	5,8	5,5
Servicios	27,6	23,8	23,9	22,5	29,7	33,6	27,9	26,4
Rama ignorada	0,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1
Zona rural	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Agricultura	94,4	42,3	51,4	80,4	82,7	54,2	39,7	50,3
Minas	0,2	0,1	0,2	0,4	0,2	0,1	0,5	0,2
Industria	10,9	13,7	13,2	12,1	6,7	6,4	10,2	11,6
Electricidad y agua	1,1	0,1	0,3	0,1	0,4	0,6	0,6	0,4
Construcción	6,7	6,5	4,9	4,7	2,4	4,6	6,5	5,1
Comercio	19,9	19,3	15,0	15,6	12,0	12,2	17,4	15,5
Transporte	4,7	2,6	1,6	1,3	1,5	3,2	7,1	2,8
Finanzas	4,1	1,6	1,1	0,5	1,0	1,1	1,3	1,4
Servicios	17,5	13,4	12,2	6,9	13,2	15,6	16,7	12,8
Rama ignorada	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Fuente: Cálculos del autor con base en las encuestas de hogares de los países.

menor empleo tanto en la administración pública como en los servicios de educación y salud. Los servicios a las personas aportan cerca del 8% del empleo total sin mayores diferencias entre los países, mientras que las actividades turísticas adquieren cierto peso en República Dominicana y Costa Rica, donde aportan un poco más del 8% del empleo nacional contra una media regional del 5%.

Con un aporte menor, el sector manufacturero es el cuarto generador de empleo con un 15% del empleo total para la región en su conjunto (ver cuadro 9). Con excepción de Panamá, que muestra el sector industrial más limitado con solo un 9% del empleo, existe una limitada variabilidad entre el resto de los países. El Salvador es el que presenta un sector más amplio relativamente con un 19% del empleo, seguido de Guatemala y Honduras (18%), República Dominicana (15%), Costa Rica (14%) y Nicaragua (13%). Este sector manufacturero, es además un sector sustentado en las actividades de maquila, principalmente textil, y por lo tanto con

un panorama futuro incierto, fuera de la limitada calidad del empleo generado. Como se muestra en el cuadro 10, la industria tradicional (alimentos, textiles y muebles) representan el 70% del empleo industrial, incluido el sector minero que resulta marginal. Solo en el caso de Costa Rica, las industrias menos tradicionales adquieren cierta presencia aportando el 43% del empleo industrial.

El otro sector productor de bienes secundarios, la construcción aporta un 6% del empleo regional sin mayores diferencias entre los países, con excepción de Nicaragua, donde solo alcanza al 4%, mientras que Panamá y República Dominicana, con un 7% del empleo en el sector son los de mayor tamaño. Esto significa que la producción secundaria genera el 21% del empleo regional.

Los servicios vinculados con las transacciones, el comercio internacional y el apoyo a las empresas (electricidad, transportes y establecimientos financieros) tienen una escasa presencia en la región con el 9% del empleo total (cuadro 9). Este sin embargo aumenta en los países con mayor desarrollo relativo, de modo que representan en conjunto el 15% en Costa Rica, 14% en Panamá y 13% en República Dominicana, mientras que solo representan el 5% del empleo en Guatemala y Honduras. Estos resultados sugieren que Costa Rica tiene una estructura productiva más diversificada o balanceada, seguida de República Dominicana, Panamá y El Salvador, en tanto que Guatemala, Honduras y Nicaragua, tienen una mayor dependencia para la generación de empleo de pocas actividades claves y por ende enfrentan una mayor vulnerabilidad (véase cuadro 10).

Desarrollo insuficiente del trabajo asalariado: La extensión del empleo asalariado es indicativa de la formalización de las relaciones laborales y del posible peso de actividades productivas en mayor escala. La región muestra que solo cerca de la mitad (53%) de los ocupados se incorporó al mercado de trabajo en el año 2003 bajo una relación salarial (cuadro 11). La presencia del trabajo asalariado es mayor en Costa Rica, con el 69% de sus ocupados, en Panamá (61% de los ocupados), en El Salvador (59%) y República Dominicana (55%), en parte explicado por una mayor presencia del empleo público. Guatemala, Honduras y Nicaragua muestran una menor extensión del trabajo asalariado y en todos los casos, este tipo de inserción es más frecuente en las zonas urbanas. Para la región en su conjunto el 62% de los ocupados de las zonas urbanas se insertan bajo una relación salarial, mientras que en el ámbito rural este guarismo es del 42%, mostrando que en estas zonas dominan las relaciones más tradicionales de inserción.

Un 37% de los trabajadores se incorporan al mercado de trabajo en forma independiente, ya sea por cuenta propia y contratando trabajadores asalariados (patronos). Estos últimos representan apenas al 5% de los ocupados totales, sugiriendo que dentro de la producción en pequeña escala, la microempresa puede no estar muy extendida. La excepción podría ser el caso de Costa Rica, donde el peso de los patronos casi duplica la media regional. Esto significa que la forma típica de trabajo independiente es bajo la forma del trabajo por cuenta propia. En efecto, el 32% de los ocupados de la región (87% de los trabajadores independientes) se inserta de esa forma, sugiriendo entonces que la producción tradicional e informal se lleva a cabo predominantemente de esa forma.

El trabajo independiente en general y el autoempleo en particular adquiere mayor peso en Guatemala (36%), Honduras (40%) y Nicaragua (39%), países donde el trabajo familiar no

Cuadro 10

Región centroamericana: Estructura de la población ocupada según rama ampliada por país, 2003 (Cifras relativas de los ocupados de 12 o más años)								
Indicadores	Costa Rica (Julio)	El Salvador (Ene-dic)	Guatemala (Ene-abr)	Honduras (Marzo)	Nicaragua (Noviembre)	Panamá (Agosto)	Rep. Dominic. (Octubre)	Total Regional
Ocupados totales	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
AGRICULTURA Y PESCA	14,8	16,0	26,3	33,3	30,1	21,2	13,8	25,2
Cultivos	8,8	16,4	26,1	28,3	21,3	16,3	8,2	21,3
Cria de animales	2,8	1,4	0,0	3,8	4,2	3,4	1,4	1,9
Producción mader, caza y silvicultura	2,8	0,1	0,0	0,8	3,7	0,6	3,7	1,8
Pesca	0,6	1,1	0,1	0,8	0,9	1,0	0,3	0,8
INDUSTRIAS MANUFACTURERAS	14,2	17,3	17,1	17,9	18,6	9,3	14,9	15,7
Alimentos y bebidas	3,9	6,2	4,9	8,8	4,5	2,8	3,3	4,8
Textiles y prendas de vestir	2,9	6,8	6,4	6,4	3,4	1,8	6,0	5,2
Fabricación de muebles	1,1	1,2	1,0	1,2	1,4	1,0	2,0	1,3
Otras industrias manufactureras	6,2	4,6	4,8	4,3	4,0	3,0	4,4	4,8
Mines y canteras	0,1	0,1	0,1	0,3	0,2	0,1	0,2	0,2
CONSTRUCCIÓN	8,7	8,5	5,8	5,9	3,8	7,0	7,1	6,1
COMERCIO	19,8	24,4	18,0	18,2	20,3	17,1	20,7	20,3
Venta y reparación de vehículos	3,5	2,3	2,0	2,2	1,8	3,7	4,0	2,7
Comercio al por mayor	3,4	0,4	0,8	0,9	1,4	3,0	0,0	0,2
Comercio al por menor	12,8	21,5	17,3	15,1	17,0	10,3	15,7	18,4
SERVICIOS TURÍSTICOS	6,4	5,7	3,1	4,4	4,8	6,0	8,4	5,6
Hotels y restaurantes	5,5	4,4	2,4	3,5	3,2	4,6	5,5	3,9
Transportes	1,3	0,5	0,1	0,4	0,7	0,8	0,7	0,6
Actividades de esparcimiento	1,6	0,8	0,6	0,5	0,9	1,3	2,2	1,1
SERVICIOS BÁSICOS	5,8	4,3	2,4	3,4	3,9	7,4	7,9	4,8
Electricidad, gas y agua	1,4	0,2	0,3	0,4	0,7	0,8	0,9	0,6
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	4,5	4,0	2,1	3,0	3,2	6,6	7,0	4,0
SERVICIOS A EMPRESAS	8,5	4,4	2,4	2,8	2,7	5,7	5,5	4,1
Intermediación financiera	2,2	1,1	0,8	1,0	0,8	1,9	2,1	1,3
Actividades empresariales e inmobiliarias	6,3	3,3	1,6	1,8	1,9	3,8	3,4	2,8
SERVICIOS SOCIALES Y ESTATALES	13,9	10,6	7,8	7,7	10,5	16,0	12,4	10,4
Administración pública	4,8	4,2	2,4	2,4	3,3	6,5	4,5	3,8
Servicios de enseñanza	6,1	3,4	3,6	3,4	4,5	6,0	4,7	4,2
Servicios de salud y sociales	3,0	3,0	1,8	1,9	2,7	3,5	3,2	2,6
OTROS SERVICIOS PERSONALES	6,1	6,3	6,9	6,4	10,5	10,0	9,4	8,1
Otras actividades de servicios	3,3	3,7	2,8	2,9	4,0	4,4	4,8	3,8
Hogares con servicio doméstico	4,8	4,7	3,8	3,5	6,5	5,6	4,6	4,6

Fuente: Cálculos del autor con base en las encuestas de hogares de los países.

remunerado mantiene aún un peso importante, así como las actividades agrícolas. Por ello, el trabajo independiente y el familiar adquieren más protagonismos en las zonas rurales de todos los países. En ello se diferencia República Dominicana, país que muestra el más alto porcentaje de trabajadores independientes (44%), pero una marginal presencia de trabajadores familiares (2%). Ello sugiere una fuerte creación de autoempleo en este país producto de la crisis económica sufrida.

Limitado aporte de la empresa privada en la creación de empleo: Una forma de ver la categoría ocupacional es poniendo la atención en el tipo de empleador como se hace en el cuadro 11, ya que la calidad del empleo se asocia con este. Los empleadores pueden ser el Estado, la empresa privada (patronos más sus empleados), los hogares o las mismas personas (cuenta propia más familiar no remunerado). Menos de un décimo del empleo de

la región lo genera el sector público y este es un empleo generalmente de mejor calidad ya que se asocia con una mayor estabilidad laboral (servicio civil), cumplimiento de los derechos laborales, acceso a la seguridad social y, generalmente, mayores salarios medios. El empleo público también refleja la extensión de los servicios sociales y alcanza al 16% del empleo en Panamá, al 14% en Costa Rica y al 12% en República Dominicana, mientras que en Guatemala y Honduras se ubica en torno al 5%. El Salvador y Nicaragua se situarían en una posición intermedia con un empleo estatal del orden del 8% del empleo de cada país. En las zonas urbanas, el empleo público alcanza al 12% del empleo regional, en tanto que en el ámbito rural solo aporta un 4% del empleo regional, mostrando el desbalance de servicios en contra de los residentes rurales. Las empresas privadas, son la segunda fuente generadora

Cuadro 11

Región centroamericana: Estructura de la población ocupada según tipo de inserción por país. 2003 (Cifras relativas de los ocupados de 12 o más años)								
Indicadores	Costa Rica (Julio)	El Salvador (Ene-dic.)	Guatemala (Ene-abr.)	Honduras (Marzo)	Nicaragua (Noviembre)	Panamá (Agosto)	Rep. Dominicana (Octubre)	Total Regional
Total país								
Control medios de producción	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Trabajadores independientes	27,9	32,8	36,7	40,1	39,6	33,6	43,7	36,8
Cuenta Propia	19,3	28,2	30,8	37,0	36,1	30,7	46,2	32,2
Patrón	8,6	4,7	5,2	3,1	4,4	2,9	3,5	4,6
Trabajadores Asociados	68,5	58,7	45,7	48,3	47,8	61,4	54,8	53,1
Familiar no remunerado	2,6	8,5	18,5	10,5	12,8	5,0	1,7	10,9
Tipo de empleador	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Sector público	12,9	8,2	4,9	5,8	8,2	18,2	12,1	8,8
Empresa privada	59,6	59,5	42,8	43,5	34,2	42,6	41,4	44,8
Hogares	4,6	4,7	3,3	3,1	5,6	5,6	4,8	4,2
Autoempleo	21,9	36,6	49,2	47,6	48,0	35,7	41,8	42,2
Zona urbana								
Control medios de producción	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Trabajadores independientes	27,0	31,2	31,5	34,8	37,7	35,6	38,1	33,2
Cuenta Propia	18,4	25,8	25,3	30,6	32,7	22,3	34,6	28,0
Patrón	8,6	5,6	6,2	4,3	5,0	3,2	3,6	5,1
Trabajadores Asociados	71,5	62,8	58,4	56,3	55,3	73,3	59,4	61,7
Familiar no remunerado	1,6	8,0	10,1	8,9	7,1	1,2	1,8	5,1
Tipo de empleador	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Sector público	17,1	11,0	7,8	9,8	11,4	20,6	13,8	12,3
Empresa privada	58,8	53,0	53,5	48,4	42,8	48,3	46,9	50,1
Hogares	4,1	4,1	3,8	4,6	5,8	6,6	4,2	4,8
Autoempleo	20,0	31,8	35,3	37,4	39,8	23,6	36,0	33,2
Zona rural								
Control medios de producción	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Trabajadores independientes	20,4	35,6	38,5	45,5	42,1	48,0	59,0	41,6
Cuenta Propia	20,8	32,2	34,0	43,7	38,6	45,7	55,9	37,8
Patrón	8,6	3,8	4,5	1,8	3,8	2,3	3,1	3,9
Trabajadores Asociados	68,2	61,5	37,3	40,3	38,9	40,2	38,5	42,1
Familiar no remunerado	4,4	12,8	24,2	14,2	21,0	11,8	2,4	16,4
Tipo de empleador	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Sector público	8,7	3,2	3,1	2,0	3,8	8,4	7,2	4,2
Empresa privada	80,9	48,9	36,5	38,8	31,8	30,3	28,9	37,9
Hogares	8,3	5,8	3,2	1,5	5,0	3,7	5,8	3,9
Autoempleo	25,2	45,1	56,2	57,9	59,5	57,5	58,3	54,0

Fuente: Cálculos del autor con base en las encuestas de hogares de los países.

de trabajos de calidad, pues en ellas se debe aplicar y se supervisa el cumplimiento de la legislación laboral. Son empleos asociados con una mayor productividad, pues se acompañan de mayor capital físico, y en esa medida las remuneraciones son mayores y el trabajo es predominantemente asalariado. Es claro que la calidad del empleo se asocia con el tamaño de la empresa privada, como se verá más adelante, pero aún considerando la totalidad del empleo generado por estas empresas, incluyendo las microempresas, sobresale el hecho de que solo aportan algo menos de la mitad del empleo total de la región (45%). Si se le agrega el empleo público, se tiene que solo algo más de la mitad del empleo (53%) se asocia directamente con empleo potencialmente de calidad mostrando que la insuficiencia de empleos de calidad es un problema clave de la región y que su solución pasa por un mayor papel de las empresas privadas, de mayor tamaño, en la generación de empleo.

El aporte de las empresas privadas en la creación de empleo es mayor en Costa Rica (60%) y El Salvador (50%), en tanto que solo alcanza al 38% del empleo total en Nicaragua. En el resto de los países se mantiene en torno al 42% del empleo total. Este aporte también es mayor en el ámbito urbano, donde la mitad del empleo se asocia con las empresas privadas, mientras que en las zonas rurales, predominan las relaciones más tradicionales y las empresas son responsables de solo el 40% del empleo zonal. Aquí se destaca el caso de Costa Rica, país que no muestra diferencias zonales, de modo que las empresas privadas generan el 61% del empleo rural.

Los hogares son responsables de un 4% del empleo regional, sin mayores variantes entre los países ni entre zonas. Este se constituye mayoritariamente en un empleo de tipo tradicional (servicio doméstico) y de baja calidad, con escaso acceso a la seguridad social, limitadas remuneraciones e incluso una legislación laboral que tiende a discriminarlas negativamente: se aceptan jornadas más extensas, no se establecen salarios mínimos específicos, etc.

El empleo restante en la región se ha denominado autoempleo y corresponde a los trabajadores por cuenta propia y los familiares no remunerados. Aunque es un grupo heterogéneo, donde conviven actividades agrícolas tradicionales (campesinado), actividades informales no agrícolas y el ejercicio liberal de tareas técnico profesionales, es de esperar que la mayor parte corresponda a empleos de mala calidad, sin cobertura de la seguridad social, sin protección de la legislación laboral y sea un reflejo de la incapacidad de las economías de crear la cantidad suficiente de empleos de calidad. Para la región en su conjunto, el 42% del empleo cae en esta categoría y su peso es similar al de la empresa privada. Este tipo de empleo está más vinculado con las zonas rurales y la agricultura, donde representan 54% del empleo rural de la región, mientras que en el ámbito urbano alcanzan al 33% como media. Globalmente el autoempleo representa casi la mitad del empleo nacional en Guatemala, Honduras y Nicaragua, un 42% en República Dominicana, cerca de un tercio del empleo nacional en El Salvador y Panamá y solo un 22% en Costa Rica.

Una jornada laboral polarizada: Las jornadas semanales de trabajo muestran una estructura polarizada evidenciando problemas de subempleo y de sobre empleo (cuadro 12). Aunque la jornada media ronda las 43 horas semanales, un 29% de los trabajadores laboran menos de 40 horas a la semana, porcentaje que sube al 34% en Honduras y al 31% en Guatemala. Ello sugiere la existencia de un problema de subempleo visible u horario bastante

generalizado y, en todo caso, una inadecuada utilización del capital humano disponible¹¹. Costa Rica presenta por el contrario la menor incidencia de jornada parcial con un 23% de sus ocupados en esa situación, mientras que en el resto de los países se ubica en torno al 27%. En las zonas rurales, la presencia de las jornadas semanales de menos de 40 horas son más frecuentes (34% de los ocupados), lo cual se asocia con las actividades agrícolas.

Simultáneamente, un 32% de los trabajadores laboran jornadas superiores a la jornada oficial máxima que es de 48 horas semanales, porcentaje que llega a representar al 38% de los ocupados en el caso guatemalteco y al 37% de los costarricenses. Estos resultados sugieren que los reducidos ingresos laborales, asociados con las bajas productividades, o los mismos requerimientos por aumentar la competitividad de las empresas, obligan a un contingente importante de la población trabajadora de la región a laborar jornadas extenuantes. De ser este el caso, un mejoramiento de las condiciones de trabajo, o una ampliación del trabajo decente, pasa por un mejoramiento de la productividad general de los establecimientos como condición necesaria aunque no suficiente. En Panamá, el predominio de la jornada completa hace que la sobre jornada y la jornada parcial tengan poca incidencia, fenómeno que no se reproduce en Guatemala, donde ambos tipos de jornadas afectan a significativas porciones de sus ocupados para representar la jornada más polarizada de la región.

El empleo se concentra en establecimientos de pequeña escala: El predominio del autoempleo sugiere una estructura productiva en que dominan los establecimientos en pequeña escala. En efecto, como se observa en el cuadro 12, el 62% del empleo de la región se ubica en establecimientos (agrícolas, no agrícolas, públicos o privados) de menos de seis trabajadores¹². Esta concentración llega hasta el 69% en el caso de Guatemala, Honduras y Nicaragua. En el resto de los países, los micronegocios adquieren menor peso relativo, aunque importante aún y cercano al 50%. Las pequeñas empresas, tienen un aporte menor, 12% como media regional, y su comparabilidad es menor. No obstante, esto significa que en la región tres de cada cuatro empleos se localiza en las micro y pequeñas empresas (MYPES)¹³.

Esto corrobora una estructura productiva en que predominan los negocios en pequeña escala como empleadores de mano de obra. Como en estos guarismos hay establecimientos agrícolas, hogares con servicio doméstico e incluso instituciones públicas, conviene precisar la información para obtener una mejor idea de la producción en pequeña escala. Si se mezcla la información analizada previamente: rama de actividad, tipo de empleador, tamaño del establecimiento, es posible aproximar una estratificación del empleo por segmentos de mercado. Primero se presenta una segmentación general que pone el énfasis en el tamaño, la rama y tipo de empleador, lo que es posible de comparar en el tiempo y luego se muestra

¹¹ Para aproximar el subempleo visible se requiere conocer las razones de esta jornada y si las personas la realizan de manera no voluntaria. Esta información no se logró armonizar por lo que se opta por esta aproximación más burda.

¹² Solo Panamá y República Dominicana excluyen los establecimientos de cinco trabajadores.

¹³ No fue posible para todos los países separar la mediana empresa de modo que no se pueden aproximar el empleo generado por las pequeñas y medianas empresas (PYMES). El servicio doméstico se incluye en los micronegocios.

Cuadro 12

Región centroamericana: Estructura de la población ocupada según jornada, tamaño y zona por país. 2003 (Cifras relativas de los ocupados de 12 ó más años)								
Indicadores	Costa Rica (Julio)	El Salvador (Ene-dic)	Guatemala (Ene-abr)	Honduras (Marzo)	Nicaragua (Noviembre)	Panamá (Agosto)	Rep. Dominic. (Octubre)	Total Regional
Total país								
Jornada de trabajo semanal	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Parcial (menos 40 horas)	23,2	27,2	31,5	34,3	25,2	23,2	23,8	28,7
Completa (de 40 a 48 horas)	40,2	42,3	35,4	37,1	42,4	53,3	44,0	39,6
Sobrejornada (49 o más horas)	36,7	30,5	33,2	28,6	31,4	23,4	27,3	31,6
Tamaño del establecimiento ¹	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Micronegocio	49,1	54,8	49,5	55,9	69,0	52,7	53,7	51,6
Pequeña empresa	14,8	9,5	14,5	9,0	16,2	6,8	10,0	12,3
Mediana y gran empresa	36,3	35,7	18,5	35,1	14,8	39,9	36,3	26,0
Zona urbana								
Jornada de trabajo semanal	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Parcial (menos 40 horas)	20,9	21,8	25,4	27,8	21,7	19,0	25,2	24,4
Completa (de 40 a 48 horas)	43,2	48,7	31,6	37,9	43,8	60,7	46,5	42,9
Sobrejornada (49 o más horas)	36,3	32,9	43,0	34,3	34,4	20,4	27,3	32,7
Tamaño del establecimiento ¹	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Micronegocio	43,0	48,9	38,4	58,4	62,0	45,6	47,7	51,4
Pequeña empresa	15,5	8,3	19,2	11,5	20,4	9,7	11,0	13,9
Mediana y gran empresa	41,5	42,8	42,4	30,1	17,6	44,6	41,3	34,7
Zona rural								
Jornada de trabajo semanal	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Parcial (menos 40 horas)	27,4	37,3	33,5	41,3	32,5	39,2	25,4	34,2
Completa (de 40 a 48 horas)	35,2	36,4	29,9	36,4	40,3	49,2	44,6	36,2
Sobrejornada (49 o más horas)	37,4	26,3	37,0	22,4	27,2	11,6	27,1	30,6
Tamaño del establecimiento ¹	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Micronegocio	59,0	68,2	75,0	81,5	75,6	74,6	70,7	75,0
Pequeña empresa	13,2	10,0	11,1	9,4	15,2	9,8	7,0	10,2
Mediana y gran empresa	27,9	21,8	13,9	9,1	9,1	15,6	22,3	14,7

1/3 micronegocio incluye establecimientos de 1 a 5 trabajadores, excepto Panamá y República Dominicana (de 1 a 4). La pequeña empresa comprende de 6 a 20 trabajadores para Costa Rica, Honduras y El Salvador; de 3 a 15 ocupados para Panamá y República Dominicana y de 6 a 30 empleados para Nicaragua y Guatemala.
Fuente: Cálculos del autor con base en las encuestas de hogares de los países.

una mayor depuración de los estratos buscando destacar la heterogeneidad interna de los estratos de baja productividad.

5.3. LOS ESTRATOS PRODUCTIVOS

Los estratos productivos buscan identificar y separar en un primer momento, la producción en pequeña escala, entendida como aquella que emplea como máximo a cinco personas incluyendo al propietario. Esta producción se desagrega por tipo de establecimiento según la contratación de mano de obra asalariada (microempresa) o solo uso de trabajo familiar (autoempleo). También se separan según la actividad desarrollada en actividades agrícolas y no agrícolas, ya que en las agrícolas se asocian con actividades productivas tradicionales en tanto que las no agrícolas se vinculan con las actividades informales. También en las actividades agrícolas, su rentabilidad y por ende las posibilidades de generar excedentes, está muy afectada por factores fuera del control del productor como el clima y, en menor medida, las plagas o semillas inadecuadas. Pese a que no toda actividad en pequeña escala es tradicional o informal y en esa medida de baja productividad,

es de esperar que la mayoría si lo sea y de ahí la importancia de identificar estos estratos productivos. El cuadro 13 presenta la estructura del empleo por estrato y zona de residencia en cada país y la región en su conjunto.

Una agricultura predominantemente tradicional: Si bien el peso de la agricultura en pequeña escala (tradicional) depende de la importancia global del empleo agrícola, también refleja el grado de desarrollo de la producción agrícola. Para la región en su conjunto, la agricultura tradicional aporta cerca de un quinto del empleo total (21%) y su peso relativo oscila entre el 10% del empleo nacional (Costa Rica) hasta casi el 30% (Guatemala y Honduras). En Nicaragua, la agricultura en pequeña escala genera el 25% del empleo nacional y en el resto de los países se sitúa por debajo de la media regional. Como las zonas rurales cuentan con una escasa diversificación productiva, la agricultura tradicional es la principal fuente de empleo o medio de subsistencia. Para la región en su conjunto, el 42% del empleo rural se ubica en este tipo de establecimiento y su peso relativo varía entre el 23% (Costa Rica) y el 54% (Honduras y Nicaragua).

Como el peso de la agricultura tradicional en la generación de empleo refleja el grado de desarrollo de la agricultura, se obtiene que la agricultura en pequeña escala o tradicional aporta el 83% del empleo generado en el sector agrícola mostrando que la región cuenta con un sector agrícola muy vulnerable. Aún en Costa Rica, la producción agrícola en pequeña escala aporta dos de cada tres trabajadores del agro, en El Salvador la relación es de tres de cada cuatro y para el resto de los países, por encima del 80% del empleo agrícola se concentra en pequeñas unidades productivas. Sobresale los casos de Panamá y República Dominicana, países con un limitado peso del empleo agrícola (21% y 14% del empleo nacional respectivamente) pero con una actividad agrícola claramente tradicional (85% y 89% del empleo agrícola respectivamente). También esta producción genera poco empleo asalariado ya que para la región en su conjunto, la microempresa agrícola aporta el 24% del empleo dentro de la agricultura tradicional. Este empleo es más abundante relativamente en Costa Rica (54% de la agricultura tradicional), en tanto que representa solo el 11% en la República Dominicana.

Actividades no agrícolas en pequeña escala dominadas por el autoempleo: Las actividades en pequeña escala de carácter no agrícola, incluyendo el servicio doméstico, no solo son las principales generadoras de empleo, sino que dentro de ellas sobresale el autoempleo como mecanismo de creación de empleo. En efecto, el 42% del empleo regional es aportado por la producción no agrícola en pequeña escala y, posiblemente, baja productividad e informalidad. El aporte de estos micronegocios muestra menores divergencias entre los países ya que representa el 35% del empleo de Panamá, el 38% en Costa Rica y llega al 45% en Nicaragua. Como era de esperar, llegan a aportar casi la mitad del empleo urbano, aunque cabe destacar que se constituyen en la segunda fuente de empleo en las zonas rurales de la región, generando uno de cada tres empleos rurales.

Donde surgen mayores divergencias es en cuanto a su composición interna, aunque en todos los países domina el autoempleo como fuente de trabajo. Casi dos de cada tres empleos en actividades no agrícolas de pequeña escala (63%) se concentra en el autoempleo. Este último aporta el 46% del empleo del estrato en Costa Rica y llega hasta

Cuadro 13

Región centroamericana: Estructura de la población ocupada según estrato productivo y zona por país, 2003 (Cifras relativas de los ocupados de 12 o más años)								
Indicadores	Costa Rica (julio)	El Salvador (ene-dic)	Guatemala (ene-abr)	Honduras (marzo)	Nicaragua (noviembre)	Panamá (agosto)	Rep. Dominic. (octubre)	Total Regional
Total país	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Actividades Agrícolas	18,1	18,9	38,3	33,8	30,1	21,3	14,8	28,8
Agricultura comercial	8,4	4,3	8,4	3,9	5,1	3,2	1,8	4,5
Mediana y gran empresa	3,8	2,5	9,5	2,5	1,8	2,1	0,8	2,4
Pequeña Empresa Agrícola	1,6	1,8	2,8	1,8	3,3	1,1	0,7	2,0
Agricultura Tradicional	9,8	14,6	28,8	29,6	25,1	18,2	12,9	21,1
Microempresa agrícola	8,2	4,8	8,0	9,2	8,9	3,5	1,4	8,1
Autoempleo Agrícola	4,5	8,7	22,8	20,3	19,8	14,7	11,5	18,9
Actividades no Agrícolas	83,2	81,1	61,7	66,5	69,8	78,7	85,5	74,3
Actividades mayor productividad	44,9	38,8	22,8	26,2	24,5	43,8	42,4	32,3
Sector público	13,9	8,2	4,9	5,8	8,2	18,2	12,1	8,8
Mediana y gran empresa	20,5	21,5	8,7	14,6	7,3	20,3	21,8	15,8
Pequeña Empresa no Agrícola	10,8	6,8	8,0	8,7	8,8	7,1	8,7	7,8
Actividades de baja productividad	38,2	44,8	42,2	40,4	45,3	35,0	43,1	42,0
Microempresa no Agrícola	16,2	13,1	12,6	10,0	11,3	8,4	8,1	11,4
Autoempleo no Agrícola	17,8	28,8	29,4	27,9	28,1	21,0	30,4	28,3
Servicio Doméstico	4,8	4,7	3,3	3,1	5,6	5,8	4,8	4,2
Estrato ignorado	1,7	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,2
Zona urbana	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Actividades Agrícolas	3,5	5,5	10,5	7,0	6,8	3,0	5,8	8,4
Agricultura comercial	1,8	1,9	3,4	1,3	2,2	1,4	0,9	1,8
Mediana y gran empresa	1,3	1,8	1,6	0,9	0,8	1,0	0,4	1,0
Pequeña Empresa Agrícola	0,5	0,5	1,8	0,4	1,4	0,4	0,5	0,8
Agricultura Tradicional	1,7	3,7	7,0	5,7	4,7	1,6	4,7	4,8
Microempresa agrícola	0,8	1,7	2,2	1,9	1,5	0,8	0,8	1,4
Autoempleo Agrícola	0,7	2,0	4,8	3,8	3,1	1,1	4,1	3,2
Actividades no Agrícolas	94,8	94,4	89,5	93,0	93,0	97,0	94,4	89,4
Actividades mayor productividad	54,3	48,7	38,5	41,2	34,8	57,0	48,1	48,4
Sector público	17,1	11,0	7,6	8,6	11,4	20,5	13,8	12,3
Mediana y gran empresa	28,0	28,8	18,4	22,7	10,8	28,1	28,3	22,4
Pequeña Empresa no Agrícola	12,3	8,0	13,5	8,9	12,7	9,2	10,0	10,7
Actividades de baja productividad	40,3	48,7	50,0	51,8	58,1	38,1	45,3	48,0
Microempresa no Agrícola	17,0	14,8	18,0	13,8	15,5	10,1	8,1	13,5
Autoempleo no Agrícola	19,2	29,8	30,6	33,6	38,6	22,4	31,9	30,0
Servicio Doméstico	4,1	4,1	3,8	4,8	5,8	6,8	4,2	4,5
Estrato ignorado	1,8	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,2
Zona rural	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Actividades Agrícolas	34,1	42,2	51,4	60,4	62,8	54,1	38,1	50,2
Agricultura comercial	11,4	8,5	8,4	6,6	8,0	8,4	3,8	7,8
Mediana y gran empresa	8,0	4,4	4,8	3,7	2,6	3,9	2,3	4,3
Pequeña Empresa Agrícola	3,4	4,1	3,6	2,9	5,4	2,4	1,2	3,5
Agricultura Tradicional	22,7	33,7	43,0	53,8	54,8	47,7	34,3	42,4
Microempresa agrícola	12,1	10,8	8,5	18,7	11,0	8,7	3,8	10,0
Autoempleo Agrícola	10,5	23,2	34,5	37,1	42,8	38,1	32,1	32,4
Actividades no Agrícolas	64,4	57,8	48,6	39,6	37,3	45,9	60,9	49,7
Actividades mayor productividad	28,8	18,9	11,5	10,9	10,0	18,2	23,7	15,5
Sector público	8,7	3,2	3,1	2,0	3,8	8,4	7,2	4,2
Mediana y gran empresa	13,3	11,8	4,0	8,4	2,5	8,4	11,4	8,8
Pequeña Empresa no Agrícola	7,7	4,8	4,4	2,4	3,7	3,4	6,1	4,4
Actividades de baja productividad	34,8	37,8	37,0	28,7	27,4	27,7	37,1	34,2
Microempresa no Agrícola	14,9	10,1	10,2	8,5	5,5	5,5	5,3	8,7
Autoempleo no Agrícola	14,7	21,8	23,7	20,8	18,9	18,4	28,3	21,8
Servicio Doméstico	8,3	8,8	3,2	1,6	8,0	3,7	8,8	3,8
Estrato ignorado	1,5	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,1

Fuente: Cálculos del autor con base en las encuestas de hogares de los países.

el 71% en República Dominicana, probablemente sobredimensionado por la coyuntura económica. En Panamá el autoempleo alcanza al 60% del empleo no agrícola en pequeña escala en tanto que en el resto de los países se ubican en torno a la media regional. El peso del autoempleo no agrícola, dentro de la producción no agrícola en pequeña escala

tiende a ser mayor en el ámbito rural sugiriendo la existencia de actividades de subsistencia. Ello es más marcado en Honduras y Panamá, en tanto que el Costa Rica y El Salvador ocurre lo opuesto.

Empresas privadas de mayor tamaño con limitado aporte en el empleo: Se ha señalado que por tipo de empleador, las empresas privadas, agrícolas y no agrícolas, solo generan un 45% del empleo total. No obstante, en este grupo se está incorporando la microempresa que tiende a tener un componente importante de baja productividad. Si la atención se pone solo en las medianas y grandes empresas privadas, esto es, en aquellas que emplean por lo menos 20 trabajadores, se obtiene que solo el 18% del empleo de la región se debe directamente a este tipo de establecimiento, mostrando claramente la insuficiencia del sector productivo en la generación del empleo. En Costa Rica y El Salvador las medianas y grandes empresas llegan a aportar un 24% del empleo total, en Panamá y República Dominicana representan el 22% del empleo, en Guatemala y Honduras se ubican en torno al 15% y en Nicaragua generan solo el 9% del empleo nacional. Mientras que la importancia relativa de estas empresas aumenta en las zonas urbanas con un 23% de su empleo, en ningún país llegan a aportar ni un 30% del empleo urbano (29% en Panamá y 12% en Nicaragua), en tanto que su presencia se diluye en el ámbito rural donde solo generan el 11% del empleo rural (21% en Costa Rica y 5% en Nicaragua).

Si a las medianas y grandes empresas se le agregan las pequeñas, esto es, considerando los establecimientos que emplean de seis trabajadores en adelante, el aporte de la establecimientos privados empresariales sube al aún limitado 28% del empleo nacional, llegando a aportar un tercio del empleo urbano y solo un quinto del empleo rural, donde de paso se observa una mayor dispersión entre países. En todo caso al considerar la totalidad de las PYMES y grandes empresas se observan dos grupos: por una parte, Costa Rica, El Salvador, Panamá y República Dominicana donde las PYMES y grandes empresas aportan cerca de un tercio del empleo nacional y, por otro lado, Guatemala, Honduras y Nicaragua donde los establecimientos empresariales más consolidados solo son responsables a lo sumo de un 24% del empleo. Ello no solo muestra la insuficiencia de la estructura productiva en la generación del empleo en la región, sino además el protagonismo de las microempresas en ese papel. Esto plantea además un desafío importante ante políticas de apertura comercial, pues se cuenta con una base productiva con poca capacidad para aprovechar las oportunidades que abre el comercio y muy vulnerable para competir con productos similares provenientes del exterior.

Las mujeres consiguen empleo en las actividades de baja productividad: Si la atención se pone en las mujeres ocupadas, cuadro 14, es posible ver su distribución por estrato y el peso relativo dentro del empleo de cada estrato. Con excepción de Guatemala, donde el 17% de las mujeres labora en actividades agrícolas, en el resto de los países, no supera al 10% para una media regional del 9%, mostrando que el agro no es un campo propicio para que crezca el empleo femenino. Eso implica una concentración del empleo femenino en las actividades no agrícolas y en particular en las actividades de baja productividad.

Para la región en su conjunto, un tercio de las mujeres labora en actividades no agrícolas modernas o de mayor productividad mientras que un 58% lo hace en actividades no

Cuadro 14

Región centroamericana: Población femenina ocupada según estrato productivo por país, 2003 (Cifras relativas de los ocupados de 12 ó más años)								
Indicadores	Costa Rica (julio)	El Salvador (enero-dic)	Guatemala (ene-abr)	Honduras (marzo)	Nicaragua (noviembre)	Panamá (agosto)	Rep. Dominicana (octubre)	Total Regional
Distribución relativa								
Total país	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Actividades agrícolas	4,4	4,5	17,3	7,2	10,2	5,6	3,1	9,9
Agricultura comercial	2,4	1,7	3,2	1,3	2,2	0,8	0,9	2,0
Mediana y gran empresa	1,8	1,3	2,0	0,8	0,8	0,4	0,5	1,2
Pequeña empresa agrícola	0,6	0,4	1,2	0,4	1,4	0,2	0,4	0,7
Agricultura tradicional	2,0	2,8	14,1	5,9	8,1	4,8	2,2	7,9
Microempresa agrícola	0,6	0,6	1,2	1,3	0,9	0,3	0,4	0,9
Autoempleo agrícola	1,3	2,0	12,9	4,6	7,2	4,7	1,9	9,1
Actividades no agrícolas	95,6	95,5	82,7	92,8	89,8	94,4	96,9	90,1
Actividades de mayor productividad	44,8	39,2	19,0	31,8	28,6	50,0	49,1	39,2
Sector público	20,8	6,6	4,7	8,0	11,5	22,8	16,8	11,2
Mediana y gran empresa	17,2	20,5	7,2	17,4	7,2	26,8	23,9	15,1
Pequeña empresa no agrícola	8,0	4,4	7,1	5,4	8,0	1,8	8,3	6,9
Actividades de baja productividad	48,8	52,2	53,7	51,0	53,0	43,4	47,9	57,9
Microempresa no agrícola	13,7	9,4	8,8	8,9	8,7	7,5	8,8	9,9
Autoempleo no agrícola	22,9	42,9	46,0	45,8	41,8	21,5	26,4	36,2
Servicio doméstico	12,2	9,8	9,8	8,3	12,8	14,6	12,7	10,7
Porcentaje de mujeres en cada estrato								
Total país	34,8	41,8	37,1	34,3	38,7	34,8	33,2	36,5
Actividades agrícolas	5,0	10,1	18,2	7,4	13,1	10,7	7,1	12,5
Agricultura comercial	15,1	18,9	18,3	11,2	18,8	13,7	18,2	16,2
Mediana y gran empresa	16,1	21,5	21,2	12,8	18,9	7,8	26,9	18,6
Pequeña empresa agrícola	12,8	9,6	14,8	9,3	15,2	5,0	17,2	13,3
Agricultura tradicional	7,0	8,1	19,2	6,9	12,4	11,4	5,6	12,1
Microempresa agrícola	4,2	6,9	7,5	4,8	6,2	2,7	9,0	6,2
Autoempleo agrícola	10,3	8,7	21,0	7,8	14,1	13,5	5,2	14,9
Actividades no agrícolas	30,8	49,2	47,3	47,9	49,7	41,0	37,7	44,7
Actividades de mayor productividad	35,9	39,2	31,2	41,7	42,3	39,0	36,9	37,6
Sector público	51,5	42,7	35,9	52,8	54,3	48,3	46,3	46,5
Mediana y gran empresa	28,9	40,2	27,9	40,9	38,2	36,3	36,9	35,4
Pequeña empresa no agrícola	29,0	29,7	32,6	32,6	34,6	31,8	31,7	31,5
Actividades de baja productividad	44,0	58,2	56,6	51,9	53,7	43,8	36,9	50,3
Microempresa no agrícola	29,0	29,8	29,3	23,4	29,8	29,7	39,3	29,9
Autoempleo no agrícola	45,2	55,7	54,7	57,7	56,9	35,4	28,8	52,9
Servicio doméstico	62,3	68,5	67,5	63,0	66,6	66,6	61,7	61,7

Fuente: Cálculos del autor con base en las encuestas de hogares de los países.

agrícolas de baja productividad. En Costa Rica, Panamá y República Dominicana, el empleo en las actividades no agrícolas de mayor productividad tiende a emplear a cerca de la mitad de las mujeres ocupadas de cada país, en parte por la mayor presencia del empleo público que tiende a favorecer el trabajo femenino (menos en Guatemala y en menor medida El Salvador)¹⁴. Para el resto de los países, casi dos de cada tres mujeres laboran en actividades

¹⁴ En Guatemala solo el 36% de los empleados públicos son mujeres y en El Salvador, la presencia de mujeres en el sector público (43%) no es muy diferente de la participación promedio de las mujeres en el mercado salvadoreño.

de baja productividad no agrícola y principalmente bajo la forma de autoempleo. Las mujeres que trabajan como autoempleadas no agrícolas (incluyendo el trabajo familiar no remunerado), representan por lo menos el 40% del empleo femenino de cada uno de estos cuatro países y dentro de estos autoempleados, ellas son mayoritarias (representan entre el 57% y el 67% de los autoempleados).

Esto significa que las mujeres están accediendo a empleos mayoritariamente de baja productividad y aún en los países que han apostado por la maquila como opción laboral femenina, esta no parece haber revertido este proceso. La limitada formación junto a las necesidades de una jornada más flexible, por la necesidad de conciliar el trabajo productivo con el reproductivo, condena a la gran mayoría de las mujeres a acceder al mercado de trabajo bajo la forma de autoempleo no agrícola. Esto significa que para mejorar las opciones de inserción de las mujeres debe actuarse tanto del lado de la oferta (mejorando su empleabilidad) como el de la demanda (creando opciones de empleo en empresas privadas de mayor tamaño y productividad).

6. Las remuneraciones al trabajo

Las remuneraciones al trabajo permiten completar la fotografía sobre el perfil del mercado de trabajo en la región centroamericana. Como no todos los países identifican o miden los pagos en especie, se utiliza como indicador al ingreso en dinero recibido en la ocupación principal, aunque en algunos países y para algunas ocupaciones, los pagos en especie pueden ser importantes. No se incorporan tampoco los ingresos recibidos en trabajos secundarios, no solo por su limitada cuantía, sino por que ello permite asociar más directamente las remuneraciones con las características del puesto principal desempeñado.

Por otra parte y dado que las encuestas se refieren a períodos puntuales en el año, con excepción de El Salvador cuya encuesta se realiza durante todo el año, estas remuneraciones tienden a no captar tampoco los pagos que se concentran en ciertas épocas del año, como el decimotercer mes o aguinaldo que reciben los asalariados de establecimientos formales y enfrentan mayores limitaciones en la medición de los ingresos provenientes de las actividades agrícolas. Teniendo presente estas limitaciones es posible identificar ciertos patrones en las magnitudes y distribución de las remuneraciones.

6.1. LAS DIFERENCIAS ENTRE PAÍSES

Para comparar las remuneraciones entre los países hay que convertirlas a una moneda común. Para ello se utiliza en tipo de cambio promedio que surge de las cuentas nacionales, esto es, el que resulta de considerar la totalidad de las exportaciones y las importaciones en el año. Es claro que este no es el mejor parámetro a utilizar pues no coincide exactamente con el período de los ingresos y porque no incorpora el costo relativo de los bienes y servicios no transables internacionalmente en cada país. No obstante, tampoco se cuenta con estimaciones actualizadas de tipos de cambio de paridad de poder de compra para su uso.

El cuadro 15 muestra el ingreso laboral promedio por país en dinero obtenido de la ocupación principal en los distintos países expresados por mes y en dólares norteamericanos y este varía desde los US\$428 por mes en Panamá a los US\$130 en Nicaragua. Esto significa que los ingresos en Panamá son algo más de tres veces superiores a los percibidos por los trabajadores nicaragüenses, mostrando las amplias disparidades regionales que sugieren disparidades similares en las productividades del trabajo. Los ingresos del trabajo en Honduras son los más próximos a los Nicaragua, mientras que los de Guatemala, República Dominicana y El Salvador se ubican entre un 38% (Guatemala) y un 78% (El Salvador), superiores a los de Nicaragua. Por el contrario, Costa Rica y Panamá reflejan ingresos del trabajo que se ubican en torno a tres veces los ingresos medios de Nicaragua y cerca del doble de las media de los otros países.

Estos diferenciales de ingresos laborales entre países responden a las diferencias en productividad, como se verá más adelante y al papel jugado por la política de salarios mínimos. Sobre esto último, el cuadro muestra también los salarios mínimos más bajos por país y que corresponden al trabajador agrícola no calificado. La mayor dispersión entre países en estos salarios y su relación con los ingresos laborales medios, agrícolas y nacionales, muestra que este ha sido un instrumento de política que se ha utilizado con distinta intensidad entre los países para presionar a que aumentos en la productividad se transfieran a los ingresos de los trabajadores. En esa dirección, Nicaragua se mantiene como el país que ha seguido una política de salarios mínimos menos activa, en tanto que Costa Rica y, en menor medida, Panamá no solo mantienen los ingresos más altos sino que además los salarios mínimos mayores y las menores diferencias entre estos y los ingresos del mercado. Por el contrario, en El Salvador y la República Dominicana, la política de salarios mínimos ha sido menos activa y los niveles salariales parecen explicarse por productividad, mientras que en Guatemala y, en menor medida, Honduras, los últimos ajustes en los salarios mínimos han presionado fuertemente en el mercado de trabajo y su efectividad depende de que estén acompañados de ganancias en productividad.

El cuadro presenta también un indicador sobre el grado de desigualdad en la distribución de los ingresos del trabajo, la varianza del logaritmo del salario. Este resulta en un indicador que es más sensible a la desigualdad en la parte baja de la distribución. Los resultados globales muestran que no existe una clara relación entre el nivel relativo de las remuneraciones y el grado de desigualdad observado. Tanto países con bajos ingresos relativos (Guatemala y Honduras), como países con alto ingreso medio (Panamá) muestran los mayores grados de desigualdad, en tanto que Nicaragua (bajo ingreso) y Costa Rica (alto ingreso relativo) muestran una distribución menos desigual.

6.2. LOS DIFERENCIALES SEGÚN CARACTERÍSTICAS DE LAS PERSONAS

El cuadro 15 presenta también los ingresos laborales promedios según el sexo, el lugar de residencia y el nivel educativo de las personas. Estos ingresos se relativizan con respecto al promedio nacional de cada país, promedio que estará determinado por las características de la estructura productiva de cada país. Por ello se incorporan un indicador de brecha de ingresos entre extremos.

Cuadro 15

Región centroamericana: Ingreso laboral en la ocupación principal según características de las personas por país, 2003 (Cifras absolutas en US\$ por mes y relativas en porcentajes)							
Indicadores	Costa Rica (Julio)	El Salvador (Enero-dic)	Guatemala (Enero-dic)	Honduras (Marzo)	Nicaragua (Noviembre)	Panamá (Agosto)	Rep. Dominc. (Octubre)
Ingreso laboral mensual: ILA (US\$)	381,0	232,2	178,8	167,1	128,9	428,5	202,0
Índice Nicaragua = 100	293	178	138	129	100	330	156
Salario Mínimo Mensual (US\$) ¹	178,0	53,5	87,0	60,4	29,6	142,0	57,2
Índice Nicaragua = 100	617	184	300	208	100	490	197
Relación con ingreso laboral (ILA) ²							
Promedio nacional	47	23	48	35	22	33	28
Promedio sector agrícola	31	41	87	89	35	55	43
Desigualdad (Varianza Ln Ingreso)	0,63	0,81	1,48	1,44	0,99	1,35	0,73
Índice Promedio ILA = 100	100	100	100	100	100	100	100
Sexo							
Hombres	107	142	113	110	110	105	108
Mujeres	96	77	75	84	84	90	84
Brecha hombre/mujer	24	45	50	31	31	16	30
Zona							
Urbana	118	118	141	138	120	121	113
Rural	73	62	68	59	69	57	64
Brecha urbano/rural	50	60	107	136	81	119	77
Nivel educativo							
Sin educación	46	51	44	42	54	50	51
Primaria incompleta	54	65	88	85	70	48	70
Primaria completa	98	86	90	87	87	82	91
Media incompleta	77	81	133	115	83	78	87
Media completa	104	123	170	184	109	98	102
Superior	205	248	337	345	235	192	190
Brecha superior/in ed.	348	351	686	712	389	285	271

1/ Salario mínimo mensual para un trabajador agrícola no calificado vigente a octubre del 2003.
2/ Salario Mínimo como porcentaje del ingreso laboral mensual.
Nota: La brecha es el porcentaje en que el ingreso mayor supera al ingreso menor.
Fuente: Cálculos del autor con base en los encuestas de hogares de los países, SIECA y SIALC-ITC.

Los hombres ganan más que las mujeres: Una constante en la región, y en el mundo, es que los ingresos del trabajo obtenidos por los hombres superan al de las mujeres. Los hombres ganan entre un 16% y un 50% más que las mujeres. Esta es una medida de la brecha bruta de ingresos pues no se controla por diferencias en horas trabajadas, niveles de educación y experiencia ni por diferencias en las formas, zonas y sectores en que se insertan¹⁵ En todo caso refleja la situación global de desventaja de las mujeres en el mercado de trabajo, aunque no exclusivamente debido a la discriminación. Los países con mayores ingresos medios (Panamá y Costa Rica), muestran a su vez las menores brechas entre sexos (16% y 24% respectivamente). En Nicaragua, Honduras y República Dominicana la brecha se ubica en torno al 31%, en tanto que en El Salvador (45%) y Guatemala (50%) se manifiestan las mayores diferencias entre sexos. Estos últimos países son los que tienen una mayor

¹⁵ Cuando se hacen estos controles, las brechas son menores pero siguen existiendo y se mantienen los diferenciales entre países (Trejos y Gindling, 1994).

proporción de mujeres entre los ocupados de los sectores de baja productividad y en Guatemala, presenta una mayor presencia de mujeres en las actividades agrícolas y probablemente características étnicas apoyan parte de los resultados.

En las zonas urbanas se obtienen mayores ingresos: Aunque es de esperar que los ingresos de los trabajadores de las zonas urbanas superen a los residentes en el ámbito rural, por la concentración en las primeras de las actividades que requieren mano de obra más calificada, las diferencias zonales reflejan el grado de desarrollo productivo de las zonas rurales. Las brechas varían entre el 60% (Costa Rica) y el 139% (Honduras). El Salvador (90%), Nicaragua (81%) y República Dominicana (77%) muestran brechas intermedias, mientras que Guatemala (107%) y Panamá (113%) manifiestan amplias disparidades regionales.

Esto corrobora lo señalado para Panamá, país que pese a mostrar un reducido sector rural, este se caracteriza por un limitado desarrollo productivo. Al otro extremo, Costa Rica, con una zona rural donde el empleo agrícola en general, y el agrícola tradicional en particular tiene un menor peso relativo, muestra las menores disparidades regionales. Este resultado señala que la expansión del empleo rural no agrícola, no solo mejora la calidad del empleo rural sino que además contribuye a reducir la desigualdad en la distribución de los ingresos del trabajo.

Los ingresos aumentan marcadamente con la educación: Las mayores brechas se observan por niveles educativos pues un trabajador con estudios postsecundarios ostentan un ingreso que resulta entre cuatro (Panamá y República Dominicana) y ocho veces (Guatemala y Honduras) el ingreso percibido por un trabajador sin educación alguna. Esto significa que los trabajadores sin educación logran un ingreso que se aproxima a la mitad del ingreso medio de cada país, este aumenta con cada nivel de educación pero se requiere por lo menos completar la educación secundaria para superar la media nacional, en tanto que los trabajadores con alguna educación superior por lo menos llegan a duplicar el promedio nacional.

Son precisamente los trabajadores que tienen por lo menos la educación secundaria completa, los trabajadores calificados, los que muestran claras y crecientes retribuciones por su educación. Como los países que cuentan con una fuerza de trabajo menos calificada, son los que presentan las mayores brechas de ingreso por educación, esta desigualdad en el acceso a la educación presiona para aumentar la desigualdad en la distribución de los ingresos del trabajo. Una ampliación de las oportunidades educativas no solo favorece la competitividad del país sino que además contribuye a que los ingresos provenientes del trabajo tengan una distribución menos desigual.

6.3. LOS DIFERENCIALES SEGÚN CARACTERÍSTICAS DE LOS PUESTOS

Los puestos que desempeñan los trabajadores ayudan a explicar las diferencias en las remuneraciones, ya que estas no dependen exclusivamente de las características de los individuos como sugiere la teoría neoclásica más simple.

Los patronos y los empleados públicos los mejor remunerados: Las formas de inserción determinan el grado de control sobre los factores productivos y su magnitud. Por

ello, los patronos que están al frente de establecimientos que emplean mano de obra asalariada y cuentan por lo tanto con algún capital físico, son los que ostentan los mayores ingresos laborales, pese a que su mayoría son micro y pequeños empresarios. Sus ingresos van de casi duplicar la media nacional (Costa Rica) hasta más que triplicarla como en el caso de El Salvador, Honduras y República Dominicana (ver cuadro 16). Estos ingresos laborales son mayores, no solo por el control de los medios de producción, sino porque además incorporan parcialmente la retribución al capital del que son dueños.

Por su parte, los empleados públicos, quienes como grupo ostentan la mayor dotación de capital humano, son los segundos mejor remunerados. La desconexión entre ingresos y gastos, junto a la mayor organización sindical, explican también la favorable situación remunerativa de los empleados públicos. Sus ingresos superan en todos los países la media nacional y los mayores valores relativos se encuentran en Guatemala y Honduras, donde sus ingresos por lo menos duplican la media nacional. Por el contrario, República Dominicana es la que presenta los menores salarios relativos del sector público, posiblemente sobredimensionado por la crisis económica, seguida de Nicaragua, país que tiene un menor desarrollo institucional y que solo recientemente aprobó una ley de servicio civil para proteger los derechos de los trabajadores del estado.

Los empleados de las empresas privadas, aunque son un grupo muy heterogéneo, presentan un ingreso cercano a la media de cada país y superan los ingresos mostrados por los trabajadores por cuenta propia, cuyos ingresos se ubican entre el 67% y el 87% del promedio nacional. Finalmente, el servicio doméstico muestra un ingreso que ronda apenas al tercio del promedio nacional, aunque su magnitud queda subestimada por la no incorporación de los ingresos en especie.

El sector agrícola con los ingresos más limitados: El sector agrícola presenta ingresos que se ubican apenas por encima de la mitad de la media nacional y solo superan a los del servicio doméstico. Aunque como grupo también sufren de subestimación por no considerar los pagos en especie, es claro que ambos se constituyen en los reservorios de trabajo no calificado. Dado el protagonismo del empleo agrícola en la región, mejorar la calidad del empleo pasa por mejorar las remuneraciones del sector y ello pasa por mejorar la productividad y competitividad de las actividades agrícolas. El sector industrial presenta ingresos laborales que con dificultad alcanzan en algunos países la media nacional, siendo superadas por las actividades comerciales y de construcción. El país con menor empleo industrial (Panamá) también muestra las menores remuneraciones relativas en ese sector y en los países en que predomina la maquila industrial, los ingresos se ubican por debajo de la media nacional. Los sectores de electricidad, transporte y financiero, si bien aportan poco empleo en conjunto, son los que presentan en la región las mayores remuneraciones. Son sectores donde predomina una estructura ocupacional más calificada (electricidad y finanzas) o se cuenta con una amplia base de capital físico (transporte). Además son sectores que se han visto favorecidos con las reformas económicas de la última década.

Los sectores de baja productividad con las menores remuneraciones: Las remuneraciones al trabajo dependen entonces de la forma de inserción al mercado de

trabajo, la rama de actividad en que se opera y del tamaño y complejidad del establecimiento. Por ello, la consideración de los estratos productivos da luces sobre las diferencias que ofrece el mercado y muestra patrones claros en la región, que corrobora lo mostrado por otros estudios. Teniendo presente que las estimaciones de los ingresos de los productores (pequeños, medianos y grandes) son más limitadas por su reducido número, concentración entre los pequeños y alta no respuesta, el patrón que se observa en el cuadro 16 es bastante consistente. Si la atención se pone en las actividades privadas, incluyendo el autoempleo, se observa que los menores ingresos los presentan los asalariados de las microempresas. Los trabajadores por cuenta propia obtienen ingresos superiores a estos pero no mayores a los que obtienen los empleados de las empresas de mayor tamaño. Los microproductores (patrones de microempresas) por el contrario, obtienen remuneraciones superiores a la de los asalariados de las empresas de mayor tamaño pero no que las que obtienen sus dueños (productores).

Cuadro 16

Región centroamericana: Ingreso laboral en la ocupación principal según características de los puestos de trabajo por país, 2003
(Cifras absolutas en US\$ por mes y relativas en porcentajes)

Indicadores	Costa Rica (Julio)	El Salvador (Ene-dic)	Guatemala (Ene-abr)	Honduras (Marzo)	Nicaragua (Noviembre)	Panamá (Agosto)	Rep. Dom. Inc. (Octubre)
Índice Promedio (LA = 100)	100	100	100	100	100	100	100
Categoría Ocupacional							
Servicio Doméstico	32	39	38	34	42	36	37
Asalariado Privado	52	88	101	90	97	102	98
Empleado Público	160	181	224	200	146	169	111
Cuenta Propia	69	80	59	80	84	87	87
Patrón	167	326	259	351	240	221	313
Rama de actividad							
Agricultura	58	56	56	53	63	60	66
Minas	80	168	81	89	100	187	132
Industria	103	90	88	87	88	74	100
Electricidad y agua	163	158	166	210	200	180	158
Construcción	93	99	108	93	124	103	119
Comercio	93	101	116	142	106	89	98
Transporte	113	190	153	141	190	168	119
Finanzas	141	132	218	182	262	165	189
Servicios	111	112	132	129	101	108	88
Estrato productivo							
Empresa Agrícola							
Productor	105	166	312	219	295	553	163
Empleado	70	47	89	89	84	68	88
Microempresa agrícola							
Microproductor	100	105	171	323	136	84	130
Empleado	38	34	35	31	42	35	83
Campeñero	41	74	40	52	56	51	46
Sector público	160	181	224	200	146	169	111
Empresa no Agrícola							
Productor	304	653	498	643	550	349	534
Empleado	112	111	159	131	136	120	106
Microempresa no Agrícola							
Microproductor	152	284	258	299	221	183	272
Empleado	65	62	68	65	76	66	65
Autoempleo no Agrícola	74	80	70	97	97	75	101
Servicio Doméstico	32	39	38	34	42	36	37

Fuente: Cálculos del autor con base en las encuestas de hogares de los países.

Estas relaciones se mantienen tanto en el ámbito agrícola como no agrícola pero en estos últimos los ingresos son mayores en cada categoría equivalente. Esto significa que un asalariado de una microempresa no agrícola gana, en promedio, más que un asalariado de una microempresa agrícola e incluso más que un cuenta propia agrícola (campesino) y muy similar a lo percibe un asalariado de una empresa agrícola de mayor tamaño. Esto también implica que una trabajador por cuenta propia no agrícola gana, en promedio, más que un autoempleado agrícola e incluso más que cualquier asalariado agrícola, aunque no logra superar los ingresos del microproductor agrícola. Por otra parte, y con excepción de Costa Rica, los microproductores no agrícolas ganan más que los empleados públicos, aunque estos últimos muestran remuneraciones superiores a las de los trabajadores de las empresas no agrícolas.

Estos diferenciales de ingreso, que tienden a ser mayores en los países en que los ingresos relativos medios son menores, se constituyen en un fuerte incentivo para promover la emigración hacia las zonas urbanas y, en presencia de un mercado de trabajo urbano deprimido, promueve la emigración hacia el exterior. Esta emigración hacia el exterior, si bien puede tener efectos positivos en el corto, y aún mediano plazo, por las remesas y el alivio de las presiones sobre el mercado de trabajo interno, sin duda implica una pérdida de capital humano (de las personas con más iniciativa y más dispuestas a asumir riesgos) y no es claro cuánto tiempo durarán las remesas. Esto último dependerá de hasta que punto las nuevas generaciones nacidas en el exterior mantengan sus vínculos con los familiares en los países de origen o se logre mantener un flujo de nuevos emigrantes. Mientras tanto, el uso productivo de esas remesas para crear capacidad productiva local parece una tarea pendiente.

7. La evolución del mercado de trabajo

La evolución del mercado de trabajo puede ser separada en dos períodos. El primero abarca la década de los noventa y donde la cobertura varía por país. El segundo período se refiere a los primeros años del decenio del 2000 y cubre mayoritariamente los cambios sufridos entre el año 2000 y el 2003 incluyendo ambos extremos¹⁶.

7.1. LA INCORPORACIÓN AL MERCADO DE TRABAJO

Para analizar los cambios en la fuerza de trabajo se pone la atención en los cambios netos (entradas menos salidas) en la incorporación y que determinan las modificaciones en su perfil. Estos cambios reflejan el efecto de los nuevos entrantes pero también mide o contempla el impacto de los que abandonan el mercado de trabajo. La información aparece en el cuadro 17.

¹⁶ En el caso de Nicaragua, al existir dos tipos de encuestas a los hogares con diferencias metodológicas, para analizar la evolución en los noventa se utilizan las encuestas de medición de niveles de vida del Instituto de Estadísticas y Censos correspondientes a los años 1993 y 2001. Para evaluar los cambios en los años recientes se utilizan las encuestas de medición del empleo urbano del Ministerio de Trabajo en los levantamientos de noviembre del 2000 y del 2003 que incorporan a las zonas rurales.

Se desacelera la incorporación al mercado de trabajo: Comparado el decenio de los noventa con los primeros años del 2000 se observa que en la mayoría de los países de la región la fuerza de trabajo tiende a crecer con menor intensidad y se estanca en Honduras y República Dominicana. Si bien este menor dinamismo puede estar apoyado por cambios demográficos, también sugiere un deterioro de las oportunidades de empleo y un aumento en las formas ocultas de desempleo (trabajador desalentado). Solo Panamá muestra una aceleración en la inserción al mercado de trabajo, pero ello parece surgir de cambios en la cobertura de la encuesta o de ajuste en los factores de expansión, más que a una mayor dinámica del mercado¹⁷.

La fuerza de trabajo tiende a aumentar la edad promedio: Durante el decenio de los noventa, los cambios demográficos parecen predominar y generan una concentración del aumento de la fuerza de trabajo en las edades plenamente activas, sugiriendo un aumento medio en la experiencia de los trabajadores. En Costa Rica, El Salvador y Panamá, los menores de 25 años solo aportan cerca de un décimo del aumento neto de la fuerza de trabajo, acompañado incluso con reducciones absolutas de la fuerza de trabajo menor de 15 años. Este porcentaje que sube al 20% en República Dominicana, en tanto que en el resto de los países, los menores de 25 años representan entre el 32% (Guatemala) y el 42% (Nicaragua) de los entrantes netos. En estos últimos países, el trabajo de los menores sigue siendo importante y se apoya no solo en condiciones socioeconómicas limitadas sino en un sistema educativo con menor capacidad de atención para este contingente poblacional. Dado el reducido capital humano de la región, este campo surge como un área de atención prioritaria.

Durante los primeros años del decenio del 2000, los cambios son más heterogéneos. Honduras y República Dominicana presentan un estancamiento de la fuerza de trabajo, de modo que los cambios en la distribución relativa de la incorporación neta se tornan erráticos y sobredimensionados por lo que se excluyen del cuadro 17. Entre los países con bajo peso de los jóvenes, en Costa Rica y en menor medida Panamá, aumenta el peso relativo de los entrantes netos menores de 25 años (20% y 14% respectivamente), en tanto que para El Salvador se reduce (7%). En los países con alta proporción de entrantes netos jóvenes, Guatemala muestra un aumento al 59% del aumento neto aportado por menores de 25 años, en tanto que Nicaragua presenta lo opuesto de modo que solo llegan a representar el 11% y con reducciones absolutas en los menores de 20 años.

El perfil educativo de la fuerza de trabajo mejora: Pese a que se ha señalado que el perfil educativo de la fuerza de trabajo en el 2003 es limitado (ver cuadro 4), lo cierto es que antes era peor y este ha venido mejorando desde los años noventa. Como es de esperar que los entrantes al mercado de trabajo cuenten con una educación mayor que los que

¹⁷ Si bien esos son los resultados que arrojan las encuestas de Panamá, una publicación de la Contraloría que presenta una serie comparable desde el año 1963, señala que la fuerza de trabajo creció entre el año 1999 y el 2003 a una tasa media del 2,9% anual, confirmando también la situación de desaceleración.

¹⁸ En Panamá se investigaba la fuerza de trabajo a partir de los 15 años, de modo que la comparación histórica se homogeniza la edad a partir de los 15 años.

retiran de él, los cambios en el perfil de los entrantes netos pueden sobredimensionar las mejoras globales en la calificación de la fuerza de trabajo. En todo caso, durante el decenio de los noventa, el perfil de la fuerza de trabajo tendió a mejorar pues los entrantes netos mostraron un mayor nivel educativo. Ello es particularmente claro en Costa Rica, El Salvador, Panamá y República Dominicana, donde por lo menos el 44% de los entrantes netos mostraron tener al menos la educación secundaria completa¹⁹. Por el Contrario, en Guatemala, Honduras y Nicaragua, los países con menor educación media de su población activa, el contingente mayoritario de los entrantes netos seguía sin superar la educación primaria completa.

Cuadro 17

Región centroamericana: Evolución del perfil de la fuerza de trabajo según sus características personales, 1990-2003														
Indicador	Costa Rica		El Salvador		Guatemala		Honduras		Nicaragua		Panamá		Rep. Dominicana	
	1990-1999	2000-2003	1990-1999	2000-2003	1990-1999	2000-2003	1990-1999	2000-2003	1990-1999	2000-2003	1990-1999	2000-2003	1990-1999	2000-2003
Incorporación neta														
Puntos de trabajo por año (miles)	48.1	57.4	78.1	68.8	186.0	188.8	68.8	0.8	187.1	68.4	38.4	68.4	178.0	8.8
Tasa neta de reemplazo	3.4	3.8	3.8	3.8	4.1	3.7	5.8	0.0	5.8	3.4	3.1	4.8	5.4	3.8
Distribución de la incorporación neta														
Grupo de edad	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
De 15 a 19 años	-4.4	-3.7	-4.8	-3.1	4.7	14.0	8.8	8.8	8.8	-4.8	8.8	8.8	1.8	1.8
De 20 a 24 años	4.8	3.8	4.8	4.8	16.8	7.7	17.8	17.8	16.8	-4.8	4.8	4.8	3.8	3.8
De 25 a 29 años	7.2	20.4	20.8	8.1	11.8	37.4	18.4	18.4	18.2	20.8	8.2	8.8	18.2	18.2
De 30 a 34 años	8.1	11.7	18.8	8.1	4.4	31.4	10.1	10.1	10.8	18.8	11.8	8.8	11.2	11.2
De 35 a 39 años	89.5	48.8	48.8	68.8	30.8	15.4	33.8	33.8	31.4	47.8	40.8	58.8	58.8	58.8
De 40 a 44 años	11.8	18.4	14.8	8.8	8.8	8.8	16.4	16.4	16.8	31.8	21.1	11.4	11.2	11.2
De 45 y más años	8.8	2.8	8.1	8.2	14.8	-1.8	8.4	8.4	8.8	12.8	7.2	7.8	7.2	7.2
Nivel educativo	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Sin educación	8.8	-1.8	48.8	8.4	16.8	-4.7	4.4	4.4	4.4	-4.8	-4.8	11.8	-4.8	-4.8
Primaria incompleta	8.8	-7.8	28.8	8.8	37.7	21.8	38.8	38.8	38.8	7.8	-4.8	18.8	28.8	28.8
Primaria completa	28.4	8.4	19.8	18.8	18.8	23.8	18.8	18.8	18.8	7.8	18.8	13.7	8.7	8.7
Secundaria incompleta	28.7	28.8	54.8	28.8	17.8	58.8	18.8	18.8	18.8	28.8	28.1	58.8	28.8	28.8
Secundaria completa	8.1	48.8	11.4	28.8	8.1	18.8	14.8	14.8	8.8	31.8	28.2	8.1	18.8	18.8
Superior	24.8	17.8	48.8	4.4	8.1	18.8	7.1	7.1	18.1	24.8	28.8	22.8	28.8	28.8
Salud del hogar	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Salud del hogar	80.1	38.2	82.8	81.8	28.7	31.2	38.8	38.8	28.8	28.4	68.2	48.4	48.8	48.8
No salud	19.8	61.8	17.8	18.1	71.2	68.8	61.2	61.2	71.2	71.6	31.8	51.6	51.2	51.2
Sexo de la persona	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Hombres	88.1	87.8	88.8	88.8	88.8	88.4	88.8	88.8	88.7	88.8	88.1	88.8	88.8	88.8
Mujer	11.8	12.2	11.2	11.2	11.2	11.6	11.2	11.2	11.3	11.2	11.9	11.2	11.2	11.2
Zona de residencia	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Urbana	81.8	78.8	88.8	88.8	88.7	28.7	88.8	88.8	88.8	78.2	88.8	88.1	88.8	88.8
Rural	18.8	21.2	11.2	11.2	11.3	71.3	11.2	11.2	11.2	21.8	11.2	11.9	11.2	11.2

Fuente: CIMA, los datos con base en las encuestas de hogares de los países.

Fuente: OIT, datos autor con base en las encuestas de hogares de los países.

Excluyendo los países con fuerza de trabajo estancada, el perfil de los entrantes netos continúa mejorando en los primeros años del 2000. Este mejora se acelera en Costa Rica y Nicaragua, y en menor medida, en Guatemala, mientras que para El Salvador, si bien sigue mostrando un perfil de los entrantes netos favorable (el 43% tiene al menos secundaria completa), no reproduce las mejoras de los noventa. Por el contrario para Panamá, pasa de un 68% de entrantes netos con al menos secundaria completa en los noventa, a tan solo un 28% en los últimos años. Para este país un 36% de los entrantes netos de los últimos años tienen como máximo la primaria completa (5% en los noventa) y otro 36% poseen

¹⁹ Los datos sobre El Salvador hay que verlos con cautela pues el hecho de que el 94% de los entrantes netos posea al menos educación secundaria completa sugiere algún problema en la captación o procesamiento de la variable para el año 1995.

secundaria incompleta (26% en los noventa). Estos resultados, junto a la mayor incorporación de fuerza de trabajo de las zonas rurales, como se verá más adelante, sugieren que el amplio dinamismo mostrado por la Fuerza de trabajo, y la población total, entre 1999 y el 2003, se sustenta en parte en una ampliación de la cobertura de la muestra al incorporar zonas rurales más alejadas y por lo tanto requiere ver con cautela los resultados de la evolución.

La incorporación de la fuerza de trabajo secundaria se acelera en los 2000: Mientras que durante el decenio de los noventa, en Costa Rica, El Salvador, Panamá y República Dominicana, uno de cada dos entrantes era jefe de hogar, en ese mismo período, en Guatemala, Honduras y Nicaragua, donde el trabajo familiar sigue siendo importante, los jefes se aproximaron apenas a la cuarta parte de los entrantes. No obstante, la incorporación de otros miembros del hogar al mercado de trabajo parece estar acelerando en Costa Rica y Panamá y se mantiene alto en Guatemala y Nicaragua. Pese a que una mayor inserción de fuerza de trabajo secundaria puede asociarse con deterioros en los ingresos familiares reales (trabajador añadido), ello genera una menor dependencia de los ingresos del jefe del hogar y abre oportunidades para mejorar los ingresos del hogar por la vía de la ampliación y diversificación de las fuentes de ingresos del trabajo.

Creciente incorporación de la mujer: Pese a que las mujeres tienden a representar aún cerca de un tercio de la fuerza de trabajo total (ver cuadro 4), tanto en los años noventa como en los años más recientes, cerca de la mitad de los entrantes netos son mujeres. Solo Panamá mantiene una participación de la mujeres entre los entrantes netos del 41%, aunque esta proporción es mayor que su peso en la fuerza de trabajo, por lo que continúan ganando participación aunque más levemente. La incorporación de las mujeres tiende a desacelerarse en El Salvador y Guatemala, pero se mantienen por encima de su peso relativo de modo que todos los países muestran para el 2003 una participación de las mujeres superior a la existente a inicios de los años setenta. Esta mayor inserción de la mujer al mercado de trabajo, acorde con la ampliación de la fuerza de trabajo secundaria, abre oportunidades para mejorar las condiciones socioeconómicas de los hogares pero presenta el desafío de crear los puestos de trabajo adecuados para facilitarles la inserción productiva y para no relegarlos a los sectores de baja productividad como única opción de empleo.

En las zonas urbanas se concentran los nuevos entrantes: Las zonas urbanas muestran en la región un mayor dinamismo poblacional, apoyado por los flujos migratorios provenientes de las zonas rurales, de modo que es de esperar que el mayor aporte neto a la fuerza de trabajo de los distintos países provenga de ese ámbito geográfico. En efecto, durante los años noventa, por encima del 80% de los entrantes netos se concentraron en las zonas urbanas de Costa Rica, El Salvador, Panamá y República Dominicana, en tanto que en Guatemala y Honduras representaron cerca del 53% y llegaron al 67% en Nicaragua. Durante los primeros años del 2000 continúa el mayor aporte de las zonas urbanas, aunque tiende a desacelerarse en El Salvador y Panamá. Para este último país, se ha señalado que el aporte de las zonas rurales puede estar afectado por cambios en la cobertura de la muestra, aunque sigue predominando la inserción en las zonas urbanas. Solo Guatemala muestra un mayor

aporte de los entrantes netos en las zonas rurales, fenómeno que puede estar afectado por el hecho de comparar dos encuestas con metodologías y diseños de muestra distintos.

En todo caso, lo que se destaca también de la información analizada es que en las zonas rurales sigue incorporando un contingente importante de personas a la fuerza de trabajo y, en el contexto de una actividad agrícola cuya modernización no generará empleo adicional suficiente, se plantea el desafío de la creación de empleo rural no agrícola. Para ello se deben establecer los incentivos necesarios, incluyendo la inversión pública necesaria, que permitan canalizar la inversión privada en actividades no tradicionales a esas zonas.

7.2. LA DINÁMICA GLOBAL DEL EMPLEO

Si la atención se pone en los trabajadores efectivamente ocupados, es posible analizar los cambios más importantes que se presentan en el mercado de trabajo desde la perspectiva de la generación del empleo. Como punto de partida es conveniente resumir esta evolución y confrontarla con el crecimiento económico, tal y como se hace en el cuadro 18.

Amplia heterogeneidad en la producción por ocupado: Los países de la región muestran no solo amplias diferencias en la producción por habitante, sino también en la producción por ocupado, esta última como aproximación gruesa de la productividad del trabajo. En ambos casos es posible identificar tres grupos. En el primer grupo estarían Nicaragua y Honduras, quienes ostentan los valores más reducidos. Para el 2003, el producto anual por habitante rondaba los 755 dólares de 1995 y el producto anual por ocupado se situaba entorno a los 2.243 dólares de 1995. El segundo grupo lo conforman El Salvador, Guatemala y República Dominicana. Aunque estos países muestran una mayor dispersión, su producción por habitante y por ocupado tiende a situarse ligeramente por encima del doble de la mostrada por el primer grupo. Guatemala mostraría los valores menores, donde se queda corto para duplicar a los del primer grupo, en tanto que República Dominicana es la que más se aleja de los primeros con valores cercanos a los 2,7 veces los primeros. El tercer grupo lo formaría Costa Rica y Panamá, con un producto por habitante y por ocupado que duplica al promedio del segundo grupo y más que cuadruplica al del primero.

Estas posiciones se mantienen, aunque se reducen las diferencias, cuando la atención se pone en las remuneraciones al trabajo. Los ingresos al trabajo están medidos en dólares corrientes y se refieren al mes. El segundo grupo muestra un ingreso laboral que resulta, en promedio, un 38% superior al primero. En este caso, El Salvador es el que estaría en una mejor situación, con un ingreso que supera en un 79% al mostrado por Nicaragua. El tercer grupo mostraría una remuneración que resulta 2,7 veces mayor a la mostrada por el primer grupo y en este caso Panamá se ubica con la mayor remuneración, con un ingreso que más que triplica al de Nicaragua. El por qué las remuneraciones entre países no reproducen las magnitudes de los diferenciales de productividad, es un tema a investigar con mayor profundidad. En parte, ello se debe al hecho de que las remuneraciones y la productividad pueden evolucionar a ritmos diferentes, aunque a largo plazo deben converger para no caer en una espiral inflacionaria. En parte, ello puede mostrar problemas en la medición de la producción nacional, sobre todo en los países donde la producción en pequeña escala es muy generalizada. En parte también, la consideración de tipos de cambio distintos puede

incorporar ruido adicional. En todo caso, ello sugeriría que en los países con menor productividad, las ganancias de capital son menores pues no pueden reducir por debajo de ciertos límites las remuneraciones de los trabajadores.

Crecimiento del empleo a costa de la productividad: Vista la evolución de las economías de la región, se observa una tendencia donde el empleo y la producción crecen pero el empleo crece más rápidamente de modo que el producto por ocupado tiende a reducirse y consecuentemente no da mayor espacio para mejoras en las remuneraciones reales. No obstante, dentro de este patrón general se observan diferencias, entre países y entre períodos, que conviene especificar.

Durante los años noventa, todas las economías de la región crecen sostenidamente, algunas a altos ritmos como República Dominicana; Panamá y en menor medida Costa Rica. Son precisamente en estos países de mayor crecimiento económico donde el empleo se expande a un ritmo menor dando oportunidad para que el producto por ocupado crezca también y ello se acompañe con ganancias en las remuneraciones reales. En el resto de los países, el crecimiento del empleo resulta igual o superior al de la producción, de modo que la productividad no varía (Guatemala) o decrece (El Salvador, Nicaragua y Honduras). Son precisamente los dos países con menor producto por ocupado (Honduras y Nicaragua) quienes muestran las mayores caídas en la productividad y consistentemente en las remuneraciones, ampliándose las brechas entre los países. Por el contrario, en El Salvador y Guatemala, pese a una evolución negativa de la productividad, las remuneraciones reales se expanden fuertemente, sugiriendo las existencias de ganancias acumuladas o la generación de presiones inflacionarias. Esta evolución favorable en la generación de empleo, va acompañada también de reducciones en las tasas de desempleo, con la excepción de Costa Rica, que experimente un leve aumento, y Honduras donde no se observan modificaciones.

Los primeros años del 2000 presencian una pérdida de dinamismo económico y una evolución más dispar entre los países. Con excepción de Honduras, los países reducen el ritmo de crecimiento económico, este se acompaña de variaciones mayores en el empleo y un aumento más generalizado del desempleo (excepto El Salvador). En general, el empleo crece a un menor ritmo que en los noventa y en dos países (Honduras y República Dominicana) presentan una contracción en el número de ocupados. Esta contracción del empleo se acompaña de mejoras en la productividad que se transfieren parcialmente a las remuneraciones en el caso de Honduras. Por el contrario, en República Dominicana, la crisis económica representa un ajuste triple en el mercado de trabajo, contrayendo el empleo y las remuneraciones y aumentando el desempleo. Para el resto de los países, el empleo si bien se expande a un ritmo menor, aún supera al de la producción con lo que no se logran mejoras en la productividad por ocupado. Pese a ello, se observan mejoras en las remuneraciones reales en Costa Rica, Nicaragua y Panamá.

7.3. LA DINÁMICA DEL EMPLEO SEGÚN LAS CARACTERÍSTICAS DE LAS PERSONAS

El cuadro 19 ofrece información sobre la generación neta del empleo según algunas características de las personas ocupadas. Esta generación neta se separa en los dos períodos bajo estudio, el decenio de los noventa y los primeros años del 2000. Aunque el desempleo

afecta diferencialmente a las personas según sus características, ello no llega a modificar las características identificadas sobre la fuerza de trabajo.

Las mujeres mejoran su participación en el empleo: A la ya señalada incorporación de la mujer en la fuerza de trabajo, estas constituyen una fracción mayoritaria entre los empleos netos generados. Esto es particularmente cierto durante los años noventa donde las mujeres tienden a ocupar casi uno de cada dos puestos de trabajo netos generados. Nicaragua (38% del empleo neto creado) y Panamá (40%) son los países donde la incorporación de la mujer en los nuevos puestos se queda más corta, mientras que Guatemala, con el 62% de los empleos netos generados ocupados por mujeres, es el país con una mayor incorporación "exitosa" de las mujeres. Durante los primeros años del 2000, junto a la desaceleración en la creación del empleo, la situación relativa de las mujeres muestra mayores divergencias. Esta se consolida y se mantiene alta en Costa Rica, El Salvador y Nicaragua, mientras que pierde fuerza en Guatemala y ligeramente en Panamá. En los países con contracción del empleo tiene también una evolución dispar. En Honduras recae toda la contracción del empleo en ellas, mientras que en República Dominicana, los hombres aparecen perdiendo más puestos de trabajo.

Cuadro 18

Región centroamericana: Evolución de la producción, la productividad, el empleo y las remuneraciones. 1990 - 2003							
Indicadores	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá	Rep. Dom. n.º
Situación en el 2003							
Producción real por habitante							
Valor anual en dólares de 1995	3,534	1,761	1,547	721	789	3,469	2,091
Índice Nicaragua = 100	456	229	198	91	100	434	265
Producto real por ocupado							
Valor anual en dólares de 1995	9,777	4,882	4,502	2,354	2,203	10,005	5,859
Índice Nicaragua = 100	439	219	178	101	100	444	267
Remuneraciones al trabajo							
Valor mensual en dólares corrientes	381	232	179	147	130	428	202
Índice Nicaragua = 100	283	179	136	129	100	330	155
Evolución durante los noventa ¹							
Producción real	5,4	3,2	4,1	3,0	4,7	4,8	7,7
Empleo	3,2	3,7	4,1	5,0	6,7	4,1	6,2
Producto real por ocupado	2,1	-0,4	0,0	-1,8	-2,0	0,6	1,4
Remuneraciones reales	2,1	3,0	4,0	-0,9	-0,9	0,6	2,0
Desempleo	aumentó	disminuyó	disminuyó	sin cambio	disminuyó	disminuyó	disminuyó
Evolución a inicio del dos mil ²							
Producción real	3,0	2,0	2,8	3,6	2,0	2,8	2,3
Empleo	3,3	2,8	3,3	4,4	2,8	2,3	-1,2
Producto real por ocupado	-0,3	-0,8	-0,5	4,0	-0,8	0,5	3,5
Remuneraciones reales	1,3	-1,7	-2,8	2,8	0,4	2,2	-6,2
Desempleo	aumentó	sin cambio	aumentó	aumentó	aumentó	aumentó	aumentó
^{1/} Tasas medias de variación anual. Para las variables monetarias sobre cifras e: precios corrientes. Los años comprendidos son: para Costa Rica y Honduras (1990 - 1999), Guatemala (1990 - 1998), Panamá (1991 - 1999), Nicaragua (1993 - 2001), El Salvador (1990 - 1999) y República Dominicana (1999 - 2000). ^{2/} Tasas medias de variación anual. Para las variables monetarias sobre cifras e: precios corrientes. Los años comprendidos son: para Costa Rica, El Salvador, Honduras y Panamá (1990 - 2003), Guatemala (1990 - 2003), Nicaragua y República Dominicana (2000 - 2003). Fuente: Cálculos del autor con base en las encuestas de hogares de los países y el Anuario Estadístico de la CEPAL (2003).							

La creación de empleo se concentra en las zonas urbanas: Acorde con una mayor incorporación de las personas al mercado de trabajo urbano, el empleo neto tiende a concentrarse en ese ámbito, especialmente en el decenio de los noventa. Solo Guatemala muestra en todo el período una importante generación de empleo en las zonas rurales, empleo que tiende a repuntar en los años recientes. No obstante, los países con contracción del empleo neto, este se concentra en el ámbito rural señalando su mayor vulnerabilidad.

Los más educados con mayores oportunidades laborales: Pese a que el perfil de los entrantes netos al mercado de trabajo mejoró en este período, también los hizo en empleo neto generado que tendió a concentrarse entre los mejor calificados, aunque Guatemala se mantiene con las ganancias más modestas. Esto es más claro en los períodos y países con contracción del empleo, donde los más calificados tendieron a salir mejor librados en términos de que el empleo neto generado se concentró en ellos. Esto no significa que no se haya producido un posible desplazamiento de los menos educados, de modo que la mayor educación le garantiza el empleo pero no de una calidad acorde a la formación recibida. Ya se ha señalado que la región enfrenta la paradoja de que pese a que su fuerza de trabajo presenta una formación limitada, ello no libera del desempleo a los más calificados pues la estructura productiva no parece generar los suficientes puestos para ellos.

Cuadro 19

Indicador	Costa Rica		El Salvador		Guatemala		Honduras		Nicaragua		Panamá		Rep. Dominicana	
	1990-1999	1999-2003	1990-1999	1999-2003	1990-1999	1999-2003	1990-1999	1999-2003	1990-1999	1999-2003	1990-1999	1999-2003	1990-1999	1999-2003
Generación neta de empleo														
Generación por año (miles)	40.6	51.1	75.7	60.3	137.2	144.0	66.5	-6.2	67.8	51.8	31.2	40.6	172.6	-85.8
Tasa anual de variación	3.2	3.9	3.7	3.8	4.9	5.3	5.0	-0.4	5.7	3.8	3.3	4.5	6.2	-1.2
Distribución de la creación neta¹														
Etnia de las personas														
Hombres	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Mujer	49.8	49.8	50.0	50.2	52.4	50.3	50.0	-141.7	57.8	57.4	49.3	50.5	49.4	-15.8
Zona de residencia														
Urbana	82.1	81.8	89.5	71.3	93.0	95.1	92.7	92.7	95.8	97.8	99.8	99.8	87.8	115.2
Rural	18.9	18.4	10.5	28.7	6.0	4.9	7.3	-141.7	4.2	2.1	0.2	0.4	12.2	-115.2
Nivel Educativo														
Sin educación	0.2	1.6	10.3	-0.3	16.7	0.0	1.8	-96.2	0.0	0.2	-1.4	16.4	-0.9	-13.8
Primaria incompleta	45.6	46.6	33.8	1.8	32.6	30.8	48.4	54.7	48.8	48.2	48.2	53.2	38.6	173.7
Primaria completa	28.1	28.0	11.4	18.0	18.0	31.2	37.0	17.8	12.7	4.2	18.5	14.9	30.0	4.1
Secundaria incompleta	24.0	28.1	21.5	24.1	17.9	30.1	12.6	11.9	17.6	35.0	26.1	27.8	22.3	-12.9
Secundaria completa	10.1	10.0	47.8	38.9	15.7	0.0	14.7	-108.4	8.6	16.6	29.8	1.9	17.8	22.1
Superior	28.2	18.0	41.5	8.7	8.5	0.0	7.5	44.2	14.6	-45.2	53.1	18.9	38.0	71.2
Forma de inserción														
Asentado	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Independiente	73.0	67.4	81.3	43.0	54.4	67.4	44.5	61.7	63.4	48.1	77.2	34.8	85.8	-30.0
Familiar	26.9	32.6	18.7	57.0	45.6	32.6	55.5	38.3	36.6	51.9	22.8	65.2	14.2	30.0
Tipos de empleador														
Sector público	1.4	18.0	11.9	-1.1	4.0	6.4	2.0	-31.3	4.7	9.9	1.4	11.9	6.9	26.2
Empresas privadas ²	80.4	53.3	52.2	47.2	90.5	29.0	48.8	100.3	56.8	10.7	73.3	18.0	80.0	103.7
Hogares	8.6	-1.6	10.9	3.9	5.5	-2.9	1.7	-11.8	8.6	7.9	4.7	8.8	9.7	11.7
Autoservicio	8.6	10.3	24.5	48.5	38.5	64.4	47.4	-162.5	36.4	74.4	21.5	69.4	30.5	-4.9

1/ En los países en que se refiere al empleo (Guatemala y República Dominicana), se ha dividido el signo de la distribución neta para que el valor negativo refleje reducción del empleo en todos los casos.

2/ Incluye a la microempresa.

Fuente: Cálculos del autor con base en los encuestas de hogares de los países.

7.4. LA DINÁMICA DEL EMPLEO SEGÚN LAS CARACTERÍSTICAS DE LOS PUESTOS

El cuadro 19 incorpora también información sobre la generación del empleo neto según la forma de inserción al mercado de trabajo y ello permite determinar que tipo de trabajos se están creando con mayor dinamismo.

La generación de empleo asalariado pierde impulso: Pese a que el empleo asalariado sigue siendo limitado en la región, durante el decenio de los años noventa, este tipo de trabajo dominó entre los empleos creados. El empleo asalariado explicó entre el 82% (El Salvador) y el 45% (Honduras) del empleo neto creado sugiriendo cierta modernización de los mercados en este lapso. No obstante, durante los años recientes esta tendencia pierde fuerza y el autoempleo resurge como la principal forma de enfrentar un menor dinamismo económico. Aunque el empleo asalariado pierde peso en la generación del empleo, sigue siendo importante en Costa Rica y El Salvador y en Honduras, en un contexto de contracción del empleo, el trabajo asalariado es el único que se expande. Por el contrario, en República Dominicana, todo el ajuste recae sobre este tipo de empleo.

La empresa privada pierde protagonismo en la creación de empleo: Una expansión del empleo asalariado durante los años noventa se sustenta en la creación de empleo neto por parte de las empresas privadas, ya que el empleo público y el empleo en los hogares aportaron poco a esta evolución. Esto significa también que durante los primeros años de 2000, la pérdida de dinamismo del empleo asalariado implica una pérdida de capacidad de las empresas privadas para la generación de empleo. Más aún, la contracción del empleo asalariado hubiese sido mayor a no ser por la recuperación del empleo público que se observó en varios países. Esto significa que en los países que mostraron una creación neta en esos años, con excepción de Costa Rica, el autoempleo explica entre la mitad y tres cuartas partes del empleo neto creado.

Las actividades comerciales son las responsables de la mayor parte del empleo generado: Si los puestos netos de trabajo se observan por ramas de actividad (cuadro 20), las actividades comerciales son las principales generadoras de empleo en todos los países, especialmente en el decenio de los años noventa, con la única excepción de Nicaragua. Estas actividades aportaron en esa década entre el 24% del empleo neto generado (Nicaragua) hasta el 42% en El Salvador. Por el contrario, el sector agrícola mostró una contracción en el empleo neto en Costa Rica, El Salvador y Panamá, mientras que siguió generando una porción importante de empleo en países como Guatemala (16%), Honduras (20%) y sobre todo en Nicaragua donde se transforma en el principal generador de empleo aportando un tercio del empleo neto creado.

Los servicios a las personas tienden a ser la segunda fuente de creación de empleo durante los años noventa, lo que sugiere una concentración del empleo en actividades no agrícolas de pequeña escala. No obstante, las actividades industriales desplazan a los servicios personales como segundo generador de empleo en Guatemala y Honduras, mostrando el efecto de la expansión de la industria de la maquila.

Con la desaceleración del empleo que se observa durante los primeros años del 2000, las actividades comerciales y de servicios personales tienden a consolidarse como las principales fuentes generadoras de empleo, perdiendo dinamismo las actividades industriales. En Costa Rica, único país que no muestra una desaceleración en el empleo, las actividades financieras aportan un 30% del empleo adicional y desplazan a los servicios como segunda fuente generadora. La agricultura sigue aportando empleo adicional en Guatemala y Nicaragua, aunque a un ritmo menor y Panamá pasa de contraer el empleo agrícola en los noventa a convertirlo en la principal fuente generadora de empleo, aunque ello parece asociarse a cambios en la cobertura de la encuesta²⁰. En los países que contraen su empleo, las actividades agrícolas son de las más afectadas y solo el comercio, la construcción y los transportes generan empleo significativo en Honduras, mientras que en República Dominicana, son los servicios, el transporte y el sector financiero los que aportan empleo neto positivo.

Cuadro 20

Región centroamericana: Evolución del perfil de la población ocupada según las características de los puestos de trabajo, 1990-2000														
Indicador	Costa Rica		El Salvador		Guatemala		Honduras		Nicaragua		Panamá		Rep. Dominicana	
	1990-1999/1990-2000	1990-1999/1990-2000	1990-1999/1990-2000	1990-1999/1990-2000	1990-1999/1990-2000	1990-1999/1990-2000	1990-1999/1990-2000	1990-1999/1990-2000	1990-1999/1990-2000	1990-1999/1990-2000	1990-1999/1990-2000	1990-1999/1990-2000	1990-1999/1990-2000	1990-1999/1990-2000
Generación neta de empleo														
Ocupados por año (miles)	40,0	51,1	75,7	83,8	137,2	166,0	88,5	-8,3	97,8	51,8	31,0	48,8	172,0	-30,8
Tasa anual de creación	3,9	3,9	3,7	2,8	4,1	3,3	1,0	-0,4	8,7	3,8	3,8	4,8	8,8	-1,2
Distribución de la creación neta¹														
Forma de Actividad														
Agricultura	165,5	165,5	158,5	158,5	190,5	190,5	106,5	106,5	165,5	165,5	158,5	158,5	190,5	190,5
Industria	-2,0	-7,0	-4,8	-10,0	16,0	10,1	20,1	-120,0	30,2	3,7	-3,4	40,4	8,0	-25,2
Minas	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,3	0,4	1,0	-1,0	0,1	0,0	0,0	1,1
Industria	8,0	1,0	10,0	9,0	25,0	19,4	21,3	-8,1	10,5	8,0	10,1	8,5	11,9	-10,4
Electricidad y agua	0,4	0,0	0,0	-0,0	0,0	0,1	0,0	-1,0	0,0	0,1	-0,7	1,0	1,2	-0,5
Construcción	0,0	0,0	0,0	1,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Comercio	39,4	47,7	41,8	88,0	34,8	28,0	20,0	104,0	20,0	31,0	32,0	14,0	38,0	-80,4
Transporte	11,0	4,0	8,1	0,0	0,0	-0,0	0,0	0,0	4,1	4,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Finanzas	11,0	28,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Servicios	28,0	10,0	30,2	27,0	10,0	25,1	17,0	-104,0	15,0	30,0	20,0	25,0	20,0	20,0
Salario Productivo	165,5	165,5	158,5	158,5	190,5	190,5	106,5	106,5	165,5	165,5	158,5	158,5	190,5	190,5
Actividades Modernas	42,6	51,0	41,2	22,0	22,0	25,0	24,0	-100,0	30,2	-0,0	20,4	17,0	24,0	-71,0
Empresas privadas	41,0	44,0	20,1	30,4	24,2	18,0	30,0	-80,0	20,0	-10,0	20,0	0,0	47,0	-27,7
Agricultura	0,0	-0,0	-1,0	-1,0	0,0	-0,0	0,0	-104,0	0,0	-0,0	-0,0	0,0	0,0	-20,0
Industria	20,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0
Sector Público	-1,0	17,7	-1,1	-1,1	-0,0	0,0	0,0	-0,0	-0,0	0,0	1,0	11,0	0,0	0,0
Activ. Baja Productividad	67,0	30,4	20,0	70,7	77,0	70,0	06,7	0,0	05,0	105,0	40,0	02,0	40,0	-20,0
Agricultura Tradicional	-0,0	-0,0	0,0	-0,0	0,0	0,0	14,7	-0,0	0,0	0,0	-0,0	0,0	0,0	-0,0
Microempresas	-1,0	-0,0	1,0	-0,0	10,0	1,0	0,0	100,0	10,0	-0,0	0,0	0,0	-1,0	-10,0
Autoempleo	-0,0	1,0	0,0	-0,0	-0,0	0,0	10,0	-104,0	10,0	-10,0	-10,0	0,0	0,0	-0,0
Actividades no agrícolas	60,0	40,0	01,0	70,0	70,0	30,0	01,0	-0,1	40,0	70,1	40,0	40,0	40,0	30,0
Microempresas	20,0	10,0	00,0	10,0	20,0	0,0	10,0	0,0	10,0	77,7	10,0	10,0	10,0	-20,0
Autoempleo	10,0	20,0	00,0	00,0	00,0	00,0	00,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Servicio Social	0,0	-1,0	11,1	0,0	0,0	-0,0	1,0	-1,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

¹En los países en que se controla el sector (Honduras y República Dominicana), se ha cambiado el signo de la clasificación neta para que si el valor negativo refleja reducción del empleo en todos los meses.

Fuente: Cálculos del autor con base en las encuestas de hogares de los países.

El empleo adicional tiende a concentrarse en las actividades de pequeña escala:
El cuadro 20 ofrece también información sobre la evolución del empleo neto por estratos productivos y es claro como las actividades de pequeña escala, probablemente baja

²⁰ Ya se ha señalado que las estimaciones alternativas publicadas por la misma fuente, donde se excluyen las áreas especiales indígenas y los residentes de hogares colectivos, señala una desaceleración del empleo también para Panamá (ver cuadro 18).

productividad y con un amplio grado de informalidad, son las principales generadoras de empleo en la mayoría de los países de la región. Estas actividades aportaron durante los años noventa, entre cinco (Panamá) y ocho (Guatemala) de cada diez empleos adicionales creados. Este además tiende a concentrarse en actividades no agrícolas y, dentro de él, en el autoempleo. Solo en Costa Rica y El Salvador, que muestran una importante expansión del empleo asalariado, la microempresa no agrícola se torna en la principal generadora de empleo adicional por encima del autoempleo no agrícola.

Con la desaceleración en la creación de empleo en los primeros años del 2000, el papel de los sectores de baja productividad en general y del autoempleo no agrícola en particular, se profundiza. Con excepción de Costa Rica, en los países con creación neta de empleo, los sectores de baja productividad generan entre siete y ocho de cada diez empleos creados en este período. Costa Rica se aparta de este patrón, ya que el repunte del empleo público y la expansión del empleo por parte de empresas privadas no agrícolas, hacen que los sectores de mayor productividad o modernas, aporten en este lapso, seis de cada diez empleos creados. Al otro extremo está Nicaragua, país donde la contracción del empleo en las empresas agrícolas más que compensa la creación de empleo en otras actividades modernas, de modo que la totalidad del empleo neto generado se concentra en las actividades de baja productividad. Honduras, dentro de una contracción global del empleo, muestra que son las empresas no agrícolas y la microempresa agrícola las que logran generar empleo, en tanto que en República Dominicana, el sector público, el autoempleo no agrícola y el servicio doméstico son los aportan empleo adicional, aunque insuficiente para evitar la contracción global de la ocupación.

Estos resultados muestran claramente como la producción en micronegocios, y particularmente el autoempleo, se tornan en un seguro de desempleo cuando el mercado se torna incapaz de generar los puestos de trabajo necesarios. Esto parece haber sido una constante en la región de modo que la producción en pequeña escala se torna en la principal generadora de empleo. Esto significa que mejorar la calidad del empleo pasa por mejorar la productividad y competitividad de estas actividades y ello se torna particularmente necesario en el marco de una mayor apertura comercial. Esto no significa de modo alguno, abandonar los esfuerzos para que las empresas de mayor tamaño del sector privado, se conviertan finalmente en la parte dinámica de la generación de empleo de calidad.

8. Pobreza y mercado de trabajo

Si la pobreza se define, y mide, como una situación de ingresos insuficientes existirá una relación directa entre las características y desempeño del mercado de trabajo y los niveles de pobreza. Esto significa que es en el mercado de trabajo donde se puede mejorar las condiciones de vida de la población.

8.1. FACTORES DEMOGRÁFICOS ASOCIADOS CON LA POBREZA

La información que se presenta a continuación surge de estimaciones de pobreza realizadas para el año 2003. Para obtenerlas, se utilizan las líneas de pobreza calculadas por la CEPAL para el año 2002 y que se llevan al año 2003 utilizando el índice de precios al

consumidor. Estas líneas se confrontan con los ingresos familiares per cápita que surgen de las encuestas de hogares sin realizar ajustes por no respuesta, rubros omitidos o subdeclaración. Esto significa que los resultados tienden a sobrestimar las magnitudes de la pobreza, aunque permiten una buena aproximación a sus características, e incluso las magnitudes no difieren marcadamente de las estimadas por la CEPAL para el año 2002²¹.

Una región pobre: El cuadro 21 presenta las estimaciones sobre la incidencia de la pobreza que surge de aplicar las líneas de la CEPAL a las encuestas de cada país y sin mayores ajustes por subdeclaración o no medición de ingresos. Según estos cálculos, cerca de la mitad de los hogares de la región (52%), esto es, alrededor de 5,3 millones de hogares estarían bajo los umbrales de la pobreza. En términos de personas, el 59% de la población de la región estarían en situación de pobreza para cerca de 27,5 millones de personas. Aquí de nuevo es posible identificar tres grupos. En el primer grupo estarían Costa Rica y Panamá con los menores niveles relativos de pobres y el menor aporte de pobres a la región (por debajo del 10% en conjunto). En el segundo grupo estarían El Salvador y República Dominicana, con un nivel de pobreza intermedio y cercano a la media regional. Al ser países más poblados, aportan cerca de un tercio de los pobres de la región. El tercer grupo estaría conformado por Guatemala, Honduras y Nicaragua, donde cerca de dos tercios de los hogares, y alrededor del 70% de las personas, estarían en situación de pobreza. Estos tres países concentran al 56% de los hogares pobres y al 62% de las personas pobres.

La pobreza es más extendida e intensa en las zonas rurales: En las zonas rurales la pobreza está más extendida, lo cual es claro al constatar que el riesgo de pobreza (incidencia o porcentaje de hogares pobres) es en las zonas rurales entre un 25% (Nicaragua) y un 50% (Costa Rica y El Salvador) mayor que el de las zonas urbana para una media regional del 45%. Esto se traduce en que para la mayoría de los países, cerca de la mitad o más de los hogares pobres, y de las personas pobres, continúan residiendo en las zonas rurales. República Dominicana con solo un 35% de los pobres en sus zonas rurales sería la excepción y, en menor medida, Nicaragua que cuenta con un 44% de los hogares pobres en esas zonas. Aunque no se reproduce en el cuadro 21, cuando la atención se pone en los pobres extremos, la concentración en las zonas rurales aumenta indicando que el problema es a su vez más intenso en ese ámbito geográfico. Esto apunta a que las áreas rurales deberían tener una atención prioritaria en la atención de los problemas de pobreza y en particular las actividades productivas de esas zonas que son las que determinan los niveles de ingreso.

La mayor presencia de niños explica el mayor tamaño de los hogares pobres: Otro patrón de la pobreza que se reproduce en la región es el hecho que los hogares pobres cuentan con más niños y que ello determina su mayor tamaño. Esto tiene dos implicaciones. La primera es que la población infantil está más expuesta al flagelo de la pobreza y en ese

²¹ Solo para Costa Rica se contó con estimaciones oficiales incorporadas en la misma base y estas se utilizan entonces. Esto significa que para Costa Rica no se usan las líneas de pobreza de la CEPAL, pese a que resultan similares, y que contempla un ajuste en los ingresos por subdeclaración.

grupo se debe intervenir para romper el círculo reproductor de la pobreza. La segunda consecuencia es que los hogares pobres no cuentan con menores recursos humanos para enfrentar la pobreza, sino que su problema es de la insuficiencia en el capital humano acumulado en esos recursos humanos. En efecto, si la población en edad de trabajar (de 12 ó más años) se toma como una aproximación de los recursos humanos disponibles en el hogar para obtener ingresos en el mercado de trabajo, los hogares pobres cuentan en promedio con tres miembros en edad activa, cantidad que resulta igual o superior a la que disponen los hogares no pobres. El desafío entonces es como aumentar el capital humano de esos recursos para que puedan insertarse al mercado de trabajo de una manera exitosa (sin desempleo) y productiva (adecuadamente remunerada).

Cuadro 21

Región Centroamericana: incidencia de la pobreza por insuficiencia de ingresos por país, 2003 (Cifras absolutas en miles y relativas en porcentajes)								
Condición de actividad	Costa Rica (Julio)	El Salvador (Ene-dic.)	Guatemala (Ene-abr.)	Honduras (Mayo)	Nicaragua (Noviembre)	Paraguay (Agosto)	Rep. Dominicana (Octubre)	Total Regional
Hogares pobres (miles)	171	677	1,417	827	841	236	1,260	5,319
Porcentaje del total de hogares	18	43	84	86	84	21	54	52
Distribución de los hogares pobres	3	13	27	17	12	6	24	100
Población pobre (miles)	768	3,363	8,307	5,061	8,868	1,144	8,181	27,626
Porcentaje del total de personas	21	49	59	74	79	37	69	69
Distribución de las personas pobres	3	12	30	18	14	4	10	100
Incidencia de la pobreza por zona (hogares)								
Zona urbana	15	39	52	59	59	24	48	44
Zona rural	23	54	71	78	73	46	68	64
% de pobres residiendo en zona rural	49	49	69	69	64	69	96	69
Tamaño medio del hogar								
Pobres	4,4	4,8	5,8	5,4	5,0	4,8	4,1	4,8
No pobres	3,7	3,7	4,6	4,1	4,6	3,8	3,3	3,7
Niños menores de 12 años por hogar								
Pobres	1,6	1,7	2,6	2,0	2,3	1,7	1,3	1,9
No pobres	0,8	0,8	1,2	1,0	1,1	0,7	0,7	0,8
Población en edad activa por hogar								
Pobres	3,0	3,2	3,4	3,4	3,8	3,1	2,9	3,3
No pobres	3,0	2,8	3,4	3,1	3,5	2,8	2,7	3,0
Incidencia de la pobreza según sexo del jefe								
Jefe hombre	17	43	64	86	82	20	61	62
Jefa mujer	34	49	81	87	88	36	61	64
% de hogares pobres con mujer jefe	33	32	17	26	35	28	33	27
Incidencia de la pobreza según educación del jefe								
Sin educación	44	81	52	86	79	69	79	76
Primaria incompleta	31	61	70	77	72	46	62	68
Primaria completa	20	40	66	86	64	37	63	46
Media incompleta	14	28	46	59	57	23	51	49
Media completa	8	24	27	34	48	20	43	29
Superior	2	11	8	16	29	8	20	14
Distribución hogares pobres según educación del jefe	100	100	100	100	100	100	100	100
Sin educación	16	38	40	31	33	16	19	30
Primaria incompleta	32	32	33	27	29	21	47	36
Primaria completa	33	12	14	21	18	28	11	18
Media incompleta	12	14	10	9	12	24	11	11
Media completa	8	7	2	4	7	10	7	6
Superior	2	2	1	1	5	9	5	9

Fuente: Cálculos del autor con base en las encuestas de hogares de los países.

El riesgo de pobreza aumenta cuando una mujer está al frente del hogar: Sin que ello sea un fenómeno generalizado en la región, los hogares con una mujer al frente tienden

a presentar un mayor riesgo de pobreza. Este es el caso en Costa Rica, Nicaragua, Panamá y República Dominicana. El Salvador no muestra diferencias según el sexo del jefe, mientras que en Guatemala y Honduras, países donde la jefatura femenina es menos extendida, los hogares con una mujer como cabeza muestran un menor riesgo de pobreza. La menor cantidad de preceptores potenciales, junto a las dificultades para insertarse al mercado de trabajo por el cuidado de niños y la baja educación, explican este resultado y señalan también la necesidad de políticas que rompan las barreras que enfrentan las mujeres para insertarse al mercado de trabajo. Este resultado hace que las mujeres sufran como grupo (jefes y no jefes) de un riesgo de pobreza que supera ligeramente al de los hombres y ello es generalizado en la región. Cabe señalar que Costa Rica es el país con la mayor disparidad en el riesgo de pobreza por sexo del jefe, junto a una mayor presencia de hogares pobres con una mujer al frente. No obstante no parece existir una relación clara entre las diferencias en los riesgos de pobreza y la extensión de la jefatura femenina.

La educación es el vehículo para salir de la pobreza: Con independencia de lo extendida que esté la pobreza en un país, el riesgo o incidencia de la pobreza se reduce conforme el jefe del hogar cuenta con un nivel educativo mayor. Para la región en su conjunto, el riesgo de pobreza de un hogar cuyo jefe no tiene educación alguna, aumenta cinco veces al de un hogar cuyo jefe tiene algún grado de educación superior y en Costa Rica, donde las capacidades de las personas parecen coincidir más con las oportunidades que ofrece el mercado, el riesgo de pobreza es 21 veces superior. Esto hace que para la región en su conjunto, dos de cada tres hogares pobres, cuenta con un jefe que no ha completado la educación primaria y que para el 81% de los hogares pobres, su jefe cuenta a lo sumo con la educación primaria completa. Esto muestra las posibilidades que brinda la educación al crear capacidades para una inserción más favorable al mercado de trabajo, pero este esfuerzo resulta espurio si la estructura productiva no genera oportunidades de empleo para trabajadores más calificados.

8.2. POBREZA E INSERCIÓN LABORAL

Como los hogares pobres no cuentan con menores recursos humanos que los no pobres, además de los elementos señalados previamente sobre la calidad de esos recursos humanos, la pobreza se asocia con la utilización efectiva de esos recursos humanos.

Los pobres participan menos en el mercado de trabajo: Un rasgo distintivo de los patrones de incorporación al mercado de trabajo es que la participación entre los pobres es menor que entre los no pobres, esto es, utilizan menos sus recursos humanos en la búsqueda de ingresos laborales. El cuadro 22 muestra las tasas netas de participación (porcentaje de la población de 12 años o más que participa en la fuerza de trabajo) y se observa que esta es mayor entre los no pobres. Para la región en su conjunto, la tasa de participación de los no pobres resulta un 20% superior a la de los pobres y estas diferencias son más marcadas entre las mujeres. En el caso de los hombres, las diferencias son de solo un 6% y desaparecen para Guatemala, en tanto entre las mujeres estas alcanzan un 44% como media y si se excluyera Guatemala superaría al 50%.

Cuadro 22

Región Centroamericana: Vinculación de los pobres por insuficiencia de ingresos con el mercado de trabajo por país. 2003 (Cifras absolutas en miles y relativas en porcentajes)								
Condición de actividad	Costa Rica (Julio)	El Salvador (Ene-dic)	Guatemala (Ene-abr.)	Honduras (Marzo)	Nicaragua (Enero-diciembre)	Panamá (Agosto)	Rep. Dominicana (Octubre)	Total Regional
Tasas netas de participación								
Mujeres								
Pobres	60	51	82	46	52	49	50	59
No pobres	68	82	66	82	65	69	68	64
Hombres								
Pobres	81	71	84	70	70	72	66	73
No pobres	75	74	85	75	78	74	61	78
Mujeres								
Pobres	28	33	43	26	37	28	36	35
No pobres	41	60	54	55	63	48	58	50
Tasas de desempleo abierto								
Mujeres								
Pobres	3,40	2,78	1,29	1,86	1,34	1,81	2,43	1,94
No pobres	16,9	11,2	3,8	6,3	13,3	16,0	26,5	10,6
Hombres								
Pobres	3,81	2,53	0,84	1,59	2,04	1,82	2,62	1,76
No pobres	14,9	13,9	2,4	5,7	11,1	13,8	15,3	6,9
Mujeres								
Pobres	3,34	2,93	2,33	1,84	1,66	1,95	2,38	2,02
No pobres	25,1	6,9	6,3	7,7	8,5	21,8	34,3	14,4
Hombres								
Pobres	3,6	2,1	3,1	4,0	5,7	11,1	16,5	7,1
No pobres	1,6	1,2	1,0	1,2	1,2	1,3	1,0	1,1
Dependientes por ocupado								
Pobres	3,6	2,4	1,9	2,5	2,4	2,7	2,8	2,5
No pobres	1,3	1,2	1,0	1,2	1,2	1,3	1,0	1,1

Fuente: Cálculos del autor con base en las encuestas de hogares de los países.

El hecho de que ante la necesidad de obtener recursos para superar los umbrales de privación, las personas no se incorporen al mercado de trabajo sugiere la existencia de mecanismos de exclusión o barreras de entrada al mercado de trabajo. Una limitada calificación es una de ellas y para las mujeres, la maternidad en ausencia de apoyos para el cuidado de los niños es otra importante. Estos resultados destacan la necesidad de políticas que promuevan la inserción al mercado de trabajo como: capacitación, cuidado de niños, flexibilidad horaria, asistencia técnica, etc.

Los pobres enfrentan una inserción menos exitosa al mercado de trabajo: Los pobres no solo participan menos en el mercado de trabajo sino que además, cuando los hacen, tienen menos éxito. Este menor éxito se ejemplifica en las tasas de desempleo que enfrentan. Los riesgos de sufrir desempleo entre los pobres son casi el doble de los que enfrentan los no pobres y de nuevo, estas diferencias son más marcadas entre las mujeres. Entre los hombres las diferencias son en promedio del 76%, mientras que entre las mujeres más que se duplican. Cabe señalar que tanto las diferencias en participación como en desempleo son más marcadas en Costa Rica. Las tasas de desempleo en ese país entre los pobres, hombres o mujeres, más que triplica a las que presentan los no pobres. Estos resultados indican la necesidad de mejorar la empleabilidad de la mano de obra asociada con los hogares pobres como mecanismo de combate a la pobreza de manera permanente o estructural.

Alta carga de dependientes entre los pobres: Los resultados de hogares más numerosos, con más niños y una menor y menos exitosa inserción laboral es que cada ocupado en una familia pobre debe generar ingresos para atender una mayor cantidad de dependientes. Para la región en su conjunto, mientras que entre los hogares no pobres, cada ocupado debe velar por un dependiente, entre los hogares pobres, cada ocupado debe atender a un poco más de dos dependientes (2,3 dependientes) y en caso de Costa Rica a más de tres dependientes. Esto significa que para la mayoría de la familias pobres, el que los ocupados obtengan ingresos superiores a los salarios mínimos resultaría insuficiente para superar los umbrales de pobreza y señalar la importancia no solo de aplicar una política de ingresos activa, especialmente en cuanto a las fijaciones de los salarios mínimos, sino además de promover la incorporación efectiva y eficiente de fuerza de trabajo secundario al mercado de trabajo. En el caso de Costa Rica, por ejemplo, el riesgo de pobreza del hogar se reduce a la mitad cuando el hogar cuenta con un segundo ocupado y si el segundo ocupado implica una mayor diversificación laboral, el efecto es mayor.

8.3. POBREZA Y TIPOS DE EMPLEO

Pese a que los pobres enfrentan mayores dificultades para obtener empleo y ello explica parte de su situación, lo cierto es que la mayoría que busca insertarse consigue empleo y ello resulta aún insuficiente para superar los umbrales de pobreza. Ello sugiere que no basta conseguir empleo sino que resulta fundamental el tipo de empleo obtenido. Para analizar las relaciones entre pobreza y tipo de empleo se pondrá la atención en los jefes y los estratos productivos analizados previamente. Esta información aparece en el cuadro 23.

Una quinta parte de los hogares pobres tiene un inactivo al frente: Un primer tipo de hogares es aquel cuyo jefe no está vinculado directamente al mercado de trabajo. Este tipo de hogares, será cada vez más importante conforme la población va envejeciendo, y se asocia también con la jefatura femenina. Para la región en su conjunto, un 22% de los hogares pobres tiene un inactivo al frente y el riesgo de pobreza tiende a ser superior a la media de cada país. Este tipo de hogar representan un tercio de los hogares en Costa Rica, y su riesgo de pobreza casi duplica la media del país, mientras que solo alcanza al 11% en Guatemala, sin mostrar un riesgo de pobreza diferente al promedio de los hogares. Dentro de una región donde la cobertura de la seguridad social ha sido históricamente limitada, el aumento en el futuro de este tipo de hogares plantea la necesidad de estructurar una adecuada red de protección social y demanda promover la cobertura contributiva, para atender los riesgos de la vejez, de los que actualmente se encuentran incorporados al mercado de trabajo.

El desempleo afecta a pocos jefes de hogar pero los torna muy vulnerables: Los hogares con un jefe desocupado son limitados en número, ya que no llegan a representar ni el 10% de los hogares pobres, pero se asocian con los mayores riesgos de pobreza. El riesgo de pobreza de estos hogares resulta superior al de los que tienen un inactivo al frente y bastante más alto que de los hogares cuyo jefe está ocupado. Esto señala la vulnerabilidad de los hogares ante la pérdida de empleo de sus jefes y muestra la necesidad de programas

anticíclicos de generación de empleo con énfasis en los jefes de hogar, ante la ausencia de seguros de desempleo en la región. Solo Guatemala se aparta de este patrón, donde en un contexto de pobreza generalizada, parece más riesgoso contar con empleo que ser desocupado o inactivo. Dicho en otros términos, el desempleo y la inactividad parece un lujo que los jefes de hogar no pueden darse. Esto significa que fuera del caso de Guatemala, el contar con empleo el jefe reduce su riesgo de pobreza por debajo de la media del país. Como por lo menos el 60% de los hogares pobres en la región cuentan con un jefe ocupado, lo determinante parece ser el tipo de trabajo desarrollado.

Cuadro 23

Región Centroamericana: Tipos de empleo y pobreza por insuficiencia de ingresos por país, 2003 (Cifras absolutas en miles y relativas en porcentajes)								
Condición de actividad	Costa Rica (Julio)	El Salvador (Ene-dic)	Guatemala (Ene-abr)	Honduras (Marzo)	Nicaragua (Noviembre)	Panamá (Agosto)	Rep. Dominicana (Octubre)	Total Regional
Incidencia de la pobreza								
Total Jefes	18	43	64	68	64	31	54	322
Inactivos	30	47	82	76	75	32	72	384
Desocupados	58	72	86	82	85	84	80	753
Ocupados	14	40	64	66	60	29	47	409
Actividades modernas	7	29	48	62	48	14	26	266
Empresas privadas	8	33	53	57	51	17	30	300
Agrícola	17	57	79	73	68	26	58	351
No agrícola	7	28	44	59	44	18	38	346
Sector Público	4	15	20	33	46	8	37	230
Activ. Baja Productividad	22	47	72	72	64	43	92	558
Agricultura Tradicional	38	70	83	83	75	50	66	755
Microempresa	33	63	74	86	67	31	60	677
Campeñero	44	74	87	81	77	66	70	778
Actividades no agrícolas	17	38	61	62	57	32	46	438
Microempresa	13	37	53	62	53	25	37	422
Autempleo	18	30	65	61	56	32	46	490
Servicio Doméstico	20	42	79	70	70	47	65	550
Distribución de los pobres								
Total Jefes	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Inactivos	34,3	24,3	19,8	23,8	24,0	23,4	28,8	21,8
Desocupados	5,8	7,7	1,5	3,0	4,3	7,0	5,6	5,0
Ocupados	58,8	68,0	87,9	73,1	71,7	64,6	82,6	73,1
Actividades modernas	16,4	20,0	22,0	17,3	16,9	15,0	21,0	20,0
Empresas privadas	14,2	18,2	21,6	16,0	12,4	12,4	15,5	16,7
Agrícola	4,8	4,8	6,8	3,0	4,0	2,0	1,4	4,7
No agrícola	9,4	13,4	12,2	11,4	7,9	9,9	14,1	12,0
Sector Público	2,2	2,4	1,5	2,3	4,5	3,1	8,1	3,3
Activ. Baja Productividad	43,4	47,4	65,2	55,8	64,7	53,1	41,0	53,1
Agricultura Tradicional	18,2	19,6	36,0	31,0	26,1	29,4	14,6	26,6
Microempresa	9,2	8,4	9,5	8,6	5,9	3,1	1,3	8,3
Campeñero	8,9	13,1	26,6	23,4	18,2	28,3	13,2	20,1
Actividades no agrícolas	26,3	27,9	27,2	34,8	29,7	23,7	26,4	26,8
Microempresa	8,4	9,0	8,9	8,5	6,6	4,4	3,2	8,7
Autempleo	13,6	17,1	17,3	17,6	16,8	14,1	20,3	16,2
Servicio Doméstico	3,2	1,8	0,9	0,8	3,1	3,2	3,0	1,9

Fuente: Cálculos del autor con base en las encuestas de hogares de los países.

La agricultura tradicional reservorio de pobreza: Dentro de los hogares con jefe ocupado, aquellos que se insertan en la agricultura tradicional son los que sufren del mayor riesgo de pobreza entre los ocupados, particularmente si son campesinos (autoempleados). Este riesgo de pobreza es en varios países incluso similar o mayor al que sufren los hogares con jefe desocupado, lo que refleja un problema grave de productividad que impide niveles mínimos de ingreso aceptables²². Esto significa que para la región en su conjunto, el 26% de los hogares pobres tiene un jefe incorporado a la agricultura tradicional. La importancia relativa de este grupo oscila entre el 15% para República Dominicana y el 38% para Guatemala.

La producción no agrícola en pequeña escala otra actividad asociada con mayor pobreza: Las actividades no agrícolas de baja productividad, aproximadas por los micronegocios y el servicio doméstico, se tornan en el segundo aportador de pobres aunque es un sector más heterogéneo. Para la región en su conjunto, un 27% de los hogares pobres tiene a su jefe inserto en este tipo de actividades y su peso varía menos entre países, pues va del 24% en Panamá al 30% en Nicaragua. No obstante, el riesgo de pobreza no es muy diferente de la media entre los ocupados, lo que significa que laborar en este tipo de actividades no lo condena automáticamente a la pobreza, aunque si existe una amplia heterogeneidad interna. El servicio doméstico es el que presenta el mayor riesgo de pobreza, casi tan alto como los de la agricultura tradicional, le sigue los autoempleados y finalmente los vinculados con la microempresa no agrícola que muestran los riesgos menores. Aunque no aparece en el cuadro, pero se puede derivar de los ingresos mostrados en el cuadro 16, al interior de la microempresa el riesgo de pobreza es muy diferencial ya sea que se trate del propietario o de sus trabajadores. Los primeros tienden a tener un riesgo de pobreza similar o menor al que muestran los trabajadores de las actividades modernas o de mayor productividad. Políticas de apoyo productivo para aumentar la productividad, junto a políticas de ingresos activas para transferir parte de esas ganancias hacia los asalariados, parece áreas de acción para enfrentar la pobreza en este sector.

Las actividades de mayor productividad muestran los menores riesgos de pobreza: Como era de esperar, los jefes con empleos en las actividades modernas o de mayor productividad se asocian con un menor riesgo de pobreza y las diferencias se ensanchan cuanto menos generalizado sea el cuadro de pobreza del país. Por ello, estas diferencias son más claras en Costa Rica y Panamá y tienden a diluirse, aunque se mantienen, en Guatemala, Honduras y Nicaragua. Dentro de estas actividades, las vinculadas con las empresas privadas, particularmente en actividades agrícolas cuyo riesgo de pobreza supera al de los trabajadores en actividades no agrícolas de pequeña escala, son las que muestran un mayor riesgo de pobreza, en tanto que el empleo público parece un efectivo seguro contra la pobreza en la mayoría de los países de la región. Solo en Nicaragua, que cuenta con los salarios más bajos de la región para la mayoría de los empleados públicos y República Dominicana, que ha enfrentado una fuerte crisis fiscal, este seguro ha sido menos efectivo.

²² Aunque hay problemas de medición para captar los ingresos de estos trabajadores, estos no parecen explicar su situación relativa.

En todo caso, por su peso poblacional, una quinta parte de los hogares pobres cuentan con un jefe vinculado a este tipo de actividades, por lo que requiere también de atención. Es de esperar que la incidencia de la pobreza se concentre en todo caso en los trabajadores asalariados menos calificados de las empresas privadas de mayor tamaño y productividad, de modo que se requiere de una política activa de salarios mínimos para elevar la base de los salarios de estos trabajadores acorde con los aumentos en la productividad y rentabilidad de las empresas.

9. La protección de los trabajadores

La protección social de los trabajadores es limitada en la región centroamericana por el bajo peso del empleo asalariado y porque aún dentro de él, la cobertura de los programas de protección y de defensa de los derechos laborales cuentan con un limitado desarrollo. Para algunos autores (BID, 2004; OIT, 2004), esta protección se ha reducido en América Latina desde los años noventa. El cuadro 24 muestra algunos indicadores sobre este tema que cuenta en general con muy poca evidencia empírica. De lo que más existe información es sobre la cobertura de la seguridad social, aunque los riesgos cubiertos y los beneficios otorgados, pueden diferir marcadamente entre los países. Según la información disponible para el 2003, obtenida de las encuestas de hogares, la cobertura contributiva del total de ocupados alcanzó al 62% de los ocupados en Costa Rica y al 53% en Panamá, países que cuentan con los sistemas de seguridad social más desarrollados de la región. Para El Salvador, se logra una cobertura del 29% y para el resto de los países tiende a no superar al 20% de la mano de obra²³. Esta baja cobertura se sustenta en la casi exclusión de los trabajadores independientes o no asalariados de los beneficios de la seguridad social. Solo Costa Rica (37% asegurado) y Panamá (20%) han logrado incorporar a parte de esta población trabajadora con mecanismos de aseguramiento voluntario o grupal, países que de paso cuentan con la menor proporción de trabajadores no asalariados.

Esto significa que entre los trabajadores asalariados la cobertura es mayor y alcanza a casi tres de cada cuatro asalariados en Costa Rica y Panamá, llega la 47% en El Salvador y se aproxima al 40% en Nicaragua y Guatemala. Esta cobertura depende marcadamente del estrato productivo de inserción. La cobertura es casi universal si se es empleado público, con excepción de Guatemala y en menor medida Nicaragua y se mantiene alta, aunque por debajo, entre los empleados de las empresas no agrícolas de mayor tamaño. En las empresas agrícolas de mayor tamaño la cobertura se reduce marcadamente, especialmente en los países con sistemas menos desarrollados, mostrando el sesgo urbano o no agrícola de los sistemas de protección. Mientras que dos de cada tres asalariados de las empresas no agrícolas de mayor tamaño de Guatemala, El Salvador y Nicaragua se encuentran asegurados, sus contrapartes agrícolas solo encuentran protección en un 31% (Guatemala), 13% (Nicaragua) y 7% (El Salvador).

²³ No se cuenta con información para Honduras ni República Dominicana pero es de esperar un desarrollo similar al mostrado por Guatemala y Nicaragua.

El otro sesgo de la protección de la seguridad social es contra los trabajadores asalariados de las microempresas. Costa Rica y Panamá logran cubrir al 40% de los empleados de las microempresas no agrícolas, cuando protegen al 84% de los empleados de las empresas no agrícolas de mayor tamaño, mientras que para el resto de los países, alcanza en el mejor de los casos al 13% (Nicaragua), esto es cerca de una quinta parte de la cobertura de los empleados de las empresas de mayor tamaño. Para estos últimos países, a saber: El Salvador, Guatemala y Nicaragua, la protección de los empleados de microempresas agrícolas y de los trabajadores domésticos es prácticamente inexistente. Costa Rica muestra un poco más de éxito en proteger a los asalariados de las microempresas agrícolas (34% protegidos), en tanto que Panamá logra atender a una proporción mayor de trabajadoras domésticas (32% aseguradas). En todo caso, la escasa protección de los trabajadores asalariados en establecimiento de pequeña escala y la escasa protección de los trabajadores no asalariados, sugieren que aún sin cambios en la cobertura de la seguridad social por estrato, la concentración del empleo adicional en los estratos de menor productividad produce como consecuencia una reducción de la cobertura de la seguridad social.

Cuadro 24

América Central: Indicadores sobre la protección de los trabajadores. 2003							
Indicador	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá	República Dominicana
Acceso a la Seguridad Social ^{1/}							
Ocupados	61,6	29,5	17,8	n.d.	20,4	62,6	n.d.
No Asalariados	38,6	4,4	9,0	n.d.	2,2	19,7	n.d.
Asalariados	72,6	47,3	37,8	n.d.	40,6	73,2	n.d.
Empresas Agrícolas	75,3	7,3	31,1	n.d.	13,4	63,2	n.d.
Microempresas agrícolas	33,6	0,6	9,0	n.d.	2,2	12,6	n.d.
Sector público	97,8	91,3	79,7	n.d.	84,9	98,7	n.d.
Empresas no Agrícolas	84,1	87,8	63,6	n.d.	63,6	83,9	n.d.
Microempresas no Agrícolas	40,7	8,9	7,1	n.d.	13,3	38,6	n.d.
Servicio Doméstico	26,2	1,4	9,8	n.d.	9,8	31,6	n.d.
Beneficios de los asalariados							
% con contrato de trabajo	67,4	25,5	33,2	n.d.	37,3	77,0	36,4
% con empleo estable	65,9	n.d.	61,8	61,3	61,7	23,0	30,5
% con derecho a vacaciones	73,6	8,4	7,8	n.d.	44,7	n.d.	n.d.
% con derecho a aguinaldo	75,1	38,3	43,0	n.d.	n.d.	70,3	n.d.
% con derecho a incapacidades	72,4	n.d.	9,5	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
% que ganan menos de 1 salario mínimo	20,6	10,9	14,2	20,3	18,5	16,6	14,6

^{1/} Corresponde al porcentaje de contribuyentes de la seguridad social, principalmente al seguro de salud.
Fuente: Cálculos del autor con base en las encuestas de hogares de los países.

El cuadro 24 muestra otros indicadores sobre las condiciones de empleo de los trabajadores asalariados y en general estos reproducen las diferencias observadas en la cobertura de la seguridad social. Los contratos de trabajo, explícitos o implícitos, y el disfrute de derechos laborales como las vacaciones, aguinaldo y pago de incapacidades por enfermedad, son más frecuentes entre los empleados en Costa Rica y Panamá y tienen una limitada cobertura en el resto de la región.

En dos indicadores se presentan mayores diferencias pero explicadas por razones fuera

de la cobertura. El primero se refiere a la estabilidad del empleo. La aproximación de este indicador muestra una mayor dispersión y tiende a confundirse con duración del último empleo u ocupación. Por ello arroja valores altos en casi todos los países. Solo Panamá, que equipara estabilidad con empleo público, y República Dominicana este indicador asume un valor limitado. El otro indicador se refiere al porcentaje de asalariados con un ingreso laboral por debajo del salario mínimo agrícola. Este porcentaje muestra tanto el resultado del grado de incumplimiento de la legislación laboral como el grado de presión o aproximación que muestren estos salarios mínimos (SM) de los salarios de mercado. Lo primero sería el caso de Costa Rica, donde no solo el salario mínimo es alto con relación al del mercado, sino que este es igual en todas las ramas de actividad. Por ello un 29% de sus empleados aparece por debajo del SM. Lo segundo, es el caso de Nicaragua, donde el salario mínimo se encuentra muy por debajo de los salarios de mercado y en esa medida el grado de incumplimiento (16%) es limitado.

Cuadro 25

Región centroamericana: Relaciones entre indicadores de ingreso y el salario mínimo industrial (Cada indicador de ingreso como proporción del salario mínimo industrial)							
Indicador	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá	Rep. Dominicana
Salario Industrial							
1999	1,62	1,60	1,78	1,83	2,70	1,54	2,58
2003	1,63	1,35	0,99	1,61	1,81	1,28	2,24
Salario empresa privada total ¹							
1999	1,56	1,63	1,72	1,80	2,72	1,75	2,53
2003	1,63	1,31	1,14	1,67	1,84	1,78	2,21
Salario empresa no agrícola 2003							
Pequeña, mediana y grande	1,99	1,67	1,86	2,72	3,23	2,08	2,43
Microempresa	1,16	0,63	0,78	1,35	1,62	1,18	1,47
Salario trabajador no calificado ²							
Agricultura	0,62	1,33	0,58	0,64	1,32	1,30	1,26
Minas	1,24	0,58	0,80	1,35	0,86	1,13	1,51
Industria	1,18	1,00	0,78	1,61	1,80	1,34	1,46
Electricidad y agua	1,21	2,00	1,62	1,16	2,47	1,27	3,88
Construcción	1,24	1,07	0,80	1,36	1,12	1,16	1,68
Comercio	1,06	0,78	0,71	1,33	1,08	1,02	1,62
Transporte	1,08	1,17	0,93	1,47	1,39	1,10	2,02
Finanzas	1,12	1,05	1,18	1,08	1,04	0,95	1,51
Servicios	0,71	0,68	0,48	1,01	1,12	0,56	0,96

^{1/} Incluye las actividades agrícolas y a la microempresa.

^{2/} Salario del trabajador con primaría incompleta o menor con relación al salario mínimo de cada rama de actividad.

Fuente: Cálculos del autor a partir de los encuestas de hogares y de información de BIALCIT sobre salarios mínimos.

Retomando el tema de los salarios mínimos, dos consideraciones deben ser hechas. Por una parte, el salario mínimo afecta el costo de las empresas y su competitividad y en esa medida enfrentan un techo asociado con la productividad de las actividades y de la economía en general. Por otra parte, tienen la función de buscar garantizar el acceso a las necesidades básicas más elementales de la población y en esa medida tienen un piso que no debe bajarse

y si no se ha alcanzado, se debe procurar alcanzar. El cuadro 25 ofrece algunos indicadores sobre el primer aspecto, esto es, hasta que punto los salarios mínimos presionan los costos de las empresas. Esto se puede ver comparando los SM con los salarios efectivamente prevalecientes en el mercado. Para hacer esta comparación se ha considerado primero los salarios mínimos industriales, sin incluir zonas francas, y se comparan con algunos indicadores de salarios de mercado en dos puntos en el tiempo: 1999 y 2003.

La comparación del salario industrial y el salario de los empleados de las empresas privadas, agrícolas y no agrícolas, muestran el mismo comportamiento. Los salarios promedio de mercado tienden a estar bastante por encima de los salarios mínimos y las mayores diferencias se observan en Nicaragua, República Dominicana y Honduras. No obstante estas diferencias se acortan entre 1999 y 2003 en todos los países, con la excepción de Costa Rica, mostrando que los SM han crecido por encima de los salarios de mercado. En esta dirección, el caso más extremo es Guatemala, donde el salario industrial era en 1999 un 76% mayor al SM y para el 2003 se igualan. Es entonces el país donde los ajustes recientes han presionado más fuertemente los costos de las empresas. Esto queda más claro cuando la atención se pone en los salarios de los trabajadores no calificados (los que no han completado la educación primaria) y se comparan sus salarios efectivos por los fijados para cada rama de actividad. Solo Guatemala muestra para la mayoría de las ramas, salarios mínimos superiores a los efectivos de mercado. Solo para los sectores de electricidad y finanzas ello no sucede y sugiere la necesidad de una política de salarios mínimos más acorde con la evolución y los niveles de productividad. En El Salvador, los SM tienden a estar también muy cerca e incluso por debajo de los salarios efectivos en varias ramas de actividad y junto con Guatemala son los únicos países donde los salarios medios de las microempresas no agrícolas se ubican por debajo de los SM industriales.

Para la segunda función de los salarios mínimos, esto es, garantizar cierto nivel mínimo de vida, la comparación tradicional es con el costo de una canasta básica de consumo. El cuadro 26 ofrece esa información en las dos primeras filas. Como no existen canastas de consumo para todos los países y en algunos solo se dispone de canastas de alimentos, se ha optado por utilizar las líneas de pobreza de la CEPAL que corresponden al costo de la canasta de consumo para una persona por mes. Para Honduras y Nicaragua, el SM corresponde con el costo de la canasta básica de consumo, sugiriendo una insuficiencia de este SM para que las familias puedan satisfacer sus necesidades materiales más elementales, en tanto que para Costa Rica y Panamá, el costo de la canasta representa apenas un tercio del SM. En todos los países se observan mejoras en el tiempo pues cada vez se ocupa una fracción menor del SM para cubrir el costo de la canasta básica.

No obstante, la comparación directa del SM con el costo de la canasta básica, no ofrece una buena medida del grado de pertinencia del SM para permitir a las familias satisfacer sus necesidades, esto porque el SM es por persona ocupada y el costo de la canasta se refiere al miembro de hogar. Ello sugiere la necesidad de considerar tanto el tamaño de las familias como el número de ocupados con que cuentan. El cuadro 26 ofrece esta estimación para las zonas urbanas y para las zonas rurales, considerando tanto la familia promedio de cada zona como la familia pobre típica. Cuando se considera la familia promedio, solo Costa Rica y Panamá, y Guatemala para el ámbito rural, tienen SM que le permiten cubrir el costo de la canasta básica de consumo, mientras que para Honduras y Nicaragua, el SM permite

financiar apenas cerca de un tercio de la canasta de consumo básica. No obstante, cuando la atención se pone en las características de las familias pobres, en país alguno el salario mínimo permite satisfacer las necesidades básicas. Esto muestra la necesidad de monitorear este tipo de indicadores y la necesidad de que los salarios mínimos converjan, en un plazo a determinar, hacia ese costo de la canasta básica. Es claro también que el aumento del empleo remunerado de otros miembros secundarios del hogar, se torna en una estrategia viable para hacer que los SM permitan satisfacer las necesidades materiales más elementales.

Cuadro 26

Región centroamericana: Salario mínimo necesario para cubrir las necesidades básicas por zona, 2003							
Indicador	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá	Rep. Dominicana
LP Urbana / SM Industrial							
1999	0,37	0,54	0,78	1,23	1,14	0,38	0,81
2003	0,39	0,47	0,54	1,08	0,88	0,34	0,74
ZONA URBANA							
Salario mínimo industrial (SMI)	85.835	1.354	1.275	1.385	825	245	2.720
Línea de Pobreza Urbana (CEPAL)	30.743	655	685	1.484	807	83	2.000
Hogares Totales							
Personas por hogar	3,6	4,0	5,1	4,8	5,3	3,9	3,8
Ocupados	1,5	1,6	2,1	1,7	1,8	1,5	1,4
Salario mínimo necesario (\$/HN)	74.801	1.550	1.659	4.054	2.324	214	5.488
Relación SMI/SMN	1,14	0,87	0,77	0,34	0,35	1,14	0,59
Hogares Pobres							
Personas por hogar	4,3	4,6	5,7	5,1	5,8	4,6	4,2
Ocupados	0,9	1,4	2,0	1,6	1,6	1,1	1,1
Salario mínimo necesario (\$/HN)	141.518	2.036	1.973	4.823	2.860	356	7.748
Relación SMI/SMN	0,59	0,67	0,65	0,28	0,20	0,69	0,55
ZONA RURAL							
Salario mínimo agricultura (SM)	85.535	552	1.207	1.270	615	171	2.078
Línea de Pobreza Rural (CEPAL)	21.322	410	458	914	544	56	1.838
Hogares Totales							
Personas por hogar	4,0	4,5	5,5	5,3	5,9	4,2	3,7
Ocupados	1,5	1,5	2,1	1,8	2,1	1,5	1,2
Salario mínimo necesario (\$/HN)	58.110	1.222	1.201	3.030	1.557	154	4.921
Relación SMI/SMN	1,47	0,46	1,00	0,42	0,38	1,11	0,42
Hogares Pobres							
Personas por hogar	4,5	5,1	5,9	5,8	6,3	5,1	4,0
Ocupados	1,0	1,4	2,1	1,5	2,0	1,5	1,1
Salario mínimo necesario (\$/HN)	92.825	1.478	1.311	3.332	1.728	185	6.177
Relación SMI/SMN	0,82	0,38	0,82	0,38	0,36	0,82	0,34

Fuente: Cálculos del autor a partir de las encuestas de hogares y de información de la CEPAL.

Estos resultados evidencian las dificultades de obtener indicadores adecuados sobre la calidad de los empleos que existen o que se están creando. Esta falta de información refleja el grado de prioridad política asociada al tema y la falta de actualización de los sistemas estadísticos que recaban información sobre el mercado de trabajo. Mientras que durante los

años noventa, en la región centroamericana se generalizó el levantamiento de encuestas periódicas a los hogares, el actual decenio debería priorizar en avanzar en el campo de la información, actualizando los instrumentos utilizados, lo que pasa por incorporar encuestas a los establecimientos o encuestas mixtas para caracterizar al sector informal. En esta área, la experiencia de Guatemala con encuestas trimestrales y con la incorporación de las últimas recomendaciones de la OIT para medir el subempleo y el empleo inadecuado debe ser observada de cerca.

10. Consideraciones finales

Los mercados de trabajo de la región centroamericana muestran un escaso desarrollo y dan muestras de estar empeorando durante los primeros años del decenio actual. Por el lado de la oferta de trabajo, esta muestra una reducida calificación y una limitada experiencia, aspectos que limitan de paso una mayor incorporación de las mujeres. Aunque la calificación de los entrantes es mayor, este proceso resulta aún insuficiente para mejorar el perfil de la fuerza de trabajo. Este perfil se transforma en una traba importante para mejorar la competitividad del aparato productivo de la región con miras a una integración más profunda con la economía mundial. El desafío central es cómo mejorar la calificación de la fuerza de trabajo actual a través de la capacitación y cómo revolucionar el sistema educativo para aumentar el nivel y calidad de la educación formal de los futuros miembros de la fuerza de trabajo.

En todo caso, si bien una mayor educación propicia una mayor participación en el mercado de trabajo y permite obtener ingresos más elevados y por ende superar los umbrales de pobreza, en la mayoría de los países se presenta la paradoja de que los más educados enfrentan a su vez un mayor riesgo de desempleo. Esto sugiere una estructura productiva poco desarrollada y diversificada, particularmente en las zonas rurales, convirtiéndolas en zonas de expulsión de mano de obra calificada. La mejora en la calidad del empleo agrícola y la expansión del empleo no agrícola en las zonas rurales resulta también una tarea imprescindible para promover el trabajo decente y reducir la elevada incidencia de la pobreza en la región.

Por el lado de la demanda de trabajo se observa una estructura productiva poco diversificada y con un papel muy limitado y decreciente de las empresas privadas, de mayor tamaño y productividad, en la generación de empleo de calidad. Si a eso se le añade un sector público pequeño y con tendencia contractiva, es claro que existe una insuficiencia estructural en la generación de empleo decente. Esta insuficiencia estructural se asocia con una inversión privada también insuficiente y cuya tendencia se debe revertir. Revertir esta insuficiencia de inversión privada pasa por mejorar el marco institucional y avanzar en la atracción de inversión externa. En esta dirección los tratados de libre comercio abren oportunidades pero se requieren políticas nacionales activas, a nivel mezo y micro, para transformar esas oportunidades en realidades. Esto requiere de un papel más activo del Estado, con recursos suficientes para complementar el esfuerzo privado con inversión pública en infraestructura física e inversión social, y con el diseño de una política económica con el objetivo de creación de empleo y no solo el de mantener la estabilidad de los

agregados macroeconómicos. Esta política económica deberá incorporar como política mezo, una política de ingresos activa, incluyendo la fijación de salarios mínimos.

Ante la debilidad de la demanda de empleo generada por las empresas privadas y el Estado, el seguro de desempleo ha sido la auto creación de empleo en forma de micronegocios de baja productividad, probablemente alta informalidad, y en todo caso sin capacidad de aportar empleos de calidad. En este estrato de micronegocios convergen dos tipos de actividades. Por una parte está la agricultura tradicional, que se constituye en un componente importante de la demanda en la mayoría de los países y que tiende a representar la mayor parte del empleo agrícola de la región. Constituye un sector de baja productividad, con los ingresos y las condiciones de empleo más desfavorables de modo que se transforma en un reservorio de pobreza. Este se constituye a su vez en un sector muy vulnerable a la apertura comercial y demanda de apoyo productivo específico para mejorar la productividad y rentabilidad, lo que pasa por la creación de cadenas productivas o la reconversión productiva.

El otro sector de baja productividad son los micronegocios desarrollados para realizar actividades no agrícolas, principalmente asociadas con el comercio y los servicios. Si bien las condiciones de empleo no son tan extremas como las de la agricultura tradicional, si presenta pocas opciones para generar empleo de calidad. Como se ha venido transformando en la principal fuente de empleo en la región, se requiere de políticas efectivas de apoyo productivo. Esta efectividad no solo se refiere al diseño sino a la escala pues lo común es que no guarden relación con el tamaño del sector a atender y deben incorporar elementos que permitan que los trabajadores de los micronegocios, no solo sus dueños, se beneficien de las mejoras en productividad y rentabilidad.

Bibliografía

- Arroyo, Jorge y Michael Nebelung. 2002. *La micro y pequeña empresa en América Central. Realidad, mitos y retos*. San José, Costa Rica: GTZ - PROMOVAP y PROMICRO - OIT.
- Banco Mundial. 2003. *Inequality in Latin America and the Caribbean. Breaking with History*. Washington D.C.: Banco Mundial.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). 2004. *Se Buscan buenos empleos. Los mercados laborales en América Latina*. Washington, D.C., Estados Unidos de América, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Brú, Enrique y Miguel Del Cid, editores. 2002. *Panamá: Políticas de empleo y trabajo decente para la década del 2000*. San José, Costa Rica: Oficina Internacional del Trabajo.
- CELADE. 1999. *Boletín Demográfico No. 63 (enero)*. Santiago, Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- CELADE. 2000. *Boletín Demográfico No. 66 (julio)*. Santiago, Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 2002. *Panorama Social 2001 - 2002*. Santiago, Chile: Naciones Unidas.
- Panorama Social 2003 - 2004. Santiago, Chile: Naciones Unidas.
- Del Cid, Miguel y Rodolfo Tacsan. 1998. *Precios y salarios en Centroamérica, Panamá y*

República Dominicana. Documento No. 62. San José, Costa Rica: Organización Internacional del Trabajo.

- García Huidobro, Guillermo y Ricardo Infante. 1990. *Políticas de Ingreso y Equidad en economías heterogéneas*. Ciudad Panamá, Panamá: PREALC - Programa Mundial de Empleo - OIT.
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS). S.f. *Política de Empleo para Costa Rica*. San José, Costa Rica: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Oficina Internacional del Trabajo. 2002. *Panorama Laboral 2002. América Latina y el Caribe*. Lima, Perú: Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- *Políticas para el fomento del empleo y el trabajo decente en Nicaragua. Propuesta para la discusión con los interlocutores sociales nicaragüenses*. Documento mimeografiado.
- Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA). 2003. *Centroamérica: tarifas de servicios públicos y salarios mínimos vigentes al 2003*. Ciudad Guatemala, Guatemala: SIECA.
- Trejos, Juan Diego. 2002. *El trabajo decente y el sector informal en los países del Istmo Centroamericano*. Documento No. 158. San José, Costa Rica: Organización Internacional del Trabajo.
- *Mercado de trabajo, ingresos laborales y pobreza en Nicaragua*. San José, Costa Rica: Oficina Internacional del Trabajo. Documento mimeografiado.
- Trejos, Juan Diego y Thomas H. Gindling. 2004. "La desigualdad en Centroamérica durante el decenio de 1990". Revista de la CEPAL, No. 84, Diciembre.

Desafíos de las Políticas Laborales y de Trabajo Decente. Propuestas

Mario Hugo Rosal

Sergio Velasco

Valentina Forastieri

Kirsten-María Felderhoff

Janina Fernández

Guillermo Dema

Gabriela Olquín

Humberto Villasmil

Introducción

Esta segunda parte del capítulo III del Informe para el Foro Subregional Tripartito para el empleo, recoge los aportes de los especialistas y coordinadores de proyectos de la Oficina Subregional de la OIT, con sede en San José, Costa Rica, en diversas dimensiones del trabajo decente.

Los énfasis de las orientaciones de políticas de estas contribuciones han sido tomados en cuenta en la elaboración del documento de síntesis incluido, como capítulo I del informe integrado.

Con ello, si bien el tema central del Foro fue el fomento del empleo, estas contribuciones buscan incorporar el contexto del trabajo decente en las propuestas de políticas.

El texto se ha editado respetando el contenido fundamental y el estilo de las contribuciones de los especialistas.

I. La Formación Profesional y el Trabajo Decente en la Subregión

*Mario Hugo Rosal*²⁴

LA REPRODUCCIÓN DEL CÍRCULO VICIOSO POR MEDIO DE LA EDUCACIÓN

Tal como se sustenta en el presente informe, las economías del área se han movido en un "equilibrio de bajo nivel" o "equilibrio ineficiente", en el cual la competitividad de las economías, se fundamentó predominantemente en el uso simple y extensivo de los recursos naturales y en la utilización de mano de obra barata, con poca educación y formación.

Esta situación provocó la construcción de un complejo círculo vicioso, que propicia una falsa competitividad o competitividad espuria, con, baja productividad y bajas remuneraciones, que no demanda de cantidades de recursos humanos formados.

El desarrollo histórico con equilibrios de bajo nivel, no requirió de la formación de contingentes importantes de recursos humanos calificados. Sí demandó la formación de elites ilustradas en los países, para dirigir el aparato gubernamental, así como una gran masa de recursos humanos, sin educación, formación o capacitación, que permitiera obtener mano de obra barata, que conjugada con el uso extensivo de los recursos naturales, permitiera la rentabilidad de limitadas actividades económicas.

El modelo educativo se constituyó en un modelo concentrador y excluyente, en el cual las grandes mayorías quedaban excluidas de la formación y la educación y por tanto limitadas a romper su situación de pobreza, mientras que otro sector concentraba todas las oportunidades.

El Estado no requirió de procesos para su modernización, ni la de su estructura económica, lo que provocó ineficiencias en su gestión, fuertes atrasos en materia de infraestructura productiva y sistemas tributarios deficientes, que no aportaban recursos para el desarrollo, y que ofertan los mínimos vitales de cobertura social, para la reproducción y sobrevivencia de la fuerza laboral.

El déficit en materia de inversión económica y social se ha traducido en una escasa productividad de los factores, en una limitada potencialidad de crecimiento económico, que en el largo plazo ha sido insuficiente e inequitativo, generando desempleo y empleo de baja calidad con ingresos insuficientes y pobreza extendida. Tal déficit reproduce nuevamente las condiciones de falsa competitividad y así sucesivamente.

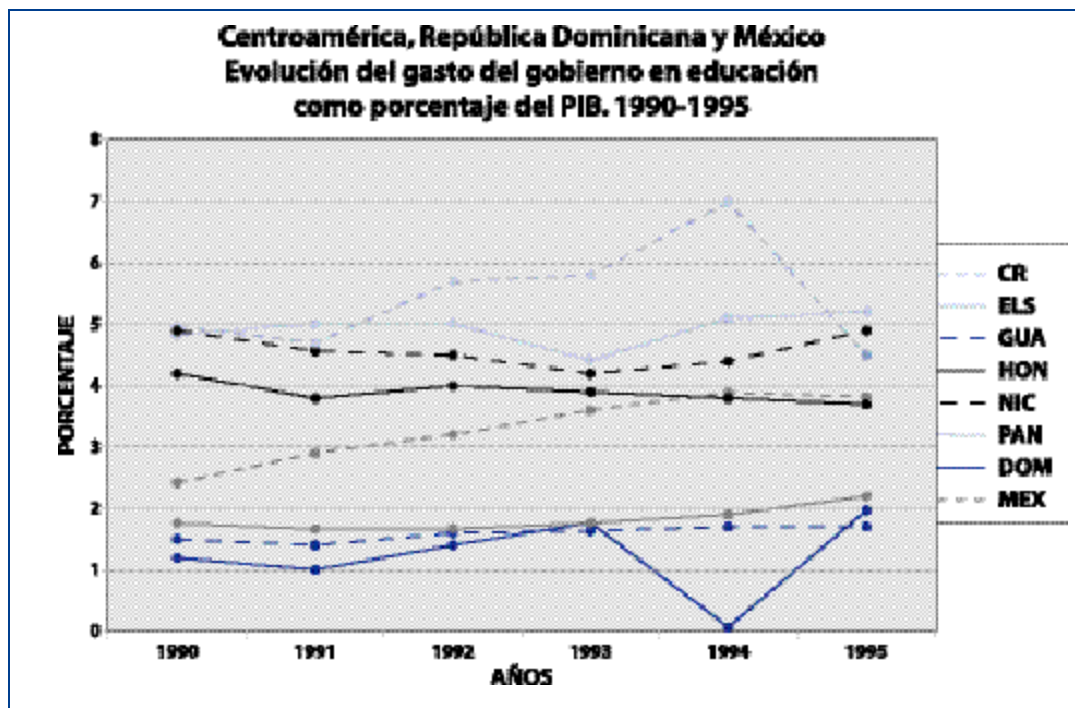
El cambio del modelo económico, la apertura de las economías, la globalización, los bloques de mercados internacionales, la competitividad basada en alta productividad, chocan con el modelo de formación educativo de los países de la subregión, ya que para tener competitividad, se requiere aumentar la productividad, que se fundamenta en abundancia de recursos humanos adecuadamente formados, para dicho propósito.

²⁴ Mario Hugo Rosal, Especialista en Formación Profesional, OIT/San José.

Hoy muchos países de la subregión ven la imposibilidad del cierre de brechas históricas, que propició la utilización de un equilibrio de bajo nivel. Los resultados son evidentes, tal como lo señalan Garnier y Trejos en sus investigaciones, el costo social que deben pagar los países, por haber renunciado a asignar fondos para la construcción del capital humano, necesario para enfrentar el futuro desarrollo, son enormes. Los países se olvidaron que la inversión social es el elemento clave en la construcción de la sociedad del mañana.

La inversión en educación en los años noventa como porcentaje del PIB osciló entre 3.1% y 3.9% del mismo, en la totalidad de los países de la subregión. Aquellos con menos dificultades en la formación de sus recursos invirtieron entre un 4% y un 7%, mientras que aquellos más rezagados apenas invirtieron entre 1% y 2.1% del PIB. Los países que menos invirtieron en gasto social para la educación y la formación, son los que presentan mayores brechas en la actualidad y mayores dificultades sociales, políticas, económicas y dificultades de transición hacia el nuevo modelo competitivo internacional. Lo anterior demuestra una insuficiente inversión en la formación de capital humano requerido para elevar los niveles de productividad en estos países.

Gráfico I



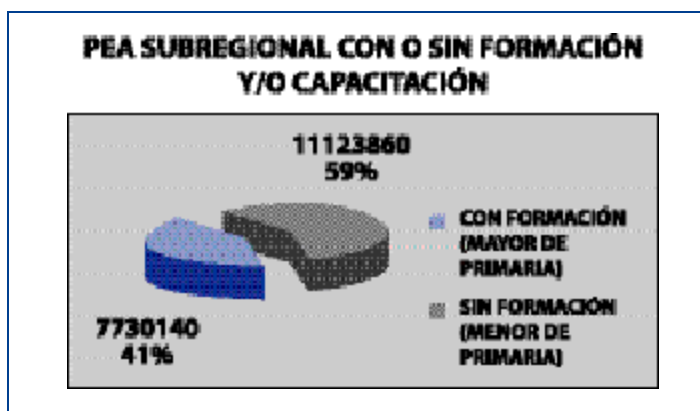
Fuente: Elaboración propia con base en datos de CEPAL.

RESULTADOS DE UNA EDUCACIÓN QUE REPRODUCE UN EQUILIBRIO DE BAJO NIVEL

Los resultados en la educación de este círculo vicioso son evidentes, la subregión cuenta con una fuerza laboral con bajos niveles de educación formal y no formal, o sea una población ocupada poco calificada, en la cual predominan los trabajadores no formados o

poco educados, con un 59% de trabajadores que solo lograron completar la educación primaria y con un 74.6% de trabajadores que no completaron la educación media y por consiguiente tienen acceso limitado a los sistemas de formación profesional, que les permiten integrarlos al mercado laboral, como obreros calificados o semicalificados, esto se agrava si observamos que un 41% de ellos ni siquiera lograron completar la primaria, apenas un 12.3% de trabajadores tienen la educación media completa y solo un 11.6% cuentan con educación superior. En las zonas rurales el panorama es más desolador, el 61% no ha completado la educación primaria y el 81% tienen ese nivel como máximo. El nivel educativo promedio en la subregión, equivale a la primaria incompleta.

Gráfico 2



Fuente: Trejos, Juan Diego: "El mercado de Trabajo en la Región Centroamericana".

Políticamente las constituciones de los países de la subregión establecen la obligatoriedad de la educación de seis años, en algunos casos, debido a los señalamientos de la OIT y de la UNESCO, se ha modificado hasta llevarla a 9 años de escolaridad obligatoria, otros países de la subregión, con visión prospectiva tratan de impulsar los 12 años de escolaridad obligatoria.

Por tener el modelo educativo las características señaladas, se basa en normas, requisitos y prerrequisitos de entrada y de movilización, que impiden estructuralmente una fluidez y una apertura de los sistemas de educación formal y no formal, para toda la población, convirtiéndose estos procesos en fin en si mismos, que apoyan los procesos de exclusión de las mayorías a la educación y la formación y refuerzan la conformación de elites educativas.

Una de las razones por las cuales se cuenta con recursos humanos baratos, es causada por su poca calificación, en tal sentido el sistema educativo formal y no formal, se adecua a la demanda que exige el equilibrio de bajo nivel, ofertando lo que requiere y le solicita la sociedad en su conjunto, poca educación para operar con bajas remuneraciones e ingresos para los trabajadores. Las brechas salariales entre los formados con educación superior y los no formados, llega a ser entre cuatro y ocho veces más, entre unos y otros. La ampliación de las oportunidades educativas contribuye a que los ingresos provenientes del trabajo

aumenten y tengan una distribución menos desigual, además de favorecer la competitividad global del país.

De acuerdo con el Estudio de Juan Diego Trejos, se constata en la subregión, que los trabajadores formados aumentan sus ingresos con niveles educativos superiores, ya que los trabajadores sin educación logran un ingreso que se aproxima a la mitad del ingreso medio de cada país, mientras que los trabajadores formados, llegan a duplicar por lo menos el ingreso promedio nacional. Son los trabajadores que tienen o superan la educación secundaria completa, los que muestran mayores retribuciones por sus estudios.

Las nuevas oportunidades laborales también se concentran en aquellos trabajadores que están más educados o formados, ya que el empleo neto generado en la subregión tendió a concentrarse entre ellos. Es probable que se este produciendo un desplazamiento de los menos educados, por los mejor educados.

Según Trejos, la mayor educación facilita la incorporación al mercado de trabajo, garantizando una inserción exitosa en el mercado laboral y en cierta medida al empleo, pero no garantiza la calidad del mismo, ni minimiza el riesgo del desempleo, ya que el mismo aumenta conforme el nivel educativo llega a la educación superior, en aquellos países que cuentan con una estructura productiva poco diversificada. Ciertamente la participación en el empleo aumenta con el nivel educativo, pero deben observarse las particularidades de cada país, en cuanto a la diversificación de su estructura productiva.

AVANCES REGIONALES EN COBERTURA Y ATENCIÓN A LOS TRABAJADORES

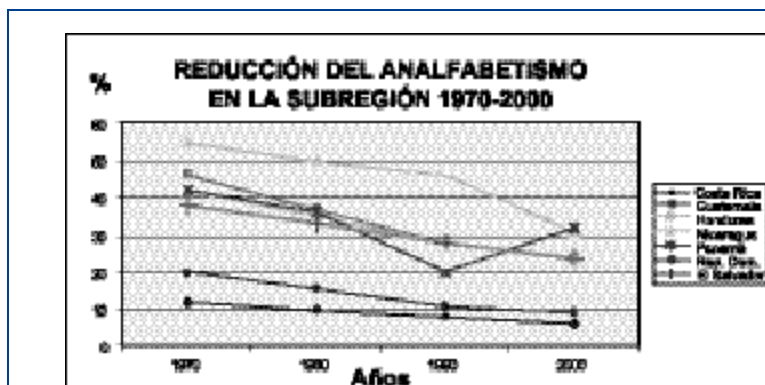
En la subregión se observa que el perfil educativo de la fuerza laboral mejora la tendencia a partir de los años noventa. Para Trejos, los entrantes en el mercado de trabajo, cuentan con una mejor formación, que los trabajadores en activo. En igual forma el esfuerzo de los sistemas educativos de los países, se ha focalizado en reducir el nivel del analfabetismo, lo cual se ha logrado significativamente, sin embargo no han tomado acciones para modificar la situación de aquellos trabajadores activos que cuentan con una educación mínima y que constituyen más del 40 % de la PEA.

Los sistemas educativos formales, no han desarrollado programas significativos de educación de adultos, que impacten sobre la calificación de los trabajadores activos de la PEA de los países, que no cuentan con la educación primaria ni secundaria y tampoco han flexibilizado sus sistemas, para generar una libre fluidez de estos recursos, dentro de los sistemas educativo y formativo, así como la flexibilidad necesaria para la entrada en el mismo.

Si bien los esfuerzos para reducir el analfabetismo en la subregión, han sido constantes y han demandado de muchos esfuerzos y recursos, la educación cuenta con dificultades de calidad y de pertinencia. Lo que se enseña en el sistema educativo formal, tiene mucho de contenidos propedéuticos y poco de especializaciones que les permitan a los estudiantes tener salidas laborales para el mercado de trabajo. Los contenidos de materias técnicas, para desempeños laborales concretos, prácticamente están ausentes en la mayoría de los programas de estudio. Las necesidades de los empleadores y de las empresas, raramente son tomadas en cuenta y existe una lejanía histórica entre el mundo de la producción y el mundo de la educación.

La educación técnica que podría suplir estas deficiencias, adolece de una problemática similar, con el hecho de que la mayor parte de sus graduados, continúan con estudios superiores y no se incorporan al mundo laboral. La operación de los centros de enseñanza técnica, evidencia muchas dificultades como ineficiencia en la compra de materiales, sustitución de tecnología de punta, mantenimiento de equipos, programas obsoletos y limitada actualización docente con pasantías en las empresas.

Gráfico 3

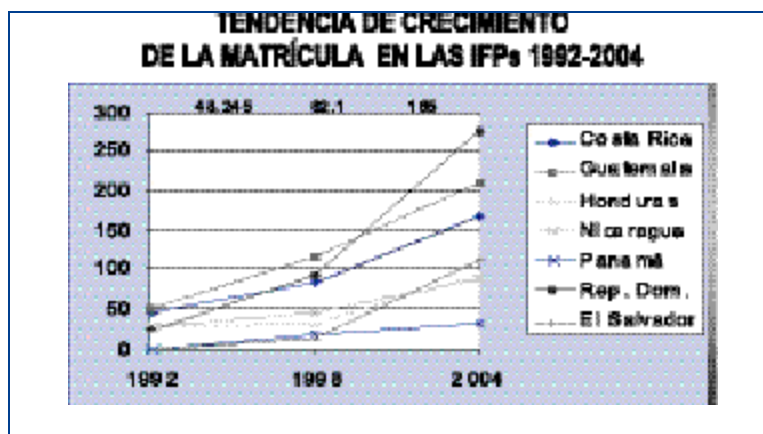


Históricamente las instituciones que suplieron estas deficiencias, fueron las Instituciones Nacionales de Formación Profesional (IFP), integradas a la educación no formal. Las mismas se crearon para ofertar recursos humanos formados, de acuerdo a las necesidades del aparato productivo y de las nuevas tecnologías; aunque adolecen de problemas de operación, su respuesta es mucho más pertinente y oportuna, que la del aparato educativo formal. Su relacionamiento con el sector productivo es aceptable y desde su creación dan respuesta sus necesidades, continuamente modifican su oferta formativa, en consulta con el sector productivo, lo que les genera un proceso de ajuste constante. Son instituciones públicas eficientes y reconocidas por su accionar y respuesta técnica.

En cuanto ampliación de cobertura, las IFPs han realizado un esfuerzo sistemático, de multiplicar su cobertura, para incidir más significativamente en la calificación, actualización o reconversión de los trabajadores, como consecuencia de un cambio tecnológico acelerado y la obsolescencia de conocimientos en períodos muy cortos de tiempo. Han tratado de esta forma, brindar nuevas competencias a los trabajadores, que les permiten movilizarse más libremente en el mercado de trabajo, posibilitándoles la adquisición de nuevas destrezas, para permanecer en el mismo, entrar o salir del mercado laboral, apoyando su empleabilidad.

La tendencia de crecimiento exponencial de la matrícula y de la cobertura que se constata durante los años 90 en la subregión es evidente, como lo muestra la gráfica siguiente, pero además la tendencia se acentúa aún más, en los primeros años del siglo veintiuno como consecuencia de la apertura de los centros y la atención de los grandes déficit de formación de la sociedad y ya no solo la atención de los nuevos y tradicionales requerimientos de las empresas.

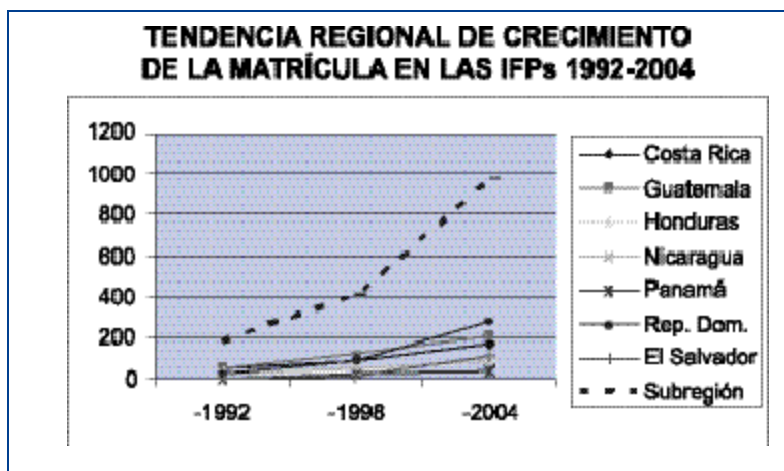
Gráfico 4



Fuente: Elaboración Propia basada en fuentes de las IFPs

La situación dramática del empleo, ha llevado a las IFPs a tratar de ampliar su cobertura, para que más trabajadores accedan a la formación y mantengan su vigencia en el mercado de trabajo, así como posibilitarles formación a sectores que tradicionalmente no fueron atendidos como el sector informal, en una visión más comprensiva de competitividad de país. Las nuevas políticas institucionales de las IFPs, contemplan en cierta medida la atención de los grupos vulnerables y han desarrollado mecanismos más precisos para observar la evolución del mercado laboral, y entregar una oferta formativa pertinente, así como han aumentado la intermediación en el empleo de los egresados y han tratado de medir y cuantificar su pertinencia y eficacia, en la entrega de recursos humanos formados al aparato productivo. El esfuerzo formativo a nivel de la subregión, ha llegado a casi el millón de personas por año.

Gráfico 5



Fuente: Elaboración propia con base en datos y memorias de las IFPs.

A pesar del crecimiento exponencial indicado y de los significativos esfuerzos que han hecho las IFPs de la región, los impactos en la PEA son relativamente modestos, ya que como se puede observar en el cuadro siguiente, únicamente se ha logrado calificar al 5.2% de la PEA subregional por año, lo que significa que cada trabajador de la PEA puede recalificarse con una periodicidad de veinte años, lo que para su vida laboral significa, tener un máximo de dos calificaciones a lo largo de la misma. Dicha situación lo pondría fuera del mercado de trabajo y le reduciría su capacidad de empleabilidad y por lo tanto, limitaría las salidas y entradas continuas al mercado laboral.

La tendencia predominante de las IFPs, que se observa en el cuadro siguiente, es que la totalidad de las mismas aumentaron al doble o más la cobertura en 6 años, la mayoría mantuvo su tendencia de crecimiento y dos de ellas crecieron exponencialmente en su cobertura. La atención a la PEA tuvo un incremento del 1.2 por ciento a nivel regional. Solo dos IFPs mantuvieron el porcentaje de atención a la PEA, mientras que el resto aumento en casi el doble o más del doble su atención a la PEA, llegando en algunos casos a ser 5 veces mayor.

Gráfico 6

País	PEA 1998 EN MILES	PEA 2004 EN MILES	TRABAJADORES CAPACITADOS POR 1998	TRABAJADORES CAPACITADOS POR 2004	TRABAJADORES CAPACITADOS /PEA	
					1998	2004
Costa Rica	1.377	1.598	82.1	185.5	5.98	10.3
El Salvador	2.245	3.099	15.8	110.0	0.61	3.7
Guatemala	3.364	4.063	114.8	210.0	3.41	5.2
Honduras	1.877	2.438	33.5	90.0	1.79	3.7
Nicaragua	1.630	1.983	46.9	87.3	4.0	4.40
Panamá	1.084	1.257	15.8	32.0	2.5	2.6
R. Dominicana	3.517	4.475	82.7	275.0	4.1	6.14
Total	15.032	18.819	403.0	989.8	4.0	5.2

Fuente: Elaboración propia con base en datos y memorias de las IFPs.

Se puede afirmar como lo hacen los autores citados, que la cantidad y calidad de la inversión pública ha sido insuficiente en la formación de "capital humano". A pesar de avances significativos en la cobertura educativa, esta sigue siendo claramente insuficiente para 'cerrar brechas' tanto a lo interno de los países como entre estos y los países más avanzados.

La educación y la formación presentan una insuficiente inversión social, lo que ha generado uno de los principales cuellos de botella, para el desarrollo de los países

latinoamericanos. Los niveles de gasto social, a pesar de representar montos importantes, siguen siendo insuficientes para satisfacer las demandas y necesidades de la sociedad, así como para la generación del capital humano necesario para el tipo de crecimiento y desarrollo económico al que se aspira.

No se debe olvidar que la educación es uno de los vehículos privilegiados para salir de la pobreza, es un instrumento que puede romper el círculo vicioso y hacer del mismo, un círculo virtuoso. A pesar de lo extendida que esté la pobreza en un país, tal como lo demuestra Juan Diego Trejos en su estudio, el riesgo a vivirla se reduce entre cinco a veintiuna veces, si se cuenta con un nivel educativo mayor. En la subregión, el 66% son hogares pobres que tienen un jefe que no ha completado la educación primaria y para el 81% de los hogares pobres, su jefe cuenta con educación primaria completa.

Esto muestra las posibilidades que brinda la educación al crear capacidades para una inserción más favorable al mercado de trabajo, pero este esfuerzo resulta espurio si la estructura productiva no genera oportunidades de empleo para trabajadores más calificados.

LOS GRANDES DESAFÍOS PARA LA EDUCACIÓN Y LA FORMACIÓN

El gran desafío de educación formal y no formal en la subregión, es coadyuvar a romper el círculo vicioso del equilibrio de bajo nivel y convertirlo en un círculo virtuoso, propiciando un rompimiento en algún punto, que en el mediano plazo, colabore en la disminución de la pobreza, la generación de trabajos decentes, dignos y de calidad, con remuneraciones adecuadas y que coadyuve a la competitividad global del país, en base al aumento de la productividad de los recursos adecuadamente formados, y la utilización intensiva de los recursos y de la tecnología.

DESAFÍOS PARA LA EDUCACIÓN EN GENERAL

Aumentar el porcentaje del gasto del Gobierno en Educación formal y no formal, a un mínimo del siete por ciento del PIB de cada país.

Ampliar la cobertura de la educación formal y no formal en todos sus niveles y reducir significativamente la exclusión de la población al sistema educativo formal y no formal. Garantizando el acceso de los grupos vulnerables y de toda la población económicamente activa e inactiva, al sistema educativo.

Obligatoriedad, gratuidad y garantía de 9 años de educación mínima en cada país, estableciendo para el mediano plazo, 12 años de educación obligatoria en los mismos, incentivando su cumplimiento a través de apoyos solidarios del Estado, como salario social, becas, subsidios, bonos, préstamos educativos, u otros.

Desarrollo de programas agresivos de educación de adultos y de educación para el trabajo en todos los países de la subregión, para los trabajadores activos de la PEA con educación mínima, que les permita aumentar ostensiblemente sus años de estudio, asignando suficientes recursos para los mismos, sin descuidar los programas intensivos de alfabetización.

Revisión de los contenidos curriculares, integrándoles desde sus inicios componentes de formación profesional, que les permitan a los que abandonan los estudios, contar con salidas laborales, para el mercado de trabajo.

Readecuar los contenidos curriculares y los períodos electivos de estudio de la educación formal, garantizando su calidad y haciéndolos más pertinentes, a través de un mayor diálogo con el sector productivo y tomando en cuenta las condiciones de producción de los países.

Creación de sistemas nacionales de educación formal y no formal, que coordine y articule los esfuerzos públicos y privados, posibilite la fluidez entre los subsistemas, el libre tránsito y desarrollo de los estudiantes, que responda a las demandas cualitativas y cuantitativas del sector productivo y del desarrollo integral del país.

DESAFÍOS PARA LA FORMACIÓN PROFESIONAL

Aumentar los recursos financieros definidos para la Formación Profesional, a través de maximizar los procedimientos existentes, evitando la evasión de la contribución y pro activamente solicitando a los Estados a cumplir con su función social, de provisión de los recursos necesarios para la atención de los excluidos a la Formación Profesional, asignando recursos para la formación y capacitación del sector informal, economía campesina y pueblos indígenas.

Asegurar una distribución equilibrada de los recursos disponibles, para atender los requerimientos de nuevas competencias demandadas por la economía formal, incluyendo conglomerados y actividades globalizadas, así como las necesidades de los segmentos excluidos y más rezagados del campo y la ciudad.

Aumentar la cobertura de la Formación Profesional, que permitan garantizar el acceso de los excluidos a la misma, especialmente a los indígenas, mujeres, adultos mayores, personas con discapacidad, agricultores tradicionales, desempleados, subempleados, trabajadores por cuenta propia.

Flexibilizar las normas y requisitos de ingreso a la formación, adaptar contenidos teóricos metodológicos que sean culturalmente pertinentes, modificar e introducir nuevas metodologías formativas como la Educación para el Trabajo y la formación virtual, realizar una descentralización territorial y generar formas innovadoras de financiamiento, para la atención de los grupos vulnerables.

Formar recursos humanos para proyectos de inversión futura, sectores con mayor dinámica de crecimiento y de generación de empleo, para que mejoren la competitividad, productividad y los ingresos y propiciar los encadenamientos productivos entre empresas del sector formal e informal para mejorar los resultados económicos de las mismas.

Formar pertinentemente en competencias laborales, los recursos humanos para el sector económico dinámico y estratégico, coadyuvando a la adaptación de las empresas a su nuevo entorno y apoyando a los trabajadores a enfrentar las transformaciones tecnológicas y las nuevas demandas, para la conservación, reconversión y acceso al empleo.

Ofertar formación por competencias laborales a los recursos humanos, como respuesta a la demanda del sector formal y del sector informal, que impulsen la competitividad de las empresas en los mercados internacionales y atiendan las necesidades de los trabajadores activos, desempleados, jóvenes excluidos y sin formación, para insertarse o reinsertarse laboralmente en forma dependiente o independientemente, permitiéndoles mejorar su empleabilidad y disminuyendo la inequidad social y de género.

Desarrollar procesos de normalización y certificación nacional de competencias laborales, que permitan certificar la calificación, aprendizaje no formal y experiencia práctica del trabajador, así como de la calidad y pertinencia de la oferta formativa pública y privada.

Mejorar la calidad y el acceso de la población a la formación profesional inicial, a la formación continua y a la adquisición de conocimientos y calificaciones a lo largo de toda la vida.

Priorizar en las IFPs los programas de formación continua y capacitación en la empresa, como proceso sistemático y complemento a la formación en competencias laborales y lograr alianzas con las empresas para que otorguen formación continua a sus trabajadores, para la adquisición de nuevas competencias, actualización y reconversión permanente de los mismos, y proponer incentivos fiscales para aquellas empresas que brinden este tipo de formación.

Organización y/o fortalecimiento del Subsistema Nacional de Formación Profesional que propicie la formación en competencias laborales, la formación continua y el diálogo social en la Formación Profesional, a través de la conducción y participación de las organizaciones empresariales y sindicales en la pertinencia, calidad e institucionalidad del sistema, donde se priorice el financiamiento de la formación, la implementación de las políticas nacionales de empleo, la articulación con el sistema de educación formal, el intercambio de información y de experiencias, la utilización de la infraestructura nacional y favorezca la formación de los formadores.

Desarrollar sistemas de información del mercado de trabajo, a través de observatorios del mismo, que permitan un monitoreo y conocimiento continuo del mercado de trabajo y del desarrollo de cada país, así como los requerimientos de competencias laborales y oportunidades de formación profesional y apoye la búsqueda de empleo de los jóvenes y los desempleados.

Actualizar permanentemente a las instituciones de formación profesional en entidades que den respuesta a las demandas del mercado de trabajo y sean eficientes en la generación de trabajos decentes para sus graduados, ofertando competencia laborales que les permitan aprender a conocer, aprender a aprender, aprender a hacer, aprender a ser y a convivir, integrando a las mismas valores tales como disciplina, iniciativa, honestidad, tolerancia, responsabilidad social, solidaridad, democracia y libertad.

Revisar y actualizar los contenidos curriculares de la formación, para asegurar su pertinencia y actualización respecto a las competencias requeridas por el mercado de trabajo, y evitar que se repitan y consoliden estereotipos de género, edad, discapacidad, etnia, que repercuten en la segmentación ocupacional.

Propiciar políticas activas del mercado de trabajo, que incluyan formación, empleo y práctica laboral en empresa, para jóvenes y mujeres e identificar nuevas posibilidades ocupacionales para los mismos, en oficios no tradicionales que les permitan ampliar y diversificar sus oportunidades en el mercado laboral, en particular en el uso de las nuevas tecnologías, para facilitar su inserción en los sectores de punta del crecimiento y su integración económica y social.

Fortalecer los programas de capacitación y asistencia técnica, dirigidos a trabajadoras por cuenta propia y microempresarias con énfasis en áreas tales como gestión, diseño de proyectos, administración, encadenamientos productivos, mercados de insumos y productos, desarrollo de la capacidad emprendedora y liderazgo. Finalmente se impone:

POLÍTICAS PARA MEJORAR E INCREMENTAR LA RESPUESTA DE LA EDUCACIÓN, QUE PERMITAN ROMPER CON EL CÍRCULO VICIOSO Y CON LA POBREZA EXTENDIDA

Estas políticas deberán de impulsarse no solo a través de los Ministerios de Educación, sino en acuerdo y concertación con los Ministerios de Finanzas o Hacienda, Ministerios de Economía y Ministerios de Trabajo. Estos últimos serán los catalizadores y facilitadores del proceso de concertación y transformación de la asignación de recursos para el sector educativo formal y no formal, así como en la mejoría de los niveles de educación de los trabajadores de la población económicamente activa e inactiva en la subregión.

1. Política de ampliación de cobertura, años de estudio y aumento de recursos financieros para la educación formal y no formal.
 - Fijarse como meta la reducción de la mitad de los déficit en el mediano plazo, a todos los niveles de la educación formal y no formal.
 - Llevar al estadio inmediato superior a todos aquellos con déficit educativo o que hayan abandonado el sistema educativo formal y no formal.
 - Aumentar en el corto plazo, la obligatoriedad de 9 años de estudios mínimos en la población. En el mediano plazo elevar a 12 años de estudio la obligatoriedad de los estudios y garantizar para ambos casos la consecución de dichas metas a través de incentivos.
 - Aumentar el gasto en educación a un 6% del PIB en todos los países de la Subregión y en aquellos en que ya se ha conseguido este límite, elevarlo a un 8% del PIB.
 - Propiciar las reformas tributarias o generar incentivos a las empresas, para que toda la sociedad se involucre en el esfuerzo por mejorar la formación de la PEA.
2. Política de asignación de mayores recursos a la Educación de Adultos y la Educación para el Trabajo.
 - Desarrollar fuertes programas para elevar el nivel educativo de la PEA activa, hasta llevarlos a los 9 años de estudios, a través de programas rápidos de educación de adultos.
 - Ofertar además de la educación formal, programas de capacitación técnica, que les permitan acceder, mantenerse o cambiar de empleo, a la población definida anteriormente.
 - Generar programas de atención a los agricultores más empobrecidos, microempresarios, cuentapropistas, que les permitan mejorar sus ingresos, productividad, y conocimientos a través de programas de educación para el trabajo.
 - Crear instancias nacionales de educación para el trabajo, cuyo objetivo sea la superación de la pobreza, a través de la educación y la formación, así como del financiamiento y la organización empresarial.
3. Política de revisión y readecuación de contenidos curriculares de la Educación formal.
 - Establecer la pertinencia de los programas de educación, en un diálogo permanente con el aparato productivo de cada país, para que los conocimientos que se obtengan, les sean útiles para su futura vida laboral.
 - Mejorar la calidad de la Educación a través de la certificación de tercera parte, en la cual se involucren trabajadores, empleadores y gobiernos.
 - Incorporar a los contenidos curriculares de la Educación Formal, la formación

profesional inicial, que le permita a los estudiantes obtener salidas laborales en el momento de abandonar el sistema educativo.

- Revisar los periodos electivos de la Educación, tratándolos de adecuar a las necesidades de su entorno productivo, evitando el abandono de la educación, por incompatibilidad de horarios.
4. Política de creación e implementación de sistemas nacionales de educación formal y no formal.
- Establecer mecanismos de ingreso y pasarelas fluidas entre ambos sistemas, para facilitar la adquisición de educación, no importando el lugar de ingreso ni la ruta de apropiación de conocimientos.
 - Generar acuerdos interinstitucionales o alianzas estratégicas entre La Educación Formal y la Educación no Formal, que permitan al estudiante proseguir y facilitar su proceso formativo o educativo.
 - Complementar los esfuerzos que realizan ambos sistemas y potenciar los resultados de los mismos, generando sinergias y proactividad entre ambos.
 - Desarrollar e implementar los acuerdos institucionales entre Ministerios de Trabajo y Ministerios de Educación, o cualquier otro Ministerio o Institución que participe.
 - Incorporar al sector productivo en la conducción y en el desarrollo del sistema.

POLÍTICAS PARA MEJORAR E INCREMENTAR LA RESPUESTA DE LA FORMACIÓN PROFESIONAL Y CAPACITACIÓN PARA EL TRABAJO (EDUCACIÓN NO FORMAL), QUE PERMITAN GENERAR UN ROMPIMIENTO DEL EQUILIBRIO DE BAJO NIVEL Y LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA

Estas políticas deberán de impulsarse a través de los Ministerios de Trabajo y de las Instituciones de Formación Profesional, sean nacionales o sectoriales, públicas o privadas. Los Ministerios de Trabajo y las IFPs nacionales, serán los catalizadores y facilitadores del proceso de concertación y transformación de las diversas acciones de formación y capacitación que se desarrollan en los países, que tengan como resultado el incremento de la calificación de los trabajadores y la adquisición de nuevas competencias.

5. Política de aumento de recursos financieros y asignaciones públicas para la Formación Profesional.
- Aumentar la recaudación de la tasa patronal sobre los salarios de los trabajadores, a través de mecanismos legales, que permitan reducir la evasión del pago de las empresas en un 50%
 - Posibilitar formas alternativas de recuperación de la tasa patronal, no solo a través de las instancias ya establecidas, sino a través de mecanismos de cobro directo.
 - Generar un cuerpo jurídico para penalizar la evasión y desarrollar mecanismos interinstitucionales que permitan un efectivo control y efectividad, para lograr dicho propósito.
 - Negociar incentivos fiscales para las empresas que oferten formación continua o inicial a sus trabajadores.
 - Legislar para no hacer excepciones ni tratos preferenciales a ninguna empresa, en la tributación de la formación y de la capacitación. Hacer estudio de tributaciones en

función de la capacidad financiera de las mismas.

- Preservar el uso privativo de las IFPs de los recursos destinados a la formación y capacitación, sin intervención de los Estados.
 - Propiciar la generación de aportes del Estado, para la generación de fondos para atender la demanda social.
 - Estudiar la legislación de las IFPs y determinar las posibilidades para obtener fondos e ingresos alternativos, que les permitan aumentar su entrega de servicios.
6. Política de aumento de la cobertura al doble de la cobertura actual.
- Propiciar el aumento de formas alternativas de atención, a través de nuevas tecnologías formativas como las competencias laborales y las tecnologías de información y comunicación, financiadas a través de las fuentes alternativas de recursos señaladas, lo que permitirá ampliar a por lo menos el doble de la cobertura actual.
 - Incrementar la atención de los excluidos, los agricultores tradicionales y las microempresas, a través de la obtención de recursos extra presupuestarios, provenientes de otros Ministerios o de fondos del Estado.
 - Generación de nuevos programas, financiados por los propios usuarios, no contribuyentes a la institución de formación profesional.
 - Apertura de centros en horarios extraordinarios, nocturnos o de jornadas diurnas y nocturnas de fin de semana, a todos aquellos que no cumplen con los requisitos regulares de ingreso.
 - Alianzas estratégicas con Ministerios de Educación para utilizar la infraestructura técnica subutilizada por los mismos.
7. Política de equilibrio en las asignaciones para la atención de las demandas de los sectores excluidos y de los sectores dinámicos y tradicionales del sector formal de la economía.
- Buscar fuentes de financiamiento alternativas, para la atención de los sectores excluidos y otorgarles a los mismos la formación requerida.
 - Establecer un equilibrio ponderado entre las demandas de los sectores dinámicos, globalizados y tradicionales del sector económico formal y el sector informal y los sectores sociales, sin afectar el equilibrio ideal que permita el desarrollo, aumente la competitividad del país, y se reduzcan las brechas de déficit formativo en los sectores excluidos.
 - Buscar equilibrios ponderados que permitan el desarrollo integral de todos los sectores de la economía, sin poner en peligro, la estabilidad nacional, el crecimiento y el desarrollo.
 - Utilización del diálogo social, para establecer los equilibrios ponderados de todos los sectores.
8. Política de flexibilización de metodologías, normas y requisitos de ingreso a la Formación Profesional y la Educación Formal.
- Modificar y flexibilizar la rigidez de las normas de ingreso al sistema de educación formal y de educación no formal, para evitar la exclusión y propiciar la inclusión de toda la población, a través de la utilización de programas alternativos y complementarios, entre ambos subsistemas.
 - Flexibilizar las metodologías formativas, permitiendo una ingerencia mayor en el formado, sobre sus contenidos curriculares, ritmos, ingresos y egresos de los

- subsistemas, cargas académicas y agregación modular de contenidos.
- Establecer los mecanismos de complementación y agregación modular de contenidos entre los subsistemas de educación formal y de educación no formal y el reconocimiento de las competencias adquiridas en uno u otro sistema.
 - Incrementar el uso de la formación virtual, la educación para el trabajo, las competencias laborales, la formación modular, la formación inicial y la formación continua, para flexibilizar las metodologías formativas.
9. Política de impulso a la utilización de la normalización, formación y certificación de las competencias laborales en las Instituciones de Formación Profesional de la subregión.
- Desarrollo de procesos de normalización y certificación de competencias laborales para trabajadores que no cuentan con titulaciones, pero si con formación en el puesto de trabajo, para certificar sus competencias y posibilitar su inserción y reinserción en el mercado de trabajo.
 - Utilización de la certificación como garantía de la calidad de la formación, en la que intervienen el sector productivo y el sector estatal.
 - Usar la normalización de competencias laborales, para hacer pertinente, adecuar y actualizar cada dos años, las necesidades y demandas de las empresas y de los trabajadores en las competencias requeridas, y aumentar el relacionamiento con el sector productivo.
 - Desarrollar competencias laborales, para el sector formal dinámico y exportador, el sector formal tradicional, el sector agrícola tradicional y el sector informal de la economía.
 - Propiciar el desarrollo de la formación en competencias laborales en todas las IFPs de la subregión, especialmente en aquellas que se encuentran más rezagadas y difundir las mejores prácticas de aquellas que las han implementado en mejor forma y han sido exitosas.
 - Apoyar la consolidación de sistemas nacionales de normalización, formación y certificación de competencias laborales.
10. Política del aumento de la competitividad, productividad y encadenamientos productivos, de los países de la subregión.
- Apoyar a los sectores más dinámicos y estratégicos de la economía, que generan más empleo y brindan trabajos decentes, en la formación de los recursos humanos que requieren.
 - Mejorar la calidad de los productos de la microempresa, a través del acceso a los conocimientos y la tecnología, que permitan generar cadenas de insumos y encadenamientos productivos con las empresas que compiten en los mercados internacionales.
 - Ofertar formación y asistencia técnica, para mejorar la tecnología, la gestión, la administración, el control de costos, los mercados de insumos y el financiamiento de la micro y pequeña empresa.
 - Formar los recursos humanos que demandan los proyectos futuros de inversión y los clusters estratégicos definidos en los planes de desarrollo.
 - Propiciar la generación de empleo y de autoempleo, por parte de los egresados de la formación, induciéndolos a la generación de iniciativas y espíritu emprendedor.

11. Política de desarrollo de la formación inicial y la formación continua.

- Desarrollar alianzas estratégicas entre las IFPs y las empresas, para que éstas brinden formación continua y formación inicial a sus trabajadores y propiciar para ellas, la generación de incentivos fiscales por los costos de dicha formación.
- Desarrollar por parte de las empresas, las destrezas de sus trabajadores, que requieren para el cambio tecnológico y competitividad internacional y nacional.
- Impulso de la formación continua y adquisición de nuevas destrezas y conocimientos de los trabajadores, para obtener mayor empleabilidad, polivalencia, movilidad interna y externa, en la empresa o en otras empresas.
- Generar mayor apertura a la formación inicial y a la formación continua, a través de la reducción de prerrequisitos de entrada a los contenidos modulares que otorgan las IFPs.
- Impulsar y desarrollar la formación continua y la formación inicial, como estrategia complementaria a la implantación de las competencias laborales, en las instituciones de formación profesional.
- Propiciar el desarrollo de la formación continua, como estrategia de mejora de la calidad de los recursos humanos de las empresas, que permiten aumentar su productividad y competitividad nacional e internacional.

12. Política de creación de subsistemas de formación profesional, que impulsen las competencias laborales, la formación continua y el diálogo social en la formación profesional.

- Integración de gobiernos, empleadores y trabajadores en la conducción del subsistema, lo que garantiza la pertinencia y calidad del mismo.
- Impulso del diálogo social en la pertinencia y calidad de la formación profesional y en los problemas de financiamiento de la misma y búsqueda de alternativas a ser utilizadas dentro del ordenamiento jurídico institucional.
- Generación de estrategias de articulación con el sistema de educación formal e implementación de dichas estrategias en la formación profesional.
- Promoción de la discusión tripartita de la articulación de la formación profesional con la problemática de desarrollo, educación, empleo y salarios de los trabajadores.
- Generación de políticas de formación profesional articuladas a políticas nacionales de empleo.
- Implantación de las competencias laborales y de la formación continua en el resto del subsistema.
- Estrategia de formación de formadores del subsistema.

13. Política de Creación y desarrollo de sistemas de información del mercado de trabajo.

- Generación de observatorios del mercado de trabajo y del comportamiento del empleo, que posibiliten el seguimiento y evolución del mercado de trabajo y el desarrollo del país.
- Utilización de la información para planificar asertivamente y ofertar información confiable a personas que quieren ingresar al mercado de trabajo o a formarse para ingresar al mismo.
- Sistematización de la oferta formativa nacional y posibilidades de desarrollo económico en diversos desempeños laborales.

- Facilitar la búsqueda de empleo de jóvenes, mujeres, personas con discapacidad, adultos mayores, indígenas y otros.

14. Política de actualización de las Instituciones Nacionales de Formación Profesional

- Poner a las IFPs a punto para dar respuestas adecuadas a las demandas del mercado laboral.
- Revisar la pertinencia de la oferta formativa y transformar la misma para hacerla pertinente a las demandas de las empresas y de la sociedad.
- Formar en competencias laborales básicas, genéricas, específicas y claves y desarrollar los procesos de identificación, normalización, formación y certificación de competencias en las IFPs.
- Revisar los contenidos de las normas cada dos años, con los usuarios y beneficiarios de la formación.
- Aumentar la calidad de la formación profesional y de sus contenidos curriculares, a través de procesos de certificación y de normas ISO.
- Reforzar los procesos de medición de impacto, eficiencia y eficacia institucional, construcción de indicadores claves de gestión y de resultados.
- Reforzar los procesos de colocación y los resultados de la formación en la colocación y en los beneficios económicos derivados de la misma.
- Romper los estereotipos formativos de género, edad, discapacidad y étnicos.

15. Políticas activas del mercado de trabajo en formación profesional.

- Generar programas de habilitación y práctica laboral que contengan formación, empleo, práctica laboral y remuneraciones por la calificación y la experiencia laboral para jóvenes, mujeres, indígenas y personas con discapacidad.
- Integración a desempeños laborales no tradicionales, e inserción a sectores dinámicos y de punta de la economía.
- Fortalecer a jóvenes y mujeres cuentapropistas y microempresarias, a través de ofertarles asistencia técnica en tecnología y gestión de empresas.
- Apertura de centros tecnológicos a los microempresarias y a los excluidos, en jornadas acordes a sus posibilidades.

2. La Seguridad Social. Desafíos y recomendaciones de política para Centroamérica y República Dominicana

*Sergio Velasco*²⁵

Este documento tiene como objetivo presentar, de una manera bastante sintética, los problemas, desafíos y recomendaciones de política, para los países de Centroamérica²⁶ en materia de Seguridad Social. Aunque son evidentes las grandes diferencias existentes entre los países de la subregión, las coincidencias permiten hacer un análisis general, señalando, cuando así se considera conveniente, aquellos casos o regímenes que presenten rasgos distintivos.

Las prestaciones objeto de análisis son: asistencia médica, prestaciones monetarias por enfermedad, prestaciones de vejez, Accidentes del trabajo y enfermedad profesional, prestaciones familiares, maternidad, invalidez y sobrevivientes. Estos beneficios están comprendidos dentro del Convenio No. 102 de la OIT, y forman parte del perfil de beneficios de todos los países de la subregión.

A lo largo del texto, se hará referencia a algunas de las conclusiones relativas a la Seguridad Social de la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) No. 89, que se llevó a cabo en el año 2001. Cuando sea el caso, las citas se insertarán en letras itálicas.

EL PROBLEMA DE LA FALTA DE COBERTURA

Una proporción muy elevada de la fuerza de trabajo en Centroamérica, o no está protegida por la seguridad social, o está mal protegida. Los porcentajes de cobertura de los seguros sociales fluctúan entre el 16% en Honduras, y el 61% de la PEA en Panamá. No solamente existe un déficit importante en la cobertura horizontal (número de personas protegidas), sino también en la cobertura vertical (alcance y calidad de la protección) ofrecida por los seguros sociales; como ejemplo del rezago en este último tipo de cobertura basta mencionar que en Honduras y Nicaragua los hijos de los trabajadores tienen derecho al servicio médico hasta los 11 y 12 años de edad respectivamente (en ambos países se acaba de incrementar, antes tenían derecho hasta los 5 y 6 años de edad), y las esposas de los trabajadores afiliados, sólo tienen derecho a atención ginecoobstétrica pero no a medicina general.

²⁵ Sergio Velasco, Especialista en Seguridad Social, OIT/San José.

²⁶ Se entenderá por "países de Centroamérica" a: Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Panamá y República Dominicana.

Cobertura de los Seguros Sociales en Centroamérica, Panamá y República Dominicana

Países	Cotizantes / fuerza laboral
1. Guatemala	25.7%
2. El Salvador	21.0%
3. Honduras	16.0%
4. Nicaragua	17.5%
5. Costa Rica	53.4%
6. Panamá	61.3%
7. República Dominicana	15.0%

- 1) Dato 2004, Fuente: Departamento actuarial y estadístico del IGSS.
- 2) Dato 2005, Fuente: Boletín de estadísticas del ISSS del 2004.
- 3) Dato 2003, Fuente: "Diagnóstico de la Seguridad Social en Honduras", OIT.
- 4) Dato 2005, Fuente: Instituto Nicaragüense de Seguridad Social, Depto. Actuarial.
- 5) Dato 2005, Fuente: Caja Costarricense de Seguro Social, Dirección Actuarial.
- 6) Dato 2005, Fuente: Caja del Seguro Social de Panamá, Dirección Actuarial.
- 7) Dato 2000, Fuente: Dpto. Programación y Planificación IDSS.

Un rasgo común de los grupos excluidos de protección social en los diferentes países, es que están concentrados en las áreas rurales, en microempresas (con menos de diez trabajadores), pertenecen a los estratos de menor ingreso, y su perfil es significativamente femenino.

La tendencia de los índices de cobertura ha permanecido, en prácticamente todos los países centroamericanos, sin cambio en la última década. Las razones que explican este fenómeno podrían clasificarse en estructurales (cambio en la composición del mercado de trabajo), y no estructurales (falta de una política clara para el incremento en la cobertura).

El deterioro reciente del mercado de trabajo en la subregión, y que se refleja en parte en un incremento de la economía informal (actualmente dos de cada tres empleos están en la economía informal), ha tenido un importante impacto en las finanzas y la cobertura de los seguros sociales. Los trabajadores de la economía informal no están amparados por la seguridad social. Las razones de esta exclusión son variadas:

1. Al no existir un empleador se dificulta el cobro de las cotizaciones
2. En la mayoría de los países se permite la incorporación del trabajador por cuenta propia, siempre y cuando él pague el equivalente a su cuota y a la del patrón que no existe. Si consideramos que en promedio sus ingresos son bajos, sus posibilidades de acceso son muy limitadas.
3. Los regímenes de seguro social están diseñados para proteger a los trabajadores que tienen una relación formal de trabajo, y que por lo tanto tienen un salario; no existen paquetes flexibles de servicios que puedan ser cubiertos por trabajadores con capacidad contributiva parcial, o programas (Costa Rica es la excepción) que subsidien a los trabajadores independientes que no pueden pagar la totalidad de la contribución.
4. El aseguramiento no es una prioridad para los trabajadores por cuenta propia, frecuentemente los servicios ofrecidos no cumplen con sus expectativas debido a que para



ellos las pensiones no son una prioridad, perciben la invalidez, la vejez o la muerte como eventos muy lejanos o poco probables.

5. El desconocimiento de los servicios ofrecidos por los seguros sociales.

6. La desconfianza en la administración y gestión de los seguros sociales.

Este tipo de trabajadores carecen de seguridad en el empleo y los ingresos. Sus salarios tienden a ser más bajos y a fluctuar más que los del resto de los trabajadores, un breve periodo de incapacidad puede dejar al trabajador y a su familia sin los ingresos necesarios para vivir. Por otro lado, el hecho de trabajar en un contexto desreglamentado aumenta más todavía el grado de riesgo de las actividades realizadas por el trabajador informal. No cabe duda, son los trabajadores más necesitados de la protección social y los que menos acceso tienen a ella.

Existe un reconocimiento generalizado en la subregión, de la necesidad de ampliar la cobertura de los regímenes administrados por los seguros sociales, pero se identifican pocas iniciativas efectivas. A manera de ejemplo se describen las siguientes dos:

1. La Ley de Protección al Trabajador de Costa Rica, aprobada en el año 2000, creó todo un marco base para la extensión de la cobertura a los trabajadores por cuenta propia, sin capacidad contributiva y con capacidad contributiva parcial. En la reciente reforma (aprobada en abril de 2005) al régimen de Invalidez, Vejez y Muerte de la Caja Costarricense de Seguro Social, se plantea el compromiso de aplicar medidas concretas de extensión de cobertura al tiempo que se implementan los ajustes paramétricos contemplados en dicha reforma.

2. En Honduras está en proceso una iniciativa, que lleva tres años en curso, para la extensión de la cobertura del Instituto Hondureño de Seguridad social. Este esfuerzo se da en el marco del Proyecto "Extensión de la Cobertura de la Seguridad Social en Honduras" de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT), y del "Programa de Reforma al Sector Salud" del Banco Mundial. En el marco del proyecto de la OIT, se están probando nuevas modalidades para ampliación de la cobertura en salud en áreas rurales.

Básicamente, la Oficina Internacional del Trabajo plantea las siguientes cuatro vías para ampliar la protección social:

- Ampliar los regímenes de seguro social
- Promover el microseguro
- Introducir prestaciones o servicios universales financiados mediante los ingresos generales del Estado.
- Establecer o ampliar prestaciones o servicios supeditados a una comprobación de los recursos (asistencia social), también financiados mediante los ingresos generales del Estado.

La combinación adecuada de los distintos mecanismos dependerá del contexto del país y de la estrategia nacional adoptada. La investigación, la experimentación y la innovación son necesarias en este sentido.

Los regímenes de seguro social vigentes en los países de la subregión tienen un gran potencial para extender sus coberturas. La opción de ampliar los regímenes de seguro social significa no solamente la extensión de la cobertura, sino ser más creativo en la oferta de servicios y protección provisional. En la actualidad la mayoría de los regímenes de seguro social ofrecen paquetes preelaborados de prestaciones en salud, pensiones y

riesgos del trabajo, una serie de requisitos de acceso, y un nivel de cotización, los cuales son aplicables a todos los trabajadores de la fuerza de trabajo. Aquellas personas que no puedan cotizar por el paquete completo quedan excluidas, tampoco participan aquellos trabajadores que por alguna razón consideren que los paquetes de protección no cubren sus necesidades. Por lo anterior, es necesario flexibilizar la oferta de servicios, los requisitos de acceso, y la prima de cotización al seguro social, con objeto de dar un mayor acceso a los grupos excluidos.

PENSIONES

En materia de pensiones, los países centroamericanos pueden clasificarse en dos grandes grupos, por un lado están los que han llevado a cabo reformas estructurales y han adoptado sistemas de cuentas individuales, también llamados sistemas de contribución definida, y por el otro están los que han conservado los sistemas tradicionales de financiamiento colectivo, llamados sistemas de prestación definida. En el primer grupo se encuentran El Salvador y República Dominicana, y en el segundo grupo se encuentran el resto de los países de esta subregión.

Ambos sistemas presentan problemas y desafíos, a continuación se presentan en forma sintética aquellos problemas que, de acuerdo a la experiencia internacional, han acompañado a cada uno de ellos.

SISTEMAS DE CUENTAS INDIVIDUALES

Estos sistemas tuvieron su origen con la reforma Chilena que se dio hace poco más de dos décadas y en la cual se sustituyó el sistema de pensiones de prestación definida, por el sistema de contribución definida. Debido a que los regímenes de El Salvador y República Dominicana no han generado la suficiente experiencia como para hacer una valoración, presentamos a continuación los principales problemas y desafíos de este tipo de sistemas en el ámbito internacional:

- Altos costos de transición derivados de la garantía de pensión mínima, de los bonos o certificados de transición, y de la obligación de cubrir los pagos de las pensiones en curso de pago del sistema anterior. Este problema fue el que obligó a los nicaragüenses a echar marcha atrás a su reforma de pensiones que había sido aprobada hace varios años y que iba a ser implementada en el año 2004. No está de más mencionar, que si aquellos países que han adoptado regímenes de pensiones de cuentas individuales, no son capaces de enfrentar los altos costos de transición, estos regímenes serán insostenibles.
- Altos costos administrativos. Las comisiones que cobran las administradoras de los fondos de pensiones son altas, llegan a representar en promedio un 25% de las aportaciones de los contribuyentes.
- Baja cobertura. Los sistemas de cuentas individuales no han demostrado ser eficaces para ampliar la cobertura de la población trabajadora. La experiencia muestra que las tasas de cobertura se han mantenido, en el mejor de los casos, estancadas en aquellos países que han adoptado este tipo de regímenes.
- Baja capacidad de ahorro. Una gran proporción de los trabajadores de la subregión

tiene un bajo ingreso y no tiene la suficiente capacidad para construirse una pensión (aproximadamente el 80% recibe un ingreso menor a dos salarios mínimos). Al bajo salario hay que añadir la tendencia de precarización del trabajo, y las altas tasas de desempleo presentes en la subregión, estos dos fenómenos resultan en bajas tasas de densidad de cotización²⁷ a la seguridad social. Lo anterior significa que una proporción muy grande de la gente no logrará reunir el capital necesario para su pensión y caerá, en el mejor de los casos, en garantía de pensión mínima (muy costosa para el gobierno) o, simplemente será acreedora a que se le devuelvan sus cuotas más intereses menos comisiones.

- Contienen elementos que atentan contra la equidad de género. La mujer promedio tiene una densidad de cotización menor a la del hombre promedio (cotiza menos tiempo por diversas razones), tiene un salario menor y vive, después de la edad de retiro, aproximadamente 3 años más que el hombre. Como ahorran menos y viven más, reciben pensiones más bajas que las correspondientes a los hombres.
- No son inmunes a la transición demográfica. Este fenómeno se caracteriza por la transición de altas tasas de mortalidad y fecundidad, a bajas tasas de mortalidad y fecundidad. Una menor tasa de mortalidad significa una mayor esperanza de vida, y una mayor esperanza de vida significa un periodo de pago más largo al pensionado. El impacto es el encarecimiento de las rentas vitalicias y por lo tanto pensiones más bajas.

SISTEMAS DE FINANCIACIÓN COLECTIVA

Estos sistemas son los que conservan la mayoría de los países centroamericanos, el beneficio es definido y existe una bolsa común, colectiva, de la cual se obtienen los recursos para pagar beneficios y gastos de administración. Los problemas y desafíos que se han presentado en este tipo de regímenes son los siguientes:

- Insostenibilidad financiera. Los regímenes de pensiones deberían ser sostenibles financieramente, en el corto, mediano y largo plazo. La gran mayoría de los regímenes en Centroamérica tienen o tendrán problemas de sostenibilidad financiera en un mediano plazo. Existe gran coincidencia entre los regímenes en cuanto a las razones que explican este problema:
 - Maduración del sistema, cada vez son más los pensionados y proporcionalmente menos los cotizantes.
 - Una deficiente administración, sistemas de recaudación e inspecciones ineficaces, gestión deficiente de las inversiones, excesivo costo laboral del personal de los seguros sociales, etc.
 - Aumento de los beneficios por razones políticas sin el correspondiente ajuste a los requisitos o a las primas.
 - Falta de disciplina hacia el sistema financiero seleccionado (en la mayoría es el de primas escalonadas).

²⁷ La densidad de cotización es el tiempo efectivo de cotización en proporción al tiempo total. Un trabajador con densidad de cotización del 50% significa que cotiza en promedio 6 meses por año.

- Corrupción, que se explica en parte por la ausencia de mecanismos efectivos de rendición de cuentas, control y supervisión del desempeño de los funcionarios.
- Reducción o estancamiento de la base contributiva por no aumento de la cobertura de la fuerza de trabajo, etc.
- Falta de capacidad técnica para su monitoreo. Son muy pocos los institutos de seguro social que tienen un equipo de especialistas actuarios capacitados para vigilar el desarrollo y desempeño de los regímenes de pensiones.
- Baja cobertura e informalización de la economía. Como ya se mencionó anteriormente, la cobertura de los seguros sociales en Centroamérica es menor al 50%. Los regímenes de pensiones de financiación colectiva han madurado en forma artificial, situación que se refleja en una mayor carga pensional²⁸. La entrada de pocos trabajadores jóvenes (una alta proporción de la nueva fuerza de trabajo se va al sector informal) a la seguridad social, resulta en una disminución del índice activos por pensionado.
- Vulnerables a la transición demográfica. Debido a que el sistema financiero utilizado en la mayoría de los sistemas de pensiones es el de capitalización intermedia, y las cuotas de los trabajadores activos son utilizadas para financiar el pago de pensiones, estos sistemas son altamente vulnerables a la transición demográfica. Entre más madura sea la población habrá menos personas en edad de trabajo y más personas mayores en edad de retiro. Este fenómeno tan relevante en Europa no tiene todavía un impacto importante en esta subregión debido a que prácticamente todos los países, con excepción de Costa Rica, se encuentran en un nivel incipiente de transición.
- Desactualizados en cuanto al tratamiento de género. Los actuales regímenes de pensiones están diseñados bajo el esquema tradicional del hombre proveedor, y de la mujer e hijos dependientes. Este esquema ha ido cambiando gradualmente, la mujer participa cada vez más en la fuerza laboral, y contribuye de una manera más importante al sostenimiento del hogar.
- Los índices de participación de las mujeres en el mercado laboral se están incrementando, aunque este cambio es más evidente en Costa Rica y Panamá esta tendencia se presenta en todos los países de la subregión. Este fenómeno, no considerado en los cálculos iniciales de los sistemas de pensiones, tiene un impacto importante al subir los costos de los regímenes de pensiones.
- Desorden financiero y actuarial. Todos los sistemas de pensiones deberían tener un sistema de financiamiento, es decir, un plan para equilibrar ingresos y gastos en el corto y mediano plazo. Estos planes (ya sean de capitalización total o parcial), cuya selección es responsabilidad de los altos directivos de los seguros sociales, contienen ciertas reglas para el manejo de primas y constitución de reservas. La gestión de los regímenes de pensiones en Centroamérica, se ha caracterizado por un desorden financiero y actuarial; las primas de regímenes con sistema financiero de primas escalonadas, no son incrementadas oportunamente, no se constituyen las reservas necesarias, se mejoran los perfiles de beneficios y se ajustan los requisitos de acceso

²⁸ La carga pensional es el número de activos por pensionado. Este índice es un indicador del nivel de madurez de los regímenes de pensiones.

a niveles más bondadosos, sin hacer los ajustes necesarios que garanticen el equilibrio financiero.

- Sistemas fragmentados con grupos de privilegio. La existencia de regímenes de pensiones públicos (con financiamiento del gobierno o con beneficios garantizados por el gobierno), con beneficios o requisitos de acceso bondadosos, que coexisten con los sistemas nacionales de pensiones, introducen elementos de inequidad en el sistema.

RECOMENDACIONES DE POLÍTICA EN MATERIA DE PENSIONES

- Crear una política en seguridad social que apunte aquellos aspectos prioritarios para mejorar la cobertura, la equidad y el alcance de la seguridad social.
- Conclusión relativa a los sistemas de ahorro individual. *"En los sistemas de prestación definida basados en el reparto, el riesgo se asume colectivamente. En los sistemas de cuentas de ahorro individual, en cambio, son las propias personas las que asumen el riesgo. Si bien es una alternativa que existe, ello no debería debilitar los sistemas de solidaridad, en los que el riesgo está repartido entre todos los afiliados al régimen".*
- No se recomienda sustituir los sistemas solidarios, por sistemas de ahorro individual. En todo caso, habrá que fortalecer los primeros y aceptar los segundos solamente a nivel complementario. *"Los regímenes complementarios y otros planes de pensiones negociados más adaptados a las circunstancias y a la capacidad contributiva de los diferentes grupos de la fuerza laboral pueden ser un valioso suplemento pero, en la mayoría de los casos, no pueden sustituir a los regímenes obligatorios de pensiones".*
- Papel del Gobierno en el Financiamiento. *"Los gobiernos deberían considerar que todo apoyo o incentivo fiscal para esos regímenes debería destinarse a los trabajadores de ingresos medios o bajos. Incumbe a cada sociedad determinar la combinación adecuada de regímenes".*
- Utilizar el diálogo social como un instrumento para la revisión de los regímenes de seguro social. Es muy importante que los participantes en estas mesas de diálogo estén informados del tema específico que se vaya a discutir, para tal efecto será necesario impartir, antes del diálogo propiamente dicho, seminarios y talleres para homologar la información disponible de cada uno de los miembros de las mesas de diálogo. Este proceso debe ir necesariamente acompañado, de una socialización de la información y consulta con las bases, de esta manera, se creará una atmósfera que facilitará la implementación de los acuerdos logrados, y recibirán el apoyo necesario para ser sostenibles ante las coyunturas políticas que puedan presentarse. En la subregión existen dos ejemplos exitosos de mesas de diálogo que han tenido logros en materia de seguridad social: En Costa Rica y en Honduras.
- Crear las capacidades técnicas para que los diferentes institutos de seguro social tengan un área especializada en materia actuarial. El personal deberá contar además con el equipo y los modelos necesarios para evaluar no solamente los regímenes de largo plazo, sino también los seguros médicos y los de riesgos del trabajo.
- En la medida de lo posible, separar las decisiones técnicas de los tiempos e intereses políticos. En buena medida, el sistema de prima escalonada no ha funcionado eficazmente por esta razón.

- Los regímenes de pensiones deberán adecuarse, paulatinamente, a un nuevo esquema, en el cual la mujer participa activamente en el mercado de trabajo, contribuye al sostenimiento del hogar y crea derechos por sí misma en la seguridad social. Esta nueva realidad requiere de cambios paulatinos en el diseño de las pensiones de vejez, en la edad de retiro para jubilación, y en el apoyo a la mujer para el cuidado de los hijos pequeños. En particular, con referencia a los sistemas de ahorro individual, se sugiere introducir tablas actuariales que sean neutras desde el punto de vista género, con objeto de que las trabajadoras no vean castigada su pensión como resultado de su mayor esperanza de vida.

SALUD

Los problemas y desafíos en materia de salud son los siguientes:

- Falta de planificación. La transición demográfica y el envejecimiento prematuro de las poblaciones afiliadas imponen un nuevo reto a los seguros de salud. Los perfiles de morbilidad cambian con la edad y los costos de atención médica se incrementan en forma significativa.
- Los sistemas de salud están fragmentados. Con unas pocas excepciones, todos los países tienen, además del servicio médico del seguro social, la correspondiente a los ministerios de salud. Al estar descoordinada esta oferta, se generan importantes duplicidades y costos innecesarios, con un impacto muy pobre.
- Problemas de acceso y calidad de los servicios. Problemas de equidad y solidaridad.
- Están orientados a la acción curativa y a la hospitalización y no a la prevención.
- Los cambios demográficos y epidemiológicos requieren de una reorientación del modelo prestador y del modelo financiero.
- Insuficiente asignación de recursos. El gasto público en salud varía entre el 2.5% y el 3%²⁹ en América Latina, contra más del 6% en los países desarrollados. Gasto público per cápita en salud es de 102 dólares anuales en América Latina contra más de 1,000 dólares en los países desarrollados.

Se recomienda la adopción de un sistema de salud administrada caracterizada por:

- Planificación para dar respuesta a la demanda futura (demografía, padecimientos de países desarrollados y no desarrollados)
- Universalizar el acceso de la población, mediante la unificación del financiamiento de los servicios de salud.
- Clarificación y redefinición de roles institucionales. Regulación y rectoría, financiamiento, compra y provisión de servicios de salud.
- Implantación de un nuevo modelo de atención a la salud, que privilegie una visión integral de la salud con énfasis en acciones preventivas, debidamente articulada
- Elevar la satisfacción de todos los agentes participantes, mediante el mejoramiento de la gestión y la calidad de los servicios.

Adicionalmente, se recomienda crear las capacidades técnicas y los modelos actuariales, que permitan planificar las necesidades futuras de infraestructura derivadas del proceso

²⁹ De acuerdo a cifras de CEPAL.

natural de envejecimiento de la población, y de otros factores como la extensión de la cobertura a áreas no cubiertas o grupos excluidos.

RIESGOS DEL TRABAJO

Los principales problemas y desafíos de este seguro son los siguientes:

- El financiamiento, la contabilidad y el presupuesto del Seguro de Riesgos del Trabajo están mezclados en República Dominicana, en Honduras y en Guatemala. La experiencia indica que si no hay separación, se genera una serie de subsidios cruzados con los demás seguros que afecta la transparencia y el monitoreo del desempeño de cada uno de ellos.
- En aquellos regímenes donde no había separación este seguro lo financian todos los aportantes al sistema y, por principio deberá ser financiado únicamente por los empleadores.
- Sistemas deficientes o inexistentes de notificación y registro de accidentes y enfermedades del trabajo.
- No existe un sistema tarifario eficiente que premie los esfuerzos de las empresas en invertir para la prevención de los accidentes y enfermedades profesionales. Los esfuerzos que hagan los empleadores en materia de prevención deben ser tomados como inversiones y no como un gasto.

Las recomendaciones de política en el Seguro de Riesgos del Trabajo son las siguientes:

- Separación de los seguros de Riesgos del Trabajo desde una perspectiva contable, financiera y presupuestal. Esta separación está en proceso en República Dominicana y en Honduras, ya está implementada en Panamá, Costa Rica, Nicaragua y El Salvador, y debe iniciarse en Guatemala.
- Crear o, en su caso, fortalecer los sistemas de notificación y registro de accidentes y enfermedades del trabajo. Esto con un doble propósito, por un lado, definir programas detallados de prevención de riesgos del trabajo a nivel de empresa, y por el otro, facilitar el cálculo de índices de siniestralidad que permitirán elevar o disminuir la prima que cada empresa paga a la seguridad social en función de su desempeño.
- El sistema financiero idóneo para el Seguro de Riesgos del Trabajo es el de Reparto de Capitales de Cobertura. Se recomienda apegarse a los lineamientos de este sistema de financiamiento para garantizar el equilibrio financiero.

ADMINISTRACIÓN

A este respecto, una de las conclusiones de la CIT num. 89 señala: *"En especial, las prestaciones deberían ser seguras y no discriminatorias, los regímenes deberían administrarse en forma sana y transparente, con costos administrativos tan bajos como sea factible y una fuerte participación de los interlocutores sociales"*.

La administración y gestión de prácticamente todos los regímenes de salud, pensiones y riesgos del trabajo presentan alguno de los siguientes problemas:

- Sistemas de recaudación e inspección deficientes. La evasión, la subdeclaración de salarios y la elusión son un problema en todos los seguros sociales de la subregión.
- Gestión deficiente de las inversiones. Una proporción alta de los países concentran sus

inversiones en bonos o títulos del gobierno, lo recomendable es diversificar el riesgo ampliando la cartera de inversiones. Adicionalmente, se recomienda que las inversiones se realicen en las mejores condiciones de rendimiento, seguridad y liquidez.

- Costos de administración altos. Es recomendable racionalizar los costos de administración de los seguros sociales, en algunos países los costos laborales del personal de estos institutos es excesivo.
- Gestión deficiente en la concesión de la pensión por invalidez. Este problema es más evidente en Panamá, Costa Rica y Nicaragua, en los cuales los índices de invalidez son muy altos. Las razones son variadas, la falta de una opción real de pensión para trabajadores de edad avanzada que no cumplen con los requisitos mínimos de cotización para la pensión de vejez, y una actitud muy blanda por parte de las Comisiones de Invalidez podrían explicar parte del problema.

La importancia de corregir estas deficiencias se resume en la siguiente parte del texto de la CIT No. 89: *"La confianza pública en los sistemas de seguridad social es un factor clave para su éxito. Para que exista esa confianza, es esencial una buena gobernanza"*.

Los regímenes de seguridad social, deben administrarse en forma sana y transparente, con costos administrativos tan bajos como sea factible y una fuerte participación de los interlocutores sociales. La confianza pública en los sistemas de seguridad social es un factor clave para su éxito. Para que exista esa confianza, es esencial una buena gobernanza.

3. Desafíos y Políticas en Seguridad y Salud en el Trabajo

*Valentina Forastieri*³⁰

ANÁLISIS DE SITUACIÓN EN CENTROAMÉRICA, PANAMÁ Y REPÚBLICA DOMINICANA

CONTEXTO REGIONAL

La salud y seguridad en el trabajo y las condiciones de trabajo en la región de Centroamérica, Panamá y República Dominicana constituyen un tema cada vez más importante para el sector gubernamental, los empresarios y sus organizaciones, las corporaciones internacionales, los trabajadores y sus organizaciones sindicales. Esto se debe a que los cambios que están ocurriendo en el mundo laboral derivados de los procesos de globalización, requieren avanzar en este campo al mismo ritmo del acelerado crecimiento económico y rápido cambio tecnológico.

La salud y la seguridad en el trabajo no son temas nuevos en la región, sin embargo, se ven afectadas por las mismas fuerzas de cambio que prevalecen en el contexto socioeconómico nacional y mundial. En el contexto sociolaboral de la región, las implicaciones de la creciente integración de la economía mundial permiten identificar cambios, tales como, un intercambio desigual entre países industrializados y en desarrollo con políticas proteccionistas hacia los mercados de los primeros; efectos de las dinámicas migratorias y los cambios demográficos, cambios en la estructura del empleo y en la organización del trabajo, la diferenciación en el tratamiento por razón de género, el tamaño, la estructura y el ciclo de vida de las empresas.

Los crecientes cambios sociales y económicos de las últimas décadas demandan examinar y valorar con rigor los riesgos en el trabajo asociados al impacto de la industrialización, la transferencia de tecnología, las nuevas relaciones y prácticas laborales, la modernización agrícola, la acelerada transición desde la agricultura a la industrialización urbana, y sus repercusiones en el cumplimiento de la legislación nacional, en la investigación, en las condiciones y medio ambiente de trabajo en las empresas, y en las estrategias para mejorar la salud y la seguridad de los trabajadores de la región.

En los países de Centroamérica se promueven políticas de reducción del gasto fiscal y del gasto social (salud, educación, servicios básicos) y hay una tendencia a la privatización de sectores productivos clave. Debido a una apertura parcial de los mercados sin fortalecer la capacidad productiva de los países, las políticas económicas benefician a unos cuantos y los trabajadores desplazados de la economía formal por las políticas de ajuste estructural se encuentran desempleados o subempleados en condiciones de trabajo precarias (economía informal). Se persigue también una reducción de costos a través de la precarización de las

³⁰ Valentina Forastieri, Especialista en Salud y Seguridad en el Trabajo, OIT/San José.

relaciones laborales en la economía formal, con la reducción de niveles de protección legal, de prestaciones laborales y de seguridad social. Prevalece el empleo temporal, a tiempo parcial y en régimen de subcontratación. La acentuada flexibilización de las relaciones laborales, la precarización del empleo, la limitada participación de las organizaciones de trabajadores y la pérdida de los derechos sindicales fundamentales, aunados a la limitada capacidad e intervención de las autoridades competentes en la inspección, vigilancia y control para el cumplimiento de la legislación en materia de seguridad y salud en el trabajo (SST), así como, la insuficiente gestión de la prevención y el control de los riesgos a nivel de las empresas, tienen un impacto directo en las condiciones de trabajo y de salud y seguridad de los trabajadores de la región.

En la región existe un déficit de profesionales de la seguridad y salud en el trabajo y los servicios de salud a nivel institucional y de las empresas, son insuficientes para enfrentar estos retos. Los trabajadores más afectados se encuentran en las pequeñas empresas y en las microempresas de la economía informal. Además, existen sectores productivos tradicionales que en el caso de América Latina aún presentan un alto índice de enfermedades y accidentes del trabajo, el cuál supera las cifras de los años 80. Estos son, en orden de peligrosidad a nivel mundial, la agricultura, la minería, la pesca y la industria de la construcción. Hay un incremento de los horarios y del ritmo de trabajo y una reducción del número de trabajadores con el consiguiente aumento de la carga de trabajo y del estrés. Se vislumbra la aparición de nuevas enfermedades y el incremento las enfermedades del trabajo tradicionales, tales como: los trastornos músculo esqueléticos, el asma profesional y otras alergias; así como, problemas mentales relacionados con el estrés, el conflicto y la violencia en el trabajo. Se están generando nuevos peligros y riesgos en el trabajo asociados a situaciones que contribuyen al deterioramiento de las condiciones de trabajo, y de vida, al aumento del estrés, la carga física y mental y otros trastornos a la salud.

La globalización ha traído la introducción de nuevas tecnologías con más gente involucrada en servicios y menos en producir. Estos cambios han tenido un impacto importante en la salud, la seguridad y la organización del trabajo. El mejoramiento de los procesos de producción, la incorporación de nuevas tecnologías se hace basándose en las exigencias de las nuevas normativas que rigen los mercados internacionales, en las cuales se exige también el mejoramiento de las condiciones de trabajo para reducir riesgos de accidentes y por lo tanto costos. Existe la presión de dar una imagen progresista de buenas prácticas laborales frente a los mercados internacionales. Como consecuencia, se están originando programas de responsabilidad social corporativa y las grandes multinacionales exigen a sus proveedores buenas prácticas en materia de condiciones de trabajo, seguridad y salud para comprar sus productos.

Algunas de las nuevas tendencias en materia de prevención de riesgos del trabajo que se perfilan desde el final del siglo 20, han mostrado que un buen ambiente de trabajo no solo debe ser sano y seguro sino que debe contribuir a mejorar la calidad de las relaciones laborales y la productividad. Se busca mejorar la calidad de los productos para tener mayor competitividad en los mercados, sobre todo en los países desarrollados, en las multinacionales y en las grandes empresas en los países en desarrollo. Esto implica el mejoramiento de los procesos de producción y la incorporación de nuevas tecnologías que a su vez, provocan la aparición de nuevos riesgos en el trabajo, así como, nuevas formas de

gestión de los mismos. Por ejemplo, nuevas normativas que rigen los mercados, generan exigencias de los países compradores hacia los países exportadores, tales como: el respeto de los derechos laborales y el mejoramiento de las condiciones de trabajo. Como consecuencia se están estableciendo iniciativas voluntarias de buenas practicas por parte de las grandes empresas, las empresas de exportación y las multinacionales, se están integrando sistemas de gestión de seguridad y salud en el trabajo al mismo tiempo que sistemas de gestión de la calidad del producto (ISO 9000) y de gestión ambiental (ISO 14000), existe un cambio de actitud orientado hacia la construcción de una "cultura" de la seguridad y la salud en el lugar de trabajo a través de la gestión adecuada de la prevención³¹. Esto contribuye a la reducción de los riesgos de accidentes y lesiones, por lo tanto de los costos directos e indirectos, favoreciendo así la productividad, sin embargo, la participación de los trabajadores en estos espacios aún no es representativa.

LEGISLACIÓN EN MATERIA DE SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO

El desarrollo legislativo en materia de Códigos de Trabajo se gestó y promulgó en promedio a mediados del Siglo pasado, y correspondía al modelo proteccionista del Estado que se consolidó en la época. Los siete países fundamentan su desarrollo legal en el mandato constitucional que consagra los derechos a la salud, el trabajo y la seguridad de los trabajadores como derechos sociales a cargo del Estado. Se han elaborado una serie de leyes y reglamento sobre seguridad y salud en el trabajo que se encuentran en proceso de revisión o aprobación en cada país. La mayoría de los reglamentos existentes datan de más de 20 años, todos basados en el mandato de los Códigos de Trabajo vigentes.

En Nicaragua la legislación en materia de SST se ha actualizado recientemente y en los demás países se encuentra en proceso de revisión. Honduras recién expidió una actualización y en El Salvador, Panamá, Costa Rica y Guatemala hay proyectos de normas en trámite de estudio y evaluación por parte de sus respectivos ejecutivos y asambleas legislativas. En la mayoría de los países, también se percibe la necesidad de llevar a cabo una actualización general de las normas técnicas y procedimientos de salud ocupacional, generales y específicos por actividades o riesgos ocupacionales. Se Incluyen normas sobre jornadas de trabajo, contratos, restricciones sobre edades y poblaciones vulnerables para trabajar, restricción sobre ciertos tipos de trabajos. En general, se definen políticas laborales y de protección social, bajo un esquema de subordinación y remuneración formal, dejando por fuera una buena porción de la población trabajadora que no tiene acceso a contratos formales de trabajo, incluso a los trabajadores rurales.

En todos los países, la legislación de los Institutos de Seguridad Social define un marco de instrumentos legales dirigidos al sector formal de la población económicamente activa. También hay leyes, reglamentos y normas del sector salud y del medio ambiental, que le otorgan responsabilidad a sus entidades rectoras en materia de políticas y atención de la salud de los trabajadores no afiliados a la seguridad social, con el objeto de compensar la

³¹ La OIT ha elaborado Directrices sobre Sistemas de Gestión en Seguridad y Salud en el Trabajo para apoyar este proceso. Se pueden consultar en la pagina del Web del programa Trabajo Seguro, bajo "codes of practice" en versiones en ingles, español y francés. www.ilo.org/public/english/protection/safework

desprotección social ocasionada por el modelo proteccionista formal vigente que no cubre la economía informal y a otras categorías de trabajadores dando la prioridad al Estado frente a la atención a la salud general de toda la población. Sin embargo, el desarrollo de actividades o programas para su cumplimiento es mínimo, por los altos costos que implica brindar asistencia en salud pública a los trabajadores no cubiertos por la seguridad social.

En todos los países de la región se han ratificado y adoptado un número variable de Convenios de la OIT, particularmente las relacionadas con los principios fundamentales, los derechos y la protección de los trabajadores, algunas sobre condiciones de trabajo, seguridad y salud, y sobre políticas laborales, entre otros. Sin embargo, es importante más allá de la ratificación, la elaboración de legislación adecuada y su aplicación en cada país, lo que no siempre se hace de manera eficaz.

ESTRUCTURAS NACIONALES RESPONSABLES DE LA SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO

En Centroamérica Panamá y República Dominicana, el entorno institucional en el cual se definen las cuestiones de seguridad y salud en el trabajo implica a tres agentes principales. El Ministerio de Trabajo es la institución que tiene el mando de definir políticas, reglamentaciones y normas, y la responsabilidad de llevar a cabo inspecciones y aplicar sanciones. El Instituto de Seguridad Social tiene a su cargo programas de prevención, además de recoger los aportes de empleadores y trabajadores y pagar las prestaciones y pensiones. El Ministerio de Salud responsable de las políticas sanitarias no incorpora la salud ocupacional de manera prioritaria. En el cumplimiento de sus funciones estas instituciones difícilmente coordinan sus acciones y las realizan de forma aislada, en muchos casos existe duplicidad de funciones lo que contribuye a un aprovechamiento deficiente de los recursos ya limitados con que cuentan. Las limitaciones están relacionadas con una falta de claridad en los roles y responsabilidades complementarias de cada institución y los recursos disponibles para la acción. En todos los países existen mecanismos de coordinación interinstitucional e intersectorial, tales como los consejos de salud ocupacional o los comités interinstitucionales de seguridad y salud ocupacional, sin embargo estos, no son eficientes en la práctica a pesar de estar fundamentados por leyes y reglamentos. Es importante destacar que en todos los países se han desarrollado planes estratégicos que incluyen como prioridad, la revisión y actualización de la legislación y las normas reglamentarias sobre salud y seguridad en el trabajo.

MINISTERIOS DE TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL

Las instituciones con competencias y responsabilidades para la inspección de las condiciones de trabajo, seguridad y salud, tienen limitaciones reales en términos de recursos humanos y materiales en el cumplimiento de las políticas nacionales en materia de salud y seguridad en el trabajo y de condiciones de trabajo, que se expresa, entre otros indicadores, en limitaciones en sus capacidades de acción y de la cobertura de los servicios de inspección. Los servicios de inspección del trabajo, tienen una incidencia limitada en su rol de garante de condiciones de trabajo adecuadas (cifrada para la región en torno al 11% del sector productivo formal). Esta incidencia se debe a varios factores como por ejemplo, el no contar



con la formación adecuada para realizar cabalmente sus tareas de inspección en el ámbito de las condiciones de trabajo seguridad y salud ocupacional; los reducidos recursos humanos y materiales para realizar inspecciones o de llegar de manera eficaz con las actividades de inspección a todas las zonas geográficas del país, la imposibilidad de incorporar personal altamente calificado por no poder pagar buenas remuneraciones, o la incapacidad de mantener laboratorios con un equipamiento moderno que permita la medición de parámetros ambientales con instrumental adecuado. Aún no se ha logrado llegar a la polifuncionalidad del personal de Inspección, sus procedimientos no contemplan todo su ámbito competencial, no se está desarrollando relaciones con otras instituciones conexas y no están claramente definidas las funciones y competencias de cada ente.

En toda la región, la disponibilidad de datos estadísticos de accidentes de trabajo y de enfermedades profesionales es limitada, casi siempre restringida al sector formal de la economía. Además, se destaca de manera importante la falta de inspectores de higiene y seguridad dentro de las instituciones responsables, lo cual es una limitante para lograr el cumplimiento de las disposiciones legales dentro de las empresas.

La autoridad competente es responsable de la elaboración y actualización de legislación sobre seguridad y salud en el trabajo, de la elaboración e implementación de una política nacional en colaboración con los sectores involucrados. Debe promover la investigación aplicada a la identificación de los riesgos y peligros, la elaboración de códigos de prácticas y directrices y a proporcionar información y asistencia técnica a los empleadores y los trabajadores; así como, a tomar medidas específicas para evitar riesgos de accidentes mayores y catástrofes industriales. Esta debe vigilar el cumplimiento de la normativa vigente sobre el tema. La inspección del trabajo además de tener funciones de supervisión y sanción, también puede orientar y asesorar a los empleadores sobre el cumplimiento de sus responsabilidades con el fin de promover buenas prácticas laborales.

La mayor parte de los sindicatos perciben que las autoridades competentes más que velar por el cumplimiento de la legislación en materia de salud y seguridad en el trabajo desempeñan una función de carácter eminentemente "inspectora", la cual está encaminada, según algunas opiniones, a liberar al empleador de cualquier responsabilidad. Por otro lado los empleadores consideran la acción de la inspección inminentemente sancionadora y no de apoyo a la solución de problemas.

MINISTERIOS DE SALUD

El rol del sector salud está circunscrito al que hacer en salud pública y a la prestación de servicios asistenciales, pero con un alcance y sensibilización muy limitada frente a políticas públicas en salud ocupacional. Los Ministerios de Salud adelantan algunas acciones puntuales, pero no van más allá en materia de políticas de prevención y protección de la salud de los trabajadores, ni de normalización técnica desde la perspectiva de la vigilancia epidemiológica de los riesgos en el trabajo, o de los servicios de salud en el trabajo, lo que se observa como una gran debilidad para la cobertura universal de la población económicamente activa³².

³² BID - FISO, Informe Regional 2002. Fortalecimiento salud ocupacional y riesgos laborales.

La infraestructura con que cuentan los países para la atención de la salud de la población trabajadora, corresponde a la misma que tienen para atención de la población general. No hay servicios especializados en medicina del trabajo, higiene industrial y rehabilitación integral para atender al trabajador enfermo o accidentado en el trabajo. Se carece de formación estructurada suficiente en la materia. En general, todos los países requieren capacitación para poder diagnosticar y atender en forma eficiente la salud de los trabajadores, especialmente los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales. Los laboratorios de salud pública del sector salud se concentran en otro tipo de problemas de salud ambiental y no de la salud ocupacional.

LAS INSTITUCIONES DE SEGURIDAD SOCIAL

La reestructuración de los sistemas de seguridad, y en particular de los seguros de riesgos del trabajo que comenzaron a inicio de los 90 con Colombia, Chile y Argentina, han conllevado a una mayor dedicación de recursos y también a una mayor responsabilidad de las entidades aseguradoras privadas bajo la supervisión del Estado, en materia de prevención de riesgos del trabajo, en MERCOSUR y la Región Andina. Esta tendencia de modificar los regímenes de seguridad social también empieza a observarse en esta subregión. Actualmente en la mayoría de los países, no hay una clara diferencia en la prestación asistencial de los regímenes de enfermedades y maternidad y de los regímenes de seguros de riesgos del trabajo, con la excepción de Costa Rica, Panamá y Nicaragua, en donde esta separación ya existe hace mucho tiempo bajo la responsabilidad exclusiva del sistema estatal de seguridad social. Honduras se encuentra en proceso de reforma incorporando en el diseño un modelo que retoma elementos del Chileno y del Colombiano. República Dominicana adoptó recientemente una Ley de Prevención de Riesgos con influencias de los regímenes de España y de Colombia, y se encuentra en proceso de reestructuración para la incorporación del sistema de riesgos del trabajo. Las reformas implican entre otras cosas, la separación de la administración de los sistemas de prestaciones por riesgos del trabajo, (accidentes, enfermedades y discapacidades laborales), al margen de los regímenes de maternidad y enfermedades generales y de invalidez, vejez y muerte. En algunas de estas reformas se modifica el sistema de cotizaciones, se establece una mayor vinculación entre el costo del seguro y el esfuerzo y los resultados de los programas de prevención de las empresas. Sin embargo la utilización de tarifas uniformes y un inadecuado registro y notificación de accidentes y enfermedades de trabajo y supervisión deficiente del cumplimiento de las empresas no ha permitido aun que estas medidas sean eficaces.

ESTADÍSTICAS SOBRE ACCIDENTES Y ENFERMEDADES DEL TRABAJO

Las estadísticas sobre accidentes son deficientes en todos los países de la región. Los datos existentes en su mayoría se refieren a trabajadores protegidos por la Seguridad Social ya que los Ministerios de Trabajo no cuentan con sistemas adecuados de registro y notificación de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales. En la mayoría de los países, los Sistemas de Seguridad Social son exclusivos de los trabajadores asalariados y la cobertura, en particular del seguro por riesgos laborales, dista de ser completa entre este grupo de trabajadores. La más alta cobertura de la seguridad social la proporciona Costa

Rica, y correspondía a un 79% del total de la población asalariada ocupada³³. La tasa de siniestralidad es de un 9.3% Para Panamá la cobertura es de un 52% y no se contó con datos actualizados para establecer la tasa de siniestralidad³⁴. En el caso de Nicaragua, el INSS cubre el 18% de la población asalariada ocupada correspondiente solo al 42% del sector primario o agrícola, el 25% del sector secundario y el 43% del sector terciario³⁵. La tasa de siniestralidad es de un 4.7%. Como solo Panamá, Costa Rica y Nicaragua tienen separados sus regímenes de riesgos del trabajo de los regímenes de enfermedad y maternidad, en los otros países, no se dispone de cifras adecuadas sobre accidentes y enfermedades del trabajo, a pesar de que los departamentos de salud ocupacional de dichas instituciones intentan compilarlos.

En Costa Rica los números absolutos de accidentes son más altos, mientras que en el Salvador y Panamá, la manufactura esta en el primer lugar de la lista, lo cual probablemente se debe a una baja cobertura del sector agrícola. La construcción y particularmente la minería son sectores mucho más pequeños, pero con una tasa de accidentes más alta que el sector agrícola e industrial por cada cien trabajadores en toda la región. Esto puede deberse a que el subregistro en el sector agrícola es mayor que en otros sectores. Las enfermedades profesionales rara vez son reportadas o reconocidas como relacionadas al trabajo. Las condiciones laborales en Costa Rica son mejores que en los otros países de la Región, por tanto, a pesar del subregistro y subnotificación, el reporte de enfermedades ocupacionales es considerablemente más alto en Costa Rica que en cualquier otro país de Centroamérica. La tasa de siniestralidad de un 9.3% con respecto a un 4.7% en Nicaragua, no significa necesariamente mas accidentes sino un mejor registro de los mismos en comparación con el resto de los países Centroamericanos. Aún así, las cifras de Costa Rica se refieren en un 95% a los accidentes de trabajo. Las enfermedades profesionales no son diagnosticadas, son subregistradas o no se reconocen como relacionadas al trabajo) y reflejan principalmente las condiciones de medianas y grandes empresas, las cuales tienen mejores condiciones que las pequeñas y las microempresas.

Se conoce poco acerca de los efectos crónicos y de largo plazo derivados de los peligros y de las condiciones de trabajo insalubres. En Nicaragua, Costa Rica y Panamá, algunos grupos de investigadores han demostrado varios tipos de efectos a la salud por la exposición ocupacional a los plaguicidas, incluyendo una alta incidencia de intoxicaciones agudas y lesiones en la piel, efectos neurotóxicos crónicos entre los trabajadores intoxicados previamente por órgano fosforados y entre los trabajadores expuestos a DDT para el control de vectores; se han identificado también problemas respiratorios por la exposición a Paraquat, aumento del cáncer de piel en los trabajadores de las plantaciones de banano e infertilidad entre las trabajadoras expuestas a dibromocloropropano en los años setenta, así como, efectos genotóxicos en este mismo grupo de trabajadores. Muchos estudios han medido la exposición química (plomo, plaguicidas y solventes orgánicos) en diferentes grupos de trabajadores así como la carga física entre las trabajadoras de las plantaciones de banano. Actualmente en Nicaragua, un programa de investigación esta valorando el mercado

³³ Datos del INS para 2004.

³⁴ Datos del IPSS para 1998 reportados en 2001.

³⁵ Datos del INSS para 2004.

laboral en relación con los problemas del desempleo y la salud mental. A pesar de todo, la frecuencia e impacto de la mayor parte de los riesgos en el trabajo siguen siendo inexplorados.

PARTICIPACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES DE EMPLEADORES Y TRABAJADORES EN TEMAS DE SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO

El **trabajo seguro** es un factor positivo para la productividad y el desarrollo económico. La promoción de la seguridad y la salud en el trabajo para el mejoramiento de las condiciones y medio ambiente de trabajo, es una estrategia importante, no sólo para garantizar el bienestar de los trabajadores, sino también para contribuir a la productividad de la empresa. Hoy en día, los avances tecnológicos y las fuertes presiones competitivas han aportado cambios rápidos en las condiciones de trabajo, los procesos y la organización del trabajo. La legislación es esencial, pero insuficiente por sí sola para abordar estos cambios o seguir el ritmo de los nuevos peligros y riesgos. Hoy más que nunca, las empresas y las organizaciones también deben ser capaces de afrontar los continuos retos de la seguridad y la salud en el trabajo y desarrollar respuestas efectivas en forma de estrategias de gestión dinámicas.

La participación de los empleadores y los trabajadores y sus organizaciones en los Comités o Comisiones Nacionales de Salud Ocupacional, sin lugar a dudas constituyen uno de los principales espacios democráticos, en los cuales los diferentes actores sociales interesados de cada uno de los países, tienen la oportunidad de contribuir y opinar sobre las decisiones que se deben tomar en materia de políticas públicas, programas, proyectos y planes para fomentar y fortalecer la salud de los trabajadores y prevenir o evitar los peligros y riesgos en el trabajo. Asimismo, en todos los países se ha reglamentado la conformación de comités o comisiones bipartitas en el ámbito de las empresas, en donde empleadores y trabajadores tienen la oportunidad de diálogo y participación para la toma de decisiones en materia de políticas y acciones que se llevan a cabo en las empresas. Estos comités son relevantes en la medida que operen, pues en el papel su registro es importante, pero en la práctica su operación y efectividad es cuestionable. La mayoría de las empresas no cuentan con sistemas de gestión de salud ocupacional y un funcionamiento eficaz de las comisiones bipartitas de salud ocupacional.

Entre los interlocutores sociales, aún no hay conciencia sobre su rol en la prevención de riesgos laborales, a pesar de la demanda internacional de buenas prácticas en SST a través de acuerdos laborales y sistemas de certificación internacionales. No existe una política nacional, ni por sector en la materia, que permita orientar estrategias de apoyo a las empresas para el cumplimiento de sus obligaciones sea a nivel nacional que internacional en materia de buenas practicas en SST.

Los sindicatos pueden constituir canales eficaces de comunicación e información a través de su participación en las medidas de seguridad y salud en el trabajo en las empresas y en consecuencia pueden contribuir al aumento de la productividad que sirven a los intereses tanto de trabajadores como empleadores. Sin embargo, en muchos casos solamente una pequeña proporción de la fuerza laboral (formal) está organizada en sindicatos. Por este y otros motivos, incluidos los elevados niveles de desempleo u subempleo que se



mencionaron anteriormente, los sindicatos no han podido tener la misma repercusión positiva en el mejoramiento de las condiciones de trabajo en la región que han tenido sus homólogos en países de ingresos más altos. Una función constructiva como esta requiere sindicatos que asuman la responsabilidad de proteger la salud y la vida como una prioridad ante sus miembros por medio de procesos eficaces y democráticos de participación y negociación, lo cual incluye el reconocimiento y compromiso del sector empresarial para participar en un espacio de diálogo laboral.

SE REQUIERE DEL DIALOGO SOCIAL Y LA CONSULTA ENTRE LAS PARTES INVOLUCRADAS

La política nacional debe ser formulada a través del consenso tripartita de empleadores, trabajadores y otros actores sociales. Su puesta en práctica y revisión, y la implementación de las medidas a nivel de la empresa también deben hacerse a través de la acción tripartita. Los empleadores, los trabajadores y las autoridades competentes tienen deberes y responsabilidades en materia de seguridad y salud en el trabajo.

Los empleadores deben proporcionar un ambiente sano y seguro a sus trabajadores, Esto implica la definición de una política, dar acceso a la información y la formación, establecer medidas de prevención y control de peligros y riesgos y seleccionar tecnología y practicas laborales que sean seguras y sanas. El empleador tiene la obligación de cumplir con la legislación en materia de seguridad y salud en el trabajo, y el deber de organizar las medidas de prevención de accidentes y enfermedades del trabajo a nivel de la empresa. La puesta en práctica de un sistema de gestión de la SST ofrece un enfoque útil para cumplir este cometido. El efecto positivo resultante de la introducción de los sistemas de gestión de la seguridad y la salud en el trabajo (SST) en el nivel de la empresa tanto respecto a la reducción de los peligros y los riesgos como a la productividad, es ahora reconocido por los gobiernos, los empleadores y los trabajadores. Estos son una herramienta inestimable para los empleadores, los trabajadores y sus organizaciones, para las instituciones nacionales y para todos aquellos que de una forma u otra velan por que los lugares de trabajo sean no sólo seguros sino también saludables.

Entre los derechos de los trabajadores esta el derecho a la información sobre los peligros a que están expuestos y la manera de protegerse de ellos, el derecho a interrumpir su labor si se encuentra en una situación de peligro grave e inminente para su salud, su seguridad o su vida. Estos derechos están acompañados de responsabilidades. Los trabajadores deben cumplir con los procedimientos de seguridad y proteger su salud y las de sus compañeros. Así como, informar a su supervisor inmediato de la existencia de un peligro grave e inminente. Deben también participar en la definición de la política de la empresa y en la elaboración e implementación de los programas preventivos a nivel de la empresa a través de su participación en las comisiones mixtas de seguridad e higiene.

Las responsabilidades de los empleadores, las autoridades competentes y los trabajadores deben ser vistas como complementarias y mutuamente favorecedoras para el cumplimiento en el contexto de la legislación y la practica nacionales, a través del dialogo social, la concertación y la acción conjunta.

NEGOCIACIÓN COLECTIVA Y SEGURIDAD Y SALUD

Existen muy pocos estudios que analicen las cláusulas de seguridad y salud en el trabajo que se encuentran en los contratos colectivos de trabajo. Ninguno en América Latina. Sin embargo se pueden notar dos tendencias sobre todo en la Unión Europea: La importancia cuantitativa de las cláusulas de salud laboral en los convenios está en constante aumento desde hace unos años a diferencia del pasado donde estaban casi ausentes. Pese a esta mayor presencia cuantitativa, la aportación cualitativa de la negociación colectiva a la regulación legal de la tutela de la salud de los trabajadores sigue siendo pobre.

En el caso de la región la situación es aun más deficiente. Pocos convenios colectivos hacen referencia a disposiciones de seguridad y salud y en muchas ocasiones lo hacen de manera fragmentaria, irregular y con disposiciones mínimas o haciendo una referencia general al cumplimiento de las disposiciones de los reglamentos de seguridad e higiene. En muchos casos las disposiciones están presentadas en un lenguaje en el que plantean la sanción al trabajador por incumplimiento más que la protección de sus derechos y su salud. Los temas que se incluyen con mayor frecuencia en los convenios colectivos son: primeros auxilios y traslado en caso de emergencias, botiquines de primeros auxilios, representantes de seguridad e higiene y comisiones de seguridad e higiene, orden y limpieza, examen médico, obligación de los trabajadores de cumplir con las medidas de seguridad y salud, equipo de protección personal, compensación por accidente y enfermedad, prevención de incendios. En contadas ocasiones se hace referencia a la participación de los trabajadores en la implementación de las medidas.

EMPRESAS PEQUEÑAS Y MEDIANAS

Aproximadamente un cuarto de la fuerza laboral de la región que trabaja en el sector formal está empleada por pequeñas empresas de 6 a 20 trabajadores. La existencia de costos fijos y economías de escala en la reducción de peligros ocupacionales implica que por lo general, cuanto más pequeña es la industria, más alta es la tasa de lesiones y enfermedades del trabajo. El alto recambio de personal que experimentan estas empresas también constituye un desincentivo a la inversión en capacitación de los trabajadores en materia de seguridad y salud en el trabajo. Por último, con frecuencia los propietarios y gerentes de empresas pequeñas y medianas carecen del conocimiento técnico y la capacitación para elaborar e implantar medidas adecuadas de seguridad y salud en el trabajo.

LA ECONOMÍA INFORMAL

El hecho de que las actividades económicas informales sean prevalentes en sectores que son particularmente peligrosos, como los de construcción, agricultura y minería de pequeña escala, se complica además por la ausencia de mecanismos de seguros, normas jurídicas, reglamentación y monitoreo de las condiciones de trabajo, que por definición caracterizan a la fuerza laboral informal. Además, los trabajadores del sector informal tienden a ser los menos instruidos e informados con lo cual se aumenta su vulnerabilidad a los peligros y riesgos en el trabajo. Por último, las poblaciones particularmente vulnerables, como los niños y los ancianos, están empleados en forma desproporcionada en actividades informales.

COMPETENCIAS TÉCNICAS EN MATERIA DE SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO

En la región, existe un déficit de profesionales de la seguridad y salud en el trabajo y los servicios de salud son insuficientes para enfrentar estos retos. Se requiere la formación de recursos humanos en SST y la incorporación de nuevos conocimientos para mejorar la prevención, el diagnóstico y el tratamiento. Se necesitan mejores métodos de evaluación, investigación y prevención en SST.

El sector educativo de la región ha iniciado esfuerzos para la formación de los recursos humanos en las áreas de la salud y seguridad en el trabajo. Sin embargo, se percibe débil frente a las responsabilidades de formación en este campo. En todos los países, se considera urgente la necesidad de capacitar y formar a los diferentes actores sociales involucrados, trabajadores, técnicos, profesionales y los mandos técnicos y políticos del Gobierno, particularmente frente a los retos de la globalización.

En términos del fortalecimiento institucional, existe la necesidad manifiesta de fortalecer mediante capacitación de profesionales en área general de salud ocupacional y con especificidad en las áreas de medicina del trabajo, seguridad ocupacional e higiene industrial. La infraestructura que existe para brindar servicios de higiene y seguridad en el trabajo, se circunscribe a los que tienen los Institutos de Seguridad Social y los Ministerios de Trabajo.

Recientemente se han organizado en los países de la región sociedades o asociaciones de profesionales interesados en el desarrollo de la salud y seguridad en el trabajo. Tienen excelentes propuestas para el fortalecimiento de los recursos humanos, básicamente mediante estrategias de educación formal y educación continuada de los profesionales, pero sus intervenciones tienen alcance limitado frente a las decisiones políticas públicas.

RESPONSABILIDAD SOCIAL EMPRESARIAL Y EL PACTO MUNDIAL

A partir de los años 70 se desplegaron esfuerzos para establecer instrumentos internacionales destinados a reglamentar la conducta de las empresas multinacionales y fijar las condiciones que deben regir las relaciones de dichas empresas con los países huéspedes, sobre todo en los países en desarrollo. Las empresas multinacionales ofrecen salarios, prestaciones y condiciones de trabajo considerablemente superiores a los de las empresas nacionales en los países en desarrollo, y tiene por lo tanto la responsabilidad de promover esas normas elevadas en la práctica local. En años recientes, algunas empresas multinacionales, han asumido dicha responsabilidad con respecto a sus proveedores y esta podría alcanzar un ámbito de influencia más significativo si se aumentaran sus vínculos con empresas nacionales. A comienzos de los años noventa, las empresas dedicadas a la comercialización o manufactura de artículos de marca fabricados internacionalmente a través de subcontratación, comenzaron a elaborar y adoptar códigos de conducta sobre las prácticas laborales que debían aplicarse a sus subcontratistas y proveedores. Esos códigos de prácticas laborales internacionales, adoptados por las empresas de manera unilateral, son los nuevos códigos de conducta. Debido a que Centroamérica representa una región con tradición de incumplimiento de los derechos laborales, ha habido una proliferación de códigos de conducta sobre todo en los sectores orientados a la exportación como es el caso de la maquila y la agricultura. Al inicio, las empresas que adoptaban los nuevos códigos lo hacían respondiendo a publicidad negativa generada por informes de condiciones de trabajo peligrosas, horarios inhumanos, salarios de hambre, brutalidad y gran difusión de la

utilización del trabajo infantil sobre todo en la producción de ropa, calzado, juguetes y otras actividades en la manufactura y en la producción agrícola. Los primeros códigos sectoriales raramente fueron más allá de comprometerse a no utilizar trabajo infantil y de respetar la legislación nacional y las empresas que los adoptaban parecían tener pocas intenciones de hacer algo con respecto a los que fundamentalmente eran promesas al público.

Hoy en día la existencia de códigos de conducta empresariales puede indicar cierto sentido de responsabilidad empresarial o puede meramente ser resultante de la vulnerabilidad a la presión pública. Sea cual fuere el tipo de código, puede ser útil para cambiar las relaciones laborales en las empresas al favorecer un diálogo entre empleadores y trabajadores. En ciertas oportunidades, esos códigos pueden ser parte de esfuerzos más amplios para hacer que las empresas acepten algunas de las responsabilidades de la globalización para humanizarla. Muchos de los códigos actuales reflejan las normas internacionales de OIT y cada vez más las empresas se ven obligadas a incluir sistemas de verificación independiente de sus códigos. No obstante, la vasta mayoría de los denominados códigos no han sido elaborados sobre la base de las normas internacionales del trabajo. La escasa investigación realizada hasta la fecha sugiere que dichos códigos no han producido grandes cambios en las prácticas laborales.

Sin embargo, los códigos se han convertido en una parte importante de debates más amplios sobre la responsabilidad social empresarial y a la globalización. Muchas ONG procuran que se establezcan nuevos códigos y atraen el interés de las empresas y de grupos industriales, gobiernos, organizaciones internacionales y académicos. Han generado toda una nueva industria de asesores y de organismos que brindan servicios de "certificación de responsabilidad social" a las empresas.

Los códigos de conducta no reemplazan la legislación ni su eficaz aplicación. No obstante, los códigos de conducta empresariales que promueven el conocimiento y la comprensión de las normas laborales internacionales, promueven indirectamente la responsabilidad gubernamental e inclusive se los puede utilizar para promover un marco internacional para toda actividad que incluya el respeto de los derechos de los trabajadores/as. Esos efectos benéficos sólo serán posibles en el caso de códigos de conducta basados en normas internacionales. No es difícil transponer los Convenios de la OIT a obligaciones para las empresas basados en principios universales. Las empresas que buscan definir sus responsabilidades sociales casi siempre ponen énfasis en respetar los valores de la comunidad. En el caso de las empresas internacionales esto implicaría respetar las normas de la comunidad internacional. La OIT es la organización que la comunidad internacional estableció a fin de fijar normas internacionales de trabajo.

A nivel internacional, existen dos grandes códigos de conducta que las empresas internacionales, los gobiernos y los sindicatos se han comprometido a respaldar: la Declaración Tripartita de la OIT Relativa a los Principios Concernientes a Empresas Multinacionales y Política Social³⁶ y las Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales, revisadas en junio de 2000. Ambos documentos abarcan toda una gama de cuestiones, que incluyen relaciones laborales, salud y seguridad y medio ambiente.

³⁶ Para mas información sobre la declaración, su origen, su aplicación y la resolución de conflictos sobre esta ver: <http://www.ilo.org/public/spanish/employment/multi/index.htm>



La Declaración de la OIT, aborda los compromisos de las empresas multinacionales (EMN), las organizaciones de trabajadores y de empleadores y los gobiernos en áreas tales como la política de desarrollo, los derechos en el trabajo, el empleo, la formación, los salarios, las prestaciones y las condiciones de trabajo, la seguridad y la higiene, la edad mínima para el empleo, la negociación colectiva y las relaciones de trabajo. La observancia de estas directrices voluntarias amplía las contribuciones que las partes pueden aportar, individual y colectivamente, a los objetivos generales de avance en los progresos económicos y sociales.

EL PACTO MUNDIAL

El Pacto Mundial es también parte del debate sobre la Responsabilidad Social Empresarial, si bien no es en sí mismo un instrumento regulatorio ni un código de conducta. Es una plataforma basada en valores destinada a promover el conocimiento institucional y el diálogo social. Al tiempo que promueve las buenas prácticas por parte de las empresas, no las refrenda. El Pacto Global implica a todos los actores pertinentes, con una fuerte participación del sector empresarial internacional y el movimiento sindical internacional desde el comienzo.

Se pide a las empresas que respalden nueve principios básicos, dimanados de la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Declaración de la OIT sobre los principios y derechos fundamentales en el trabajo y la Cumbre Social de Copenhague de 1995, así como, de la Declaración de Río de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (la denominada Cumbre de la Tierra). Esos nueve principios son:

Derechos Humanos:

1. Respalda y respetar la protección de los derechos humanos internacionales dentro de su esfera de influencia; y
2. Asegurarse de que sus propias empresas no se hagan cómplices de abusos contra los Derechos humanos.

Normas laborales:

3. Libertad sindical y efectivo reconocimiento del derecho de negociación colectiva;
4. Eliminación de todas las formas de trabajo forzoso y obligatorio;
5. Abolición efectiva del trabajo infantil; y
6. Eliminación de la discriminación en el empleo y la ocupación.

Medio ambiente:

7. Respalda un enfoque precavido con respecto a los cambios del medio ambiente;
8. Empezar iniciativas para promover mayor responsabilidad en materia de medio ambiente.
9. Fomentar el desarrollo y la difusión de tecnologías favorables al medio ambiente.

CAFTA, EL TLC CON CANADÁ, Y OTROS PROCESOS DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA

Recientemente ha sido finalizado el proceso de elaboración del tratado de libre comercio entre E.E.U.U. y Centroamérica (CAFTA por sus siglas en inglés), estando en proceso su validación por el poder legislativo de cada país.

Los mecanismos de integración económica están haciendo redefinir la actuación de las Administraciones del Trabajo. La existencia de SICA, Tratados de Libre Comercio con



Canadá y EE.UU. y, sobre todo, la prevista creación de un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), tienen una clara connotación socio-laboral, a la que hay que añadir el proceso económico que el istmo centroamericano ha iniciado con la Unión Europea a partir del 2004. Los Ministros de Trabajo de la Subregión así lo han entendido al comprometerse –en la XII Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo (CIMT) de la OEA– a desarrollar y poner en práctica un Plan de Acción basado en la Declaración y Plan de Acción de la III Cumbre de las Américas, ya que comparten la responsabilidad de crear un contexto adecuado para la mejora de las condiciones de trabajo en particular con respecto a salarios mínimos, horas de trabajo y seguridad y salud en el trabajo y la creación de un Área de Libre Comercio. Los instrumentos de integración contienen expresas referencias al respeto y desarrollo de los derechos fundamentales del trabajo, recogidos en la Declaración de Principios y Derechos Fundamentales de la OIT de 1998 e incorporados en la Agenda del Grupo de Trabajo II (Desarrollo de la Capacidad de los Ministerios de Trabajo) surgido en la XII CIMT que ha dado cumplimiento a la mencionada Declaración.

En los procesos de integración económica y en los organismos de integración política regional (OEA) se ha reconocido la importancia de una mayor observancia y promoción de los derechos de los trabajadores, la mejora del empleo, salarios, condiciones de trabajo, seguridad social y una Administración profesional e independiente. Se define entonces un ámbito social en el proceso de integración que compete prioritariamente a los Ministerios del Trabajo y que requerirá cambios en la propia Administración Laboral, que en este momento concentra todas las competencias que en materia socio-laboral y de seguridad social que tienen atribuidas los distintos Estados de la Subregión. Para abordar este reto se precisa de Administraciones del Trabajo eficientes, al servicio de la sociedad, capaces de diseñar y ejecutar las políticas que en cada momento decidan los responsables de dichos Ministerios y capaces técnicamente para liderar un proceso de respeto a las condiciones laborales de los trabajadores, además de contribuir a la erradicación de la pobreza a través de la creación de oportunidades de empleo que mejoren los salarios, ingresos y condiciones de trabajo³⁷.

Por lo tanto, la firma de estos TLC supone una oportunidad política para avanzar también en el sentido establecido por los Convenios prioritarios (81, 129, 144, 150 y 155) de la OIT, potenciando la acción preventiva de la inspección del trabajo, dotándole de un marco normativo y competencial y, estructuras, procedimientos y personal capacitado. Así como, proporcionando a las organizaciones de empleadores y de trabajadores y a las empresas con las herramientas para participar en la responsabilidad compartida de promover una cultura preventiva y un medio ambiente de trabajo sano y seguro.

GÉNERO

Las mujeres en esta región representan casi el 50% de la PEA. Aun cuando participan en ocupaciones en las que antes no había mujeres, sigue existiendo una gran segregación ocupacional por género y se sigue subestimando su contribución a la economía. Las mujeres se concentran en las siguientes ocupaciones: sector servicios, sector salud, sector educación, agricultura, industria (micro-electrónica, alimentaria, textil y del cuero, química y

³⁷ Declaración de Principios para la creación del ALCA.



farmacéutica), maquila, sector informal. La mayoría se encuentran en los trabajos con ingresos medios inferiores al de los hombres y en los más precarios. En el sector informal realizan las tareas que nadie más quiere hacer. Las mujeres trabajan en promedio de 1 a 4 horas más al día que un hombre y ejercen múltiples roles además de las largas horas de trabajo asalariado en muchos casos en la maquila, en régimen de subcontratación o trabajo a domicilio y mayor carga de trabajo en el hogar. Ya que además se ocupan de los menores, de los ancianos y de los enfermos. Todos estos factores van a incidir sobre su salud provocando estrés, fatiga crónica, envejecimiento prematuro, trastornos psicosomáticos y de salud mental, así como un incremento de enfermedades relacionadas con el trabajo. Debido a sus roles múltiples las mujeres tienen necesidades especiales con respecto a su nutrición, estilo de vida y salud reproductiva. Además las mujeres enfrentan riesgos especiales en el trabajo. Estos están relacionados con la poca atención que se presta a los aspectos sociales y ambientales del proceso de salud enfermedad en la mujer, sea desde el punto de vista de la medicina tradicional que de la prevención en los lugares del trabajo. Hasta ahora la respuesta diferenciada de las mujeres a los riesgos a la salud se ha asociado al tipo de ocupación y tareas que ejecutan, así como a los múltiples roles que tiene en la sociedad más que a diferencias biológicas entre los sexos. Entre otros factores, se pueden mencionar los siguientes: a) los estándares de salud y seguridad en el trabajo y los límites de exposición a agentes y sustancias peligrosas se establecen en poblaciones masculinas y a través de estudios de laboratorio; b) el equipo de protección personal está diseñado para poblaciones masculinas y en su mayoría anglosajonas; c) los estudios epidemiológicos se concentran en las diferencias fisiológicas de los sistemas reproductivos o en diferencias psicológicas preconcebidas entre hombres y mujeres; d) se considera la variabilidad humana individual más que las diferencias biológicas entre los sexos.

La información de que se dispone sobre la región hace pensar en que las mujeres parecen verse ante menos riesgos físicos pero más riesgos psico-sociales y de salud mental en el trabajo. Los datos provenientes por ejemplo de México, señalan que las mejoras recientes en cuanto a seguridad y salud en el trabajo se han concentrado en ocupaciones predominantemente masculinas por ser las más peligrosas. Cuando están embarazadas, las mujeres se enfrentan ante el problema adicional que los peligros para la salud también pueden afectar al bienestar del bebé. Las pruebas científicas muestran que en realidad el estar expuesto a peligros en el trabajo, como plaguicidas y otras sustancias químicas, puede afectar al feto y llevar a tasas más elevadas de mortalidad o a malformaciones congénitas. Los problemas ergonómicos también se han relacionado con abortos espontáneos, bajo peso al nacer y nacimientos prematuros. Además, la índole repetitiva de muchas tareas asignadas a la mujer en fábricas y oficinas ha llevado a un aumento de la cantidad de trastornos músculo esqueléticos. Si bien la mayoría de los países de la región cuentan con leyes integrales de protección de la maternidad, dichas medidas sólo llegan a la pequeña proporción de mujeres trabajadoras afiliadas a los sistemas de seguridad social.

VIH/SIDA EN EL MUNDO DEL TRABAJO³⁸

Aproximadamente el 80% de las personas que viven con el VIH en los países de la subregión, se encuentran entre los 15 y 49 años de edad, de la población económicamente activa. De acuerdo al más reciente informe de ONUSIDA (2004), Haití, Honduras, República

Dominicana y Guatemala son los países de la subregión que presentan las tasas de prevalencia en adultos de 15 a 49 años más elevadas. Estas son superiores al 1,0%, lo cual significa que dichos países enfrentan una epidemia generalizado³⁹. De acuerdo a ONUSIDA, las prevalencias más bajas de otros países encubren graves epidemias localizadas.

País	Prevalencia adultos 15-49	Prevalencia adultos 15-49
	2001	2003
Costa Rica	0.6	0.6
El Salvador	0.6	0.7
Guatemala	1.1	1.1
Haití	5.5	5.6
Honduras	1.6	1.8
Nicaragua	0.2	0.2
Panamá	0.7	0.9
Rep. Dominicana	1.8	1.7

Los indicadores sobre la situación del VIH/SIDA en Centroamérica, Haití, República Dominicana y Panamá nos muestran que el número total estimado de personas (adultos/as y niños/as) que vivían con el VIH/SIDA en dichos países a finales de 2003 era de 454.300; concentrándose el mayor número de personas afectadas en Haití, República Dominicana, Guatemala y Honduras. Como ha pasado en otras partes del mundo, se ha venido cambiando significativamente la relación de hombres / mujeres infectados en la mayoría de los países, aunque en este momento todavía los hombres infectados superan a las mujeres, con excepción de Haití y Honduras. Es preocupante que la población joven se está infectando a un ritmo acelerado.

Tomando como base los 8 países de la región, el resto de Latinoamérica y el Caribe, con una prevalencia mayor del 1% (incluyendo Haití, Honduras y República Dominicana), la OIT estima que para el período 1992-2002 hubo una pérdida anual de crecimiento promedio del PIB, atribuible al VIH/ SIDA, de un 0.5%. Esta pérdida en crecimiento puede parecer bajo, sin embargo su efecto acumulativo sobre 15 años, reduciría el crecimiento económico en un 7.5% comparado con la situación en ausencia de la epidemia.

IMPACTO SOBRE LA POBLACIÓN Y LA FUERZA LABORAL

Debido a la dinámica de la epidemia, se están cambiando estructuras demográficas, lo que a su vez se ve reflejado en las proyecciones para la fuerza laboral. En Haití el número de participantes en la fuerza laboral para el año 2015 será de un 12.3% menor de lo que hubiera sido en ausencia del VIH/SIDA: En los países en América Latina con una prevalencia mayor

³⁸ En el tema del VIH/SIDA, el aporte es de Marianne Arends, Oficial de Programa - Punto focal en VIH/SIDA.

³⁹ La Organización Mundial de la Salud (OMS) define una epidemia concentrada cuando la prevalencia es menor del 1% de la población en general, y mayor del 5% en al menos una sub-población definida. Una epidemia generalizada se caracteriza por una prevalencia del VIH consistentemente encima del 1%.



del 1%, la pérdida de fuerza laboral a causa del VIH/SIDA (y en ausencia de tratamiento) será de un 1.9% para el año 2015.

El VIH/SIDA tiene un impacto sobre la oferta de capital humano, particularmente porque se están perdiendo trabajadores con experiencia, en lo cual los países y las empresas han invertido importantes recursos de educación y capacitación. Habrá un efecto sobre el crecimiento poblacional y se deben prever implicaciones para la relación de dependencia, lo cual afectará esquemas de seguridad social y la transferencia de conocimiento y habilidades para la vida de una generación a otra. Reemplazar a trabajadores, aunque no tengan formación, genera costos. A nivel de empresas, incapacidad y muerte relacionada con SIDA, reducen la productividad y aumentan los costos. Empresas reportan aumento en ausentismo, en reposición de personal, en costos de reclutamiento, capacitación y costos relacionados con los regímenes de enfermedad y maternidad de la seguridad social. En general se ha ignorado el impacto acumulativo del VIH/SIDA sobre empresas, organizaciones e instituciones, ante la pérdida de transferencia de información, experiencia, memoria institucional. En los países más afectados los sectores públicos, particularmente salud y educación, han sufrido más. Hay que destacar, aquellos países donde hay números considerables de niños que se están quedando huérfanos a causa del VIH/SIDA, como es el caso de Haití y Guatemala. Las mujeres se ven más adversamente afectados por la epidemia, no solamente porque son las que se están infectando en un ritmo más acelerado, sino también porque han sido las que se han encargado en cuidar a los enfermos y a los niños y niñas que quedan huérfanos.

CATEGORÍAS DE TRABAJADORES CON MAYOR RIESGO OCUPACIONAL

En ciertas situaciones laborales el riesgo de infección por VIH es mayor. Cabe citar por ejemplo todo trabajo que implican como parte de los riesgos ocupacionales el contacto con sangre humana, productos sanguíneos y otros líquidos corporales, como es el caso del personal de salud, los bomberos o la policía. En estos casos se requiere de medidas de prevención y protección especiales. La muerte de los trabajadores hoy y la reducción de oportunidades para los trabajadores mañana empobrecen la reserva de capital humano y la capacidad de las naciones tanto para lidiar con el SIDA como para superarlo. Desde el punto de vista de las políticas de empleo, se deben mirar a los factores que influyen sobre la oferta y demanda para el empleo en el tiempo, y saber cómo los mercados de trabajo serán afectados por la epidemia y como impacta en la generación productiva y de empleo. El desafío más grande es demostrar el impacto del VIH/SIDA en el ámbito laboral y convencer sobre la necesidad de tomar el factor VIH/SIDA como un factor sensible para los mercados de empleo así como para los sistemas de seguridad y salud de los países, y promover el establecimiento de políticas y programas de no-discriminación, prevención y atención del VIH/SIDA en lugares de trabajo.

REFLEXIONES FINALES

Las nuevas tendencias que se perfilan al inicio del siglo 21 han mostrado que un buen ambiente de trabajo no solo debe ser sano y seguro sino que debe contribuir a mejorar la calidad de las relaciones laborales y la productividad. Sin embargo, muchas de las empresas

de los países de la región persiguen cumplir con dichas normas solo para tener mayor competitividad en los mercados internacionales. Los sistemas de control, las normas nacionales y regionales no están tan avanzadas como las de los países desarrollados, y sobre todo aún no existe una mentalidad empresarial de inversión a largo plazo.

Se requiere una mayor conciencia respecto de la importancia de la salud y seguridad en el trabajo, y un firme compromiso político para la aplicación efectiva de sistemas nacionales de salud y seguridad en el trabajo. Los esfuerzos por solucionar los problemas en materia de SST, tanto a nivel internacional como nacional, suelen ser dispersos y fragmentados y, por lo tanto, no poseen la coherencia necesaria para producir un impacto real. Por consiguiente, se debe otorgar mayor prioridad a la SST a nivel internacional, nacional y empresarial, y hacer participar a todos los interlocutores sociales en el establecimiento y mantenimiento de mecanismos para la mejora continua de los sistemas nacionales de salud y seguridad en el trabajo. La prevención comienza con el compromiso de situar la seguridad, la salud y el bienestar de los trabajadores en el centro de las políticas nacionales en todos los niveles. Este es el punto de partida de las medidas que han de tomarse para reducir el riesgo de accidentes y enfermedades del trabajo.

Se requiere de una nueva cultura preventiva dentro del nuevo contexto social, político y económico. Entre las nuevas prioridades deberían incluirse, el mejoramiento de las condiciones y medio ambiente de trabajo, la participación de los trabajadores en la implantación de sistemas de gestión de la prevención integrada a nivel de las empresas. Se trata de una responsabilidad compartida. Si bien el empleador tiene la obligación por ley y la responsabilidad moral de proteger la salud y la vida de las personas que trabajan para él o ella, y la autoridad competente la de vigilar el cumplimiento de dichas obligaciones, mientras los trabajadores mismos no consideren una prioridad la protección de su salud y su vida, no será posible reducir los grandes costos humanos y materiales que provocan los accidentes y enfermedades del trabajo en los trabajadores de nuestra región.

Para desarrollar una respuesta apropiada, se debería tener en cuenta el acervo de conocimientos, experiencias y buenas prácticas en el ámbito de la salud y seguridad en el trabajo con el fin de crear y mantener un medio ambiente de trabajo seguro y saludable. Además de las medidas tradicionales para prevenir y controlar los peligros y riesgos, se deben desarrollar y aplicar nuevas estrategias y soluciones tanto para los peligros y riesgos bien conocidos, (tales como los relacionados con sustancias peligrosas, máquinas y herramientas y operaciones manuales), como para los nuevos riesgos que están surgiendo, (entre ellos los provocados por las nuevas biotecnologías, los factores psico-sociales y los trastornos del aparato locomotor). Estas medidas contribuyen a su vez a aumentar la calidad, productividad y competitividad cuando se invierte en prevenir los accidentes y enfermedades identificando no solo los costos directos sino también los indirectos.

El éxito en la implementación de buenas prácticas laborales en materia de seguridad y salud en el trabajo, depende de la voluntad y la colaboración de todos los involucrados: los empleadores, los trabajadores y las autoridades competentes. Los trabajadores sanos tienen más posibilidades de estar motivados, de tener más satisfacción en el trabajo y de contribuir positivamente a productos y servicios de mayor calidad. Todo esto contribuye a una mayor calidad de vida de los individuos y la sociedad en su conjunto. Por lo tanto, la salud, la seguridad y el bienestar de los trabajadores son prerrequisitos para la productividad y el



desarrollo sustentable. La promoción de la seguridad y la salud en el trabajo para el mejoramiento de las condiciones y medio ambiente de trabajo, es una estrategia importante, no solo para garantizar el bienestar de los trabajadores, sino también para contribuir a la productividad de la empresa y de la sociedad en su conjunto

DESAFÍOS EN MATERIA DE PROTECCIÓN SOCIAL: SALUD Y SEGURIDAD EN EL TRABAJO: PROPUESTAS DE POLÍTICAS PARA LOS PAÍSES DE LA SUBREGIÓN EN MATERIA DE SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO

En el campo de la Seguridad y Salud en el Trabajo, la creación de competencias adecuadas en los países de la región para elaborar, poner en práctica y difundir conocimientos que atiendan las necesidades de los gobiernos, los empleadores y los trabajadores constituye una condición previa para la definición de prioridades esenciales, el establecimiento de políticas nacionales y la preparación de estrategias coherentes y pertinentes para ejecutar programas nacionales.

Para que la promoción de una Política Nacional en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo sea eficaz, y se asignen los recursos necesarios para su implementación, es necesario que esta se incorpore en los Planes de Desarrollo Nacional y las políticas de empleo de cada país. Existen condicionantes estructurales en los países de la región que deben ser abordadas de manera integral para que esto sea posible. Entre estos cabe destacar las repercusiones que se dan en el mercado laboral, los derechos de los trabajadores, la economía informal, las industrias de alto riesgo, la pequeña y mediana empresa, la relación entre salud y seguridad en trabajo y productividad frente al comercio internacional y la promoción de buenas prácticas y normas laborales, la organización institucional, las implicaciones de género y los nuevos desafíos que implica la globalización. Se requiere además de la adopción de algunas medidas específicas para su implementación:

1. Se requiere una actualización de la legislación en la materia, asegurando la coherencia y complementariedad que debe existir entre las normativas recientemente emitidas por las diversas instituciones responsables de la salud y seguridad en el trabajo en cada país. En varios países se requiere la actualización/elaboración de un reglamento general de higiene y seguridad en el trabajo, pero sobre todo se requiere de la aplicación de dicha legislación. Por ese motivo son necesarias directrices técnicas para el cumplimiento de la legislación por parte de empresarios y para orientar a los trabajadores sobre sus derechos y deberes.
2. **La legislación en materia de seguridad y salud en el trabajo deben ser puesta en práctica y su aplicación supervisada por el sistema de inspección en el trabajo.** La legislación en materia debe ser formulada y actualizada a la luz de los avances técnicos y científicos. La legislación, normativa, directrices y códigos de prácticas unidos a los servicios de inspección, que son los responsables de vigilar que las empresas cumplan con la normativa vigente, son piezas clave para garantizar el mejoramiento de las condiciones y medio ambiente de trabajo y la protección de los trabajadores. La legislación en materia de seguridad y salud establece los estándares mínimos para ser aplicados de forma obligatoria por los empleadores, las autoridades competentes y los trabajadores. Las autoridades competentes en materia de seguridad y salud en el trabajo,

son los principales responsables de la actualización de la legislación, de la adopción de una política nacional y de la puesta en práctica de las medidas para prevenir accidentes y enfermedades del trabajo y promover la salud de los trabajadores.

3. El Ministerio del Trabajo y las entidades concernidas deben comprometerse a consolidar las funciones y el alcance de sus acciones a través de los Consejos Nacionales de Seguridad y Salud Ocupacional, las comisiones interinstitucionales y otros mecanismos de coordinación interinstitucional e intersectorial relevantes a nivel nacional. Con este propósito, es necesaria una clara definición de los roles y responsabilidades de entre las instituciones y actores participantes respecto al cumplimiento de las disposiciones en la materia, la consolidación de las competencias de cada una de dichas instituciones, la participación activa de las organizaciones de empleadores y trabajadores en su seno. Se requiere de un sistema adecuado de inspección del trabajo que supervise el cumplimiento de la legislación en SST. Para esto es necesario el aumento de las capacidades de los sistemas de control e inspección y la aplicación de esas capacidades en la supervisión pero también en la prestación de asesoramiento técnico y asistencia en materia de SST.
4. **Se debe establecer una política de seguridad y salud en el trabajo a nivel nacional, a nivel de sector y de la empresa.** Una política nacional permite definir las prioridades, la orientación y las acciones a llevar a cabo a nivel nacional y por sector, para garantizar ambientes de trabajo sanos y seguros y condiciones de trabajo adecuadas. Todos los actores sociales implicados deben conocerlas. La política nacional debe ser consistente con los objetivos de las políticas de desarrollo nacional. Las medidas tomadas por las diversas autoridades competentes deben ser coordinadas. Por lo que se requiere del establecimiento de mecanismos de coordinación interinstitucional en donde se definan roles y responsabilidades de cada institución y sector representado (por ejemplo: consejos nacionales de salud ocupacional, comisiones interinstitucionales de salud y seguridad en el trabajo) Se requiere de la asignación de recursos para que la aplicación de la política sea eficaz. Por lo tanto esta deberá incluir un plan para la movilización de los recursos necesarios tanto institucionales como financieros. Esta deberá ser revisada a la luz de los avances científicos y tecnológicos. La política nacional debería: identificar los principales problemas, diseñar métodos eficaces para abordarlos., formular y establecer prioridades para la acción con base en los problemas identificados a nivel nacional y por sector y evaluar los resultados obtenidos. Deberán tomarse en cuenta: la severidad y extensión de cada problema en particular, la disponibilidad de recursos y medios para la acción, la situación económica del país, del sector o de la empresa, los efectos del cambio tecnológico y otros factores de acuerdo con las condiciones y la practica nacionales. La política nacional debe promover y orientar la acción a nivel de la empresa. Una política a nivel de la empresa permite orientar las estrategias de cumplimiento con la normativa y la política nacional en materia de seguridad y salud y contribuye a la productividad y al bienestar de todos.
5. La aplicación efectiva de una Política Nacional requiere del diseño de un Plan de Acción Estratégico Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo para cada país. Una tarea inmediata de aquellas instancias responsables debe ser la realización de un diagnostico nacional para la evaluación de los riesgos en el trabajo en sectores prioritarios (ej: Los

más peligrosos a nivel nacional) para distintas actividades y ocupaciones que permitan la definición de prioridades para la acción preventiva y protectiva. Especial atención se debe dar a incorporar en las políticas nacionales de seguridad y salud en el trabajo a los trabajadores vulnerables, tales como los trabajadores jóvenes, discapacitados y migrantes, así como de los trabajadores por cuenta propia, en particular, en la ampliación de la cobertura de la protección laboral.

6. Se requiere del diseño y establecimiento de un sistema de información estadística unificado a nivel nacional, para el registro, notificación y elaboración de estadísticas e indicadores de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, involucrando a las instituciones pertinentes, con una metodología y criterios apropiados que permitan apoyar un proceso de diagnóstico y formulación de políticas a nivel sectorial, regional y nacional, en actividades estratégicas o de alta concentración de fuerza de trabajo. Dicho sistema de información deberá permitir generar indicadores considerando las diferencias de género, áreas urbano/rural y etnias.
7. **El acceso a la información, la educación y la formación sobre los riesgos y las medidas de seguridad y salud en el trabajo son componentes esenciales de un ambiente trabajo sano y seguro.** La difusión de información adecuada sobre los peligros y riesgos a los que están expuestos en los lugares de trabajo, la vigilancia del medioambiente y de la salud de los trabajadores, el establecimiento de procedimientos seguros, el cumplimiento de la legislación y de la política nacional y a nivel de la empresa sobre seguridad y salud en el trabajo, son elementos esenciales para implementar buenas prácticas laborales en este ámbito.
8. **Se debe promover una cultura prevencionista a nivel nacional y de la empresa.** Una parte medular de las buenas prácticas laborales es incorporar una cultura de la prevención como parte integral de la gestión de la empresa. El concepto de cultura de la prevención se entiende en este contexto, como un reflejo de los sistemas de valores esenciales adoptados por las empresas interesadas. En la práctica, dicha cultura se refleja en los sistemas de gestión de los riesgos del trabajo, en la gestión del personal, en los principios de participación, en las políticas de capacitación y en la calidad de la gestión de la empresa.
9. Es necesario propiciar un proceso de sensibilización creciente entre autoridades, empleadores, trabajadores y sus organizaciones, sobre la importancia de asegurar buenas condiciones de salud y seguridad en el trabajo, no sólo para minimizar accidentes y enfermedades profesionales (y el costo social y humano que ello implica), sino para maximizar los resultados económicos de las empresas y mejorar sus condiciones de productividad y competitividad a nivel nacional y en las economías de la región en su conjunto; así como, para reconocer la responsabilidad social de las empresas en los procesos de desarrollo económico sustentable. Como parte de las estrategias de empleo, se debieran incluir estrategias destinadas a mejorar las condiciones de trabajo en las empresas, incluidas las pequeñas y micro-empresas y diseñar estrategias ad-hoc para los trabajadores de la economía informal.
10. Se deberán fortalecer las competencias nacionales en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo (SST). Entre las instituciones responsables y entre las organizaciones de empleadores y trabajadores para que puedan abordar de manera eficaz la puesta en

práctica de dicha política. Se debe fomentar la creación y reactivación de las Comisiones Mixtas de Higiene y Seguridad en las empresas de los países de la región para asegurar la efectiva participación de los trabajadores y empleadores en la implementación de las medidas de prevención de accidentes y enfermedades y para la protección de la salud de los trabajadores.

11. El propósito de las políticas a nivel de la empresa debe ser la prevención de las lesiones y enfermedades del trabajo y la promoción del bienestar y la salud de los trabajadores. El ambiente de trabajo debe ser diseñado y adaptado para ser sano y seguro. En términos de salud, se debe fomentar la prevención primaria en los lugares de trabajo.
12. Para el cumplimiento adecuado de las obligaciones y responsabilidades en la materia, los empleadores y trabajadores requieren de directrices técnicas y de formación adecuada, con un enfoque fundamentalmente de prevención, liderada por los Ministerios del Trabajo y los Consejo Nacionales de Salud y Seguridad Ocupacional o sus equivalentes. Para estos efectos, se debe hacer uso de todos los medios y programas de formación disponibles, involucrando a los Institutos de Formación Profesional de cada país.
13. Deben proporcionarse servicios de tratamiento, rehabilitación y compensación por riesgos del trabajo a aquellos trabajadores que sufran lesiones por accidentes de trabajo o enfermedades profesionales y relacionadas con el trabajo. El acceso a la seguridad social debería tener un carácter universal: para toda categoría de trabajador en todos los sectores.
14. Los sistemas de seguridad social de la región que incorporan regímenes de seguros de riesgos del trabajo, deben orientarse más a prevenir accidentes y enfermedades laborales y al mejoramiento de la salud y seguridad en el trabajo, que a labores de tratamiento y de compensación por los daños a la salud sufridos por los trabajadores, incluyendo el empleo de incentivos financieros para las empresas a través de la reducción de primas de riesgos en el trabajo con la implementación de políticas preventivas. Aquellos que aún no han separado sus regímenes de riesgos del trabajo de los regímenes de enfermedades generales deberían hacerlo para ser mas transparentes en la administración y más eficaces en la gestión preventiva.
15. La promoción de la salud en un elemento fundamental de la práctica de la seguridad y salud en el trabajo. Así se contribuye a los esfuerzos para garantizar la salud, física y mental y el bienestar de los trabajadores. Se reducen los costos asociados con las lesiones y enfermedades y se contribuye a la productividad.
16. Servicios de salud en el trabajo deben ser establecidos para todos los trabajadores. La política nacional debería contemplar el establecimiento progresivo de servicios de salud en el trabajo adecuados para todas las categorías de trabajadores en todos los sectores, que operen, ya sea al interno de la empresa o como servicios externos, en función del tamaño de la empresa y el número de trabajadores. Estos servicios tienen un carácter fundamentalmente preventivo y de promoción de la salud y en caso de un accidente o enfermedad del trabajo, son responsables de establecer un sistema de vigilancia de la salud y de monitoreo ambiental, de implementar un programa preventivo, de proporcionar los primeros auxilios y de actuar como referencia para la transferencia a tratamiento y rehabilitación del trabajador lesionado o enfermo.



17. Desarrollar iniciativas encaminadas a estrechar los vínculos entre los sistemas de atención primaria de salud y la salud en el trabajo para garantizar la prevención primaria en salud ocupacional.
18. Incorporar contenidos específicos de seguridad y salud en el trabajo, y en particular, la prevención de peligros y riesgos en los planes de estudios escolares y en los sistemas educativos en general en la educación, primaria, secundaria, universitaria y de postgrado (prevención a través de la educación), como medios eficaces de fomentar de manera permanente culturas de prevención en materia de seguridad y salud en el trabajo sólidas y duraderas.
19. Integrar de manera explícita iniciativas de lucha contra el VIH/SIDA en los lugares de trabajo, en las políticas nacionales de seguridad y salud en el trabajo, tomado en cuenta la particular vulnerabilidad de mujeres y de ciertas categorías de trabajadores ante la epidemia. Establecer medidas de prevención y protección para categorías de trabajadores que debido a sus actividades pueden estar expuestos, tales como personal de salud, bomberos, fuerzas públicas y fuerzas armadas. Incorporar estrategias de promoción de la salud en los lugares de trabajo para todos los trabajadores; promover políticas de no discriminación en el empleo para los trabajadores que viven con el VIH/SIDA.
20. Establecer estrategias para desarrollar programas y proyectos de formación que permitan a la población que vive infectada o afectada por el VIH/SIDA, la adquisición de competencias para su reinserción laboral. Teniendo en cuenta el impacto y los factores determinantes del VIH/SIDA sobre la oferta y la demanda de empleo en la región.
21. Finalmente, es preciso tener en cuenta los factores específicos de género en el contexto de la legislación, las normas técnicas, los sistemas de gestión y la práctica en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo.

4. Normas Internacionales de Trabajo, Políticas de Empleo y Trabajo Decente

*Kirsten - María Felderhoff*⁴⁰

La OIT es una institución nacida de la necesidad de alcanzar la estabilidad en medio de una gran transformación, de promover un equilibrio equitativo entre la vertiente social y la economía, y entre los derechos de los trabajadores y los intereses de la empresa, para lograr un consenso mediante los instrumentos esenciales del diálogo y el tripartismo.

Con este fin, la OIT introdujo la noción de que las voces esenciales de la sociedad –empleadores y trabajadores– deben participar en las políticas económicas, en el ámbito nacional e internacional, sobre las cuestiones que atañen a la empresa y al lugar de trabajo con el fin de crear oportunidades para todos.

Hoy por hoy, resulta necesario abordar el problema de la creación de empleos de calidad en los países de Centroamérica, Panamá y República Dominicana, países en desarrollo, a la luz de una economía cada vez más mundializada. En tal sentido, la adopción por parte de la OIT de un Programa de Trabajo Decente –cuyo eje está representando por la convicción política y económica de situar al empleo en el centro de las políticas nacionales– integra como factor esencial que se articula para el logro de este fin, el reconocimiento del diálogo social, los derechos y los valores comunes consagrados en la Carta de la Naciones Unidas, y, sobre todo, de los fundamentos sociales y económicos expresados en la Constitución, las normas internacionales de trabajo y la Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo de la OIT.

En particular, como se había señalado en múltiples ocasiones, los derechos laborales tal como los traducen las normas internacionales de trabajo son esenciales para generar trabajo decente y constituyen el zócalo normativo necesario para el alcance de dicho objetivo. La acción normativa representa entonces una herramienta indispensable para convertir en realidad el trabajo decente: Ella ofrece una respuesta creíble y concreta a quienes se preguntan: ¿qué implica el trabajo decente en su realidad laboral cotidiana, cuál es su contenido, cómo alcanzarlo? Las respuestas a estos interrogantes básicos que preceden a la comprensión del trabajo decente, reposa en buena medida en la existencia de las normas internacionales de trabajo: en los principios y derechos fundamentales, en la definición de un trabajo que reúne ciertos criterios básicos de calidad y de seguridad, y en la capacidad de los actores sociales de ejercer el diálogo social⁴¹.

Aunque nada impide que ellas puedan ser sometidas a la revisión en aras de realidades económicas y sociales cambiantes, las normas internacionales de trabajo constituyen hoy un

⁴⁰ Kirsten-Maria Felderhoff, Especialista en Normas Internacionales de Trabajo, OIT/San José.

⁴¹ Por ejemplo, el artículo 3 del Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122), impone la obligación al Estado de hacer participar a las personas interesadas en el desarrollo de una política del empleo desde las fases iniciales del proceso. Sin embargo, el diálogo social al que exhorta el artículo 3 no se limita al tripartismo, y darle más amplitud para englobar, por ejemplo, a representantes de grupos vulnerables o al sector no estructurado; lo que puede ser sumamente beneficioso.

marco de orientación generalmente vigente, para el desarrollo de una política económica.

Es cierto, la creación de empleo depende en gran medida, aunque no exclusivamente, del incremento de los niveles de inversión. Esta premisa representa unas de las primeras prioridades de las políticas económicas.

Sin embargo, cabe enfatizar que los incentivos a las inversiones, tanto nacionales como extranjeras, dependen en gran medida de la estabilidad económica y que –como la realidad histórica no cesa de demostrarlo– la estabilidad económica es esencialmente tributaria de la estabilidad social, cuyos fundamentos básicos se asientan en una red legislativa que ofrezca legitimidad jurídica a los derechos fundamentales de los trabajadores.

Así, las normas internacionales de trabajo tienen una importancia trascendental, porque su aplicación efectiva, a través de una legislación nacional en armonía con los principios contenidos en las distintas normas internacionales de trabajo, contribuye a favorecer la existencia de un clima asentado en la seguridad de las leyes. Eso, en consecuencia, tendría un impacto positivo sobre la buena disposición de los inversionistas tanto nacionales como extranjeros para invertir en un país.

Dado que los derechos fundamentales de los trabajadores, tal como aparecen consagrados en los ocho Convenios fundamentales de la OIT, a saber los convenios sobre el trabajo forzoso (Convenios 29 y 105), la libertad sindical (Convenios 87 y 98); la discriminación (Convenios 100 y 111) y el trabajo infantil (Convenios 138 y 182), representan un marco esencial para el establecimiento de una política económica tendiente a la creación de empleos de calidad. Cabe destacar que todos los países de Centroamérica, Panamá y la República Dominicana han ratificado estos Convenios en su totalidad. La excepción la constituye apenas El Salvador, que no ha ratificado aún los convenios núms. 87 y 98, vinculados con la libertad sindical. Por lo tanto, debe alentarse al Gobierno de El Salvador para que continúe, como asunto prioritario, con el examen y, si parece necesario, con las modificaciones necesarias de su legislación nacional con el fin de alcanzar la ratificación de los Convenios núms. 87 y 98. Tal ratificación parece hoy aún más necesaria a luz del Tratado de Libre Comercio que se está negociando actualmente con la EE. UU., una de cuyas cláusulas menciona explícitamente la aplicación efectiva de los Convenios fundamentales de la OIT.

Sin embargo, el número alto de quejas planteadas por parte de las organizaciones de los trabajadores y de los empleadores antes de los órganos de control de la OIT, alegando el incumplimiento de los convenios fundamentales, y, más específicamente, el número alto de la quejas planteadas ante el Comité de la Libertad Sindical sobre violaciones de los derechos sindicales, muestran que todavía existe ciertas deficiencias en la aplicación de los convenios fundamentales. Este ejemplo pone de relieve la necesidad de que las políticas nacionales deben, por una parte concentrarse en la armonización de su legislación con los principios consagrados en los Convenios fundamentales, y, por la otra parte procurar que la legislación se aplique efectivamente en la práctica.

Para facilitar el logro de esta meta, resulta imprescindible fortalecer las instituciones nacionales encargadas de la inspección de trabajo. Aunque todos los países, salvo Nicaragua, han ratificado por los menos uno los Convenios relacionados con la inspección del trabajo –el Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81) y el Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 129)–, los sistemas de inspección del trabajo en la región siguen siendo bastante débiles, según se desprende de los comentarios de la

Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones. Los Estados, por consiguiente, deberían tomar más en cuenta las disposiciones relativas a las funciones, la organización y el funcionamiento del sistema de inspección contenidas en los convenios, así como los comentarios formulados por la Comisión de Expertos. Ello les permitiría orientarse en la identificación de las medidas adecuadas para asegurar un sistema de inspección de trabajo eficaz y para velar por el cumplimiento de las disposiciones legales relativas a las condiciones de trabajo y a la protección de los trabajadores en el ejercicio de su profesión. El Gobierno de Nicaragua, por su parte, debería examinar la posibilidad de ratificar por los menos el Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947, (núm. 81).

En el contexto de la aplicación de los convenios fundamentales como fundamento para el logro del trabajo decente, conviene llamar la atención sobre los Convenios sobre el tema de los salarios. Eso tiene una importancia particular en los países del Istmo centroamericano y la República Dominicana debido a la desigualdad en la distribución de los ingresos en estos países. La remuneración es uno de los aspectos de las condiciones laborales que ejerce el impacto más directo y tangible en la vida cotidiana de los trabajadores. Como las cuestiones de los niveles salariales decentes y la práctica de una remuneración laboral justa, representan una de las mejoras requeridas para alcanzar la equidad social, las normas de la OIT en el terreno de los salarios abarcan aspectos diferentes, como la protección de los salarios⁴², la protección de los créditos laborales en caso de insolvencia del empleador mediante un privilegio, o a través de una institución de garantía⁴³, la protección de los trabajadores contra remuneraciones indebidamente bajas mediante un salario mínimo y la reglamentación del funcionamiento del verdadero mecanismo de fijación de los salarios⁴⁴, y, por último, la protección de niveles salariales socialmente aceptables en las adquisiciones públicas, a través de la inserción de cláusulas laborales, en los contratos públicos⁴⁵. Estos Convenios, aunque generalmente poco ratificados por los países de Centroamérica, Panamá y la República Dominicana, podrían servir como guía en la elaboración de una política económica de ingreso activa, una meta esencial de la política económica, para asegurar el pago al empleado de un salario adecuado para mantener un razonable nivel de vida, tal y como ello se concibe según el desarrollo de su país. Dar la atención a la necesidad del pago de una remuneración decente, representa, al mismo tiempo, un aporte importante al problema del trabajo infantil: al suministrar una remuneración decente, los niños no se ven en la obligación de trabajar para contribuir a la economía familiar, lo que facilitaría el acceso de los niños a la educación y a la formación profesional. Estas últimas representan requisitos importantes para tener acceso a un empleo decente con un salario adecuado en el futuro.

⁴² El Convenio sobre la protección del salario, 1949, (núm.95) y su Recomendación (núm. 85) trata de la protección del salario, incluidos los principios y las normas en relación con los medios, la periodicidad, el tiempo y el lugar del pago de los salarios, los descuentos de los salarios o el trato preferencial de poscréditos laborales, en caso de quiebra.

⁴³ El Convenio sobre la protección de los créditos laborales en caso de insolvencia del empleador, 1992 (núm. 173) y su Recomendación (núm. 180).

⁴⁴ El Convenio sobre la fijación de salarios mínimos, 1970 (núm. 131) y su Recomendación (núm. 135).

⁴⁵ El Convenio sobre las cláusulas de trabajo (contratos celebrados por las autoridades públicas), 1949, (núm. 94) y su Recomendación (núm. 84).

Otro elemento esencial para tener éxito en la política económica es reducir al mínimo los riesgos que esta política económica supone para las personas. Es necesario disponer de redes sociales adecuadas de seguridad, ya que incluso la mejor política de empleo no puede garantizar el pleno empleo en todo momento; y, con frecuencia, los que sufren con mayor dureza de la volatilidad del mercado financiero, productos básicos y otros, son los que tienen menor capacidad para influir en los resultados y soportar las consecuencias. Además, cabe recalcar que los que forman parte del sector no estructurado suelen ser quienes más necesitan tales protecciones, y por ende, las redes de seguridad deberían tener como objetivo abarcar a la mayor población posible. Por tanto, las normas internacionales de trabajo, sobre todo las del ámbito de la seguridad social⁴⁶, podrían orientar e inspirar a los Estados en la elaboración de dicha política, la cual debería complementar la política económica.

Si bien estos Convenios son bastante técnicos y detallados, estableciendo una serie de principios generales, ellos son al mismo tiempo sumamente flexibles permitiendo a cada país de definir y establecer el marco de acción, de acuerdo con su realidad y nivel de desarrollo actual.

Es por ello que las normas internacionales de trabajo podrían servir de punto de referencia y factor de legitimidad para formular e introducir una política de empleo a la vez competitiva y socialmente respetuosa de los derechos laborales de los trabajadores.

Luego, además de las normas internacionales de trabajo mencionadas anteriormente que buscan crear un marco para favorecer y facilitar la formulación de una política económica hacia el empleo decente, ciertas normas internacionales de trabajo tratan específicamente del tema de la política de empleo⁴⁷. Estas normativas internacionales se refieren a la política de empleo, el desarrollo de los recursos humanos, la formación y las agencias de colocación. Varios de estos instrumentos tienen un *carácter promocional* y se diferencian de los otros en que indican objetivos sin precisar los medios para alcanzarlos más allá de establecer una metodología y ciertas garantías de orden general. Otras normas en el contenido de las normas relativas al empleo, a saber las normas relativas a la readaptación profesional y el empleo combinan los principios establecidos en las normas sobre política del empleo y desarrollo de recursos humanos en orden a facilitar el acceso de las personas discapacitadas a un empleo remunerado.

A la luz de todo eso, concurre a la conclusión de que la política económica debe inspirarse en el Programa del Trabajo Decente, y este último debe articularse orgánica y sinérgicamente con la necesidad de robustecer la acción normativa.

En tal sentido, parece importante aumentar el nivel de conocimiento de la normativa con

⁴⁶ Son varios instrumentos; los Convenios en este ámbito tratan de normas generales de la seguridad social, así como aspectos de asistencia médica y prestaciones monetarias de enfermedad, prestaciones por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, prestaciones de vejez, invalidez y supervivencia, prestaciones por desempleo, prestaciones de maternidad, y prestaciones familiares.

⁴⁷ De importancia particular son los siguientes Convenios y Recomendaciones: Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122) y su Recomendación (disposiciones complementarias), 1984 (núm. 169); Recomendación sobre la creación de empleos en las pequeñas y medianas empresas, 1998 (núm. 189); Convenio sobre la readaptación profesional y el empleo (personas inválidas), 1983, y su Recomendación, 1983 (núm. 168); Convenio sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (núm. 181) y su Recomendación, 1997 (núm. 188).

el fin de lograr a una sensibilización de todos los actores sociales frente a la variedad de los aspectos que forman parte de la política económica nacional generando un empleo decente.

En consecuencia, los países deberían incorporar el tema de las normas internacionales de trabajo no sólo en su agenda legislativa, sino también en sus Planes Nacionales de Desarrollo como elemento clave.

Además, la promoción de la normativa internacional en el ámbito de la acción normativa también podría tener un impacto positivo sobre la buena disposición de los países para examinar la posibilidad de la ratificación de las normas internacionales de trabajo, cuya base consiste en la convicción que la normativa internacional y representa un papel importante en la política económica que podría estimular la creación de empleo decente. A este propósito, cabe recordar que la ratificación de una norma internacional de trabajo activa el sistema regula de control según Artículo 22 de la Constitución de la OIT, el cual tiene por objetivo, mediante los comentarios formulados por la Comisión de Expertos, apoyar y orientar los países sobre las medidas legislativas y prácticas a tomar para asegurar una aplicación efectiva de la norma internacional de trabajo en la legislación y en la práctica, tomando en cuenta el nivel de desarrollo del país. De esta manera, se asegura la creación de un marco legislativo, el cual, por su parte, representa una condición favorable para atraer inversionistas tanto nacionales como extranjeros para invertir en el país, y, las inversiones tienen un impacto positivo sobre el establecimiento de la política económica que tiene como finalidad el suministro de empleo decente.

Hoy más que nunca, la creación de empleo decente implica la promoción y el respeto de las normas internacionales de trabajo de la OIT, porque ambos forman parte de una misma ecuación.

Por último –si acaso hubieran algunas dudas sobre la importancia de las normas internacionales de trabajo– cabe indicar que la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización pone en relieve su vigencia como herramientas de gobernabilidad para el logro de un desarrollo económico y social equilibrado, sobre la base de las normas internacionales de trabajo y los principios promovidos por la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, de 1998. Junto a ello, una serie de estudios muestran que el respeto y la aplicación efectiva de las normas internacionales de trabajo tienen efectos positivos en la motivación, la seguridad y los niveles de calificación de la fuerza de trabajo, y por ende también en el crecimiento económico, la eficiencia y la distribución de los ingresos⁴⁸.

⁴⁸ Véase: Políticas y coparticipación social para una buena gobernanza, del Consejo de Administración, documento GB.288/WP/SDG/, 288. reunión, noviembre de 2003).

5. Desafíos en materia de Género, Empleo y Trabajo Decente

*Janina Fernández*⁴⁹

AGENDA DE GÉNERO PROPUESTAS CONCRETAS

SÍNTESIS Y JUSTIFICACIÓN

- Las políticas de empleo concebidas a nivel macro, meso y micro, deben considerar en todos sus planes, programas y proyectos la superación de las desigualdades de género en el mundo del trabajo, ya que este no es un objetivo que se puede concebir como el resultado de un proceso "natural" de evolución y desarrollo de las sociedades, sino que exige de una inclusión deliberada en las políticas de forma que permita que las consideraciones de género estén ya previamente definidas y legitimadas y que por tanto sean trasladables y vinculantes para los programas, planes, proyectos de generación y mejoramiento del empleo que serán cubiertos por el marco de la política de empleo.
- Promover la integración de las mujeres en igualdad de oportunidades contribuye no solamente a aumentar su tasa de empleo, sino también a garantizar una mayor inclusión social, aspecto fundamental de toda agenda social democrática. Se trata de que cada miembro de la sociedad pueda desempeñar un papel activo, no sólo por una cuestión ética, sino también de sensatez económica.
- Una estrategia que persiga la creación de empleos de calidad no puede ser neutra al género, ya que cualquiera de las acciones o medidas que se lleven a cabo permiten prever efectos distintos para mujeres y hombres, debido a que su situación en el mercado laboral es inicialmente asimétrica, como lo demuestran las brechas de género en las diferentes variables e indicadores del mercado de trabajo.
- Por ello, es necesario que la estrategia de crecimiento con énfasis en la creación de empleos de calidad haga referencia explícita a la fuerza de trabajo femenina, tanto en lo que se refiere a sus potencialidades como a los obstáculos que enfrenta para insertarse en el trabajo y en la actividad económica en igualdad de condiciones con los hombres.

I. A NIVEL MACROECONÓMICO

- I.1. Incorporación del análisis de género en el proceso de formulación, implementación y evaluación de las políticas macroeconómicas.
- I.2. Analizar el impacto que las políticas de ajuste estructural, monetaria, fiscal y cambiaria tienen sobre la situación de hombres y mujeres y las relaciones de género.
- I.3. Por ejemplo a nivel de gasto público en inversión en infraestructura física y social:

⁴⁹ Janina Fernández, Coordinadora del proyecto de Promoción del Trabajo Decente para Mujeres Pobres y Mujeres Migrantes, OIT, San José.

El gasto público social como componente de la estructura de gasto de la Política económica es una variable reveladora de los esfuerzos de inversión que hacen los países para mejorar el nivel de vida de la población. Para el tema que nos ocupa este gasto es clave para mejorar las condiciones de la oferta de fuerza de trabajo en el mediano y largo plazo, condición sine qua non para atraer inversiones de mayor nivel tecnológico y por lo tanto con mejores remuneraciones a los países de la subregión. Países que están a la cabeza del desarrollo humano en América Latina como Chile hacen una fuerte inversión en este tipo de inversiones, como lo revela el hecho de que el gasto público social en Chile como porcentaje del gasto público total fue de un 62.5% para el período 1992-1993 y de un 69.7% para el período 2000-2001.

El gasto público social, está relacionado directamente con la satisfacción de necesidades básicas que afectan directamente la vida de las familias y tiene un gran impacto en la sobrecarga de trabajo de las mujeres y en la posibilidad de romper la transmisión entre generaciones de la pobreza. Por ejemplo:

El problema del hacinamiento, que aparece como el más grave en esta perspectiva, deja clara la necesidad de que los gobiernos de la región asuman una mayor participación en el sector de la vivienda para los sectores pobres y medios bajos. El gasto en educación pública, que si bien es cierto ha mejorado en lo relativo a la cobertura de educación primaria, sigue siendo deficitario en la cobertura de la educación secundaria, la educación técnica, la habilitación laboral, la educación de adultos, con diferentes niveles de carencia en áreas rurales y urbana. Tan urgente como la ampliación de la cobertura en educación formal y no formal es lograr una medición de la calidad de estos servicios para que respondan a las necesidades de empleabilidad de hombres y mujeres. La salud es otro tema prioritario dada la baja cobertura del servicio por las instituciones de seguridad social en la mayoría de los países. Si bien es cierto que los Ministerios de Salud tienen bajo su responsabilidad, en la mayoría de los casos, los servicios de atención primaria (vacunación, atención materno infantil, y otros básicos), las eventualidades de la enfermedad y los accidentes dejan al grueso de la población en situación de gran vulnerabilidad.

- I.4. La dotación de servicios básicos tales como agua potable, energía y saneamiento y todos los demás servicios relacionados con la infraestructura pública social, es un factor determinante en la mejoría de las condiciones de vida de las familias y los trabajadores. El déficit de estos servicios gravita sobre la vida de las mujeres que son las que continúan a cargo de las labores reproductivas en los hogares. Estas carencias en las zonas rurales obligan a mujeres y niños a recorrer grandes distancias para el acarreo de agua y combustibles como la leña para cocinar y tienen un evidente impacto en la tasa de morbilidad de mujeres embarazadas y niños.

- I.5. En relación también con la política fiscal pero vista desde la vertiente de los ingresos, existe también un traslado a los sectores trabajadores de los costos del financiamiento del gasto público, por la vía de los impuestos indirectos.

La composición y estructura de los ingresos para financiar el gasto, también tiene efectos diferenciados sobre la población, el aumento de los impuestos indirectos sobre el valor agregado de bienes y servicios que integran la canasta básica de consumo, repercuten sobre lo que pagan las personas para garantizar la subsistencia básica de sus familias. Esta realidad repercute directamente sobre las mujeres, tanto en su condición de responsables

del trabajo reproductivo, como productivo, y especialmente tiene repercusiones sobre las jefas de hogar, porque siguen siendo las mujeres (jefas o no jefas de hogar) las encargadas dentro de los roles de género de administrar la casa, el alimento y manutención de la familia. En el anterior sentido una tarea pendiente y urgente es la reforma fiscal en los países, para garantizar una estructura tributaria más equilibrada en su composición.

- 1.6. Todavía estamos muy lejos como países y como región de incluir la perspectiva de género en los presupuestos públicos. Pero este objetivo ya ha sido incorporado en los países de la Unión Europea para poder promover y evaluar en todas las fases de la definición de la elaboración de los ingresos y gastos del gobierno el impacto de los mismos sobre hombres y mujeres⁵⁰; sin embargo destacamos esta idea, porque hacía el futuro será una de las tareas que deberán asumirse al definir la política de gastos e ingresos de los gobiernos.
- 1.7. Una política de promoción del empleo basada en nuevas inversiones y en encadenamientos productivos, supone un análisis y acciones previas relacionadas con: El impacto diferenciado sobre el empleo de hombres y mujeres en función de si se trata de una generación de empleo altamente feminizada, como la de la maquila de vestuario, o de empleo en la maquila electrónica donde se observa un equilibrio en el empleo de hombres y mujeres o un ejemplo más específico, como en el caso del turismo de enclave y los cruceros en que se observa una alta feminización del empleo en las labores administrativas y de servicios. Este análisis es importante porque dependiendo del tipo de inversión productiva de que se trate tendrá efectos diferenciados por género, como se observa en el caso de la maquila textil en que las obreras, migran hacia las fuentes de empleo y dejan a sus hijos a cargo de terceros y pasan a vivir en los "corredores" de los municipios, en que se asienta la maquila, que tienen grandes déficits en vivienda, servicios de salud y educación, para atender el crecimiento exponencial de población, que se da en muy corto tiempo.

⁵⁰ Resolución del Parlamento Europeo sobre el gender budgeting (integración de la perspectiva de género en el presupuesto), elaboración de presupuestos públicos con una perspectiva de género (2002/2198(INI)).

El Parlamento Europeo: Considerando que el *gender budgeting* (integración de la perspectiva de género en el presupuesto) puede identificarse como una manera de aplicar la integración de la dimensión de género en el procedimiento presupuestario y que, en cuanto tal, pone el acento en el análisis del impacto de las políticas públicas en las mujeres y los hombres, incorpora la perspectiva de género en todos niveles del proceso de construcción de los presupuestos públicos y reestructura los ingresos y gastos con el fin de promover la igualdad entre los sexos. Definición del *gender budgeting* –entendida como aplicación del gender mainstreaming en el procedimiento presupuestario– propuesta por la red informal sobre el gender budgeting organizada por el Consejo de Europa; considera que ello entraña una evaluación sobre la base del género de los presupuestos, incorporando esta perspectiva en todos niveles del procedimiento presupuestario y reestructurando ingresos y gastos con el fin de promover la igualdad de género.

El *gender budgeting* no pretende elaborar un presupuesto separado para las mujeres, sino más bien intervenir en los presupuestos públicos, puesto que éstos no son neutrales en términos de género, al tener un impacto diferente en las mujeres y los hombres, tanto a nivel de ingresos como de gastos; visto así, el *gender budgeting* implica que, dentro de los programas, de las acciones y de las políticas presupuestarias, los ingresos y los gastos deberán evaluarse y reestructurarse de forma que se garantice que las prioridades y las necesidades de las mujeres y los hombres se tienen en cuenta en pie de igualdad con el objetivo final de lograr la igualdad entre hombres y mujeres. Al definir y aplicar las políticas presupuestarias, las autoridades públicas adoptan decisiones políticas específicas que influyen en la sociedad y en la economía; considera que los presupuestos públicos no son simples herramientas financieras y económicas, sino el marco básico en el cual se configura el modelo de desarrollo socioeconómico, se establecen criterios de redistribución de la renta y se da prioridad a los objetivos políticos.

- 1.8. Enfoque y dirección del gasto público: su volumen y orientación es clave para garantizar que en el desarrollo y modernización por ejemplo de la infraestructura de las áreas rurales para la instalación de empresas agroindustriales modernas o maquilas de vestuario, calzado, tabaco, etc., el énfasis no esté puesto solo en la creación de facilidades para la inversión, tales como carreteras, aeropuertos, telecomunicaciones etc., sino que debe haber una rigurosa ponderación de las necesidades que se generaran en ese polo de atracción de empleo, en relación con servicios de vivienda, salud, educación, saneamiento sanitario, acceso a servicios básicos como el agua, la electricidad y el transporte. En todos estos sentidos, el problema de creación de infraestructura es por lo menos tan importante como el problema de la inversión en servicios para la población que será atraída a esos nuevos empleos. En este caso el gasto social, debe ser visto como inversión.
- 1.9. Es importante tener presente que la inversión en infraestructura para habilitar territorios con potencial de atraer inversión productiva generadora de empleo, tiene un costo de inversión muy alto por parte del Estado y que ese costo debe ser financiado con recursos sanos, lo que plantea el tema de una nueva política fiscal, para que los ingresos que financian esa inversión necesaria para la creación de empleo, sean equitativamente repartidos y no graviten en más pobreza por la vía de impuestos indirectos y por la vía de la precariedad de condiciones de vida para la población que se asienta en esos polos de atracción de empleo, como ha sucedido en algunos casos en que se instalan maquilas en zonas rurales, sin que su inversión vaya más allá de la construcción de infraestructura ligera para su funcionamiento⁵¹.

2. A NIVEL MESO Y MICRO

- 2.1. Impulsar la articulación de la transformación productiva de los sectores, cadenas de valor o redes productivas que tengan presencia significativa de mano de obra femenina en los eslabones más débiles de la cadena, a fin de eliminar las principales barreras de acceso de esas mujeres a los recursos productivos y a los mercados.
- 2.2. En relación con los encadenamientos productivos o "clusters" es necesario impulsar y revisar las políticas tecnológicas-productivas y su articulación con la equidad de género, para potenciar capacidades que pueden y deben ser provistas por programas agresivos de capacitación y habilitación laboral, que permitan retomar posiciones adelante y atrás de la cadena, para emprender procesos de upgrading fuera de los conglomerados, pero sobre todo fortalecer la capacidad de participación en la toma de decisiones de las mujeres de forma tal que puedan promover, desarrollar y validar su participación productiva en estas cadenas de valor a niveles diferenciados: agenda local institucional, en la articulación con medianas y grandes empresas y a nivel de cooperativas y otras formas asociativas de productores.
- 2.3. De acuerdo con las evaluaciones realizadas por la CEPAL⁵² "quizá convenga una mayor concentración de propósitos e instrumentos en la agenda pública. Dada la complejidad y el

⁵¹ Algunos de estos casos han sido analizados en Nicaragua, donde se han instalado en zonas rurales empresas de maquila de calzado y tabaco.

riesgo asociado a las actividades agrícolas y rurales, los obstáculos al financiamiento rural y las restricciones presupuestarias públicas, convendría adoptar un **enfoque concentrado regional** al perseguir los objetivos de desarrollo sostenible, competitividad y disminución de la pobreza. Así, las estrategias de desarrollo rural podrían considerar la concentración de recursos y esfuerzos en unos pocos productos agropecuarios de exportación y de consumo interno seleccionados a partir de la visión empresarial y del análisis de los mercados. Ello permitiría un uso más eficiente de recursos, acorde con la experiencia facilitaría el desarrollo de cadenas productivas y de futuros conglomerados (*clusters*) alrededor del desarrollo hacia atrás y hacia adelante de los productos seleccionados.

- 2.4. Asimismo, convendría que las grandes funciones del sector público agropecuario se concentraran en un número reducido de tareas, de modo que su aporte fuera más significativo y más eficaz para la transformación productiva del agro.
- 2.5. Por otra parte, la mayor selectividad de objetivos, prioridades e instrumentos de política implicaría concentrar recursos en tres grandes líneas: i) financiamiento para la producción agropecuaria, complementar cadenas productivas y vinculación de pequeños productores con la agroindustria; y créditos para actividades productivas rurales no agrícolas, turismo ecológico, artesanía; ii) formación de recursos humanos: educación agrícola, capacitación, educación primaria, secundaria y técnica rural, centros especializados en productos agropecuarios ubicados en las regiones productoras; y iii) financiamiento para infraestructura rural. Lo anterior podría llevar a una concentración de los limitados recursos en actividades productivas que generara una masa crítica capaz de impulsar un cambio real en las actividades de los pobres rurales y de los sectores que sin ser pobres pueden fácilmente caer en la pobreza".
- 2.6. Es importante recordar que conforme avance la inversión pública en las zonas rurales, mayor será la inversión productiva privada en esas áreas y mayor será el desarrollo de actividades productivas no agrícolas, como se observa en el caso de Costa Rica. El considerar las restricciones y rasgos de la política agropecuaria, sintetizados en este documento, lleva a proponer acciones estratégicas con mayor énfasis en unos pocos temas, siguiendo la idea de Hirschman⁵³ del "desarrollo desequilibrado" que dinamice el crecimiento a partir de los avances en algunas cadenas productivas. Un criterio fundamental en una nueva estrategia de desarrollo sustentable y competitividad es la concentración de esfuerzos para desarrollar potencialidades seleccionadas y remover algunos obstáculos claves al desarrollo agropecuario, evitando la dispersión de los escasos recursos disponibles. El crecimiento sostenible del PIBA requiere de mayores inversiones privadas y públicas en el medio rural. Las inversiones públicas implican incrementar la canalización de recursos para la educación y la infraestructura vial, de riego y de drenaje. Esto demanda la reorientación de recursos presupuestarios hacia el sector, es decir, una mayor prioridad pública a la agenda agropecuaria. El aumento de las inversiones privadas se vincula con las posibilidades de participar competitivamente en

⁵² CEPAL, Istmo Centroamericano: desafíos y oportunidades del desarrollo agropecuario sustentable, LC/MEX/L.567, 29 de julio de 2003.

⁵³ Véase, Alberto O. Hirschman, *La Estrategia del Desarrollo Económico*, Fondo de Cultura Económico, México, D. F., 1973.

mercados rentables y, en gran parte, al acceso a créditos, así como a la simplificación de trámites para invertir y exportar, la existencia de reglas del juego claras y en el nuevo escenario que abre la firma del TLC con los Estados Unidos un nuevo factor de gran importancia será el fortalecimiento de las capacidades de los empresarios para poder negociar en pie de igualdad con los inversores extranjeros. La canalización de recursos crediticios al sector podrá crecer en la medida que se reduzca el riesgo ante desastres naturales y ante la volatilidad de los precios internacionales. Así, la gestión de riesgos (creación y/o fortalecimiento de instrumentos y organismos para el manejo y prevención de riesgos) es de alta prioridad para el crecimiento agropecuario.

- 2.7. Pareciera importante el desarrollo de una Agenda para la Competitividad y la Creación de Empleo, en el marco de un desarrollo social equilibrado y con reconocimiento pleno de derechos laborales básicos. Una Agenda de este tipo debe conjuntar una visión común privada y pública, que defina pocas cadenas productivas prioritarias, la focalización de recursos de inversión en la formación de capital humano –educación básica, gerencial, capacitación agronómica, informática, agroindustrial y comercial– e infraestructura. En especial convendría apoyar la expansión hacia el área rural de los logros alcanzados por los organismos promotores de exportaciones no tradicionales y de agronegocios en Centroamérica.
- 2.8. La inversión en investigación y desarrollo tecnológico es fundamental para la competitividad, por lo que pareciera necesario un mayor esfuerzo conjunto público y privado que integre los intereses de investigadores con los de productores en cadenas productivas seleccionadas y asuntos como la reducción de pérdidas poscosecha, agroindustria y comercialización, así como todo lo relacionado con la biotecnología, el acceso a los nuevos nichos de demanda en el mercado internacional, etc.
- 2.9. Aun cuando el empleo agrícola y pecuario sigue siendo el de mayor importancia para la población rural, siendo éste un empleo masculinizado en el cual las tasas de ocupación de las mujeres no alcanzan el 10%; es necesario tener presente la creciente generación de empleo rural no agrícola (ERNA), en el cual las mujeres representan un 59.1% en Honduras, un 49.8% en Nicaragua, un 48.1% en el Salvador, un 38.7% en Panamá y un 36.3% en Costa Rica⁵⁴.
- 2.10. Las políticas y programas de apoyo a la mujer rural, deberían brindar una mucho mayor atención a facilitar su acceso al mercado de trabajo asalariado en la agroindustria, el comercio y otros servicios, sin obviar el apoyo a la creación de microempresas manufactureras de productos artesanales de amplia gama. La educación, la capacitación laboral, el mejoramiento de los caminos y de los sistemas de transporte que permitan un más fácil desplazamiento de las mujeres entre sus hogares y sus lugares de trabajo, la creación de guarderías infantiles, y la revisión de las políticas laborales y de seguridad social y su adecuada fiscalización, son instrumentos indispensables para fortalecer la capacidad de las mujeres de acceder con mayores ventajas al mercado de trabajo rural no agrícola.
- 2.11. Conforme avanza la dotación de infraestructura y servicios básicos en las áreas rurales mayor es la potencialidad de incrementar las demandas que se originan fuera del sector

⁵⁴ CEPAL, Empleo e ingresos rurales no agrícolas en América Latina, División de Desarrollo Productivo y Empresarial, Unidad de Desarrollo Agrícola, Chile, abril del 2004.

rural como son el turismo y toda la gama de servicios ligados al mismo. Es importante revisar y ampliar las políticas de capacitación y habilitación laboral que se desarrollan en las áreas rurales, para hacerlas más inclusivas de forma tal que se desarrollen las capacidades para nuevos emprendimientos en los sectores vinculados al turismo, la recreación, la protección del medio ambiente y los servicios educativos, de salud, financieros, etc.

- 2.12 Los proyectos de desarrollo rural con financiamiento de los organismos multilaterales y de la cooperación internacional con frecuencia son la cara principal de las políticas públicas, en especial en muchos países y regiones relativamente más pobres. Estos proyectos deben integrar una visión del desarrollo rural que sin debilitar el apoyo a la agricultura, amplíe la asistencia técnica y el financiamiento a las actividades no agrícolas generadoras de ingresos, de forma tal que se puedan ofrecer opciones diferenciadas para los distintos grupos sociales que conforman la población rural: los agricultores y los habitantes rurales sin tierra, los hombres y las mujeres, los empleados por cuenta propia y los asalariados, las poblaciones indígenas y afrodescendientes.
- 2.13. En relación con el desarrollo de las MYPES, una tarea pendiente es la sensibilización de las instituciones crediticias con el objetivo de facilitar el acceso de las mujeres al crédito a través de la creación de fondos de garantía especiales y reducción de requerimientos para mujeres empresarias de modo que sirvan como capital semilla que les abra las puertas a préstamos bancarios regulares. Las mujeres son excelentes pagadoras, como se desprende de varios estudios hechos en la región sobre la tasa de retorno de los créditos otorgados.
- 2.14. Promover la creación de fondos estructurales para que incorporen el desarrollo de formación empresarial y la transferencia de tecnología en un marco de promoción de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.
- 2.15. Examinar (promover, coordinar y crear los mecanismos de relevamiento y diseminación de información oportuna) para garantizar la articulación entre el sistema formativo y el sector productivo, de forma tal que se logre armonizar la demanda y la oferta laboral con el fin de identificar nuevas posibilidades ocupacionales para las mujeres en actividades que ofrezcan mejores remuneraciones y condiciones de trabajo.
- 2.16. Capacitar a las mujeres en oficios no tradicionales que les permitan ampliar y diversificar sus oportunidades en el mercado laboral, en particular en las nuevas tecnologías, para facilitar su inserción en los sectores de punta del crecimiento y la integración económica.
- 2.17. Implementar programas de capacitación dirigidos a trabajadoras por cuenta propia y microempresarias con énfasis en áreas tales como gestión, administración, diseño de proyectos, desarrollo de la capacidad emprendedora y liderazgo. La experiencia de intentos fallidos y de intentos exitosos en esta dirección, muestra que las mujeres requieren de horarios especiales, currículums adecuados a su nivel educativo, necesidades específicas para fortalecer su autoestima, e incluso servicios conexos de atención infantil, para que ellas puedan recibir la capacitación, mientras sus hijos están protegidos, en un espacio previsto dentro de la institución que ofrece la capacitación o habilitación laboral.
- 2.18. Impulsar la participación por medio de campañas promocionales e informativas, de las mujeres en todos los niveles profesionales y técnicos en sectores de crecimiento,

como el turismo, agroindustria, robótica, medio ambiente, telecomunicaciones y biotecnología.

- 2.19. Se impone la revisión de los desarrollos curriculares en la capacitación profesional y la habilitación laboral, para asegurar su pertinencia y actualización respecto a las competencias requeridas, con dos objetivos : a) que respondan a las competencias y habilidades requeridas por las empresas y b) para que no repitan y consoliden estereotipos de género, en especial respecto a la segmentación ocupacional.
- 2.20. Se considera que la educación puede aumentar la productividad agrícola, por cuanto ayuda a los productores a obtener y evaluar información sobre mejoras técnicas y nuevas oportunidades económicas y reduce el costo del aprendizaje para su uso adecuado. Se han identificado tres efectos potenciales de la educación sobre la productividad agrícola: el "efecto del trabajador", que mejora la calidad del trabajo y permite al productor producir más con una misma cantidad de insumos; el "efecto de asignación", que mejora la capacidad del productor para procesar información y asignar recursos entre usos competitivos, y el "efecto de selección de insumos", que en el corto plazo mejora la selección de insumos y en el más largo plazo, la escala de operación. Varios estudios han intentado medir, a partir de ese marco, el impacto de la educación sobre la productividad agrícola. Coinciden en general en la existencia de un efecto positivo y estadísticamente significativo, estimado en más de 7% si el productor ha cursado cuatro años de enseñanza básica⁵⁵. Los insumos agrícolas modernos exigen una gran capacidad de parte del productor para el manejo numérico, la lectura y la escritura. La experimentación, adaptación y aplicación de las nuevas tecnologías requieren de un buen dominio de las cuatro operaciones básicas, más el cálculo de porcentajes y saber usar la regla de tres. Por ejemplo, la adecuada utilización de fertilizantes, plaguicidas y semillas supone poder fraccionar las recomendaciones técnicas que están usualmente diseñadas para la escala de una hectárea, y poder pasar de una medida a otra (gramos por litro, litros por hectárea, etc.), todo lo cual exige un manejo fluido en el cálculo de razones, proporciones y porcentajes.
- 2.21. Impulsar la asociación de microempresas para acceder a la seguridad social reduciendo su costo operativo. Igualmente necesario es impulsar la asociatividad de las trabajadoras del sector no estructurado o informal para acceder a la seguridad social y a los sistemas de pensiones.
- 2.22. Mejorar las prácticas laborales que inciden en las condiciones de salud y seguridad de los trabajadores informales y de los trabajadores rurales, mediante la información para la prevención de los riesgos para sí mismos y sus familias. Esto se puede lograr mediante una articulación entre los gobiernos municipales, los ministerios de salud y las instituciones de capacitación y formación profesional.
- 2.23. Promover el acceso de las mujeres en igualdad de oportunidades a las políticas activas de mercado de trabajo, con especial énfasis en aquellas que potencien su empleabilidad en sectores de alta productividad y generadores de trabajo decente.

⁵⁵ CEPAL-UNESCO, *Educación y Conocimiento: Eje de la Transformación Productiva con Equidad* (LC/G.1702 (SES.24/4)/Rev.1), Santiago de Chile, 24 de marzo de 1992.

3. A NIVEL DE FORTALECIMIENTO Y CUMPLIMIENTO DE LAS NORMATIVAS

- 3.1. Es fundamental instar a cumplir la Declaración Relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo y su Seguimiento de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) adoptada en 1998 y promover la ratificación y implementación de los Convenios que promueven la equidad de género en el trabajo y el desarrollo económico; Convenio de la OIT, sobre la protección de la maternidad; Convenio 111, sobre la discriminación en el empleo y ocupación; Convenio 100, sobre igualdad de remuneración; y el Convenio 156, sobre los trabajadores con responsabilidades familiares. Es importante revisar la legislación laboral de los países para garantizar que responda a los que estipulan estos Convenios y asimismo es importante fortalecer las capacidades de los servicios de inspección del trabajo y de las judicaturas laborales, para que se aplique la normativa en forma apropiada.
- 3.2. El papel de los Ministerios de Trabajo es crucial para lograr que los derechos laborales (lo normativo) y sus efectos tangibles en las relaciones de trabajo (lo concreto) no se diluyan y debiliten, sino que puedan lograr un vínculo real con la heterogeneidad de situaciones que se viven en un mundo de trabajo que no es homogéneo, sino fragmentado y diferenciado, tanto entre países, como al interior de los países (áreas urbanas y rurales, áreas con alta concentración de pueblos indígenas o negros). Diferencias que a su vez están marcadas y cruzadas por las pertenencias a un género, raza, etnia, edad en el ámbito también heterogéneo y fragmentado del mercado de trabajo en los espacios geográficos urbanos y rurales.

4. A NIVEL DE FORTALECIMIENTO DE LA INSTITUCIONALIDAD

- 4.1. Partiendo de la realidad demostrada en diversos estudios y en la misma autoevaluación hecha por los Ministros de Trabajo en diferentes reuniones diagnósticas, los Ministerios de Trabajo, son en realidad instituciones más reactivas que proactivas, más vinculadas a lo normativo, que a lo económico y social. Reaccionan frente a las denuncias de trabajadores y empleadores, pero por lo general no tienen peso específico en la política económica y social. Su acción se inscribe más en el ámbito de las relaciones laborales y no en el fomento del empleo, ni en dar dirección a la empleabilidad, ni a jugar un papel protagónico en la intermediación del mercado de trabajo. El redimensionamiento de la acción de los Ministerios de Trabajo, debe ser hecho contemplando en todo el proceso, la capacitación y los mecanismos para que la equidad laboral entre hombres y mujeres esté garantizada y debidamente promocionada o sancionada en los casos de violación de estos derechos.
- 4.2. Es evidente y así se plantea en los estudios realizados que se requiere por tanto un papel de liderazgo por parte de los Ministerios de Trabajo, en una estructura de alto nivel que conjunte a las instituciones clave para la promoción de la generación de empleo a nivel económico y social, con un plan estratégico que contenga objetivos, acciones, indicadores de avance y resultado. Dicho de otra forma que se establezca un sistema de rendición de cuentas en lo relativo a la modernización de las instituciones y sus compromisos de acción relacionados con la generación y mejoramiento del empleo en condiciones de equidad entre los géneros.

- 4.3. En estos mecanismos y en cualquier mecanismo que se establezca debe existir una representación de mujeres y más aun de hombres y mujeres sensibles a la equidad entre los géneros y a la inclusión de mecanismos para garantizar el acceso de pueblos indígenas y negros en aquellos países en que estos grupos poblacionales tengan una relevante representatividad en la población.
- 4.4. Implementar programas dirigidos al fortalecimiento de la capacidad técnica de los actores sociales para integrar los temas de género en las agendas, en los procesos de negociación colectiva y de diálogo social bipartito y tripartito. Los temas de género no son abstractos, ni se reducen a grandes declaraciones, sino que son y deben ser muy concretos y relacionados a los objetivos y problemas que normalmente se tratan en los procesos de diálogo social y los otros procesos.
- 4.5. A un nivel más concreto, las instituciones vinculadas al mercado de trabajo en los diferentes espacios públicos y privados deben tener presente: la fragmentación y existencia en compartimentos estancos de las políticas públicas relacionadas con la empleabilidad de la fuerza de trabajo, lo que genera un círculo vicioso entre las potencialidades que podría tener la demanda de trabajo con nuevas inversiones en sectores modernos tanto agrícolas, como industriales o de servicios en el mediano y largo plazo y la oferta de una fuerza de trabajo con características de empleabilidad desfasadas de las necesidades de las empresas que pueden pagar mejores remuneraciones y de esta forma contribuir a romper los equilibrios de bajo nivel.
- 4.6. Una de las características que se revigorizará con la firma del CAFTA es la obligatoriedad de los llamados derechos laborales básicos que se recogen en los Convenios Fundamentales de la OIT. Esto plantea el enorme reto de lograr una articulación proactiva entre los derechos laborales, las instituciones para promover y tutelar los mismos y las nuevas realidades vinculadas a la inclusión de hecho de nuevos actores laborales suprarregionales, tales como las poderosas confederaciones sindicales de los Estados Unidos y Europa y las asociaciones de consumidores.
- 4.7. Todos estos nuevos actores que han emergido en la última década con mayor fuerza, tienen y tendrán de más en más, capacidad de influir e incluso sobredeterminar las relaciones laborales al interior de los países. Esto plantea con carácter de urgencia la necesidad de reglas del juego muy claras en lo relativo a los derechos laborales para la inversión extranjera en el marco de los Tratados de Libre Comercio.
- 4.8. Esto lo han entendido muy bien algunas de las grandes empresas transnacionales que maquilan vestuario y otros bienes en Centroamérica, pero todavía existe una fuerte violación de los derechos laborales por ejemplo en las empresas que maquilan para las grandes transnacionales por contrato. Por la alta tasa de femineidad de la fuerza de trabajo que labora en la maquila de vestuario y en las empresas agroindustriales orientadas a la exportación de nuevos productos, este es un tema que debe ser abordado desde la consideración de la situación específica de las mujeres.
- 4.9. Establecer mecanismos formales e informales de consulta, convocados por los Ministerios de Trabajo, para la formulación de políticas, incorporando al diálogo social las organizaciones sindicales y empresariales, organizaciones de mujeres, microempresarios y trabajadores de la economía informal.
- 4.10. Fortalecer los procesos de negociación colectiva y la capacidad de las organizaciones

sindicales y empresariales para incorporar el tema de la promoción de la igualdad de oportunidades a esos procesos, con medidas tales como:

- a) La creación de servicios de procuración en equidad de género, donde los trabajadores/as puedan presentar denuncias por trato desigual.
 - b) La promoción de cláusulas de equidad de género en la contratación colectiva.
 - c) La incorporación de un mayor número de mujeres en los niveles de decisión de los sindicatos.
 - d) La revisión de la legislación que obstaculice la equidad de género en el mundo del trabajo.
 - e) La revisión de las legislaciones nacionales para que exista una real correspondencia entre la misma y los Convenios Fundamentales de Trabajo.
- 4.11. Fortalecer la coordinación con los mecanismos nacionales para el adelanto de la mujer, así como con las secretarías o departamentos de la mujer o de promoción de la igualdad de oportunidades existentes en las organizaciones sindicales y empresariales a fin de incorporar la perspectiva de género en las políticas macro, meso y micro.
- 4.12. Incorporar en todos los mecanismos que se creen para formular, ejecutar y dar seguimiento en las diferentes áreas que involucra la generación y mejoramiento del empleo una representación equitativa de mujeres y promover los arreglos institucionales necesarios para que los participantes en estos mecanismos puedan conocer, comprender y por lo tanto formular propuestas de políticas, programas o proyectos que transversalicen género en todas sus fases.
- 4.13. Promover el fortalecimiento y desarrollo de los servicios de intermediación de empleo, de forma tal que incorporen en sus sistemas de trabajo la transversalización de género.
- 4.14. Impulsar el perfeccionamiento, la modernización y la coordinación de los sistemas estadísticos nacionales, con énfasis especial en la producción de estadísticas desagregadas por sexo. Sobre esa base se deberían generar e incorporar nuevos indicadores de análisis de género que posibiliten una lectura más amplia y realista de la presencia de las mujeres y de las brechas de equidad de género existentes en el mercado de trabajo. Ni los institutos de estadísticas, ni las instituciones creadas para promover el comercio exterior, ni el Sistema de Integración Regional llevan estadísticas acerca de la fuerza laboral de los nuevos sectores exportadores; los registros se reducen al flujo de mercancías, lo que sin duda obliga a plantear la necesidad de revisar esta concepción sesgada y reduccionista que prevalece en torno a la apertura comercial.
- 4.15. Es necesario que se registre estadísticamente y por medio de estudios de caso el cambio del perfil de la fuerza laboral, y el nuevo rol de la fuerza de trabajo femenina en el nuevo patrón de inserción en la economía. Los sesgos de género en los sistemas estadísticos, especialmente en las estadísticas del sector agropecuario y agroindustrial, impiden visibilizar claramente el aporte económico-productivo de las mujeres, como ejemplo: la agroindustria de productos no tradicionales o con nuevo valor agregado (productos orgánicos), tales como vegetales, frutas y plantas para la exportación son actividades altamente feminizadas y en plena expansión.

6. Erradicación del Trabajo Infantil

*Guillermo Dema*⁵⁶

INTRODUCCIÓN

El presente Documento pretende ser un aporte al Informe Integrado para el Foro Tripartito de Empleo (28 al 30 de junio, 2005). A lo largo de mismo se analiza la magnitud del trabajo infantil en los países del istmo centroamericano y República Dominicana, así como sus causas y consecuencias. En el caso de estas últimas, se analiza sus repercusiones sobre el crecimiento económico, la competitividad y el empleo de calidad.

El documento esta estructurado en los siguientes apartados:

- I. La magnitud del trabajo infantil en los países del istmo centroamericano y República Dominicana.
- II. Avances y retos en materia de Legislación.
- III. Trabajo infantil y competitividad.
- IV. Retos para la formulación de Políticas de erradicación del trabajo infantil.

I. LA MAGNITUD DEL TRABAJO INFANTIL EN LOS PAÍSES DEL ISTMO CENTROAMERICANO Y REPÚBLICA DOMINICANA

La inserción en el mercado laboral de niños y niñas es un fenómeno mundial, complejo y que tiene múltiples causas, como muestran diversos estudios. Entre sus detonantes inmediatos están la falta de fuentes de empleo para los adultos y la inaccesibilidad física y económica a la educación. Otros factores son subyacentes, como la alta fertilidad y el deseo personal o de los miembros del hogar de adquirir bienes de consumo o mejorar el ingreso. Hay también causas estructurales, como el bajo ingreso nacional, la pobreza y la exclusión social de ciertos grupos y la falta de trabajo decente para los adultos.

EL TRABAJO DE NIÑAS Y NIÑOS EN CENTROAMÉRICA, PANAMÁ Y REPÚBLICA DOMINICANA⁵⁷ ENTRE 2000 Y 2002

Del total de más de 14 millones de personas de 5 a 17 años en la región de Centroamérica, Panamá y República Dominicana, se estima que en el período 2000-2002 trabajan aproximadamente 2,4 millones, equivalente a cerca de 17% del total de personas en este grupo de edad. La mayor tasa de la región se encuentra en Guatemala, con 23%, seguida de República Dominicana con 18%.

⁵⁶ Guillermo Dema, Coordinador Subregional del Programa IPEC para Centroamérica.

⁵⁷ Fuentes: EHPM (Costa Rica, INEC, 2002), EHPM (El Salvador, DIGESTYC, 2001), ENCOVI (Guatemala, INE, 2000), EHPM (Honduras, INE, 2002), Encuesta de Hogares para la Medición del Empleo Urbano Rural (Nicaragua, MITRAB, 2000), ETI (Panamá, DEC-CGR, 2000) y ENTI (República Dominicana, SET, 2000).

Número y tasa de niñas y niños de 5 a 17 años ocupados por país

Niñas y niños	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá	República Dominicana
Número total (en miles)	1.114	1.937	4.006	2.316	1.773	765	2.409
Número ocupados (en miles)	114	222	936	356	253	48	436
Tasa (en %)	10	11	23	15	14	6	18

Según los resultados, en todos los países los niños están más involucrados en el mercado laboral que las niñas. Asimismo, los residentes rurales participan relativamente más en las actividades laborales que los residentes urbanos en el mismo grupo de edad. Por otro lado, se observa que la participación en el mercado laboral aumenta con la edad de las niñas y niños.

Tasa de niñas y niños de 5 a 17 años que están ocupados por país, según sexo, área de residencia y grupo de edad (en %)

Sexo, área de residencia, grupo de edad	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá	República Dominicana
Niños	14	16	31	22	21	10	26
Niñas	6	7	16	8	8	3	9
Área urbana	6	8	16	11	9	4	16
Área rural	16	16	26	19	20	10	20
De 5 a 14 años	6	7	16	9	10	3	15
De 15 a 17 años	24	28	54	41	32	18	31

Las niñas y niños ocupados participan en una serie de trabajos, sin embargo, la rama de agricultura, silvicultura, caza, y pesca es la principal empleadora de personas menores de edad en estos países, a excepción de República Dominicana. Cerca de la mitad de las niñas y niños ocupados de la región están en esta rama. Le sigue en importancia numérica el comercio, hoteles y restaurantes, y las ramas de servicios comunitarios, sociales y personales y de industrias manufactureras.

En la región, aproximadamente 50% de las niñas y niños ocupados trabajan para su familia sin recibir remuneración. Otras categorías de importancia para este grupo de trabajadores son las de asalariado y trabajador por cuenta propia.

Diferentes condiciones o situaciones hacen que el trabajo de muchos de estos niños y niñas sea inaceptable. Por un lado, se encuentran altos porcentajes de niñas y niños ocupados cuya edad está por debajo de la edad mínima de admisión al empleo en su país (15 años en Costa Rica, 14 años en los otros países). Asimismo, las jornadas son en promedio largas para su edad, y existe un porcentaje no insignificante de niñas y niños ocupados que trabajan en horas de la noche y/o madrugada.

**Distribución porcentual de niñas y niños de 5 a 17 años ocupados por país,
según principal rama de actividad económica**

Rama de actividad económica	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá	República Dominicana
Agricultura, caza, silvicultura y pesca	44	49	56	56	56	54	19
Industrias manufactureras	9	16	12	6	11	4	11
Comercio, restaurantes y hoteles	27	23	16	24	20	16	21
Servicios comunitarios, sociales y personales	9	7	6	7	9	17	41
Otras	11	5	6	4	4	9	6
Total	100	100	100	100	100	100	100

Nota: La suma de los detalles puede no ser exactamente igual a 100% a causa de redondeo.

**Distribución porcentual de niñas y niños de 5 a 17 años ocupados por país,
según categoría en el empleo**

Categoría en el empleo	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá	República Dominicana
Familiar no remunerado	44	63	56	60	59	44	22
Trabajador por cuenta propia	11	3	3	7	7	25	11
Trabajador asalariado	40	27	18	28	34	26	42
Otra	5	7	23	5	0	5	25
Total	100	100	100	100	100	100	100

Nota: La suma de los detalles puede no ser exactamente igual a 100% a causa de redondeo.

**Algunas condiciones o situaciones inaceptables en el trabajo
de niñas y niños de 5 a 17 años ocupados por país**

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá	República Dominicana
Porcentaje que trabaja por debajo de la edad mínima	43	34	42	35	44	30	58
Horas promedio trabajadas por semana	23	31	40	36	36	26	n.d.
Porcentaje cuya jornada incluye horas de la noche y/o madrugada	9	3	27	10	6	6	11

EL TRABAJO INFANTIL Y LA ESCUELA

Menos del 60% de las niñas y niños ocupados de la región asisten a la escuela, mientras que la tasa de asistencia de las personas en el mismo grupo de edad que no trabajan es de casi 85%. La brecha en la tasa de asistencia entre ambos grupos se registra en todos los países.

Tasa de asistencia escolar de niñas y niños de 5 a 17 años no ocupados y ocupados por país (en %)							
Tasa de asistencia	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá	República Dominicana
No ocupados	88	80	85	79	79	88	84
Ocupados	58	53	48	40	48	42	50

Si se asumen tasas constantes de trabajo y de asistencia escolar de las niñas y niños ocupados, y usando proyecciones poblacionales para estimar el número de niñas y niños ocupados que no asisten a la escuela en el año 2006, se obtienen los siguientes resultados:

Proyección de número de niñas y niños ocupados que no asisten a la escuela en el año 2006 (en miles)						
Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá	República Dominicana
52,8	106,2	570,0	221,0	144,7	28,5	43,5

Para lograr una asistencia del 100% de estas niñas y niños ocupados en 10 años, es decir, para el año 2015, asumiendo una reducción constante en la inasistencia, y obviando el crecimiento poblacional entre 2006 y 2015, la asistencia de este grupo debería de aumentar anualmente como se presenta a continuación:

Incremento anual necesario en la asistencia de niñas y niños ocupados para obtener una asistencia escolar de 100% en el año 2015 (en miles)						
Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá	República Dominicana
5,8	10,6	57,0	22,2	14,5	2,8	4,4

Los costos anuales promedio por estudiante varían considerablemente de país a país, como se muestra en la siguiente tabla:

Costo anual promedio por estudiante en educación primaria y secundaria pública, alrededor del año 2000 (US\$ corrientes y US\$ PPA*)				
	Educación primaria		Educación secundaria	
	US\$ corrientes	US\$ PPA	US\$ corrientes	US\$ PPA
Costa Rica	350	745	598	1,272
El Salvador	131	291	107	238
Guatemala	105	245	219	512
Honduras	122	318	188	485
Nicaragua	81	258	50	158
Panamá	338	508	431	647
Rep. Dominicana	217	568	280	761

* PPA: Paridad de poder adquisitivo. Se usó el factor de conversión de US\$ corrientes a US\$ PPA propuesto por el Banco Mundial. Fuente: para las cifras en US\$ corrientes: CECC (1998) para Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Nicaragua y Panamá; ILO-IPEC (2004) para Honduras y República Dominicana.

Ponderado estos costos (asumiendo 6 años de primaria y 3 años de secundaria) para obtener un promedio ponderado para ambos niveles, y aplicando este promedio al número de asistentes adicionales por año, se obtiene el siguiente costo total anual asociado al incremento en la asistencia de los ocupados para llegar a una asistencia del 100% en el año 2015:

Costo anual del incremento necesario en la asistencia de niñas y niños ocupados para obtener una asistencia escolar de 100% en el año 2015 (en millones de US\$ PPA)						
Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá	República Dominicana
4,9	2,9	19,0	8,3	3,3	1,6	2,8

II. AVANCES Y RETOS EN MATERIA DE LEGISLACIÓN

IMPACTO DE LOS CONVENIOS 138 Y 182 DE LA OIT

El Convenio 138 sobre edad mínima (CIT 138) y su Recomendación 146 (R146), así como el Convenio 182 sobre las peores formas de trabajo infantil (C182) y su Recomendación 190 (R190), son los instrumentos más importantes en materia de trabajo infantil. Ambos están incorporados en la "Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo"⁵⁸.

El Convenio 138 sobre edad mínima, y su Recomendación 146, es la norma internacional básica sobre trabajo infantil⁵⁹, establece una serie de principios generales y a la vez es

⁵⁸ Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo. CIT/1998/PR20A.

sumamente flexible, ya que abre la posibilidad de que los países definan, de acuerdo con su realidad, una serie de aspectos, que se detallarán a continuación. Como ya se ha dicho, viene a sustituir los diversos convenios referidos al trabajo infantil en sectores económicos limitados.

Señala dicho Convenio que todo Miembro que lo ratifique debe especificar, en declaración anexa, la edad mínima de admisión al empleo. Ésta no debería ser inferior a la edad en que cesa la obligación escolar, o en todo caso, a quince años. Sin embargo, se establece, por vía de excepción, que aquellos países cuya economía y medios de educación estén insuficientemente desarrollados podrán, previa consulta, especificar inicialmente la edad mínima de catorce años. Los países que se acojan a tal excepción, deben declarar en las memorias sobre la aplicación del Convenio, que subsisten las razones para tal especificación o, por el contrario, que renuncian a seguir acogiéndose a la excepción.

No obstante, la edad de quince años (o, excepcionalmente, catorce años) no aplica para todo trabajo o empleo. Aquellos que, por su naturaleza o las condiciones en que se realice pueda resultar peligroso para la salud, la seguridad o la moralidad de las personas menores de edad no deberán ser inferior a los dieciocho años. Planteado éste, como principio general, el Convenio permite excepciones: la legislación nacional podrá autorizar el empleo o trabajo (que pueda resultar peligroso) a partir de los dieciséis años, siempre que queden plenamente garantizadas la salud, la seguridad y la moralidad de los adolescentes y que estos hayan recibido instrucción o formación profesional adecuada y específica.

De igual manera, el C138 permite excluir de su aplicación categorías limitadas de empleos o trabajos que presenten problemas especiales o importantes de aplicación. Al igual que los casos anteriores, los Miembros deben especificar en las memorias las categorías incluidas e indicar el estado de su legislación. El Convenio señala algunos sectores a los cuales, mínimo, debería aplicarse⁶⁰.

El C138 también posibilita que la legislación nacional permita el empleo o trabajo de personas de 13 a 15 años o de 12 a 14 años en el caso de los países que se acojan a la excepción de los catorce años –que se mencionó anteriormente– en "trabajos ligeros". Es decir, aquellos no susceptibles de perjudicar su salud, desarrollo o asistencia al centro educativo correspondiente.

La "autoridad competente" podrá conceder por medio de permisos individuales, excepciones a la prohibición de ser admitido al empleo o trabajo, con finalidades como participar en representaciones artísticas. De igual manera, dicha autoridad debe prever medidas, incluso el establecimiento de sanciones apropiadas, para asegurar la aplicación efectiva del Convenio.

La RI46, además de complementar –y clarificar en muchos casos– el C138, provee insumos de gran importancia para la adecuación de las legislaciones y la formulación de políticas públicas. Se refiere a aspectos como: política nacional, edad mínima, empleos o

⁵⁹ En este sentido: OIT. *Combatiendo las peores formas de trabajo infantil: Manual para inspectores*. San José, 2003, p. 9.

⁶⁰ Artículo 5 inciso 3: "Las disposiciones del presente Convenio deberán ser aplicables, como mínimo a: minas y canteras; industrias manufactureras; construcción; servicios de electricidad, gas y agua; saneamiento; transportes, almacenamiento y comunicaciones, y plantaciones y otras explotaciones agrícolas que produzcan principalmente con destino al comercio, con exclusión de empresas familiares o de pequeñas dimensiones que produzcan para el mercado local y que no empleen regularmente trabajadores asalariados".

trabajos peligrosos, condiciones de trabajo y medidas de control.

Todos los países de la región han ratificado el Convenio 138 (Cuadro 4). Costa Rica lo hizo casi inmediatamente después de su aprobación, en el año 1974; Honduras y Nicaragua a principios de la década de los ochenta; Guatemala, El Salvador y República Dominicana en los noventa; y Panamá en el año dos mil. En la declaración anexa, referida a la edad mínima establecida por cada país, con la única excepción de Costa Rica, los países de la región se acogieron a la excepción permitida por el C138 y fijaron la edad mínima en catorce años.

Cuadro 4 Centroamérica, Panamá y República Dominicana. Ratificación de los Convenios 138 y 182, y fijación de la edad mínima de admisión al empleo		
País	C 138*	C 182
Costa Rica	11/06/1978 (15 años)	10/09/2001
República Dominicana	15/06/1999 (14 años)	15/11/2000
El Salvador	23/01/1998 (14 años)	12/10/2000
Guatemala	27/04/1990 (14 años)	11/10/2001
Honduras	09/06/1980 (14 años)	25/10/2001
Nicaragua	02/11/1981 (14 años)	08/11/2000
Panamá	31/10/2000 (14 años)	31/10/2000

* Ratificación y fijación de la edad mínima de admisión al empleo.

Fuente: Elaboración propia.

Costa Rica se convirtió en el país pionero de la región en ratificar este Convenio y el único en fijar los quince años como edad mínima, a pesar de que se trata –como los otros países de la región– de un país subdesarrollado. Sin embargo, en la práctica, la ratificación del C138 no tuvo mayor impacto en la legislación, ni en las políticas públicas. Más aún, a contrapelo de la jerarquía suprallegal que le otorga la Constitución Política a un instrumento de derecho internacional, como el C138, en ese país se siguieron aplicando las disposiciones de la legislación ordinaria, que permitía el trabajo de las personas menores de quince años⁶¹.

Situación similar pasó en los otros países, donde, como afirma un estudio sobre Guatemala: "...Las autoridades gubernamentales han firmado convenios y las instancias legislativas los han ratificado pero estos no han encontrado la infraestructura institucional y administrativa o la dirección política para tomar vigencia"⁶².

No es sino hasta mediados de los noventa, y en adelante, que el Convenio 138 comienza a tener un mayor impacto en las legislaciones laborales y de niñez y adolescencia, de la

⁶¹ Se siguió aplicando, por ejemplo, el artículo 47 del Código de Trabajo que establece la posibilidad de que las personas mayores de doce y menores de quince años celebren contratos de trabajo, con la participación de un representante legal y, en su defecto, con el Patronato Nacional de la Infancia. *Código de Trabajo de Costa Rica*, Ley N° 2 de 26 de agosto de 1943. Edición a cargo de Eugenio Vargas Chavarría, Investigaciones Jurídicas S.A., San José, 2001.

⁶² IPEC-OIT, Instituto Nacional de Estadística-Proyecto MECOVI. Estudio cualitativo sobre el trabajo infantil en Guatemala. Informe final, Editorial Serviprensa, S.A., Guatemala, 2003.

región. Este renovado "auge", puede deberse a, por lo menos, dos situaciones: la ratificación de la Convención de los Derechos del Niño (CDN) y la subsiguiente promulgación de los Códigos de la Niñez y Adolescencia; y, la incorporación en la "Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo", de la abolición del trabajo infantil (con los Convenios 138 y 182) como uno de los derechos laborales fundamentales, que debe ser respetado por los Miembros de la OIT independientemente de su ratificación.

Entonces, el contexto en que surge el otro Convenio fundamental referido al trabajo infantil, el Convenio 182 sobre las peores formas de trabajo infantil y su Recomendación 190, es muy diferente. Se cuenta con mayor información sobre las dimensiones y consecuencias del trabajo infantil, un mayor desarrollo legislativo en todos los países y una visión más integral de la niñez y adolescencia. Un indicador interesante es que el C182, aprobado en 1999, es el instrumento de la OIT que mayores ratificaciones ha recibido en el menor tiempo (147 en cuatro años).

El C182 es un complemento del C138, pero ambos instrumentos tienen una naturaleza diferente. Mientras el C138 brinda elementos para el establecimiento de una política nacional que asegure la abolición efectiva del trabajo infantil, de manera progresiva, y su R146 puede ser utilizado casi como una guía para la adecuación de las legislaciones y la formulación de políticas; el C182 es un llamado urgente a la acción para eliminar las peores formas de trabajo infantil, es decir, aquéllas consideradas intolerables desde el punto de vista de los derechos humanos.

Siguiendo a la CDN, el C182 considera niño a toda persona menor de 18 años. Es decir, la aplicación de este Convenio debe darse por igual a todas las personas menores de esa edad, dadas las gravísimas consecuencias que conllevan las "peores formas de trabajo infantil", que hace pensar que ni siquiera deberían ser realizadas por personas adultas.

Según reza el artículo 3 del C182, las peores formas de trabajo infantil abarcan:

- a) Todas las formas de esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, como la venta y el tráfico de niños, la servidumbre por deudas y la condición de siervo, y el trabajo forzoso u obligatorio, incluido el reclutamiento forzoso u obligatorio de niños para utilizarlos en conflictos armados;
- b) La utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la prostitución, la producción de pornografía o actuaciones pornográficas;
- c) La utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la realización de actividades ilícitas, en particular la producción y el tráfico de estupefacientes, tal y como se definen en los tratados internacionales pertinentes; y
- d) El trabajo que por su naturaleza o por las condiciones en que se lleva a cabo, es probable que dañe la salud, la seguridad o la moralidad de los niños.

Los incisos a), b) y c) hacen referencia, más que a trabajos, a formas inadmisibles de explotación y a hechos constitutivos de delitos, y tipificados como tales en la mayoría de las legislaciones. Es importante hacer una clara separación entre esas formas de explotación y el trabajo infantil.

Los tipos de trabajo a que se refiere el inciso d) del artículo 3, podrán ser determinados por la legislación nacional o por la autoridad competente, previa consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores interesadas. Éstos, al tenor de la R190 son los denominados "trabajos peligrosos" y pueden incluir, entre otros:

- a) Los trabajos en que el niño queda expuesto a abusos de orden físico, psicológico o sexual.

- b) Los trabajos que se realizan bajo tierra, bajo el agua, en alturas peligrosas o en espacios cerrados.
- c) Los trabajos que se realizan con maquinaria, equipos y herramientas peligrosos, o que conllevan la manipulación o el transporte manual de cargas pesadas.
- d) Los trabajos realizados en un medio insalubre en el que los niños estén expuestos, por ejemplo, a sustancias, agentes o procesos peligrosos, o bien a temperaturas o niveles de ruido o de vibraciones que sean perjudiciales para la salud.
- e) Los trabajos que implican condiciones especialmente difíciles, como los horarios prolongados o nocturnos, o los trabajos que retienen injustificadamente al niño en los locales del empleador.

El C182 llama a elaborar y poner en práctica programas de acción para eliminar, como medida prioritaria, las peores formas de trabajo infantil (artículo 6 párrafo 1) y a adoptar cuantas medidas sean necesarias para garantizar la aplicación y el cumplimiento efectivo del Convenio, incluidos el establecimiento de sanciones penales (artículo 7).

A continuación, una descripción somera sobre la situación de las legislaciones centroamericanas en relación con las peores formas de trabajo infantil, o los incisos a), b) y c) del artículo 3 del C182. El inciso d) del artículo, los llamados "trabajos peligrosos", serán analizados más adelante y en el contexto del trabajo infantil propiamente dicho.

La abolición de las peores formas de explotación infantil: implicaciones de la ratificación del Convenio 182

Las peores formas de trabajo infantil, como las entiende el artículo 3 del C182 en sus incisos a), b) y c), constituyen afrentas a los derechos humanos más elementales. La esclavitud, el tráfico de niños, la servidumbre, el trabajo forzoso, el reclutamiento forzoso de niños, la explotación sexual comercial, la utilización de niños en actividades de narcotráfico, son amenazas al respeto efectivo de los derechos humanos.

Los principales instrumentos de protección de los derechos humanos, que ya fueron mencionados, contienen referencias específicas al respecto. Así, por ejemplo, la Declaración Universal de los Derechos Humanos señala que nadie será sometido a esclavitud ni a servidumbre, y la esclavitud y trata de esclavos están prohibidas en todas sus formas (artículo 4); asimismo, nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes (artículo 5). La Convención Americana sobre Derechos Humanos consagra el derecho de protección a la integridad personal, que toda persona tiene derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral y que nadie debe ser sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradante (artículo 5). Se prohíbe la servidumbre, así como la trata de esclavos y la trata de mujeres están prohibidas en todas sus formas y nadie puede ser constreñido a ejecutar un trabajo forzoso u obligatorio (artículo 6).

Al ser la CDN un instrumento de protección de los derechos humanos de las personas menores de edad, es de aplicación obligatoria en la lucha contra las peores formas de trabajo infantil. Además, contiene referencias expresas, relativas a la prohibición de ese tipo de violación a los derechos a los niños, así como de protección por parte de los Estados Partes, e inclusive, el deber de tomar medidas de carácter nacional, bilateral y multilateral para prevenir o impedir este tipo de explotación.

Las referencias expresas a la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la utilización, el reclutamiento, la oferta de niños para la prostitución, la producción de pornografía o

actuaciones pornográficas, están contenidas en los siguientes artículos de la CDN:

- Artículo 11, que se refiere a los traslados ilícitos de niños al extranjero y la retención ilícita de niños en el extranjero.
- Artículo 17, se refiere a la función que desempeñan los medios de comunicación social, y en su inciso e) establece el deber de los Estados de promover directrices apropiadas para proteger al niño contra toda información y material perjudicial para su bienestar.
- Artículo 19, los Estados deben adoptar todas las medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas apropiadas para proteger al niño contra toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual.
- Artículo 34, protección al niño contra todas las formas de explotación y abuso sexuales.
- Artículo 35, necesidad de impedir el secuestro, la venta o la trata de niños para cualquier fin o en cualquier forma.
- Artículo 36, protección al niño contra las demás formas de explotación que sean perjudiciales para cualquier aspecto de su bienestar.
- Artículo 37 inc. a), ningún niño debe ser sometido a torturas ni a otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

III. TRABAJO INFANTIL Y COMPETITIVIDAD

Los procesos mundiales de globalización y de apertura económica, han dado un nuevo enfoque al objetivo de erradicación del trabajo infantil peligroso y explotador, no solo desde el punto de vista humanitario sino por su efecto real como limitante en la erradicación de la pobreza. Asimismo, la erradicación del trabajo infantil se reconoce actualmente como una condición indispensable para evitar el deterioro humano, mejorar la competitividad internacional del país, y lograr el cumplimiento de los acuerdos de comercio internacionales.

En este sentido, se identifican en los países de la subregión tres aspectos cruciales:

El primero relacionado con la erradicación de la pobreza y el deterioro humano, en donde el trabajo infantil actúa limitando el acceso y permanencia en la escuela, lo que se identifica a través de los altos índices de ausentismo y deserción escolar; generándose y perpetuándose el círculo de la pobreza.

El bajo nivel de gran parte de los países, en el ranking de competitividad mundial, medido por el Foro Económico Mundial, a través de diversos criterios, en donde el trabajo infantil, constituye uno de los elementos de la competitividad global. De acuerdo con el Foro, los altos índices de niños y niñas insertos en la fuerza laboral, constituyen una debilidad dentro de la competitividad total.

Tercero, América latina esta inmersa en un proceso de formalización de acuerdos comerciales bilaterales y multilaterales (TLC y SGP) estas negociaciones se están dando entre países de condiciones sociales y económicas muy desiguales. Existe un consenso de que dichos acuerdos comerciales deben tomar en cuenta el impacto sobre el empleo, distribución de ingresos, reducción de la pobreza y protección social. El tema del trabajo infantil, al igual que el resto de Principios y Derechos Fundamentales de la OIT, están presentes entre las cláusulas de salvaguardia de dichos acuerdos.

La experiencia de IPEC en la Región en los últimos años nos ha demostrado que el

trabajo infantil no puede comprenderse si no se relaciona con la estructura del mercado laboral, el impacto de la pobreza y la exclusión social.

Es necesario analizar por tanto esos factores y la evolución y dimensión de las políticas socio-laborales para encontrar soluciones estructurales al problema del trabajo infantil. Igualmente, como parte del fomento del trabajo decente, la OIT ha liderado el combate al trabajo infantil, dada la incompatibilidad del trabajo a temprana edad con el ejercicio del derecho a la educación de los niños y niñas, lo que les impedirá tener un empleo digno cuando sean adultos. En esta línea, las políticas de empleo y trabajo decente deben reiterar el objetivo de la erradicación del trabajo infantil, comenzando por sus peores formas.

Hasta fines de la década de los setenta, América Latina tuvo un buen desempeño, tanto en términos de crecimiento económico, como en el objetivo de reducir la pobreza. Sin embargo, las políticas de ajuste a comienzos de los años 80, para hacer frente a los desequilibrios macro-económicos, provocaron cambios distributivos al interior de los países, que afectaron con mayor fuerza a los sectores sociales más vulnerables. La primera lección que surge de la crisis es que con la aplicación de políticas de ajuste en realidades socio-económicas muy desiguales, los sectores más pobres son los que más sufren esos cambios.

En los años 80, se mantiene esa experiencia con pocas variantes, lo que produce un deterioro generalizado del mercado laboral, que es la principal fuente de ingreso de la población. En América Latina se verifica que la mayor parte de los ingresos de los hogares, proviene del trabajo.

Según datos de CEPAL, un 70 por ciento del ingreso de los hogares pobres de la región se origina en el mercado laboral, en tanto que el 30 por ciento restante proviene de recursos del gasto social. Al comprimirse los niveles de actividad, disminuyó rápidamente el empleo del sector moderno, tanto en el ámbito privado, como en el público.

La mayor parte de los trabajadores pobres de América Latina pertenece al sector informal, representando aproximadamente un 60 por ciento. Si se considera que el bienestar de las familias está determinado mayoritariamente por el ingreso del mercado laboral, y éste se circunscribe a actividades informales de baja productividad, entonces, la única forma de atacar el problema de la vulnerabilidad de estos grupos es mejorar su condición de empleo.

En definitiva, si se desea conocer la evolución del bienestar de las personas, debemos referirnos al comportamiento y estructura del mercado laboral. Por otro lado, cuando se habla de políticas de gasto social para superar la pobreza, se está haciendo referencia a medidas necesariamente complementarias a la generación de empleo productivo. Pensar que el gasto social puede solucionar el problema de la pobreza, es olvidar que el núcleo del mismo se encuentra en la inserción precaria de la fuerza laboral.

Ese proceso de ajuste y crisis estructural afectó principalmente a las mujeres. Estas experimentaron el doble shock de verse obligadas a realizar dos o tres trabajos para sustentar la sobrevivencia del hogar, además de mantener la organicidad de la familia.

Otros grupos afectados fueron los jóvenes y los niños. Los jóvenes se ven obligados a salir tempranamente a trabajar, abandonando sus estudios, con lo que se perpetúan los mecanismos de transmisión intergeneracional de la pobreza, produciéndose una pérdida de capital humano. Los niños se convierten en pobres futuros, al tener que trabajar para contrarrestar las pérdidas del ingreso familiar.

En el escalón más bajo de esa pirámide invertida de pobreza, se encuentran las niñas y

niños trabajadores. En América Latina, a principios de los 90, poco o nada se conocía sobre el trabajo infantil.

La deserción educativa de los menores trabajadores alcanza el 40 por ciento en el ciclo primario, siendo masiva a nivel secundario y totalmente excluyente de la educación universitaria. Algunos estudios indican que el aporte del trabajo infantil representa entre el 16 y el 20 por ciento del ingreso de los hogares pobres. Esas cifras sobre la contribución económica de las niñas y los niños trabajadores sugieren que el costo de una política para erradicar el trabajo infantil implica emplear recursos en un volumen cercano al 1% del PBI.

LA ARMONIZACIÓN ENTRE LA EDUCACIÓN Y EL TRABAJO

La educación es una de las condiciones indispensables para el desarrollo individual y social de las personas. Entre más altos sean los índices de educación de una sociedad, mayor será su nivel de desarrollo humano. La educación como derecho está plasmado, en diferentes instrumentos de derecho internacional como la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1976), que en los artículos 26 y 13 respectivamente, consagran la educación como un derecho fundamental que le asiste a toda persona. Ambos instrumentos señalan también que, al menos, la enseñanza primaria debe ser gratuita y que la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales.

El derecho a la educación está íntimamente relacionado con la realización de otros derechos humanos, *"...constituyéndose, en cierta forma, en un derecho nuclear y en un derecho generador, indispensable y promotor del principio de la interdependencia de los derechos humanos"*⁶³.

Las Constituciones Políticas de los países de la región consagran el derecho a la educación y su obligatoriedad y gratuidad hasta cierto nivel, que por lo general es la educación básica.

Diversos estudios han demostrado que una incorporación precoz al trabajo está íntimamente relacionada con el acceso a la educación. Quienes han tenido menos oportunidades de permanecer en el sistema educativo, tarde o temprano se incorporarán a un trabajo, que por lo general, es de mala calidad.

La educación desempeña, al menos, una doble función en relación con el trabajo infantil. De un lado, puede prevenir la incorporación prematura de aquellos niños y niñas que no han alcanzado la edad mínima de admisión al empleo, siempre y cuando el Estado cumpla su papel de vigilante del cumplimiento de la educación obligatoria. Por otro lado, al armonizarse con las necesidades de las personas menores de edad trabajadoras, es una herramienta fundamental de desarrollo. En ambos casos, se requiere que la educación responda a las necesidades de las personas menores de edad.

Sin embargo, no en todos los países hay una relación entre la edad mínima de admisión al empleo y la educación obligatoria, ésta cesa cuando la persona apenas va a alcanzar la adolescencia (entre los 12 y los 14 años) y, por lo tanto, no siempre coincide con la edad mínima para el trabajo (14 y 15 años, como ya se ha visto). Después de esa edad, quienes tienen menos

⁶³ Rodríguez, Dina. Lo dicho y lo hecho por el derecho a la educación, <http://www.iidh.ed.cr/comunidades/herped/docs/pedagogicasteoricos/EstudiosBasicosdeDerechosHumanosIX/1%20D.%20Rodriguez.pdf>

Cuadro No. 20 Centroamérica, Panamá y República Dominicana: El derecho a la educación en la Constitución Política	
País	Disposición constitucional referente a la educación obligatoria
Costa Rica	Art. 78.- La educación preescolar y la general básica son obligatorias. Estas y la educación diversificada en el sistema público son gratuitas y costeadas por la Nación. En la educación estatal, incluida la superior, el gasto público no será inferior al seis por ciento (6%) anual del producto interno bruto, de acuerdo con la ley, sin perjuicio de lo establecido en los artículos 84 y 85 de esta Constitución. El Estado facilitará la prosecución de estudios superiores a quienes carezcan de recursos pecuniarios. La adjudicación de las becas y los auxilios estará a cargo del Ministerio del ramo, por medio del organismo que determine la ley.
República Dominicana	Art. 8 inc. 16.- La libertad de enseñanza. La educación primaria será obligatoria. Es deber del Estado proporcionar la educación fundamental a todos los habitantes del territorio nacional y tomar las providencias necesarias para eliminar el analfabetismo. Tanto la educación primaria y secundaria, como la que se ofrezca en las escuelas agronómicas, vocacionales, artísticas, comerciales, de artes manuales y de economía doméstica serán gratuitas. El Estado procurará la más amplia difusión de la ciencia y la cultura, facilitando de manera adecuada que todas las personas se beneficien con los resultados del progreso científico y moral.
El Salvador	Art. 58.- Todos los habitantes de la República tienen el derecho y el deber de recibir educación parvularia y básica que los capacite para desempeñarse como ciudadanos útiles. El Estado promoverá la formación de centros de educación especial. La educación parvularia, básica y especial será gratuita cuando la imparta el Estado.
Guatemala	Art. 74.- Los habitantes tienen el derecho y la obligación de recibir la educación inicial, preprimaria, primaria y básica, dentro de los límites de edad que fije la ley. La educación impartida por el Estado es gratuita. El Estado proveerá y promoverá becas y créditos educativos. La educación científica, la tecnológica y la humanística constituyen objetivos que el Estado deberá orientar y ampliar permanentemente. El Estado promoverá la educación especial, la diversificada y la extra escolar.
Honduras	Art. 171.- La educación impartida oficialmente será gratuita y la básica será además, obligatoria y totalmente costeada por el Estado. El Estado establecerá los mecanismos de compulsión para hacer efectiva esta disposición.
Nicaragua	Art. 121.- El acceso a la educación es libre e igual para todos los nicaragüenses. La enseñanza primaria es gratuita y obligatoria en los centros del Estado. La enseñanza secundaria es gratuita en los centros del Estado, sin perjuicio de las contribuciones voluntarias que puedan hacer los padres de familia. Nadie podrá ser excluido en ninguna forma de un centro estatal por razones económicas. Los pueblos indígenas y las comunidades étnicas de la Costa Atlántica tienen derecho en su región a la educación intercultural en su lengua materna, de acuerdo con la ley.
Panamá	Art. 81.- La educación oficial es gratuita en todos los niveles pre-universitarios. Es obligatorio el primer nivel de enseñanza o educación básica general. La gratuidad implica para el Estado proporcionar al educando todos los útiles necesarios para su aprendizaje mientras complete su educación básica general. La gratuidad de la educación no impide el establecimiento de un derecho de matrícula pagada en los niveles no obligatorios.

Fuente: Elaboración propia.

acceso a los recursos y oportunidades y estarán más proclives a abandonar los estudios a fin de dedicarse a algún trabajo (por lo general, de mala calidad, dada su baja calificación).

Por eso, las legislaciones hacen tanto énfasis en la necesidad de armonizar el trabajo con el estudio, así por ejemplo:

- El derecho al trabajo puede limitarse cuando la actividad laboral (...) perturbe la asistencia regular al centro educativo (CR-CNA, Art. 78).
- Los empleadores que contraten adolescentes están obligados a concederles facilidades para estudiar (CR-CNA, Art. 88).
- Los inspectores deben visitar periódicamente los lugares de trabajo, en especial vigilarán que: (...) el trabajo no perturbe la asistencia regular al centro de enseñanza (CR-CNA, Art. 87; RD-CNNA, Art. 42).
- El director del centro educativo debe comprobar las causas de inasistencia reiterada del menor. Si las causas que motivaren la deserción fueren la falta de recursos económicos o la incorporación temprana del menor al trabajo, el Instituto Salvadoreño de Protección al Menor ejecutará todas las acciones conducentes para que el menor y su familia reciban el apoyo del Estado, o de los organismos correspondientes para hacer efectiva su protección. (ES-CF, Art. 361).
- Los niños, niñas y adolescentes deben ser protegidos contra la explotación económica y el desempeño de cualquier trabajo que, entre otras cosas, impida su acceso a la educación (G-LPINA, Art. 51).
- La Secretaria en los Despachos de Trabajo y Prevención Social evitará la explotación económica de los niños y velará porque no realicen trabajos peligrosos o que entorpezcan su educación (H-CNA, Art. 115).
- El trabajo de los niños no deberá ser limitante para su superación. Con tal fin, deberá existir una estrecha coordinación entre las Secretarías de Estado en los Despachos de Trabajo y Previsión Social y Educación Pública, a fin de lograr los objetivos anteriores (H-CNA, Art. 118).
- Se prohíbe el trabajo que impida la educación (N-CT, Art. 133).
- Todo menor tiene derecho a ser protegido contra la explotación económica y el desempeño de cualquier trabajo que impida su acceso a la educación (P-CF, Art. 489).
- La jornada de trabajo en ningún caso afectará la asistencia regular a un centro docente (P-CF, Art. 512).

La armonización entre la educación y el estudio pasa por el diseño e implementación de medidas que posibiliten al sistema educativo llenar las necesidades de las personas menores de edad trabajadoras. Esto es reconocido por las legislaciones de la región, que disponen al respecto:

- El Ministerio de Educación Pública diseñará modalidades y horarios escolares que permitan la asistencia de la población a los centros educativos (CNA-CR, Art. 87).
- El Estado debe garantizar la adopción de medidas para fomentar la asistencia regular a las escuelas y reducir las tasas de deserción escolar (RD-CNNA, Art. 46).
- Es un deber estatal impulsar y ejecutar, dentro de sus capacidades, en horarios adecuados, programas complementarios de educación para niños, niñas y adolescentes (G-LPINA, Art. 51).
- La Secretaría de Estado en el Despacho de Educación Pública adoptará las medidas que sean necesarias para que se cumpla el principio de la educación obligatoria. Pondrá en

práctica, además, programas alternativos de enseñanza adecuada para la niñez que trabaja (H-CNA, Art. 39).

- Es deber del Estado garantizar las modalidades educativas que permitan la incorporación de niños, niñas y adolescentes que por distintas circunstancias están excluidos de la educación primaria obligatoria (N-CNA, Art. 47).

En función estos mandatos legales, los países han organizado programas de educación dirigidos a la población menor de edad trabajadora. Sin embargo, algunos estudios⁶⁴ han revelado que aún se está lejos de lograr ese cometido, debido al incipiente desarrollo de estos programas y a que no parten verdaderamente de una visión inclusiva de la educación, es decir que ésta llegue a las necesidades de las personas que estudian y no al revés, la mayoría de los países cuentan con sistemas educativos rígidos, poco flexibles y diseñados para realidades muy diferentes a las actuales.

IV. RETOS PARA LA FORMULACIÓN DE POLÍTICAS DE ERRADICACIÓN DEL TRABAJO INFANTIL

Para que los esfuerzos realizados contra el trabajo infantil sean sostenibles, el tema debe convertirse en prioridad de política estatal, institucionalizándose e integrándose en las agendas sociales de los gobiernos y en las políticas y programas nacionales, como las estrategias de reducción de la pobreza. Es necesario asegurar, por un lado, que los programas sociales existentes sean accesibles a las familias con niñas y niños en trabajo por abolir, y por otro lado, estos deberían, por ejemplo, introducir como requisito de participación para estas familias, el abandono del trabajo por parte de niños y niñas ocupadas. Por último, la alta incidencia rural del trabajo por abolir y su concentración en la agricultura sugieren la necesidad de llevar a cabo programas dirigidos y adaptados a estas áreas, que tomen en cuenta las limitaciones socioeconómicas y de infraestructura que enfrentan a menudo los habitantes de las áreas rurales.

Del análisis de las políticas y programas para la erradicación del trabajo infantil que existen en los países de la subregión, se desprende que los países disponen de una legislación nacional, que prohíbe ocupar a menores de 14 años en ninguna clase de trabajo, con excepciones reglamentadas a través de sus Códigos del Trabajo. Asimismo, la gran mayoría de las Leyes de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia, estipulan claramente el derecho de los niños y niñas a la protección contra la explotación económica. Un examen pormenorizado de la situación del trabajo infantil en los países del Istmo centroamericano y República Dominicana, indica que este marco jurídico no se ha cumplido, debido a la falta de una unidad técnica y administrativa específica de seguimiento, con personal disponible y capacitado para monitorear el cumplimiento de la Ley. A lo anterior, se agrega la dispersión y el desconocimiento de la normativa por parte del sector empleador, y de las instituciones públicas y privadas.

En relación con las políticas de intervención, todos los países cuentan con Comisiones Nacionales de Prevención y erradicación del trabajo infantil, de carácter cuatrimpartito, y en

⁶⁴ En este sentido en Costa Rica se señala que la cobertura de los programas –como Aula Abierta– es limitada y que las estadísticas indican que un ascenso en el porcentaje de rezago escolar a partir de los 12 años. OIT-IPEC. *Estudio cualitativo sobre el trabajo infantil y adolescente en Costa Rica*, SIMPOC, San José, 2003, p. 13.

el marco de las mismas de Planes Nacionales para hacer frente al problema.

La ejecución de estos Planes se ha iniciado, salvo excepciones, en años recientes y encuentran grandes dificultades para cumplir los objetivos y metas previstos. Este comportamiento se puede atribuir a la falta de recursos de las instituciones y consecuentemente a la baja prioridad política que los gobiernos han otorgado al tema.

No obstante lo anterior, se han logrado importantes avances en la comprensión de la problemática del trabajo infantil; y en la aplicación de metodologías de erradicación en sectores específicos, a través de programas y proyectos de intervención directa en comunidades seleccionadas, impulsados con financiamiento y asistencia técnica de la cooperación internacional, en colaboración con los Gobiernos. En esta línea de acción, la cooperación internacional, ha recibido en la mayoría de los casos una respuesta positiva, tanto del Gobierno, como de las instituciones ejecutoras, y autoridades municipales. La OIT, a través del Programa IPEC, ha venido liderando este proceso al ser la impulsora de la mayor parte de estos programas y proyectos.

Todas estas acciones a nivel nacional están inmersas y condicionadas a diversos procesos de integración económicos y sociales que se vienen desarrollando, con diferentes grados de intensidad en la región. De ahí la necesidad de articular medidas subregionales que permitan avanzar en la eliminación del trabajo infantil y de manera urgente en las denominadas peores formas de trabajo infantil. Se citan algunas de ellas:

- Desarrollo y homogenización de los sistemas de inspección laboral que posibilite el desarrollo y adecuación de los sistemas de inspección en cada uno de los países así como la realización de inspecciones conjuntas en zonas de frontera.
- La armonización de las legislaciones de cada uno de los países en relación con los Convenios 138 y 182 de OIT.
- Focalización de Programas y Políticas Sociales hacia el objetivo de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil. A partir de estudios que permitan analizar las políticas y programas sociales existentes en los diferentes países Istmo Centroamericano y República Dominicana, y su viabilidad de focalizar buena parte de los mismos hacia el objetivo de la prevención y eliminación del trabajo infantil. A grandes rasgos se buscaría que programas sociales actualmente en ejecución en los respectivos países incorporen el requisito de la escolarización obligatoria y de la no participación laboral infantil con arreglo a las legislaciones en vigor en cada uno de los países.
- Igualmente se impone el compromiso estatal por asegurar la gratuidad de la enseñanza básica a partir de un mecanismo de transferencia estatal (beca, subsidio, salario social, etc.) que permita a los hogares que no satisfacen necesidades básicas el financiamiento efectivo de la educación básica de sus hijos e hijas; y contribuir a frenar el crecimiento del fenómeno del trabajo infantil, ubicando a los niños y niñas y adolescentes en la escuela u otros espacios de formación.
- Homogenización de instrumentos estadísticos para la medición del trabajo infantil los cuales deben permitir conocer la magnitud, distribución, causas, y consecuencias del trabajo infantil.
- Movilización de Organizaciones de Empleadores y Trabajadores frente al Trabajo Infantil, con el fin de constituirse en elementos clave para el impulso de las respectivas políticas nacionales y sub-regionales.

- Las Políticas Nacionales de prevención y eliminación del trabajo infantil no deben estar centradas exclusivamente en las Comisiones Nacionales ni en los Planes Nacionales existentes. Esta deberá concretarse en los Planes y Documentos estratégicos del País. A modo de ejemplo citaríamos:
 - Planes de Empleo.
 - Planes Nacionales de Infancia y Adolescencia.
 - Planes Nacionales de Lucha contra la pobreza.
 - Planes de Desarrollo.
- La focalización de Planes y Programas Sociales existentes hacia el objetivo de prevención y erradicación del trabajo infantil, por medio de la inclusión de requisitos que aseguren la inserción educativa y la no participación laboral infantil esta demostrando que se pueden obtener extraordinarios impactos en términos de reducción del trabajo infantil, sin necesidad de partidas presupuestarias suplementarias.
- Para lograr el éxito de la política nacional a que alude el artículo I del Convenio sobre la edad mínima, 1973, las políticas y los planes nacionales de desarrollo deberían atribuir elevada prioridad a la previsión de las necesidades de los menores y a la satisfacción de dichas necesidades, así como a la extensión progresiva y coordinada de las diversas medidas necesarias para asegurar a los menores las mejores condiciones para su desarrollo físico y mental.
- A este respecto, debería concederse la mayor atención a ciertos aspectos de la planificación y la política nacionales, tales como los siguientes:
 - el firme propósito nacional de lograr el pleno empleo, y la adopción de medidas que estimulen un desarrollo orientado a favorecer el empleo en las zonas rurales y urbanas;
 - la extensión progresiva de otras medidas económicas y sociales destinadas a aliviar la pobreza dondequiera que exista y a asegurar a las familias niveles de vida e ingresos tales que no sea necesario recurrir a la actividad económica de los niños;
 - el desarrollo y la extensión progresiva, sin discriminación alguna, de la seguridad social y de las medidas de bienestar familiar destinadas a asegurar el mantenimiento de los niños, incluidos los subsidios por hijos;
 - el desarrollo y la extensión progresiva de facilidades adecuadas de enseñanza y de orientación y formación profesionales, adaptadas por su forma y contenido a las necesidades de los menores de que se trate;
 - el desarrollo y la extensión progresiva de facilidades adecuadas para la protección y el bienestar de los menores, incluidos los adolescentes que trabajan, y para favorecer su desarrollo.
- Cuando fuere preciso, se deberían tener particularmente en cuenta las necesidades de los menores que no tienen familia o que, teniéndola, no viven con ella y de los menores migrantes que viven y viajan con sus familias. Las medidas adoptadas a tal efecto deberían incluir la concesión de becas y la formación profesional.
- Se debería imponer y hacer cumplir la obligación de asistir a la escuela con horario completo o de participar en programas aprobados de orientación o formación profesional, por lo menos hasta la misma edad fijada para la admisión al empleo de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2 del Convenio sobre la edad mínima, 1973.

7. Pueblos indígenas

*Gabriela Olguín*⁶⁵

La población indígena en la región mesoamericana representa alrededor de 18% de la población total. Sin embargo, las diferencias entre países son considerables; de acuerdo a los censos oficiales, 48% de la población en Guatemala es indígena; 13.7% en Belice, 1.7% en Costa Rica, 12.8% en Honduras, 7.6% en Nicaragua; 1.7% en El Salvador y 7.8% en Panamá⁶⁶.

Diversos datos en cada uno de los países, nos arrojan cifras de la incidencia de la pobreza en la población indígena de la subregión.

En Guatemala, la incidencia de la pobreza, tanto total como extrema, es mayor entre los indígenas que entre los no-indígenas. A nivel de hogares, se encontraban en situación de pobreza un 67,4% de los hogares indígenas (20,1% en pobreza extrema), respecto a un 32% de los hogares no-indígenas (4,9% en pobreza extrema). Tomando en cuenta el número de hogares en cada caso, resulta que del total de hogares pobres en Guatemala en el año 2000, un 57,3% eran indígenas y un 42,7% no-indígenas. En el caso de la pobreza extrema, prácticamente tres de cada cuatro hogares en esa situación eran indígenas (72,4%), y uno no-indígena (27,6%)⁶⁷.

El Informe de Pobreza del Banco Mundial de 1995 estima que 20 % de la población de la Costa Atlántica Nicaragüense es pobre y 61 % es extremadamente pobre.

La ubicación geográfica de la población indígena en Honduras, en su mayoría en pequeñas aldeas rurales de menos de 2.000 personas, coincide con las áreas de mayor pobreza, de acuerdo al Mapa de Pobreza del Banco Mundial de 1988.

En El Salvador, el 61% de la población indígena es pobre, el 38% vive en pobreza absoluta, y solo el 1% cubre sus condiciones básicas de vida⁶⁸.

El empleo en la población indígena de la subregión, se caracteriza por ingresos mínimos, desempleo y subempleo debido a su bajo nivel de educación y formación profesional y una inserción forzada al mercado en condiciones de dependencia como asalariados o pequeños productores de productos agrarios.

El perfil ocupacional de la población indígena en la región es difícil de determinar dada la escasez de información existente sobre el tema. En general podemos afirmar que, los trabajos que desempeñan se limitan a las tareas más arduas, peligrosas, monótonas y peor remuneradas.

En **Guatemala**, hay una fuerte desigualdad en la percepción de los ingresos laborales, pues para las mismas categorías, corresponden menores ingresos a los indígenas respecto a los no-indígenas y a las mujeres respecto a los hombres⁶⁹.

⁶⁵ Gabriela Olguín, Coordinadora del Proyecto sobre Educación para el Trabajo, Empleo y Derechos de los Pueblos Indígenas, OIT/San José.

⁶⁶ Información tomada de los últimos Censos de población de los países de referencia.

⁶⁷ Sauma Pablo. Las desigualdades étnicas y de género en el mercado de trabajo en Guatemala. OIT. Enero, 2004.

⁶⁸ Informe sobre las condiciones de vida y salud de los pueblos indígenas de El Salvador. OPS-1998.

⁶⁹ Sauma Pablo. Idem.

Guatemala: Incidencia de la pobreza en la población y los hogares individuales según sexo y grupo étnico del jefe, 2000 (porcentajes)

	Total	Indígenas	no- indígenas
Población			
Incidencia 1/			
Pobreza extrema	15,7	26,5	7,8
Pobreza total 2/	56,2	76,2	41,6
Distribución pobres			
Pobreza extrema	100,0	71,7	28,3
Pobreza total 2/	100,0	57,6	42,4
Hogares			
Incidencia 1/			
Pobreza extrema	10,8	20,1	4,9
Pobreza total 2/	45,8	67,4	32,0
Distribución pobres			
Pobreza extrema	100,0	72,4	27,6
Pobreza total 2/	100,0	57,3	42,7

1/ Porcentajes de población y hogares bajo las líneas de pobreza respectivas.
2/ Incluye la pobreza extrema.

Fuente: INE a partir de la ENCOVI 2000.

Desde hace algunas décadas, la pobreza e inseguridad en las áreas de asentamientos indígenas han forzado a muchos de ellos al trabajo como peones jornaleros en las plantaciones de café, banano e ingenios azucareros.

En **El Salvador**, la supervivencia indígena se basa en una economía agrícola de subsistencia, produciendo maíz, frijoles y otros cultivos en pequeñas parcelas de tierra, en su mayoría arrendadas. Estos cultivos son la base de su alimentación tradicional. Otros se ubican como jornaleros en fincas de café o como peones agrícolas durante la temporada de cultivos o cosechas de los productos agropecuarios.

Es común la cría de animales domésticos no mejorados y, en pequeña escala, algunos practican la caficultura. Además, en un buen número de comunidades se elaboran artesanías, tales como: canastos, jarcia, ebanistería, alfarería y otros.

En términos generales, la población productiva se ubica en edades de 8 a 59 años y en su mayoría, la tecnología que emplean es tradicional.

En los últimos cien años, los pueblos indígenas han sido perturbados por la explotación de fincas de café, principalmente en el occidente del país y en el caso del oriente, por el cultivo de algodón (varias décadas) y la caña de azúcar y ganadería.

Dada la carencia de tierras y otros medios de producción, estos pueblos enfrentan un alarmante estado de pobreza y abandono sociocultural y económico que, en concreto, es el

resultado de la pérdida de sus recursos y el despojo de las tierras que en otros tiempos sirvieron para su sobrevivencia⁷⁰.

Guatemala: Ingreso laboral promedio en la ocupación principal de la población de 10 años y más ocupada, según sector de ocupación, sexo y grupo étnico, 2000 -quetzales por mes-									
SECTOR DE OCUPACIÓN	TOTAL			INDÍGENAS			NO-INDÍGENAS		
	T	H	M	T	H	M	T	H	M
Todos los ocupados 1/									
Todos	1.186,6	1.368,5	657,0	727,2	847,5	478,4	1.453,4	1.654,6	1.052,8
Ocupados no-agrop. formal	1.984,8	2.188,5	1.558,1	1.227,8	1.312,1	938,9	2.188,5	2.438,2	1.655,3
Ocupados no-agrop. informal	838,0	1.171,0	499,1	608,3	921,1	344,4	994,1	1.307,2	613,0
Ocupados agropecuario	742,0	748,7	713,3	823,7	806,8	782,3	882,6	888,9	884,1
Asalarados 2/									
Todos	1.232,3	1.258,1	1.154,4	767,1	796,8	645,8	1.481,2	1.508,6	1.358,2
Ocupados no-agrop. formal	1.812,0	1.944,0	1.534,1	1.175,7	1.230,9	977,4	1.993,8	2.147,3	1.617,4
sector privado	1.707,0	1.830,8	1.428,8	1.074,0	1.133,7	888,9	1.898,7	2.019,6	1.618,1
sector público	2.178,9	2.288,6	1.838,7	1.622,7	1.652,1	1.403,3	2.340,4	2.683,1	1.887,6
Ocupados no-agrop. informal	798,8	825,0	480,7	618,8	784,8	278,8	918,4	1.008,3	654,8
Ocupados agropecuario	616,2	595,5	750,6	574,8	528,8	890,1	656,1	660,2	628,1
No-asalarados 3/									
Todos	1.130,1	1.065,7	688,0	683,2	887,9	370,5	1.437,1	2.122,7	708,4
Ocupados no-agrop. formal	4.388,6	5.481,4	1.867,3	1.873,6	2.606,8	638,2*	4.911,7	6.255,1	2.183,4
Ocupados no-agrop. informal	881,1	1.453,0	594,1	803,2	1.091,5	364,4	1.023,0	1.636,5	603,4
Ocupados agropecuario	1.048,9	1.087,6	558,4	732,2	770,9	356,4	1.418,4	1.478,3	810,1

T= todas las personas; H= hombres; M= mujeres.

1/ Excluyendo servicio doméstico y trabajadoras no remuneradas.

2/ Excluye servicio doméstico.

3/ Cuenta propia y patronos.

* Este promedio no es confiable.

Fuente: Estimación propia a partir de ENCOVI 2000.

En cuanto al acceso a la tierra, el 37% de los productores cuentan con el 3% de la tierra agrícola, y no obtienen de la misma el mínimo para subsistir; el 59%, tiene acceso al 17% de la tierra, y no logran acumular capital, por lo que se dedican a otras actividades además de la agricultura; los productores con excedentes son el 3.85% y tienen acceso al 10% de la tierra, en tanto que a la agricultura comercial se dedican el 0.15% de los productores, que tienen en sus manos el 70% de la tierra.

Uno de los principales problemas es la concentración de la tierra, seguido de la inseguridad jurídica⁷¹.

En **Panamá**, el trabajo entre los indígenas constituye la mayoría de las veces una fuente de producción para la autosubsistencia y no como una fuente generadora de

⁷⁰ Perfil de los Pueblos Indígenas en El Salvador. Banco Mundial. Febrero, 2003.

⁷¹ Idem.

ingreso o trabajo remunerado. El índice de desempleo es de sólo un 2% para los hombres indígenas 4% entre las mujeres indígenas. El 60% de los ingresos deriva del empleo, siendo el autoempleo el que genera el 40% del ingreso laboral. El sector agrícola, a pesar de ser la principal fuente de trabajo no constituye una fuente importante de ingreso, a pesar de que los trabajadores indígenas (en especial los Ngöbé y Buglé) son empleados en fincas.

Un dato importante al respecto, es el menor pago por hora que se le da al trabajador indígena frente al no indígena, el cual es un 32% más bajo, lo cual puede indicar cierta discriminación étnica⁷².

Del cuadro siguiente puede deducirse que a mayor empleo en el sector agrícola entre los pueblos indígenas menor es el nivel de ingreso per cápita porque la producción se destina más al autoconsumo que a la venta.

Empleo e ingreso generado por el sector agrícola por pueblo				
Pueblo	Empleo del sector agrícola	Ingreso del sector agrícola	Producción(*) agrícola para la venta (%)	Ingreso per per (US\$)
TOTAL		27	43	2,237
No indígenas		26	51	2,407
Indígenas	50	33	11	883
Ngöbé y Buglé	65	30	8	395
Kuna	28	23	13	1,393
Enbará y Wounaan	45	52	21	762

(*) Se refiere a la producción interna y no al empleo agrícola en fincas o remunerado.
Fuente: Vaiko y Lindert (1999).

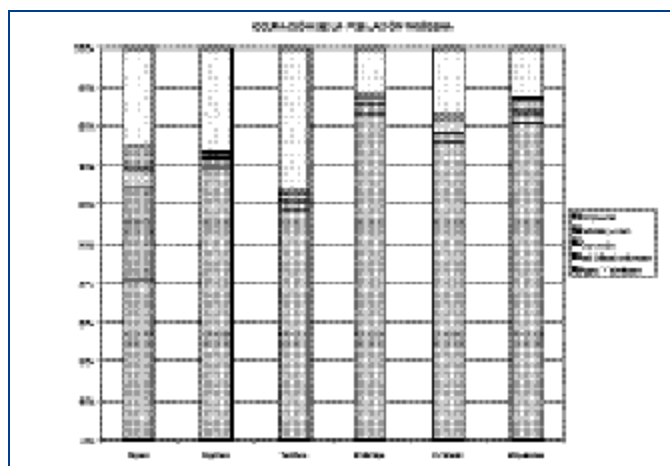
Además de las actividades productivas destinadas al mercado, como las artesanías y algunos productos agrícolas, la inserción de la población indígena a la economía de mercado se refleja en la ocupación de mano de obra fuera de su ambiente natural o territorio. Alrededor de 15 mil indígenas trabajaban, en 1990, como empleados a nivel nacional, de los cuales el 65.6% (10,231) son Ngöbés. Las principales fuentes de empleo para los Ngöbé lo constituyen las bananeras de Bocas del Toro, las fincas de café y ganaderas y los ingenios azucareros.

Los Kunas laboran más en las actividades de comercio, hotelería, restaurante y como empleados del Gobierno. Las actividades artesanales tienen gran importancia económica para la mujer indígena y en muchas familias la venta de las mismas constituye la principal o única fuente de ingreso⁷³.

⁷² Perfil de los Pueblos Indígenas en Panamá. Banco Mundial. Marzo, 2002.

⁷³ La "Mola" (*morra* en lenguaje Kuna –conocimiento tradicional de ese pueblo–) ha sido reconocida como propiedad intelectual del pueblo Kuna. El uso y explotación de esta técnica debe generar recursos a esta población.

El 77% de la población Emberá ocupada se dedica a la agricultura de los cuales el 83.9% son hombres.



Fuente: Perfil de los Pueblos Indígenas de Panamá. 2002. Elaborada con datos de los Censos Nacionales de 1990 de la Dirección Nacional de Estadística y Censo de la Contraloría General de la República.

En **Honduras**, las plantaciones de café de Copán, Santa Bárbara y La Paz se nutren de la mano de obra lenca y chortí; las fincas cafetaleras y ganaderas de Yoro reciben a los trabajadores estacionales tolupanes.

En las costas y lagunas de la región de La Mosquitia tienen gran demanda los trabajadores de pesca de langosta y camarón, llamados buzos, que son los mejores pagados por día, pero que los riesgos de incapacidad y de enfermedad laboral son altísimos por las condiciones de inseguridad en que se desenvuelven.

Inclusive, el trabajo asalariado se ha insertado en el corazón de la selva tropical en el curso de los ríos Plátano, Sico, Patuca, Guayape, etc., a través del lavado de oro en las corrientes, durante el verano. Es común encontrar a indígenas o campesinos ladinos con bateas y motores especiales extrayendo arena y lavando el oro en estado natural.

La población indígena que más trabaja como obrero agrícola son los Chortí, precisamente porque son los que menos tierra comunal poseen. Le siguen los lenca en a la forestería, que son los que más trabajos asalariados realizan en la explotación de madera de pino, donde laboran como aserradores manuales; en la minería, se destacan los Tawahkas y en la pesca, los Garífunas.

Es evidente que la forma de trabajo más importante para todos los pueblos indígenas es el individual-familiar. Pero, también, es común encontrar en los pueblos indígenas de Honduras, el trabajo solidario que consiste en una forma de cooperación voluntaria de cada miembro de la familia en favor de otra familia que realiza determinados trabajo, también llamado "mano vuelta" (lenca, miskito, pech), el trabajo colectivo pero la cosecha es individual (chortí); también el trueque (intercambio de un producto o bien por otro). Esta modalidad es más fuerte entre los miskitos y chortí, sobre todo en la construcción de viviendas y en la preparación de tierras para la agricultura.

MIGRACIÓN LABORAL

En otros casos, los pueblos indígenas de la subregión han debido emigrar a los centros urbanos donde las amplias desventajas que poseen les obligan a desempeñar trabajos inestables, de baja calidad y mal remunerados. En este contexto, combinan estrategias de trabajo asalariado estacional en predios agroindustriales o en ocupaciones por cuenta propia, como la venta ambulante en la calle.

Además los flujos de población estacionales que emigran, incluso de un país a otro para trabajar en plantaciones de café, bananos e ingenios azucareros entre otros, se dimensiona también por la presencia de altos índices de trabajo infantil, riesgos a la salud por contactos con agrotóxicos, y en general por las relaciones de control que coexisten en dichos entornos rurales, y que incluso les niega su derecho a la sindicación.

También, los flujos de población estacionales son algo común en aquellas comunidades donde se combinan estrategias de venta de fuerza de trabajo (estacional o de temporada), muchos de los cuales son considerados trabajos peligrosos por su contacto con plaguicidas agrotóxicos y otros.

En **Panamá**, los Ngöbé-Buglé en sus zonas de origen son productores de subsistencia preferentemente, cuya práctica ha sufrido un fuerte deterioro debido a los procesos migratorios temporales, la degradación de las tierras que ocupan y los cambios culturales. Algunos ingresos provienen del cultivo de café y cacao, además de productos artesanales. La escasa ganadería que algunas familias poseen es utilizada principalmente para el autoconsumo.

Su inserción en la economía nacional presenta todas las características de un proceso de proletarianización, a veces permanente y otras temporal.

Es el caso de los trabajadores de las bananeras, las fincas de café y ganaderas. Para el Censo de 1990, de los 15,607 indígenas que figuran como empleados, 10,231 (65.6%) son Ngöbés, de los cuales el 34% se mantenían como eventuales y el 10.5% como empleados del gobierno⁷⁴.

En **Honduras**, la mayoría de la población indígena no usa la migración laboral como principal y regular estrategia de sobrevivencia; únicamente los lencas y miskitos tienen desplazamientos a regiones aledañas en busca de empleo estacional.

El fenómeno de la migración internacional es propio de los Garífunas, que históricamente han tenido desplazamientos entre países por diversas razones. Sólo en el caso de los Garífunas hondureños, la migración hacia los Estados Unidos es alta pues se calcula que la mitad de la población, alrededor de 50.000 se encuentran en el exterior, lo cual impacta grandemente en las comunidades locales, aspecto este que no se ha estudiado lo suficiente, de modo que no hay cifras sobre las remesas financieras que mandan a sus familiares.

Sin embargo, existe migración hacia los centros urbanos, zonas de desarrollo capitalista, en búsqueda de trabajo, pero todavía reside la mayoría de la población indígena en zonas rurales⁷⁵.

⁷⁴ Perfil de los Pueblos Indígenas en Panamá. Banco Mundial. Marzo, 2002.

⁷⁵ Perfil de los Pueblos Indígenas de Honduras. Banco Mundial. 2002.

Este contexto de exclusión social en la que viven los miembros de los pueblos originarios limita las oportunidades de los mismos a acceder a un trabajo decente, y debe ser analizado en el contexto específico de la vulnerabilización de los derechos colectivos de los pueblos indígenas de la subregión.

Esta situación resulta de diversos fenómenos de carácter económico, social, político y cultural, que se encuentran relacionados entre sí. Entre las causas identificadas vale anotar:

- La baja empleabilidad de los miembros de los pueblos indígenas en razón de un deficiente acceso a la educación y formación profesional, y un elevado analfabetismo.
- La persistente discriminación social y cultural, y las enormes desigualdades que enfrenta la población indígena en el acceso a recursos productivos, oportunidades económicas y servicios públicos.
- Las limitaciones en el aprovechamiento de sus principales recursos de subsistencia, como la tierra, los territorios y sus recursos naturales.
- La proliferación de proyectos económicos que buscan el mejoramiento de las condiciones de vida de las comunidades indígenas a través de grandes inversiones y que, en ausencia de consulta, podrían afectar adversamente su producción agrícola, propiciar el despojo de sus tierras y terminar marginándolos del desarrollo.
- Las mujeres indígenas, por su parte, sufren adicionalmente la discriminación de género en el trato y en las oportunidades para desarrollar sus iniciativas económicas y sociales. La falta de acceso a la tierra, por vía hereditaria, y los elevados índices de analfabetismo y morbilidad constituyen un pesado lastre del que se deriva una serie de inequidades familiares y sociales.
- El perfil ocupacional indígena tiene un componente de género importante, mientras los hombres acceden a trabajos que les permiten una mayor movilidad laboral, las mujeres en los países de la subregión acceden al trabajo doméstico en la ciudad, como obreras agrícolas temporales o en las maquilas, y algunas veces como artesanas.

La tendencia hacia el despojo de sus tierras y territorios ancestrales, la creciente ejecución de diversos proyectos de explotación de recursos naturales que se encuentran en éstos, y en general las restricciones a la posesión y propiedad territorial ha aumentado los niveles de pobreza de este sector, aumentando los riesgos de caer en situaciones de coacción.

Numerosas situaciones evidencian la movilización y utilización de la mano de obra de los miembros de los pueblos indígenas de la subregión, con fines de fomento económico.

Son conocidos diversos casos en donde mujeres indígenas son contratadas por el llamado sistema de "enganche", para trabajar en las plantaciones tradicionales y nuevas, lo mismo que otras formas de aseguramiento de mano de obra en condiciones precarias, con salarios por debajo de los mínimos legales, sin cobertura de seguridad social, ni cumplimiento de las normas básicas sobre remuneración, estabilidad del empleo y condiciones de trabajo, a través de intermediarios que, en la mayoría de los casos, ofrecen condiciones de trabajo engañosas y cobran un porcentaje del salario de las trabajadoras.

En Guatemala este tema, ha sido medianamente documentado, afectando especialmente

a los miembros de los pueblos indígenas y en donde las mujeres, niñas y niños resultan mayormente perjudicados⁷⁶.

Un creciente fenómeno, es la empleabilidad de indígenas en las maquiladoras y talleres clandestinos, en donde en general el trabajo se desenvuelve en condiciones precarias de salud y seguridad.

La alta peligrosidad que cotidianamente enfrentan los buzos misquitos de Nicaragua y Honduras en la extracción industrial de langosta; las injustas situaciones laborales de los trabajadores indígenas en las maquiladoras y talleres clandestinos; dan vista de las condiciones de trabajo precario en las que se desenvuelven los miembros de los pueblos originarios.

EL VÍNCULO NATURAL DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS CON LAS ÁREAS PROTEGIDAS

En tierras nacionales se ubica una importante categoría denominada Áreas Protegidas, dentro de las cuales se encuentra la subclasificación siguiente: reserva de biosfera, parques nacionales, refugios de vida silvestre, monumentos naturales, reservas biológicas, áreas insulares del territorio nacional y parques marinos. La mayor parte de estas subcategorías como reservas de biosfera y parques nacionales están cercanas a muchos territorios indígenas o insertas en medio de ellas.

EDUCACIÓN Y ANALFABETISMO EN LA POBLACIÓN INDÍGENA

La exclusión de los pueblos indígenas de los sistemas educativos se manifiesta en los altos índices de analfabetismo y en el bajo número promedio de años de estudio alcanzado, sobre todo en los niveles de educación media y superior.

La generalización de la enseñanza primaria, obligatoria y gratuita, constituye uno de los elementos fundamentales de una política de igualdad de oportunidades y de trato en el empleo y la ocupación⁷⁷.

La exclusión de los pueblos indígenas de los sistemas educativos se manifiesta en los altos índices de analfabetismo y en el bajo número promedio de años de estudio alcanzado, sobre todo en los niveles de educación media y superior.

Educación: desigualdades de los pueblos indígenas en comparación con el resto de la sociedad salvadoreña. 1999		
Indicador	Promedio nacional	Pueblos indígenas
Analfabetismo (10 – 65 años)	21.5%	35.24 Unicef 40.5% OPS
Tasa neta de escolaridad 1 – 6 años	-	38.6 Unicef
Tasa neta de escolaridad 7 – 9 años	-	14.21 Unicef

⁷⁶ Informe del Relator Especial de Naciones Unidas para los Pueblos Indígenas. 2003.

⁷⁷ De acuerdo a la Recomendación núm. 111 sobre Discriminación en el Empleo y la Ocupación.

En **Honduras**, los indicadores de educación y analfabetismo para esos pueblos son alarmantes: sólo el 34% de los alumnos terminaron la primaria en 1990, la escolaridad promedio es de 4 años y el analfabetismo se mantiene alrededor del 28%. La deficiencia interna de la primaria repercute sobre la secundaria: sólo el 65% del alumnado logra registrarse en este nivel y de éstos, sólo una tercera parte logra terminar el nivel medio⁷⁸.

Tasas de analfabetismo por pueblo indígena⁷⁹	
Pueblo indígena	Porcentaje de analfabetismo
Garífuna	9.0%
Isleño	4.0%
Tolupán	45.9%
Pech	34.0%
Misquito	22.8%
Lenca	32.6%
Tawakha	25.7%
Chortí	36.4%

En **Panamá**, la proporción de analfabetismo, es de un 15% en el sector rural, de un 3.3% urbano y 44.3% entre la población indígena.

Los Ngöbé y Buglé, presentan la tasa más alta de analfabetismo (36%), seguida de los Emberá y Wounaan (25%). Además se observa una brecha por género al observarse que el analfabetismo entre las mujeres indígenas es de cerca del 40%.

La escolaridad entre los indígenas alcanza en promedio 5 años para los hombres y menos de 4 para las mujeres. No obstante la tendencia es a aumentar los años de escolaridad por lo que se observa entre el grupo de 18 a 39 años, cuando se realizó el estudio se observó que cerca del 16% de los niños indígenas entre los 6 y 11 años de edad no estaban matriculados en escuela primaria, aumentando esta tasa a la mitad entre los niños que sólo hablan la lengua indígena⁸⁰.

El perfil ocupacional indígena tiene un componente de género importante, mientras los hombres acceden a trabajos que les permiten una mayor movilidad laboral, las mujeres en los países de la subregión acceden al trabajo doméstico en la ciudad, como obreras agrícolas temporales o en las maquilas, y algunas veces como artesanas.

Las trabajadoras domésticas en Guatemala se caracterizan por ser en su mayoría mujeres jóvenes, indígenas y pobres, con escasa o ninguna educación formal.

En Honduras, las mujeres indígenas se vinculan directamente a las labores agrícolas a la par de los hombres, como en el caso de los Lencas; en el caso de los Garífunas, las mujeres

⁷⁸ Pobreza étnica en Honduras. Unidad de Pueblos Indígenas y Desarrollo Comunitario. Banco Interamericano de Desarrollo. 1999.

⁷⁹ Datos presentados por la Secretaría de Estado en el Despacho de Trabajo y Seguridad Social en Honduras, en el marco de la Reunión Interinstitucional del Proyecto. Educación para el Trabajo, Empleo y Derechos de los Pueblos Indígenas de la Oficina Internacional del Trabajo. Octubre 2004.

⁸⁰ Perfil de los Pueblos Indígenas de Panamá. Banco Mundial. Marzo, 2002.

se encargan de la agricultura y los hombres se dedican a la pesca o al trabajo asalariado, actividades más inestables.

Características de la educación por pueblo					
Pueblo	Analfabetismo (%)	Escolaridad (años)			Matrícula actual en primaria*
		Total	Hombres	Mujeres	
Total	8	8.1	7.9	8.3	92
No indígenas	6	8.4	8.1	8.7	93
Indígenas	30	4.5	5.1	3.9	84
Ngôbô y Buglé	38	2.8	3.2	2.8	81
Kunas	20	6.8	7.3	6.3	88
Emberá y Wounaan	25	3.6	5.3	3.7	87

* La tasa de matrícula está calculada para los niños en edad de asistir a la escuela primaria.
Fuente: Valde y Linderi (1998).

LA VULNERABILIDAD DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS FRENTE A LAS FUERZAS DEL MERCADO

La mundialización en general, y la globalización económica en particular ha influido en todos los aspectos de la vida de las comunidades indígenas, exacerbando la vulnerabilidad indígena frente a las fuerzas del mercado. La velocidad e intensidad de los cambios, generalmente no ha permitido una adaptación fructífera.

La presencia de factores externos ajenos a la cultura local ha hecho evidente en muchos casos la disfuncionalidad de las organizaciones comunitarias para enfrentarse con posibilidades de éxito a los agentes del mercado o del Estado. A menudo, los indígenas son objetos de explotación por parte de intermediarios, o carecen de la capacidad tecnológica para producir de acuerdo con las demandas de calidad del mercado. Muchas veces no acceden a suficientes recursos financieros que les permita aumentar su competitividad, o no producen en volúmenes suficientes como para ser competitivos.

El desarrollo de infraestructura vial que permite el asentamiento masivo de colonos no-indígenas, el avance de la ganadería y la explotación de los recursos madereros y de los recursos no-renovables del subsuelo (hidrocarburos y minerales) destacan entre los factores exógenos más importantes.

Bajos niveles de educación, la falta de capacitación legal y técnica y una debilidad organizativa dificultan la negociación de sus derechos, la promoción de alternativas económicas y la interacción con el Estado, con la sociedad nacional, y con diversos agentes externos como empresas privadas.

Por lo general, existe una base legal en respaldo de los derechos de los pueblos indígenas, para asegurar el aprovechamiento de los recursos naturales. Aunque en la totalidad de los

países de América Latina, el estado se otorga el derecho de uso y usufructo de los recursos del subsuelo, existen formas de participación en los ingresos por parte de los indígenas.

Artículo 15. Convenio 169

1. Los derechos de los pueblos interesados a los recursos naturales existentes en sus tierras deberán protegerse especialmente. Estos derechos comprenden el derecho de esos pueblos a participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos.
2. En caso de que pertenezca al Estado la propiedad de los minerales o de los recursos del subsuelo, o tenga derechos sobre otros recursos existentes en las tierras, los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados, y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras. Los pueblos interesados deberán participar siempre que sea posible en los beneficios que reporten tales actividades, y percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades.

A pesar de los avances en la legislación, en la práctica no se encuentran muchas experiencias de utilización por parte de los pueblos indígenas de los recursos naturales existentes en sus territorios.

¿Cuáles son las posibilidades de desarrollo económico de los grupos indígenas de forma tal que no se niegue el valor de su conocimiento del uso tradicional de los recursos naturales?

Por sus valores tradicionales los pueblos indígenas muchas veces rechazan las prácticas exigidas por la economía de mercado, tales como la producción de excedentes de ahorro del retorno a la inversión, y el uso del crédito con pago de interés. 2) Los componentes económicos del mercado y los elementos culturales de los indígenas deben considerarse.

Simultáneamente para involucrar a las comunidades enteras en el proceso de cambio.

La promoción de un acercamiento paulatino de la economía de los indígenas a la economía de mercado y a los nuevos mecanismos de financiamiento debe tener en cuenta las características de la cultura indígena.

La falta de acceso a los recursos naturales frecuentemente ha hecho imposible la continuidad de la economía de subsistencia y no ha permitido una adecuación hacia la economía de mercado. Es en este vacío socio-económico en donde muchas comunidades indígenas han buscado opciones que les permitan continuar gozando no solo del acceso a sus recursos, sino también de la posibilidad de explotarlos de forma congruente con su cultura. Conforme los pueblos indígenas adquieren derechos territoriales, su preocupación central es la de establecer un modelo alternativo de desarrollo que integre a las

comunidades en la economía de mercado nacional, en términos que sean rentables, sostenibles, ambientalmente convenientes y que preserven los valores de la comunidad.

La interrogante que surge entonces es: **¿Qué posibilidad real existe para que los pueblos indígenas puedan establecer una relación sostenible con la economía de mercado, capaz de satisfacer sus nuevas necesidades materiales, sin sacrificar su seguridad económica y la base de recursos para las futuras generaciones?**

Las fuerzas del mercado y los factores endógenos como el crecimiento demográfico, la sedentarización, y el cambio de valores, resultan en una creciente necesidad de ingresos monetarios para poder pagar por los bienes y servicios que el mercado ofrece. En general, los pueblos indígenas ejercen un reducido control sobre el uso de los recursos por causa de agentes externos, como las compañías madereras, petrolíferas, y mineras, y colonos que explotan los recursos que los pueblos indígenas necesitan para su sobrevivencia.

En la mayoría de los casos, la inversión pública y privada, nacional o internacional, en forma de concesiones, llega a los territorios indígenas de forma ajena a los pueblos indígenas, o como un factor alienante para ellos. El capital financiero extranjero se invierte principalmente en grandes proyectos energéticos, en la explotación de hidrocarburos, minerales y madera, así como en proyectos de infraestructura vial. Se requieren peones de construcción de carreteras, obreros no-calificados en la explotación de hidrocarburos, personal de servicio en proyectos de ecoturismo, o en ocasiones, proveedores de conocimiento tradicional para la bio-prospección.

Recursos genéticos. Uno de los temas más complejos desde el punto de vista de su tratamiento legal, es el de la protección de los recursos genéticos. Esta complejidad alcanza niveles especiales en referencia al conocimiento tradicional indígena. La prospección biológica es la exploración, extracción y selección de la diversidad biológica en busca de recursos genéticos y bioquímicos de valor comercial, ya sea para la elaboración de medicamentos, productos para la agricultura o cosméticos. Durante la última década, el interés de las empresas farmacéuticas, compañías de biotecnología e intermediarios en nuevos productos de interés comercial, ha volcado su atención hacia los territorios y tierras indígenas.

Este tipo de prospecciones han demostrado ser mucho más efectivas si van unidas al propio conocimiento indígena. Esta efectividad se basa en una reducción del costo económico y una reducción del proceso de investigación (RAFI, 1997). En muchas ocasiones este conocimiento ha sido empleado sin una previa información acerca del uso que se le quería dar a los descubrimientos, privando así a los grupos indígenas de una retribución económica equitativa derivada del uso de este conocimiento.

Del mismo modo, muchas veces ha sucedido también que las actividades de bioprospección han sido desarrolladas en territorios indígenas sin el consentimiento previo de los mismos.

En la actualidad, las comunidades indígenas exploran nuevos medios para consolidar sus derechos sobre su conocimiento de la biotecnología tradicional.

Flora y fauna. Respecto a la legislación sobre flora y fauna, se pueden identificar tres dimensiones principales que merecen un análisis: La propiedad de los recursos y la

administración, manejo y el usufructo de los mismos. Estas dimensiones adquieren, en la práctica, diferentes configuraciones, dependiendo de si el recurso se ubica en territorios indígenas legalmente reconocidos, en territorios ocupados tradicionalmente por los indígenas pero aún no reconocidos, o bien en zonas de solapamiento entre la comunidad y las áreas protegidas.

¿QUÉ TIPO DE EMPLEO SE PROPONE PARA LOS MIEMBROS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS?

- Un trabajo decente, compatible con las disposiciones del Convenio 169⁸¹.
- Un trabajo decente basado en formas de autodesarrollo basados en el uso y administración de los recursos naturales y culturales que se encuentran en sus territorios.
- Un trabajo decente, que fortalezca las capacidades y habilidades de una población en particular, para vivir del uso de sus tierras, la conservación de las especies; y gozar del uso privilegiado de las propiedades biológicas y genéticas de plantas y animales en sus lugares de origen basados en el respeto al conocimiento tradicional y las formas de producción.
- Un trabajo decente, que tome en consideración la mano de obra disponible, las aptitudes de la población para el trabajo y los efectos nefastos que una modificación demasiado brusca en los hábitos de existencia y de trabajo de esta población pueden tener para su estado social, son factores que toda administración debería tener en cuenta para resolver los problemas que se plantean en relación con el desarrollo económico de territorios insuficientemente desarrollados y, en particular, para tomar decisiones sobre el establecimiento de elementos no autóctonos en esos territorios, si a ello ha lugar⁸².
- Un trabajo decente, que aprovechando el potencial humano, natural, cultural tangible e intangible con el que cuentan los pueblos indígenas de la subregión, reporte beneficios en la vida y el trabajo de esta población.

CONDICIONES MÍNIMAS PARA LOGRAR UN TRABAJO DECENTE PARA LOS MIEMBROS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

- Asignación de gasto público suficiente, para proporcionar servicios básicos (educación salud) a esta población.
- Reconocimiento de los derechos colectivos de los pueblos indígenas. (Tierras y territorios, organización social, control de su propio desarrollo económico, social y cultural.
- En algunos casos, garantizar la seguridad alimentaria de pueblos indígenas en extrema pobreza.
- Tomar en cuenta las ventajas comparativas de los pueblos indígenas, que otros pobres no tienen. (Aprovechamiento de recursos naturales, potencial cultural tangible e intangible).
- Fortalecer los programas de adjudicación, titulación y saneamiento de tierras y territorios a favor de los pueblos indígenas. La ampliación del programa de titulación

⁸¹ Ratificado por Honduras, Guatemala, y Costa Rica.

⁸² Conforme a la Recomendación 35 de la OIT sobre la imposición indirecta del trabajo.

masiva de tierras, tiene como propósito incrementar la producción y la productividad de las etnias a través de un mayor acceso y una mejor distribución y aprovechamiento del recurso tierra. Este programa incluye la titulación de predios recuperados y expropiados por parte del Estado. Se incluye la ampliación de títulos, en función del hábitat funcional de la comunidad y el saneamiento de los predios.

- Ampliación de la cobertura de programas de acceso a la tierra agrícola, a través de mecanismos de mercado y de apoyo al desarrollo de proyectos productivos.
- Incorporar activamente a los pueblos indígenas en la administración y aprovechamiento de los recursos naturales de sus territorios
- Respetar las estructuras tradicionales de toma de decisión comunitaria de acuerdo a sus valores culturales.
- Considerar las necesidades específicas de las mujeres indígenas, en los proyectos de generación de ingresos y distribución equitativa de los mismos. Reconocimiento al aporte de las mujeres indígenas en las actividades productivas, y en el acceso a la tierra.
- Evitar subsidios, y por el contrario enfatizar esfuerzos para la promoción de actividades productivas en las propias comunidades
- Transferir recursos financieros directamente a las comunidades, instalando sistemas de amplia participación.
- Las autoridades encargadas de la lucha contra la discriminación en materia de empleo y ocupación deberían cooperar estrechamente y de manera continua con las autoridades encargadas de la lucha contra la discriminación en otros sectores, a fin de que puedan coordinarse las medidas adoptadas.
- La generalización de la enseñanza primaria, obligatoria, bilingüe y gratuita, constituye uno de los elementos fundamentales de una política de igualdad de oportunidades y de trato en el empleo y la ocupación⁸³.
- Promover esfuerzos para lograr un tipo de formación profesional adecuada a sus particulares necesidades y circunstancias⁸⁴ Ampliar la oferta formativa que ofrecen

⁸³ En coherencia a la Recomendación núm. 111 para la eliminación de la Discriminación en el empleo y la ocupación.

⁸⁴ En coherencia al Convenio 169 Parte IV. Formación Profesional, Artesanía e Industrias Rurales.

Artículo 22.-

1. Deberán tomarse medidas para promover la participación voluntaria de miembros de los pueblos interesados en programas de formación profesional de aplicación general.

2. Cuando los programas de formación profesional de aplicación general existentes no respondan a las necesidades especiales de los pueblos interesados, los gobiernos deberán asegurar, con la participación de dichos pueblos, que se pongan a su disposición programas y medios especiales de formación.

3. Estos programas especiales de formación deberán basarse en el entorno económico, las condiciones sociales y culturales y las necesidades concretas de los pueblos interesados. Todo estudio a este respecto deberá realizarse en cooperación con esos pueblos, los cuales deberán ser consultados sobre la organización y el funcionamiento de tales programas. Cuando sea posible, esos pueblos deberán asumir progresivamente la responsabilidad de la organización y el funcionamiento de tales programas especiales de formación, si así lo deciden.

Y la Recomendación 107 sobre Formación Profesional. 1962. ...2) Las autoridades públicas y los diversos organismos públicos y privados que en cada país se ocupan de formación deberían, dejando libre juego a la iniciativa y asegurando la adaptabilidad a las necesidades de las diversas ramas de la actividad económica, de las regiones y de las localidades, colaborar en el desarrollo de servicios bien coordinados: ...8) Al desarrollar los servicios bien coordinados de formación a que se hace referencia en el apartado 2), deberían tenerse oportunamente en cuenta:...i) la existencia de grupos de población que, a causa de su aislamiento geográfico, sus diferencias étnicas u otros motivos, exijan medidas especiales.

instituciones de formación profesional de la subregión, para favorecer la formación hacia las actividades productivas.

- Para lograr la generación de ingresos en las comunidades indígenas, es necesaria una protección adecuada del conocimiento tradicional indígena y una distribución adecuada y justa de los beneficios derivados de ese uso⁸⁵. Promover la asistencia a los Gobiernos en el desarrollo de la legislación y creación de mecanismos para asegurar que el conocimiento tradicional, y sus más amplios usos, son respetados, conservados, y mantenidos. Asegurar que instituciones privadas y públicas interesadas en la utilización de tal conocimiento, o de prospección para aprovechamiento de los recursos naturales en territorios indígenas obtengan la aprobación previa informada de comunidades indígenas y definan acuerdos sobre distribución de ganancias.
- Un intercambio comercial justo. Redes de comercialización que eviten el abuso de intermediarios. Apoyos tecnológicos para mejorar su productividad y calidad de sus productos.
- Créditos justos y accesibles para obtener materias primas de calidad y mejorar su infraestructura.
- Asesoría administrativa y organizacional de los procesos productivos y también en aspectos contables y mercadotecnia.
- Responsabilidad compartida de diversas Secretarías de Estado para el mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo de la población indígena.
- Fortalecimiento de unidades y/o programas indígenas, que cuentan diversas instancias estatales.
- Más allá de la formación de estrategias y planes adecuados, es indispensable la consolidación estructural de capacidad política de implementación.

OPCIONES DE GENERACIÓN DE INGRESOS Y EMPLEO CULTURALMENTE COMPATIBLES PARA LOS MIEMBROS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

- Generación de ingresos a través del conocimiento tradicional indígena aplicados a la medicina y la alimentación (plantas medicinales, pequeña agroindustria, agricultura biológica, prácticas curativas, reforestación, pesca, etc.).
- Uso sostenible de los recursos forestales basados en la etnobiología.
- Participación de las comunidades indígenas en proyectos de conservación.
- Turismo comunitario indígena.
- Productos y servicios basados en la propiedad intelectual indígena, la diversidad cultural y originalidad de los productos.
- Distribución de ingresos de zonas arqueológicas y templos ceremoniales autóctonos.

⁸⁵ Aplicación del Convenio de Diversidad Biológica. Artículo 8j.

⁸⁶ El conocimiento tradicional se refiere al conocimiento, innovaciones y las prácticas de comunidades indígenas y locales en el mundo entero. Desarrollado de la experiencia ganada a lo largo de los siglos y adaptado a la cultura local y el ambiente, el conocimiento tradicional es transmitido oralmente de la generación a la generación. Esto tiene a ser en conjunto poseído y toma la forma de historias, canciones, el folklore, proverbios, valores culturales, creencia, rituales, leyes de comunidad, la lengua local, y prácticas agrícolas, incluyendo el desarrollo de especie de planta y clases de animal. El conocimiento tradicional es principalmente de una naturaleza práctica, en particular en tales campos como la agricultura, la industria pesquera, la salud, la horticultura, y la silvicultura.

BIBLIOGRAFÍA

- Banco Interamericano de Desarrollo. *Derechos de uso de los recursos naturales por los grupos indígenas en el bosque tropical*.
- Banco Interamericano de Desarrollo. *Pobreza étnica en Honduras*. Unidad de Pueblos Indígenas y Desarrollo Comunitario. 1999
- Banco Mundial. *Informe de Pobreza-Nicaragua*. 1995
- Banco Mundial-RUTA. *Perfil de Pueblos Indígenas de Honduras*. 2002
- Banco Mundial-RUTA. *Perfil de los Pueblos Indígenas en El Salvador*. Febrero, 2003.
- Banco Mundial-RUTA. *Perfil de los Pueblos Indígenas en Panamá*. Marzo, 2002
- Instituto Nacional de Estadística. *Resultados de la Encuesta de de Vivienda, 2000*. Guatemala.
- Oficina Internacional del Trabajo. *Las desigualdades étnicas y de género en el mercado de trabajo de Guatemala*. Enero, 2004.
- Oficina Internacional del Trabajo. Proyecto: Educación para el Trabajo, Empleo y Derechos de los Pueblos Indígenas. *Consulta a los pueblos indígenas de Nicaragua y Honduras con miras a la Política Nacional de Empleo y trabajo Decente en Nicaragua, y el Foro Subregional de Empleo respectivamente*. 2005.
- Oficina Internacional del Trabajo. *Informes del Proyecto: Educación para el Trabajo, Empleo y Derechos de los Pueblos Indígenas*. 2004-2005.
- Organización Panamericana de la Salud. *Informe sobre las condiciones de vida y salud de los pueblos indígenas de El Salvador*. 1998.
- RAFI- Rural Advancement Foundation International *Comunique*, September-October 1997.

8. Relaciones Laborales y Diálogo Social

*Humberto Villasmil*⁸⁷

I. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EMPLEO Y EL DIÁLOGO SOCIAL

1. La Declaración de Filadelfia, que forma parte de la Constitución de la OIT desde 1946, vino a decir "que la libertad de expresión y la de asociación, son esenciales para el progreso constante de la humanidad" y, de otra parte, apuntó, que "la Conferencia reconoce la obligación solemne de la Organización Internacional del Trabajo de fomentar, entre todas las naciones del mundo, programas que permitan: (...) e) lograr el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva, la cooperación de empleadores y de trabajadores para mejorar continuamente la eficiencia en la producción, y la colaboración de trabajadores y empleadores en la preparación y aplicación de medidas sociales y económicas".
2. De ese modo, el Diálogo Social y, específicamente, la participación de los interlocutores sociales en todo ámbito del orden institucional que implique influir en la regulación "de las medidas sociales y económicas", y de las relaciones laborales en particular, cuenta con un inequívoco fundamento constitucional en la Carta de la OIT de 1919, que la Declaración de Filadelfia completó a partir de 1946.
3. En efecto, este rol de intervención y de participación reconocido a las partes sociales respecto del diseño y el seguimiento de las políticas públicas relativas al trabajo (Declaración de Filadelfia) es el antecedente que explica el sentido del artículo 3 del propio Convenio sobre la política del empleo (núm. 122) de 1964: "En la aplicación del presente Convenio se consultará a los representantes de las personas interesadas en las medidas que se hayan de adoptar y, en relación con la política del empleo, se consultará sobre todo a los representantes de los empleadores y de los trabajadores con el objeto de tener plenamente en cuenta sus experiencias y opiniones y, además, de lograr su plena cooperación en la labor de formular la citada política y de obtener el apoyo necesario para su ejecución".
4. A los fines que interesan, cuando la Organización Internacional del Trabajo reconoce (Declaración de Filadelfia), la obligación solemne que tiene y asume de lograr "el reconocimiento del derecho de negociación colectiva y la cooperación de trabajadores y empleadores, para mejorar continuamente la eficiencia en la producción, la colaboración de trabajadores y empleadores en la preparación y aplicación de medidas sociales y económicas", le está asignando al Diálogo Social y a la participación institucional de los sujetos de representación –los actores del sistema de relaciones laborales– un papel determinante en el diseño y en el seguimiento de las políticas públicas relativas al empleo y, en concreto, respecto de "una [política] activa destinada a fomentar el pleno empleo, productivo y libremente elegido", en los términos del

⁸⁷ Humberto Villasmil, Especialista en Legislación Laboral y Diálogo Social, OIT/San José.

artículo I del Convenio sobre la política del empleo (núm. 122) de 1964⁸⁸, todo lo cual se acomoda, obviamente, a redefinir el rol de actuación del Estado a propósito de las relaciones laborales.

5. Ciertamente, ello no significa que el Estado traslade o delegue sus competencias a los interlocutores sociales y menos en cuanto al ámbito de decisión sobre las políticas públicas. Así, el Diálogo Social se aleja del corporativismo; la diferencia está en que la participación de las partes sociales en procura de lograr un *plus* de legitimidad a propósito de las políticas públicas es, con todo, distinto a que ellas (las partes sociales) reclamen para sí el derecho de decidir sobre su diseño y ejecución, junto o al lado del poder público.
6. El Diálogo Social, por fin, es un medio o instrumento de "gobernanza" (o de gobernabilidad) en tanto incide y se involucra en el modo cómo el Sistema Político y, en particular, el de Relaciones Laborales, atiende y resuelve la conflictividad, esto es, la contraposición de intereses colectivos o de sectores que resulta, precisamente, un "*factum*" y un presupuesto del modelo democrático de relaciones laborales.
7. Pero, obvio resulta, que un modelo de relaciones laborales que jerarquiza el Diálogo Social se orienta así a "repartir" y a "compartir" el poder (los *factores de influencia*) que rige el sistema, en tiempo pasado concentrado práctica y exclusivamente en el ámbito de la Administración. De esta manera el Diálogo Social contribuye, decididamente, a la democratización, pero no sólo del sistema político sino, por sobre todo, del sistema de relaciones laborales. Así, y de la mano del Diálogo Social, se abrirá cauce a un modelo que jerarquice la autonomía colectiva y que, con ello, haga resentir los rasgos intervencionistas del sistema de relaciones laborales que en América Latina tanto gravitaron.
8. Por ello, con la interiorización del Diálogo Social en el sistema de relaciones laborales se procura un cambio de paradigmas; se quiebra una tendencia casi ancestral y se apuesta, así, por el resurgimiento de un nuevo modelo más favorecedor de la autonomía y de los espacios de actuación de los privados.

II. EL FOMENTO DEL EMPLEO: EL PARADIGMA DEL TRABAJO DECENTE. TRABAJO PROTEGIDO. EL ÁMBITO DE LA RELACIÓN DE TRABAJO

9. Pero el trabajo a fomentar mediante políticas públicas acomodadas para ello y que tienen al Diálogo Social como su fuente, no es cualquiera. Es un trabajo decente, digno y protegido el que se pretende estimular.
Este objetivo global de la OIT ha sido definido como la promoción de oportunidades para las mujeres y los hombres a fin de que puedan obtener un trabajo decente y productivo en condiciones de libertad, igualdad, seguridad y dignidad humana. El trabajo decente es el eje en donde convergen los cuatro objetivos estratégicos de la OIT, es decir, los derechos en el trabajo, el empleo, la protección social y el diálogo social.
Para la OIT el trabajo decente es un concepto organizador que sirve para proporcionar un marco general para las acciones de desarrollo económico y social.

⁸⁸ Ratificado por Costa Rica, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá.

10. La Resolución relativa a la relación de trabajo adoptada en el marco de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo en su 91.ª reunión, 2003, destacaba que: "1. La protección de los trabajadores constituye la esencia del mandato de la OIT. En el marco del Programa de Trabajo decente –proseguía– todo trabajador, independientemente de su situación en el empleo, debería desempeñar sus funciones en condiciones de dignidad y de respeto (...). 4. Una de las consecuencias asociadas a los cambios de estructura del mercado de trabajo, la organización del trabajo y la aplicación deficiente de la ley, es el fenómeno cada vez más frecuente de trabajadores que en realidad son empleados, pero que no cuentan con la protección que ofrece una relación de trabajo. Esta modalidad de falso trabajo por cuenta propia es más habitual en economías menos estructuradas", concluía la Resolución.
11. En el punto V del orden del día de la Conferencia Internacional del Trabajo, 95.ª Reunión, que se celebrará en 2006, se debatirá el Informe V (1): *La relación de trabajo*. El estudio destaca que el déficit de protección eficaz de los trabajadores por cuenta ajena o bajo dependencia de otro "tiene consecuencias adversas sobre todo para los trabajadores y sus familias. Al mismo tiempo –apunta el estudio–, la inexistencia de derechos y garantías puede tener efectos contraproducentes en las empresas y acarrear resultados negativos para la sociedad en general. Además, algunos indicios sugieren que los cambios afectan más a las mujeres que a los hombres. Los trabajadores perjudicados no sólo pierden los derechos que les conferían las leyes de trabajo, sino que también tropiezan con dificultades para conseguir que los inspectores del trabajo intervengan en su favor o tener acceso a los tribunales de trabajo. En muchos países, esos trabajadores quedan relegados al margen del sistema de seguridad social o reciben prestaciones mucho menos favorables que las que pueden obtener los trabajadores a quienes se reconoce la condición de empleados", concluye el estudio.
12. Pero, añadidamente, la desprotección de los trabajadores por cuenta ajena acarrea consecuencias desfavorables también para los empleadores, como el estudio destaca puntualmente. En efecto, que "los trabajadores carezcan de protección laboral también puede acarrear consecuencias para los empleadores, en la medida en que ello socava la productividad y distorsiona la competencia entre las empresas, tanto a nivel nacional o sectorial como en el ámbito internacional, a menudo en detrimento de aquellas empresas que cumplen la ley.
- La falta de seguridad jurídica –continúa– puede redundar en la adopción de decisiones judiciales en virtud de las cuales se dé la calificación de asalariados a trabajadores contratados como independientes, con considerables consecuencias económicas imprevistas para las empresas. Al mismo tiempo, enfrentados a la realidad de su condición, los trabajadores desprovistos de toda posibilidad de estabilidad o ascenso pueden manifestar desapego por la empresa y contribuir a que aumente una creciente y costosa rotación de mano de obra".
13. Algo similar ocurre con la formación "incluso aquella que es necesaria por razones de seguridad en lugares de trabajo que comportan riesgos. Las empresas pueden ser reacias a invertir fondos en la formación de trabajadores que probablemente no permanecerán a su servicio durante mucho tiempo. La empresa usuaria de los servicios de una empresa contratista difícilmente querrá dedicarse a formar al personal suministrado por ésta,

salvo cuando esto sea necesario por razones especiales. Y es sabido que los trabajadores que no han recibido una formación están más expuestos a accidentes de trabajo, y pueden comprometer la competitividad de la empresa que los emplea. Además, la falta de inversión en formación puede afectar a la competitividad nacional. Agréguese a estas consideraciones el hecho de que en algunos sectores de actividad, que emplean gran número de trabajadores desprotegidos, la imagen negativa de las empresas correspondientes puede provocar graves problemas de reclutamiento y retención de trabajadores", apunta el estudio.

14. Por fin, y entre otras no menos relevantes, las consecuencias de un trabajo desprotegido, prosigue el estudio, terminan incidiendo negativamente respecto de "la salud y la seguridad de terceros y de la sociedad en general. Algunos accidentes, por ejemplo los que pueden provocar camiones de transporte pesado o los accidentes mayores ocurridos en instalaciones industriales, pueden destruir o dañar el medio ambiente y producir víctimas inocentes. El nexo entre los riesgos y la desprotección laboral de los trabajadores puede observarse también cuando hay un uso extensivo de subcontratación de actividades", concluye.
15. Finalmente, la desprotección del trabajo dependiente terminará por tener también "notables efectos financieros por la falta de pago de las cotizaciones a la seguridad social o de los impuestos". (Videm, párrafos 34, 35, 36, 37 y 38 del Informe V).

III. LA TUTELA DEL TRABAJO POR CUENTA AJENA

16. Así, el fomento del empleo decente o digno, en el marco del Diálogo Social, esto es, desde la concertación de las partes sociales respecto del diseño y el seguimiento de las políticas públicas vinculadas al trabajo, persigue estimular la generación de empleo estable, protegido y digno, trabajo decente a la sazón.
17. Ahora bien, una política pública de empleo que la OIT pueda acompañar debe partir de reconocer, como es obvio, que el empleo resulta el epicentro de cualquier modelo de relaciones laborales y más aún del que la OIT debe procurar, en cumplimiento de los principios que la orientan y justifican. Por esa razón, una política de empleo postulada por la OIT debe valorar pues al empleo y al crecimiento económico, y no solo a la inflación y a su control, como el centro de la política macroeconómica.
18. Pero si el empleo que se quiere fomentar es un empleo protegido o tutelado, y aparte de un crecimiento económico que haga crecer el producto y lo fomenta, será vital una legislación capaz, en su construcción normativa, de evitar fugas o huidas, esto es, lo conocido como la *deslaborización del trabajo por cuenta ajena*, que deje al trabajador y al trabajo dependiente sin protección, con las consecuencias que se anotaron arriba. Se habla de una legislación diseñada de una manera que dificulte la evasión, de la mano de prácticas de simulación –o, en veces, de fraude– que haga aparecer al trabajo dependiente y a la relación de trabajo, propiamente, como un vínculo de derecho civil, comercial o hasta público.
19. Así, el fortalecimiento de la Administración del Trabajo y del Sistema Judicial representan tópicos que una política de empleo no puede dejar de considerar si se quiere que ella [la política] sirva no solo para fomentar empleo sino para que este sea protegido de

manera suficiente y eficaz, porque, otra vez, el norte de una política de empleo no podrá reducirse al fomento de la ocupación sino del trabajo decente, digno, productivo y protegido.

20. Es sabido que el déficit del trabajo decente tiene como aliados, de ordinario, una muy débil incidencia de la Administración del Trabajo y del Sistema Judicial y, naturalmente, a una débil implantación del movimiento sindical en bastos sectores del mercado de trabajo.
21. La Administración del Trabajo, en cuanto a la optimización de sus funciones de inspección –entre otras relevantes– y la Justicia, resolviendo los procesos de manera más expedita, contribuyendo así a no estimular el desistimiento o la renuncia del litigio, antes o incluso durante el juicio donde se procura el reclamo de derechos, resultan medios de protección y de tutela que una política de fomento del trabajo decente no puede obviar.
22. De esta manera, la modernización de la Administración del Trabajo y del proceso laboral, de otra parte, orientada esta última en el sentido de los principios de oralidad, de la exclusión de formalidades innecesarias y de una jurisdicción mediadora que fomente el avenimiento de las causas antes de dar paso a una fase propia de juicio, junto a la capacitación y actualización de los jueces en las materias de Derecho del Trabajo, Derecho Procesal, Derecho Constitucional y del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, además de Derecho Comparado, resulta un objetivo seguramente compartido por todas las partes sociales, que no podrá verse desvinculado de una política en cuanto a la garantía de protección del empleo que se quiere fomentar.

IV. PROPUESTAS CONCRETAS DE POLÍTICA

- a) Fortalecimiento del diálogo y las instancias subregionales de Dialogo Social en el marco de la Agenda Tripartita Subregional de Santo Domingo y de su seguimiento.
- b) Modernización de las Administraciones del Trabajo, con especial atención a la profesionalización de los funcionarios de la administración, con reconocimiento efectivo de la carrera administrativa y, con ella, del derecho a la estabilidad en el empleo y de los derechos correlativos a la capacitación, a la promoción y al ascenso.
- c) Modernización del proceso judicial de trabajo, estimulando, en su caso, la adecuación de su legislación procesal laboral para procurar un modelo de juicio laboral oral, preferiblemente, expedito, con ausencia de formalidades innecesarias y, por fin, con una etapa de mediación que resuelva un número creciente de causas antes de la fase propiamente de juicio.
- d) Capacitación de los jueces y de los demás operadores jurídicos en tres sentidos particulares: a) Actualización en materia de formación en Derecho del Trabajo: legislación, jurisprudencia y doctrina; b) Formación en los métodos alternativos de solución de conflictos (RAC) y, c) Capacitación en Normas Internacionales de Trabajo (NIT) y en Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

IV

Políticas de fomento de las micro y pequeñas empresas (MYPE) en Centroamérica y República Dominicana

*Jorge L. Price**

Índice

Presentación	375
I. Las MYPE en Centroamérica, Panamá y República Dominicana	375
1.1. Población ocupada y aporte de las MYPE	376
1.2. Grado de desarrollo de las MYPE	380
1.3. Calidad del empleo en las MYPE	381
1.4. Los límites de las MYPE	383
2. Políticas y programas de fomento a la MYPE	384
2.1. El entorno macroeconómico (nivel macro)	388
2.2. Entorno institucional y políticas de fomento (nivel meso)	389
2.2.1. Institucionalización	390
2.2.2. Marcos normativos	393
2.2.3. Simplificación Administrativa	395
2.3. Las acciones de apoyo al desarrollo de la mype (nivel micro)	398
2.3.1. Los servicios financieros	402
2.3.2. Los servicios de desarrollo empresarial (SDE)	409
3. Conclusiones	415

* Director Ejecutivo del IPES - Promoción del Desarrollo Sostenible, Lima, Perú.



4. ¿Cómo lograr la competitividad de la MYPE? (a manera de propuesta)	419
4.1. Consideraciones generales	419
4.2. ¿Qué hacer, en términos generales?	421
4.2.1. La segmentación del sector y las políticas de fomento	422
4.2.2. Enfoque subsectorial para las intervenciones	422
4.2.3. Orientación hacia los resultados y el impacto	423
4.2.4. Fortalecimiento de los procesos de acumulación local	425
4.2.5. La sostenibilidad	425
4.3 Y, en términos específicos, ¿qué hacer?	425
4.3.1. Al nivel de la subregión	425
4.3.2. Al nivel de los países	427

Presentación

Este documento contiene un informe analítico sobre la micro y pequeña empresa (MYPE) en Centroamérica, Panamá y República Dominicana, así como un conjunto de lineamientos para la mejora de su competitividad.

En la elaboración de este informe se han tomado en cuenta los siguientes objetivos:

a) Lograr un balance de las políticas y programas en apoyo a la modernización, competitividad y crecimiento de las MYPE vigentes en los países del istmo centroamericano y República Dominicana, relevando las experiencias exitosas y sus características.

b) Lograr un planteamiento de políticas en apoyo a la modernización, competitividad, crecimiento y creación de empleos de calidad en las MYPE, teniendo en cuenta las estrategias de desarrollo de clusters y cadenas productivas y un contexto más amplio de políticas macro, meso y microeconómicas a adoptar en los países del área con una visión subregional.

I. Las MYPE en Centroamérica, Panamá y República Dominicana

Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica (Centroamérica), Panamá y República Dominicana son países estructuralmente pobres, con un histórico y gran problema de desempleo. Por ello, frente a la seria y dramática falta de empleo, la población pobre de estos países se ha visto obligada a crear sus propias formas de generación de ingresos, generando por su cuenta y riesgo empleos y ocupaciones como única forma de sobrevivencia, conformando un sector de la economía compuesto por unidades económicas, con características muy particulares, llamadas microempresas, que incluye unidades económicas de 2 hasta 04 trabajadores (incluyendo al propietario) y al autoempleo o cuentapropismo. Se trata, en su mayoría, de unidades de muy escasa capitalización y muy baja productividad; por lo general, marginales y pobres (para el mercado de los pobres) y, como consecuencia de ello, informales.

En el mismo contexto de pobreza de la subregión, encontramos también un conjunto de unidades económicas de pequeña escala, con 5 a 20 trabajadores que, en su mayoría, han nacido convencionalmente¹ pero que por efectos de la precariedad económica de la subregión se encuentran en situación de precariedad y riesgo, semejante al de la microempresa.

Para el caso de este informe, según el número de trabajadores², se consideran los siguientes parámetros para definir el tamaño de las MYPE³:

¹ Entiéndase también: formalmente.

² Este criterio para determinar el tamaño de la unidad económica debería complementarse con los montos de inversión por unidad económica o los ingresos por ventas; sin embargo, la información disponible no permite que esto sea realizado así.

³ En algunos países de la subregión se emplea la sigla MIPYME que incluye también a la mediana empresa. En este trabajo, explícitamente se excluye a la mediana empresa, dada su limitada importancia numérica en la economía de los países y, especialmente, dadas sus características que la alejan significativamente de la MYPE.

Pequeña empresa:	5 a 20 trabajadores ⁴
Micronegocio:	1 a 4 trabajadores ⁵
• Microempresa:	2 a 4 trabajadores
• Autoempleo o cuentapropismo:	1 trabajador

Gráfico I



Fuente: Encuestas de Hogares. 2003. Procesamiento: Trejos, Juan Diego. Jorge Price. 2005.

1.1. POBLACIÓN OCUPADA Y APOORTE DE LAS MYPE

En la subregión, de un conjunto de 17.317.990⁶ ocupados, 11.909.504 personas (68.8%) trabajan en alguna forma de autoempleo, microempresa y pequeña empresa de los ámbitos agrícola (23.1%) y no agrícola (45.7%)⁷.

Como es evidente, en este conjunto empresarial, destaca de manera particular el aporte significativo del autoempleo y de la micro y pequeña empresa (MYPE⁸) el mismo que asciende a 11.909.504 ocupados: 75.37% del total de empleados en la empresa privada y 68.77% del total de población ocupada. Sin embargo, como se verá más adelante, se trata de

⁴ En todos los casos se refiere a trabajadores asalariados. Por otro lado, Costa Rica y Panamá consideran 19 trabajadores, y Nicaragua toma en cuenta desde 6 hasta 30 trabajadores.

⁵ Nicaragua, que considera de 1 a 5 trabajadores.

⁶ Esta cifra incluye 30,875 ocupados cuya ubicación en la estructura es ignorada.

⁷ Toda la información estadística sobre la MYPE, salvo que se indique lo contrario, ha sido extraída del informe sobre el mercado de trabajo para el año 2003 que Juan Diego Trejos ha elaborado, a partir del análisis de las encuestas de hogares, para el Informe sobre Propuestas de Política Económica y Empleo para los Países del Istmo Centroamericano y República Dominicana que será presentado por OIT en el Foro Subregional Tripartito sobre Empleo que se realizará en junio de 2005. Al respecto, es necesario precisar que la información proveniente de las encuestas de hogares, esencialmente sobre el empleo, no resulta la más conveniente para abordar un análisis sobre la micro y pequeña empresa; pero, es la única que existe para todos los países en estudio. Sin embargo, también es importante indicar que, por estudios realizados por el mismo Trejos para PROMICRO/OIT durante 1998 al 2001, el margen de error de esta información con respecto –por ejemplo– a las encuestas de establecimientos es poco relevante.

⁸ De aquí en adelante –y, dados los usos en la sub región– se incluirá al autoempleo en la denominación MYPE; aún a sabiendas que éste no configura un perfil empresarial propiamente.

ocupados en unidades económicas que, dado su origen, en su mayoría son muy precarias en términos de su productividad, condiciones de trabajo e ingresos que generan.

Cuadro I

Centroamérica, Panamá y República Dominicana: Población ocupada y aporte de la MYPE			
Indicador		Total	
		Ocupados	%
Total ocupados		17,287,115	100
Actividad agrícola	Mediana y Gran empresa	423,156	2,4
	Pequeña empresa	350,207	2,0
	Micro empresa	890,456	5,2
	Autoempleo	2,757,688	16,0
	Subtotal	4,421,507	25,6
Actividad no agrícola	Sector Público	1,516,019	8,8
	Mediana y Gran empresa	2,704,362	15,6
	Pequeña empresa	1,375,307	8,0
	Micro empresa	1,878,831	11,4
	Autoempleo	4,557,015	26,4
	Servicio Doméstico	734,074	4,2
	Subtotal	12,865,608	74,4

Fuente: Encuestas de Hogares. 2003. Procesamiento: Trejos, Juan Diego. 2005.

Como es evidente, en este conjunto empresarial, destaca de manera particular el aporte significativo del autoempleo y de la micro y pequeña empresa (MYPE) el mismo que asciende a 11.909.504 ocupados: 75.37% del total de empleados en la empresa privada y 68.77% del total de población ocupada. Sin embargo, como se verá más adelante, se trata de ocupados en unidades económicas que, dado su origen, en su mayoría son muy precarias en términos de su productividad, condiciones de trabajo e ingresos que generan.

Puede afirmarse, sin lugar a dudas, que se trata básicamente de empresas cuya existencia expresan un serio problema de empleo al nivel de los países. En este sentido, la abundancia de este tipo de unidades económicas debería ser motivo de profunda preocupación.

Por ello, en clara demostración de cuál es la situación económica de los países, resulta necesario destacar el importante y sostenido crecimiento de la ocupación en la MYPE durante los últimos cinco años. Según estudios realizados por Trejos para el proyecto PROMICRO de la OIT, entre 1998 y 2001, la MYPE no agrícola de Centroamérica y Panamá⁹, incrementó el empleo en 16%, con 889.071 ocupados más.

Estas cifras indican que de cada cuatro empleos en la subregión, tres se encuentran en la MYPE; y, que casi dos de cada tres empleos dentro de las actividades no agrícolas, tres son de autoempleo.

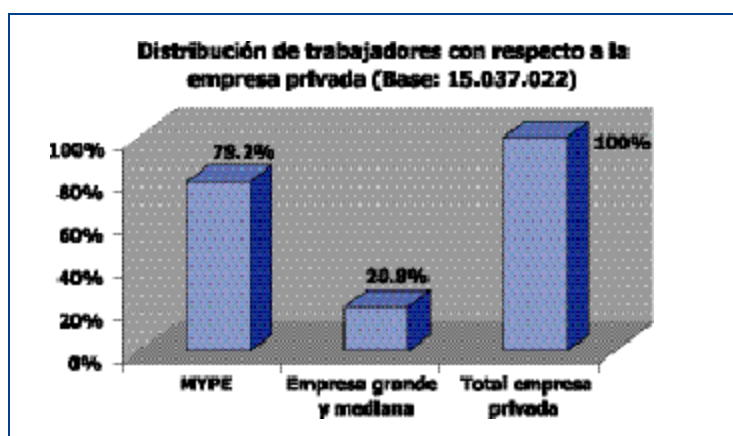
⁹ Estos estudios no consideraron a la MYPE agrícola y tampoco comprendieron República Dominicana.

Cuadro 2

Centroamérica, Panamá y República Dominicana: Empresas según tamaño y número de trabajadores ¹⁰			
Indicador		Total ¹¹	
		Ocupados	Empresas ¹²
Total		15.037.022	6.992.290
Actividades agrícolas	Empresa grande y mediana	423.158	4,978
	Pequeña empresa	350.207	58,388
	Microempresa	890.456	329,799
	Autoempleo	2.757.688	2,073,450
	Subtotal	4.421.507	2.466.595
Actividades no agrícolas	Empresa grande y mediana	2.704.382	28,208
	Pequeña empresa	1.375.307	217,410
	Microempresa	1.978.831	598,005
	Autoempleo	4.557.015	3,882,072
	Subtotal	10.615.515	4,525,695

Fuente: Encuestas de Hogares. 2003. Procesamiento: Trejos, Juan Diego. Jorge Price. 2005.

Gráfico 2



Fuente: Encuestas de Hogares. 2003. Procesamiento: Trejos, Juan Diego. Jorge Price. 2005.

Por otro lado, de un total de 6.992.290 empresas privadas, la MYPE comprende 6.959.104 (99,5%); sin embargo, la mediana y gran empresa –con 0,5% del número de unidades económicas– aportan el 20.8% del empleo de todo el sector empresarial privado.

¹⁰ La información sobre el número de empresas ha sido calculada por el consultor tomando en cuenta los promedios por tipo de empresa según cada país.

¹¹ Sin considerar sector público ni servicio doméstico.

¹² El cálculo sobre el número de empresas ha sido hecho por el autor con base a diferentes fuentes oficiales de los diversos países en estudio.

Cuadro 3

Centroamérica, Panamá y República Dominicana: MYPE según ámbitos agrícola y no agrícola y tamaño y número de trabajadores ¹³			
Indicador		Total ¹⁴	
		Ocupados	Empresas
Total		11.909.504	6.959.104
Actividades agrícolas	Pequeña empresa	350.207	58.368
	Microempresa	880.456	329.799
	Autoempleo	2.757.888	2.073.450
	Subtotal	3.998.351	2.461.617
Actividades no agrícolas	Pequeña empresa	1.375.307	217.410
	Microempresa	1.878.831	598.005
	Autoempleo	4.557.015	3.682.072
	Subtotal	7.811.153	4.487.487

Fuente: Encuestas de Hogares. 2003. Procesamiento: Trejos, Juan Diego. Jorge Price. 2005.

Tomando en cuenta sólo al conjunto MYPE (6.959.104 unidades) se encuentra que 275.778 empresas (03.96%) son pequeñas y aportan 14.49% del empleo; 927.804 son de tamaño micro (13.34%) y contribuyen con 24.09% del empleo; y, el grueso, 5.755.522 son autoempleos (82.70%) que generan 61.42% del empleo.

De este conjunto de unidades económicas, 41% está dedicada al comercio; 37% a los servicios principalmente del hogar; y, la diferencia, 22% a la producción, principalmente con características artesanales.

Cuadro 4

Centroamérica, Panamá y República Dominicana: MYPE según tamaño y número de trabajadores ¹⁵				
Indicador	Total			
	Ocupados		Empresas	
	Número	%	Número	%
Total	11.909.504	100	6.959.104	100
Pequeña empresa	1.725.514	14.49	275.778	03.96
Microempresa	2.869.287	24.09	927.804	13.34
Autoempleo	7.314.703	61.42	5.755.522	82.70

Fuente: Encuestas de Hogares. 2003. Procesamiento: Trejos, Juan Diego. Jorge Price. 2005.

¹³ La información sobre el número de empresas ha sido calculada por el consultor tomando en cuenta los promedios por tipo de empresa según cada país.

¹⁴ Sin considerar Mediana y Gran Empresa.

¹⁵ La información sobre el número de empresas ha sido calculada por el consultor tomando en cuenta los promedios por tipo de empresa según cada país.

I.2. GRADO DE DESARROLLO DE LAS MYPE

Considerando el grado de desarrollo de las empresas según aparece en el cuadro que sigue, el conjunto MYPE está integrado por 456.441 unidades modernas o de mayor productividad¹⁶, con 1.158.900 empleos; y, 4.041.046 unidades de baja productividad¹⁷, con 6.752.253 empleos. El grueso de la MYPE se halla pues en situación precaria y, en un elevado porcentaje¹⁸, en condición de informalidad.

Resulta igualmente importante, dentro de las empresas de baja productividad, la decisiva presencia de las unidades de subsistencia que representan alrededor del 50% del total de MYPE con el 43% del empleo MYPE.

Cuadro 5

Centroamérica, Panamá y República Dominicana: Estimación de los establecimientos y los trabajadores de las micro y pequeñas empresas no agrícolas, según sus estratos de desarrollo, 2003 ¹⁹							
Indicador		Ocupados			Empresas		
		Total	En actividades modernas o de mayor productividad	En actividades de baja productividad	Total	En actividades modernas o de mayor productividad	En actividades de baja productividad
Actividades no agrícolas	Pequeña empresa	1.375.307	458.700	916.607	217.410	72.464	144.946
	Microempresa	1.978.831	360.000	1.618.831	598.005	109.090	488.915
	Autoempleo	4.557.015	340.200	4.216.815	3.682.072	274.887	3.407.185
	Total	7.911.153	1.158.900	6.752.253	4.497.487	456.441	4.041.046

Fuente: Encuestas de Hogares. Trejos, Juan Diego. 2005. Procesamiento: Jorge Price. 2005.

Como promedio, un 38% de los ocupados en la MYPE no agrícola son mujeres; y, debe destacarse que el 79% de ellas son cuentapropistas o autoempleadas, siendo que 53% de

¹⁶ A estos efectos, entiéndase como **moderna o de mayor productividad** a aquella empresa perteneciente a ramas formales o con amplia generación de excedentes, uso de mano de obra calificada y amplia división del trabajo y bien remunerado. Para el caso, al igual que para las actividades de baja productividad, el criterio utilizado para definir los grados remunerativos han sido los salarios mínimos de cada país.

¹⁷ Son empresas **baja productividad**:

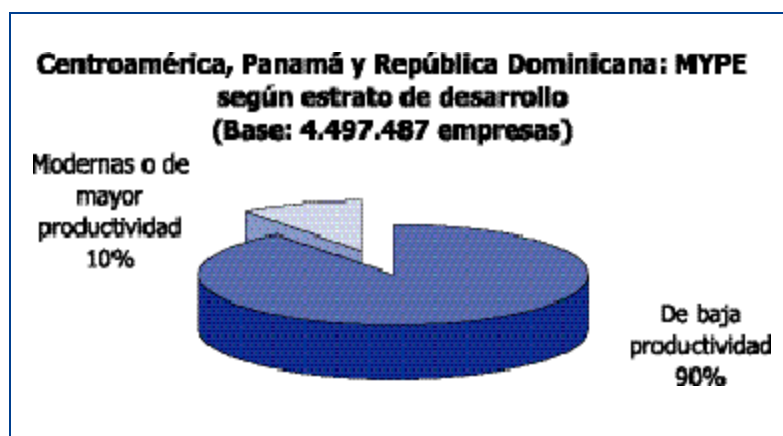
- Las de **acumulación ampliada**: con capacidad de generar excedentes aunque en cantidades menores e implica uso de mano de obra calificada y especializada con cumplimiento del pago de salarios mínimos.
- Las de **acumulación simple**: escasa capacidad de generar excedentes y poco uso de mano de obra especializada y cuando la usa es con jornadas y pagos insuficientes como práctica ahorradora de costos laborales.
- Las de **subsistencia**: sin capacidad de generar excedentes con lo que sufre de descapitalización, con uso de mano de obra no especializada y sin posibilidades de retribuir la mano de obra, cuando se utiliza, con salarios superiores al mínimo legal.

¹⁸ De manera muy aproximada, con base en información de diversas fuentes de los países en estudio, puede indicarse que poco más del 90% de las unidades de baja productividad son informales.

¹⁹ Es necesario considerar que las cifras de este cuadro son sólo referenciales debido a que los datos sobre los estratos productivos se han estimado con base a diversas fuentes de los países y exclusivamente para las unidades no agrícolas.

estas mujeres se encuentra en el estrato de subsistencia. Esto significa que 2 de cada 3 mujeres (que trabajan en actividades no agrícolas) lo hacen en actividades de baja productividad.

Gráfico 3



Fuente: Encuestas de Hogares. 2003. Procesamiento: Trejos, Juan Diego. Jorge Price. 2005.

1.3. CALIDAD DEL EMPLEO EN LAS MYPE

En principio, la situación del empleo en la MYPE reproduce de forma similar lo que ocurre en términos generales al nivel de la situación laboral en la subregión: Los hombres ganan más que las mujeres; en el ámbito urbano se gana más que en el rural; a mayor educación se obtienen más ingresos. Y, sin lugar a dudas puede afirmarse que el empleo generado por la MYPE en la subregión es, junto con el empleo agrícola tradicional, el de peor calidad, en términos de productividad, ingresos y condiciones de trabajo²⁰.

Las condiciones de trabajo en la mayoría de las MYPE son inadecuadas y explican en gran medida los reducidos niveles de productividad en el sector que aporta con el mayor empleo de la subregión pero que sólo contribuye con apenas una cifra inferior a 20% del producto interno bruto²¹.

Sólo el 40% del empleo generado por las MYPE es trabajo asalariado, cifra que se reduce conforme se pasa a estratos de menor productividad: En el estrato moderno o de mayor productividad el trabajo asalariado es de 59% en cambio en el estrato de subsistencia es de 21%.

Los trabajadores de las MYPE reciben ingresos apenas por encima de la mitad del ingreso que reciben los trabajadores de las empresas medianas y grandes e inclusive de las pequeñas empresas modernas o de mayor productividad con importantes diferencias entre ellos. Por ejemplo, los trabajadores de las MYPE de mayor productividad reportan ingresos cercanos

²⁰ La información sobre la calidad del empleo se basa en el trabajo ya citado de Trejos; sin embargo, se ha considerado también otras fuentes de los países, ya sea para complementar la información o para ampliarla.

²¹ No existen en la subregión estudios actualizados sobre el aporte de la MYPE al PIB de los países. Y, las estimaciones que existen, la mayor parte de las cuales no tienen un sustento claro, arrojan cifras muy por encima de lo señalado por un trabajo de PROMICRO-OIT para Panamá y Costa Rica en 1992.

al promedio de todos los ocupados en las empresas medianas y grandes y en la pequeña empresa formal y de mayor productividad de la subregión (91%); mientras que, en el otro extremo, los cuentapropistas de subsistencia apenas alcanzan 18% del ingreso de los trabajadores de las empresas medianas y grandes y de la pequeña empresa formal y de mayor productividad. De otra parte, los patronos de las MYPE de mayor productividad muestran ingresos muy por encima del promedio (163%) los que crecen conforme aumenta el tamaño del establecimiento.

Un elemento que contribuye a explicar esta situación tiene que ver con la baja escolaridad de los ocupados en la MYPE: 6.5 años, en promedio.

A pesar de las remuneraciones tan bajas, la mayor parte de ocupados en la MYPE trabaja sobre jornadas laborales como una forma de alcanzar los niveles de remuneración que tienen. En el caso de los propietarios de las MYPE, si bien tienen ingresos superiores, debe decirse que estos se logran con una excesiva carga horaria, multiplicidad de funciones, reducidos periodos de descanso, falta de periodos de licencias y vacaciones.

Los propietarios de las MYPE del estrato de acumulación ampliada tienen un ingreso laboral que supera o iguala al ingreso medio de las actividades de mayor productividad. Las retribuciones que obtienen los trabajadores independientes superan a las de los asalariados en todos los estratos excepto en el de subsistencia, por el efecto de las bajas retribuciones de los autoempleados de subsistencia.

La ausencia de cobertura de la seguridad social alcanza al 74% de los trabajadores de las MYPE y es mayor la desprotección entre los trabajadores independientes, tanto empleadores como trabajadores por cuenta propia. La desprotección crece según se trate de MYPE de menor tamaño y complejidad y según se descienda a estratos de menor productividad. El mismo patrón se observa entre los asalariados, de modo que las mayores coberturas de la seguridad social se encuentran en la pequeña empresa y en el estrato de mayor productividad donde la cobertura alcanza al 76%.

En general, las condiciones físicas y de infraestructura de los locales donde se ubican las empresas (cuando no son de comercio ambulatorio) son en su gran mayoría inadecuadas, con acceso sólo a servicios básicos de luz eléctrica; pero, acceso muy limitado al de agua potable. En un elevado porcentaje cercano al 43%, las empresas dedicadas a la producción y a los servicios, opera en la propia casa de habitación del propietario lo que plantea una limitante al desarrollo de infraestructura apropiada.

A pesar de no existir un registro, se sabe que predominan al nivel de las MYPE serios problemas de salud y de accidentes de trabajo, la mayor parte vinculados a métodos de trabajo y prácticas indebidas en los procesos de producción que incluyen la utilización de equipos y herramientas inadecuados u obsoletas, falta de medidas e implementos de seguridad, organización deficiente del área de trabajo y utilización de materias primas y materiales de alto riesgo para la salud²². Las MYPE, en general, no cuentan con lugares apropiados para las comidas, extintores de incendios, botiquines y personal entrenado para brindar primeros auxilios; todo lo cual configura permanentes riesgos para la salud y la seguridad de las personas

²² Para el caso, ver los estudios que sobre condiciones de trabajo en la MYPE de El Salvador y Panamá, realizaron FADEMYPE (El Salvador) y FUNDES (Panamá) por encargo de PROMICRO-OIT en 2001 (www.sipromicro.org).

que trabajan en estas empresas. Obviamente, los niveles de riesgo varían de una actividad económica a otra y según el tamaño de las empresas, siendo que las microempresas toman menos medidas para mejorar las condiciones de trabajo que las pequeñas.

Por otro lado, la participación de las instancias públicas vinculadas a la mejora de las condiciones de trabajo en la MYPE es muy limitada o inexistente, concentrándose su rol –en la mayor parte de los casos– a la fiscalización.

I.4. LOS LÍMITES DE LAS MYPE

Como se desprende de la información precedente, cuando en Centroamérica, Panamá y República Dominicana se habla de MYPE, básicamente se alude a la unidad económica predominante en la economía subregional: alrededor del 99.5% de las unidades existentes²³; a las empresas que dan el mayor empleo; a un conjunto de empresas en el que predomina la unidad económica de baja productividad: pobre y marginal (por eso, informal²⁴), de los pobres y para (el mercado de) los pobres. Básicamente se habla de un grupo de establecimientos cuyo origen es la falta de empleo y la necesidad de sobrevivencia de los pobres; de propietarios marcados mayoritariamente por una racionalidad económica del consumo familiar, en consecuencia, "empresarios a la fuerza".

Por lo expuesto, hablar de la MYPE obliga a una necesaria diferenciación entre dos tipos de unidades económicas: las que tienen potencial de crecimiento y las que no lo tienen²⁵. Si se considera que las MYPE con efectivo potencial de crecimiento son las unidades modernas o de mayor productividad y algunas muy pocas de baja productividad (parte de las de acumulación ampliada), entonces apenas poco más del 20% tendría alguna opción realista de insertarse más favorablemente en las economías de los países. Esto significa, por otro lado, que poco menos de 4 millones 41 mil empresas, las que se encuentran en la situación de acumulación simple y de subsistencia, tendrían muy limitadas posibilidades de lograr niveles de crecimiento y desarrollo mínimamente adecuados.

Esta situación se agrava por la presencia de grandes limitaciones, que comparten todas las MYPE con diferentes grados de impacto, que impiden su crecimiento y desarrollo. Algunas de estas limitaciones, además de las ya señaladas, son:

Al nivel externo:

- Situación económica de los países poco propicia a su desarrollo.
- Nivel bajo de competitividad de los países que resta posibilidades a las empresas de la subregión para competir adecuadamente en un mercado globalizado.

²³ Aunque esta cifra, en realidad es poco relevante; principalmente, porque incluye al autoempleo que no configura formas empresariales propiamente.

²⁴ Para el caso, será importante citar los trabajos del IPES (La Informalidad de las MYPE, Lima, 1999; y, Pobreza e Informalidad, Lima, 2001) que sostienen que la informalidad de las MYPE es una consecuencia de su pobreza y marginalidad; en este sentido, tal denominación pasa a ser irrelevante en la búsqueda de una adecuada y efectiva atención a tales unidades económicas.

²⁵ Medir el potencial de crecimiento de una empresa obliga a tomar en cuenta al menos tres factores: la calidad emprendedora del propietario, el grado de inserción en el mercado y el nivel de acumulación. En este caso, solo se ha dispuesto de información sobre el nivel de acumulación; sin embargo, empíricamente se ha demostrado que una MYPE que tiene un verdadero emprendedor/empresario como propietario probablemente tiene una mejor inserción en el mercado y, en consecuencia, logra adecuados niveles de acumulación.

- Mercados nacionales deprimidos y con graves imperfecciones.
- Existencia de tejidos o entramados empresariales no integrados y dispersos.
- Ausencia histórica de políticas adecuadas de fomento empresarial.
- Políticas económicas que no las toma en cuenta (restando competitividad a sus actividades).
- Legislación inapropiada, particularmente al nivel mercantil, lo que genera un entorno sumamente complejo.
- Mercado de servicios (financieros y de desarrollo empresarial) no acorde con las necesidades de la MYPE.
- Dificultades para acceder a información sobre mercados y tecnología.
- Ausencia de gremios de MYPE lo suficientemente fuertes como para influir en las políticas para el sector.
- Las instituciones financieras y de servicio de desarrollo empresarial (SDE) comerciales atienden principalmente a las empresas medianas y grandes y no a la MYPE, por su limitada capacidad de pago.
- Las entidades de servicios a la MYPE, principalmente de la cooperación nacional e internacional (ONG y agencias), le brindan una atención equivocada, ofreciéndole muchas veces lo que no necesitan y al margen del mercado.

Al nivel interno:

- Con relación a los productos que ofrece:
 - Producción muy limitada en términos de cantidad y calidad; por ello:
 - Serias dificultades para competir en general.
 - Poca capacidad para incursionar en los mercados externos.
 - Dificultades para alcanzar economías de escala.
- Con relación a los insumos:
 - Patrimonio extremadamente precario o débil.
 - Capacidad de innovación y tecnología limitadas.
 - Insumos para la producción adquiridos con limitaciones.
 - Deficiencias gerenciales.
 - Débil formación de los recursos humanos.

2. Políticas y programas de fomento a la MYPE

A finales de los años ochenta e inicios de los años noventa, se pusieron en marcha en la subregión un paquete de medidas –los llamados Programas de Ajuste Estructural (PAE)- orientadas a sanear los desequilibrios producidos por los modelos de sustitución de importaciones imperantes en décadas anteriores (déficit fiscal, inflación, balanza de pagos deficitaria, etc.), eliminando las distorsiones de los precios relativos en los mercados de bienes y factores de producción para lograr una mejor asignación de recursos basada en el mercado.

Los PAE buscaban lograr la estabilidad macroeconómica y el crecimiento de las economías a través de la implementación de medidas orientadas a la liberalización comercial, el reordenamiento del gasto público, la privatización de las empresas estatales, las reformas

Centroamérica, Panamá y República Dominicana: Ingreso mensual en la ocupación principal por zona, sexo y estrato productivo (US\$ corrientes por mes), para ocupados de 12 o más años

Zona y estrato productivo	PANAMÁ		COSTA RICA		NICARAGUA		EL SALVADOR		HONDURAS		GUATEMALA		REPÚBLICA DOMINICANA		TOTAL	
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total
Zona rural																
Total	458	450	367	300	400	320	333	220	300	167	175	153	100	211	103	210
Empresas agrícolas	444	446	410	277	280	232	130	133	120	110	120	97	130	146	95	173
Microempresas agrícolas	100	103	100	200	200	150	110	110	100	70	70	60	110	120	50	130
Campesinos agrícolas	222	207	197	190	190	130	110	110	110	80	80	70	110	100	70	110
Sector público agrícola	600	600	600	600	600	600	600	600	600	600	600	600	600	600	600	600
Empresas no agrícolas	354	354	400	400	400	400	400	400	400	400	400	400	400	400	400	400
Microempresas no agrícolas	307	307	307	307	307	307	307	307	307	307	307	307	307	307	307	307
Autónomos no agrícolas	321	321	321	321	321	321	321	321	321	321	321	321	321	321	321	321
Servicio doméstico	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Empleo informal	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Zona urbana																
Total	320	370	400	400	300	300	270	270	270	270	270	270	270	270	270	270
Empresas agrícolas	600	700	470	300	370	300	210	210	210	210	210	210	210	210	210	210
Microempresas agrícolas	420	410	300	300	300	170	130	130	130	130	130	130	130	130	130	130
Campesinos agrícolas	400	400	200	200	200	200	200	200	200	200	200	200	200	200	200	200
Sector público agrícola	740	810	600	600	600	600	600	600	600	600	600	600	600	600	600	600
Empresas no agrícolas	300	300	300	300	300	300	300	300	300	300	300	300	300	300	300	300
Microempresas no agrícolas	430	400	300	400	400	300	300	300	300	300	300	300	300	300	300	300
Autónomos no agrícolas	370	400	300	400	400	300	300	300	300	300	300	300	300	300	300	300
Servicio doméstico	170	400	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Empleo informal	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Centroamérica, Panamá y República Dominicana: Ingreso mensual en la ocupación principal por zona, sexo y estrato productivo (US\$ corriente por mes), para ocupados de 12 o más años

Zona y estrato productivo	PANAMÁ		COSTA RICA		NICARAGUA		EL SALVADOR		HONDURAS		GUATEMALA		REPUBLICA DOMINICANA		TOTAL									
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total								
Zona rural																								
Total ocupados	244	257	223	278	296	237	365	382	72	144	155	127	98	109	92	123	143	75	126	132	98	142	152	114
Emp/val agrícola	309	360	371	240	298	205	72	77	47	101	102	95	38	100	70	118	124	32	120	122	98	137	141	113
Microemp/val agrícola	189	187	115	166	167	153	74	76	34	79	78	73	34	64	63	117	124	32	138	134	128	113	148	77
Compartido	202	193	633	131	155	85	70	72	46	153	171	93	78	81	53	48	72	22	94	95	57	103	105	82
Sector público	425	431	418	538	553	576	111	134	86	202	229	323	213	230	197	352	353	265	157	155	141	283	282	285
Empresas no agrícolas	124	338	285	348	383	297	178	168	143	187	197	162	170	182	147	228	253	133	160	176	113	214	231	161
Microempresas no agrícolas	227	263	195	285	305	228	89	97	90	151	158	149	119	153	144	145	150	99	148	150	117	158	148	123
Asentados no agrícolas	202	264	80	228	238	143	98	130	78	141	181	122	107	167	77	87	134	58	152	172	88	131	178	84
Servicio doméstico	68	150	82	110	185	102	57	71	53	84	86	81	46	70	42	61	25	82	73	80	71	71	79	68
Extracción mineral																								

Fuente: Encuestas de Hogares, Inicia, Juan Diego 2005, procesamiento: Pies, Jorge, 2005.

tributarias, la liberalización de los precios, la liberalización financiera, la liberalización de los mercados cambiarios y la desregulación del mercado laboral.

Bajo este nuevo esquema una política especial de fomento al sector MYPE –separada de las políticas convencionales de apertura comercial y competitividad– no tenía sustento. De esta manera, la política de apoyo se inscribió dentro de los mecanismos de compensación social (Fondos de Inversión Social, en El Salvador y Honduras; y programas de alivio de la pobreza como el PRAF y el PASI en Honduras y el PAMIC en Nicaragua), buscando minimizar los costos sociales de la aplicación de los PAE²⁶.

Sin embargo, en la práctica, los programas de ajuste no lograron impedir que la situación económica de los países de la subregión se fuera agravando y, con ella, el desempleo que fue creciendo desbordantemente, ampliando el fenómeno de la MYPE en la subregión. Por ello, los esfuerzos iniciales en favor de la MYPE se diluyeron y aportaron muy poco a la superación de la pobreza.

Ante esta situación, y frente a la necesidad de lograr un mayor y más efectivo impacto en favor de la MYPE (y de la reducción de la pobreza), dichos programas empezaron –alrededor de 1995– y por una activa y decidida acción del proyecto PROMICRO de la OIT²⁷, a independizarse de los FIS²⁸ e iniciaron su transformación en estructuras permanentes vinculadas a los Ministerios de Economía o de Comercio e Industria; salvo el caso de Costa Rica en donde el programa respectivo se insertó en el Ministerio de Trabajo (para las MYPE de subsistencia) y en el Ministerio de Economía (para las MYPE con potencialidad).

De este modo, puede decirse que la atención a la MYPE pasa a regirse por nuevas orientaciones:

- Se pasa de una lógica predominantemente social, enmarcada en la lucha contra la pobreza (adscrita a los Fondos de Inversión Social y programas de lucha contra la pobreza o a instancias gubernamentales más "sociales" como los Ministerios de Trabajo o la Vicepresidencia) a una lógica económica-productiva, enmarcada bajo el enfoque de competitividad (y adscrita a los Ministerios de Economía e Industria).
- Se cambia el enfoque de la micro y pequeña empresa (MYPE sin potencial de desarrollo) a un enfoque que se centra en la pequeña y mediana empresa (PYME con potencial de crecimiento)²⁹.

Este nuevo marco general de acción busca fomentar la competitividad del sector, basándose en el concepto de competitividad sistémica.

Este nuevo marco general de acción busca fomentar la competitividad del sector, basándose en el concepto de competitividad sistémica.

²⁶ Todos estos programas van dirigidos a la microempresa, por la capacidad de absorción que demuestra tener, de una población que sufre una exclusión y marginación que, en ese entonces, se considera coyuntural por ser efecto de la guerra (en El Salvador, con el cierre y la quiebra de empresas, los desplazados de las zonas de conflicto, etc.) y/o efecto de los PAE.

²⁷ PROMICRO/OIT fue un proyecto de la Organización Internacional del Trabajo financiado por la Cooperación de los Países Bajos que funcionó de 1991 a 2002. En sus cuatro fases, tuvo el propósito de apoyar a los Gobiernos, a los Gremios de la MYPE y a las Organizaciones de Desarrollo dedicadas a promover MYPE.

²⁸ O de las instancias gubernamentales a cargo de las políticas sociales y laborales, como los Ministerios de Trabajo en Costa Rica o las Vicepresidencias en Honduras.

²⁹ Debe destacarse que este cambio fue principalmente alentado por PROMICRO/OIT.

Competitividad Sistémica³⁰

El concepto de competitividad sistémica se distingue principalmente por reconocer que un desarrollo industrial exitoso no se logra solo por medio de una función de producción a nivel micro, o bien, de condiciones macroeconómicas estables (nivel macro). Esta es una condición necesaria pero no suficiente, pues se requiere además de la existencia de medidas específicas del gobierno o de las organizaciones privadas de desarrollo (OPD) orientadas a fortalecer la competitividad de las empresas (nivel meso). Adicionalmente, se tiene claro que la capacidad de vincular las políticas meso y macro esta en función de un conjunto de estructuras políticas y económicas; y de un conjunto de factores socioculturales y patrones básicos de organizaciones (nivel meta).

Los cuatro niveles analíticos de la competitividad sistémica son:

a) Nivel Meta: Gobernabilidad y competitividad industrial constituido por los patrones de organización política y económica orientados hacia el desarrollo y por la estructura competitiva de la economía en su conjunto.

b) Nivel Macro: Vinculación de la estabilidad económica y la liberalización con la capacidad de transformación, compuesta por el conjunto de condiciones macroeconómicas estables, particularmente una política cambiaria y una política comercial que estimule la industria local.

c) Nivel Meso: Nivel de apoyo a los esfuerzos de las empresas, formado por las políticas específicas para la creación de ventajas competitivas, por el entorno y por las instituciones (institutos tecnológicos; centros de formación profesional; instituciones financieras especializadas; institutos de fomento de las exportaciones y cámaras empresariales).

d) Nivel Micro: Requerimientos tecnológicos e instituciones constituido por la capacidad individual de desarrollar procesos de mejora continua en asociaciones y redes de empresas con fuertes externalidades.

La competitividad en este sentido es sistémica al menos por tres razones:

a) Una empresa en general no es competitiva por si misma, especialmente si no cuenta con un entorno de apoyo a proveedores, o servicios orientados a la producción; o una presión competitiva de competidores locales. La competitividad en un nivel micro esta basada en la interacción. El aprendizaje por la interacción es clave en el proceso de innovación; especialmente cuando se constituyen ventajas competitivas dinámicas.

b) Un entorno que favorece la competitividad se encuentra arraigado en un sistema nacional de normas, reglas y valores e instituciones que definen los incentivos que moldean el comportamiento de las empresas.

c) El estado tiene un papel decisivo en el momento de definir el desarrollo industrial y la reestructuración productiva de un país, especialmente mediante nuevas modalidades de gobernabilidad.

2.1. EL ENTORNO MACROECONÓMICO (NIVEL MACRO)

Como ya se comentó anteriormente, los Programas de Ajuste Estructural (PAE) fueron una constante en Centroamérica, Panamá y República Dominicana a principios de la década de los noventa. Después de varias décadas bajo el modelo de sustitución de importaciones

³⁰ Basado en: Hernández (2001).

orientado al mercado interno, se transita así a un modelo industrial exportador, con un rápido proceso de apertura hacia mercados externos, particularmente hacia los Estados Unidos de Norteamérica.

En este contexto, la política industrial y empresarial tradicional perdió relevancia ante la preponderancia de las políticas neutrales diseñadas bajo la premisa de la no intervención, que asumen que la distribución óptima de recursos podía ser alcanzada a través del libre mercado, ausente de toda intervención estatal. Así se tiene que:

- La política fiscal se concentró en reducir los déficits existentes con la finalidad de alcanzar el equilibrio presupuestario o, en el peor de los casos, llegar a niveles deficitarios "sostenibles". Aunque se tomaron medidas para aumentar la recaudación, se puede decir que la mayor parte del ajuste se realizó por el lado del gasto. De este modo, las políticas tradicionales industriales vieron reducido su presupuesto, lo cual se tradujo en la reducción o desaparición de las instituciones encargadas del fomento industrial, así como una virtual desaparición de los incentivos fiscales al sector.
- La política comercial tuvo dos componentes importantes: la reducción arancelaria y el fomento de la industria maquiladora de exportación (IME)³¹. Considerando que las MYPE se orientan mayormente al mercado interno, la substancial reducción de aranceles y medidas no-arancelarias trajo como consecuencia más competencia. Adicionalmente a esta apertura comercial indiscriminada, se buscó asentar el desarrollo industrial nacional en la demanda externa más que en la consolidación y ampliación del mercado interno con un mayor impulso a las zonas francas, de esta forma el mercado interno y por consecuencia el grueso de las MYPE perdieron importancia relativa (pasan a un segundo plano).
- La política monetaria tuvo como objetivo fundamental la reducción de la inflación. La férrea política de restricción monetaria que para tal fin se implementó produjo una restricción crediticia y elevadas tasas de interés que afectaron a las MYPE, además de una significativa sobrevaluación del tipo de cambio, lo cual afectó la competitividad de los productores locales.

En resumen, se puede decir que las políticas macroeconómicas, aun cuando lograron resultados importantes en el ámbito macro (baja inflación, atracción de IED, reducción del déficit fiscal, entre otros), limitaron paralelamente el desarrollo productivo de las MYPE al enfrentarlas a condiciones mucho más duras (menor acceso al crédito, altas tasas de interés, apertura comercial indiscriminada, etc.).

2.2. ENTORNO INSTITUCIONAL Y POLÍTICAS DE FOMENTO (NIVEL MESO)

Uno de los aspectos fundamentales del concepto de competitividad sistémica es resaltar la importancia de los aspectos meso económicos, los cuales en general no recibieron la adecuada atención en las décadas anteriores y, por el contrario, en muchos casos fueron reducidos o eliminados en el nombre de la liberalización económica y los ajustes estructurales.

³¹ Si bien bajo muy diferentes modalidades (régimen especiales de impuesto a la renta, oferta de espacios para su establecimiento, preferencias arancelarias y facilitación de trámites aduaneros, entre otros), la atracción y diferentes formas de incentivos hacia la IME se convirtieron en uno de los pilares de la política económica.

De esta forma, y siguiendo a Dussel Peters (2002), se puede decir que: "Si bien los diversos niveles analíticos de la competitividad sistémica son abordados en su conjunto, destaca el nivel meso, aquella dimensión "donde se generan las ventajas competitivas institucionales y organizativas, los patrones específicos de organización y gestión y los perfiles nacionales que sustentan las ventajas competitivas y que son difícilmente imitables por los competidores" (Esser, et. al. 1999). El nivel meso de la competitividad, así, conjuga aquellos mecanismos, políticas e instituciones que afectan la competitividad de sectores individuales y a su conjunto, tanto público como privado y de organizaciones no gubernamentales (ONG), así como las relaciones inter e intra empresa (Meyer-Stamer, 2001)".

2.2.1. INSTITUCIONALIZACIÓN

No podemos hablar de las políticas con respecto al nivel meso sin tocar el tema del nuevo ordenamiento de la institucionalidad que se ha llevado a cabo en estos países en los últimos años.

Cuadro 7

Institucionalización de los programas de apoyo a las MYPE

País	Institucionalización
Panamá	La Ley 33 del 25 de Julio de 2000 establece un régimen normativo para el fomento a las micro, pequeñas y medianas empresas, estableciendo a la Autoridad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (AMPYME) como ente rector del sector. La AMPYME (creada mediante Ley 8 del 29 de mayo de 2000), aunque autónoma y descentralizada, se adscribe al Ministerio de Comercio e Industria e involucra en su directorio a una amplia e importante participación de los agentes de la sociedad civil, principalmente representantes de todos los estratos empresariales (aunque con limitadas atribuciones). Esta institución es básicamente definida como una instancia de tercer piso que debe atender a todo el universo MYPE, con prioridades diferenciadas entre MYPE con potencial de desarrollo y MYPE con restricciones para su crecimiento.
Costa Rica	La Ley 8262 modifica la Ley Orgánica del Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC), y le encarga ser el ente rector de las políticas públicas en materia de fomento al sector de las pequeñas y medianas empresas. La Dirección General de Apoyo a la Micro y Pequeña Empresa (DIGEPYME) es creada dentro del MEIC con este fin. En la actualidad esta Dirección coordina una red compuesta por 27 instituciones públicas y privadas de apoyo a las MYPE. Se crea además el Consejo Asesor Mixto de la PYME, con participación pública y privada, como órgano asesor del MEIC. Debido a los requisitos planteados por la Ley (cumplimiento de las obligaciones tributarias, legales y laborales), su aplicación excluye en la práctica a la mayoría de las microempresas. Se establece así un sistema dual en el cual el fomento a las MYPE con posibilidad de desarrollo cae bajo el ámbito del MEIC, mientras que el enfocado a las de subsistencia y poco potencial está bajo la influencia del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS). El apoyo a este último grupo se da básicamente a través del Programa Nacional de Apoyo a la Micro y Pequeña Empresa (PRONATYPE), adscrito al MTSS, el cual centra sus acciones en la prestación de servicios crediticios de tercer piso a la MYPE con potencial limitado de desarrollo o sin él; en menor medida, lleva a cabo el programa de Capacitación y Asistencia a grupos y apoyo a organizaciones microempresariales; y, el Programa de apoyo a la Comercialización.

País	Institucionalización
República Dominicana	Ante la ausencia de leyes de fomento al sector, no existe ninguna institución que centralice los planes y opere los trabajos hacia las MYPE, y sólo existen iniciativas dispersas por parte del gobierno. Incluso la más importante (PROMIPYME) carece de un marco legal e institucional adecuado que permita una verdadera acción concertada hacia el sector. El Consejo Nacional de Apoyo a la Micro Pequeña y Mediana Empresa (PROMIPYME), institución que cuenta con la participación de los sectores público y privado, tiene como misión: "Promover el desarrollo de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa como estrategia para combatir la pobreza e incentivar el empleo ...". Aunque pretenda ser un instrumento integral de desarrollo del sector, ofreciendo servicios financieros y no financieros, PROMIPYME es esencialmente un programa de crédito a tasas subsidiadas. En la actualidad, y como parte de los esfuerzos de institucionalización del apoyo al sector, se ha formulado un proyecto de Ley PROMIPYME que pretende proveer un marco legal e institucional más fuerte, posicionándolo con un nuevo rol dentro de la estructura del Estado, y permitiéndole ser reconocido como la institución gubernamental que riga y orienta el desarrollo del sector.
Nicaragua	Las políticas de apoyo a la PYME se apoyan en dos entidades: • La Dirección de Políticas de la Pequeña y Mediana Empresa (DPYME), integrada a la estructura del Ministerio de Fomento de la Industria y el Comercio (MIFIC), es una instancia estrictamente normativa (cuarto piso). • El Instituto Nicaragüense de la Pequeña y Mediana Empresa (INPYME), instancia de tercer piso, aunque también realiza acciones de segundo piso, es la encargada de operativizar los lineamientos de política que derivan de la DPYME. Ambas se orientan a la pequeña empresa con potencial de desarrollo, en desmedro de la MYPE sin posibilidad de crecimiento.
El Salvador	La Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa (CONAMYPE), adscrita al Ministerio de Economía, es la entidad donde se unen los esfuerzos públicos y privados de apoyo a la MYPE. Para ello, se aboca (entre otros) al desarrollo del marco institucional, comprendiendo el marco normativo y apoyo al sector (analizando y proponiendo leyes); y, la simplificación administrativa para la formalización de las MYPE. Su función es el fomento y desarrollo de las micro y pequeñas empresas, en general, pero con énfasis en las que sean autofinanciables, rentables y competitivas.
Honduras	El Consejo Nacional de Micro, Pequeña y Mediana Empresa (CONAMIPYME), adscrito a la Secretaría de Industria y Comercio, es una instancia concertadora de las intervenciones públicas y privadas a favor de la MIPYME. Su secretaría técnica es ejercida por la Dirección General de Fomento a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa y del Sector Social de la Economía, adscrita al mismo Ministerio.
Guatemala	La entidad encargada de la atención al sector es el Viceministerio de Desarrollo de la Microempresa, Pequeña y Mediana Empresa adscrito al Ministerio de Economía. El Viceministerio está encargado de facilitar el desarrollo competitivo de las MIPYME y de coordinar todas las políticas y estrategias que para ese fin se diseñen. La creación del Viceministerio ha posibilitado una mayor coordinación e interlocución permanente entre el Gobierno y las distintas instituciones y organizaciones nacionales e internacionales que trabajan en el sector. Sin embargo, aun existen trabas como la inexistencia de una política pública integral de apoyo a las PYMES y las severas limitaciones presupuestales que limitan las posibilidades de intervención del Viceministerio y le impiden fortalecerse técnica e institucionalmente.

Más allá de la eliminación de las medidas de apoyo al sector heredadas de las décadas anteriores como resultado de los PAE, se perfila un cambio en la modalidad de gestión gubernamental, la cual tiende a limitar el papel de los gobiernos en el campo de las políticas de apoyo al sector y a trasladar, mediante una readecuación institucional, el peso de las acciones de fomento hacia instancias autónomas y mecanismos de mercado. Bajo este esquema el estado

se concentra la coordinación de esfuerzos y la promoción de actividades en una acción concertada con los diferentes actores (públicos y privados) en la promoción del sector.

Posteriormente, se pudo apreciar una tendencia a la readecuación y/o reestructuración institucional. Lo que se buscaba era coordinar acciones tendientes a integrar los esfuerzos que se han venido desarrollando en forma aislada en beneficio de las actividades productivas (los esfuerzos en ciencia y tecnología, promoción de las exportaciones, financiamiento, esquemas de garantías y los servicios de desarrollo empresarial). No obstante el avance en este campo, en todos los países persiste, en mayor o menor nivel, la tendencia estatal a mantener intervenciones dispersas y desarticuladas en favor de la MYPE.

El tránsito del Estado de una función de ejecución a una función de facilitación tiende a disgregar la gestión gubernamental en diversos niveles o pisos e instancias; así, por ejemplo, el nivel ministerial debe producir orientaciones o lineamientos de política; el nivel intermedio, donde se ubican los programas nacionales, debe garantizar las condiciones para la ejecución de los lineamientos de políticas y debe coordinar dicha ejecución.

Cuadro 8

Niveles de intervención políticas MYPE		
Pisos	Funciones	Instancias
4	Normativa / controladora	Estado: central y local
3	Facilitadora/promotora	Estado: instituciones públicas especializadas de los Gobiernos central y local
2	Operadora o prestadora de servicios a la MYPE	Entidades de la cooperación nacional: ONG, gremios, cooperativas, etc. Entidades comerciales. Financieras, bancos, consultores, etc.
1	Productiva, de bienes y servicios	La MYPE.

Fuente: Arroyo y Nebelung (2002).

Para facilitar el nuevo y más efectivo rol de los Estados a favor del desarrollo de la MYPE, OIT a través de su proyecto PROMICRO auspició, con la decidida participación de los Programas Centroamericanos de Apoyo a la MYPE, la conformación del Centro para la Promoción de la Micro y Pequeña Empresa en Centroamérica (CENPROMYPE)³², como organismo regional. Esta entidad se llegó a crear en junio del año 2001, en el marco institucional del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), con el mandato de desarrollar y potenciar la capacidad de generación de riqueza de la región, a través de atender el problema del desempleo estructural; a través de:

- Contribuir con el diseño de políticas públicas, para fomentar la competitividad y favorecer el desarrollo de la MYPE.

³² El 15 de junio del año 2001, los Presidentes de las Repúblicas de El Salvador, Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y el Primer Ministro de Belice suscriben el Convenio Constitutivo de CENPROMYPE.

- Fortalecer las entidades, mejorando sus niveles de especialización, coberturas y especialización.
- Crear y fortalecer los mecanismos e instrumentos regionales que faciliten el desarrollo de la MYPE, fomentando la integración económica y el intercambio comercial de la MYPE en el ámbito regional e internacional.
- Mejorar y ampliar el conocimiento de la MYPE en términos generales y específicos.
- Gestionar recursos para programas y proyectos en el ámbito regional y nacional, desarrollar proyectos piloto en nuevos temas de relevancia como: Calidad, Proyectividad, Investigación y Desarrollo, Calidad de Empleo, Desarrollo Económico Local y Servicios Financieros, entre otros.
- Promover la competitividad de la Micro y Pequeña Empresa a través de programas y proyectos de encadenamiento productivo en la región.

Para ello, CENPROMYPE: debería (i) promover la articulación en la formulación y ejecución de políticas a nivel micro y meso, bajo un enfoque integral, sistémico y de mercado; (ii) promover la transferencia tecnológica horizontal y el conocimiento de las experiencias exitosas de los países de la región; (iii) brindar soporte técnico a las instancias nacionales, facilitando las intervenciones de las entidades operadoras de Servicios Financieros y de Desarrollo Empresarial; y, (iv) coordinar con la institucionalidad vigente de la Integración Centroamericana (SG-SICA, SIECA y BCIE).

Sin embargo, luego de casi tres años de operación, su presencia en los países es muy limitada³³ y, en alguna medida, ha devenido en competencia de sus propios mandantes, al sustituirlos en la realización de algunas acciones debido a la necesidad de obtener financiamiento dada la contribución casi simbólica de los países que la conforman. Su desvinculación operativa de sus referentes centrales: los programas nacionales de apoyo a la MYPE, es una limitación que deberá superar. Así mismo, su trabajo deberá ampliarse hacia la más funcional acción de apoyo a los Estados.

2.2.2. MARCOS NORMATIVOS

La institucionalización del apoyo a la MYPE sigue un proceso más o menos estructurado. En un primer momento, se inicia la formulación de lineamientos generales en favor del desarrollo de la MYPE, luego –en algunos países– estos son transformados en políticas de Gobierno y, por último, en leyes de fomento del desarrollo de la MYPE.

El nivel de avance en torno a la institucionalización de las políticas que afectan a la MYPE es diverso. Sólo dos países (Costa Rica y Panamá) han logrado promulgar leyes de fomento al sector, en otros (El Salvador, Nicaragua) existen proyectos de ley de fomento que no han logrado ser aprobados, y en algunos incluso las instancias de apoyo al sector carecen de marco legal que les dé sustento (República Dominicana).

³³ En algunos como Costa Rica y Panamá.

Cuadro 9

Leyes de fomento de pequeñas y medianas empresas

	COSTA RICA	PANAMÁ
Norma	Ley No. 8282. Ley de Fortalecimiento de la Pequeñas y Medianas Empresas (2 de Mayo 2002). Reglamento General a la Ley No. 8282 (28 de Noviembre 2002).	Ley No. 33. Que dicta Normas para el Fomento a la Creación y Desarrollo de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (25 de Julio 2000).
Objeto	Crear un marco normativo que promueva un sistema estratégico integrado de desarrollo de largo plazo, el cual permita el desarrollo productivo de las pequeñas y medianas empresas.	Establecer un régimen normativo para fomentar la creación, el desarrollo y el fortalecimiento de la micro, pequeña y mediana empresa, mediante políticas de promoción orientadas a la consolidación, productividad y auto sostenibilidad del sector. Establece a la Autoridad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (AMPME) como ente coordinador y director de este régimen.
Finalidad	Fomentar el desarrollo integral de las PYMES, establecer la organización institucional de apoyo a las PYMES, fomentar la creación de las mismas, mejoramiento de condiciones del entorno institucional, facilitar el acceso a mercados de bienes y servicios.	Propiciar la creación de un programa integral de fomento; uniformizar y modernizar el marco normativo; estimular la formalización; fomentar la adopción de modelos asociativos y de redes de producción, distribución y comercialización; promover las gestiones para atraer recursos financieros hacia el sector; fomentar la creación de MIPYMES con énfasis en la región interoceánica y en áreas de extrema pobreza o con potencial de desarrollo de actividades específicas.
Grupo Meta	Micro, pequeña y mediana empresa	Micro, pequeña y mediana empresa.
Definición	Según fórmula en el Reglamento. Según la Ley, tiene que tener en cuenta el número de trabajadores, ventas y activos. Se diferencia entre sector industrial y comercio y servicios. Para el sector industrial: $P = (0.5)pa + (0.3)va/8,000 + (0.1)ta/375,000$ Para el sector comercio y servicios: $P = (0.5)pa/30 + (0.3)va/1,200,000 + (0.1)ta/375,000$ Micro: P menor o igual a 10 Pequeña: P entre 10 y 35 Mediana: P entre 35 y 100 La clasificación entre empresas industriales, comerciales o de servicios se hará según el CIIU.	Definido en la Ley, los criterios serán actualizados cada tres años o cuando la situación lo amerite. Micro: Ingresos Brutos (IB) menores a 150,000 Balboas. Pequeña: 150,000 < IB < 1,000,000 Mediana: 1,000,000 < IB < 2,500,000.
Otros	Se crea el Consejo Asesor Mixto de la Pequeña y Mediana Empresa, con participación pública y privada, como órgano asesor del Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC).	La Ley da prioridad a aquellas MIPYMES dedicadas a actividades autosostenibles, a las de la región interoceánica en particular aquellas relacionadas al funcionamiento del Canal de Panamá, y algunos sectores específicos (agroindustria, ecoturismo, cultivo de plantas ornamentales, pesca y su procesamiento, y la cría comercial de especies animales).
Instrumentos generales de promoción		
A: Capacitación	Se crea PROPYME, encargado de financiar las actividades dirigidas a promover y mejorar la capacidad de gestión y competitividad, mediante el desarrollo tecnológico. El aporte del Estado consistirá en el otorgamiento de un apoyo financiero no reembolsable por un monto máximo de hasta el 80% del costo total de dicho proyecto, programa, acción o plan, con base en los criterios técnicos emitidos por el CONICIT.	Se incorporará el concepto de cultura empresarial a todos los niveles del sistema educativo y de formación profesional, en un plazo de 5 años, a fin de incrementar la actitud empresarial entre los jóvenes. Se ejecutarán actividades y programas a través del Fondo de Garantías.

	COSTA RICA	PARANÁ
B. Asistencia técnica	El IMEIC coordinará y articulará la creación de programas sectoriales asistencia técnica.	Se ejecutarán planes y programas con cargo al Fondo de Garantías.
C. Financiamiento	Se crea el Fondo especial para el Desarrollo de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (FODEMIPYME), el cual tendrá como objetivo brindar garantías y avales, conceder créditos para financiar proyectos o programas de asistencia técnica y capacitación para pequeñas y medianas empresas, y transferir recursos a entidades públicas como contrapartida para apoyar el desarrollo de programas o proyectos financiados por el Banco Popular.	Garantía disponible de US\$ 5 millones anuales como banca de segundo piso. No podrá ser usado en préstamos directos. Límite de 25,000 Belboes para garantías individuales. No más de una operación simultánea por persona. Garantía sólo hasta el 80% del saldo adeudado. Destino de Fondo de Garantías: 50% para garantías a MYPEs, 30% para capacitación, y 20% para asistencia técnica.
D. Formalización simplificada y desregulación	N.A.	Se establece un registro oficial de MIPYME, gratuito y exento del pago de impuestos a la renta durante los dos primeros años. El procedimiento administrativo será expedito y abreviado, para lo cual se simplificarán los trámites y reducirán los costos. Se instituirá una ventanilla única descentralizada en cada municipio.
E. Participación de gobiernos locales	N.A.	Los municipios podrán crear un Fondo de Garantía para préstamos a la MIPYME que operen en el respectivo ámbito municipal, con sus propios recursos o con transferencias o donaciones, para lo cual se formarán juntas municipales de la MIPYME.
F. Compras estatales	Compras estatales. Preferencia a las MYPEs ante igualdad de precios, no discriminación en contra de MYPEs en procesos públicos, procedimientos para facilitar el cumplimiento de requisitos y límites para licitaciones públicas.	Compras estatales.
G. Sistemas de información	Se crea el Sistema de Información Empresarial Costarricense (SIEC), que estimulará, promoverá y articulará un portal empresarial que servirá de apoyo al desarrollo empresarial.	Sistema de Información Empresarial, mediante una base de datos centralizada, la cual debe proporcionar información sobre productos, mercados, precios, volúmenes, zonas y oportunidades de negocios, bancos de proyectos, etc.
H. Otros	Promoción del comercio interno de las MYPEs. Mediante el fortalecimiento del encadenamiento productivo y las alianzas estratégicas; organización de ferias locales, centros de exhibición e información permanentes; establecimiento entre las PYME y la gran empresa; establecimiento de un Centro Promotor de Diseño. Se promueve el concepto de "desarrollo empresarial sostenible".	El Estado establecerá los programas de apoyo financiero, aduanero y fiscal que estime conveniente para facilitar y promover las actividades de la micro, pequeña y mediana empresa. En colaboración con los ministerios o instituciones correspondientes, se busca que las MIPYMEs cumplan con las normas de salud, seguridad social, laborales, y de protección al medio ambiente.

2.2.3. SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA

Por otro lado, en varios de los países de la subregión se han iniciado procesos de simplificación administrativa, aunque la mayoría de estos casos están orientados a la promoción de la inversión extranjera, y no al conjunto de reglas que deberían facilitar el funcionamiento de las empresas (no obstante que en la práctica obstaculizan la dinámica empresarial) y que, en el caso de las MYPE, representa una barrera por lo general insalvable.

Cuadro 10

Procesos de simplificación administrativa

País	Procesos de simplificación administrativa
Panamá	La Ley 33, (del 25.07.00), establece un sistema de ventanilla única descentralizado en cada municipio. En ese sentido, AMPYME ha realizado un Diagnóstico de la situación de trámites que se requieren a nivel nacional y municipal para la instalación y operación de las MPYME, ha elaborado una propuesta de simplificación de trámites y ventanilla única y, ha diseñado una Ventanilla de Orientación e Información para las MPYME con un sistema de gestión y control de su operación para evaluar su funcionamiento, un manual de operaciones y funcionarios de AMPYME capacitados para su atención. Tiene previsto crear una ventanilla única, de carácter proactivo, que recepcione la solicitud de formalización y, sus funcionarios, se encargarán de hacer los trámites ante las autoridades sectoriales y municipales correspondientes. A la fecha no ha presentado ninguna iniciativa legislativa sobre simplificación.
Costa Rica	A partir de la Ley 7472 (del 20.12.94) se inicia un proceso sistémico de simplificación administrativa, cuya ejecución se encarga a la Comisión para Promover la Competencia. La Ley No. 8220 (del 04.03.02), de Protección al Ciudadano del Exceso de Requisitos y Trámites Administrativos, dispuso un conjunto de normas de mayor desarrollo de la simplificación. Posteriormente, mediante el artículo 79 de la Ley No. 8343 (del 27.12.02), Ley de Contingencia Fiscal, se cambia la denominación de "Comisión para Promover la Competencia" a "Comisión de Mejora Regulatoria", encargándole coordinar y liderar los esfuerzos y las iniciativas en materia de Mejora Regulatoria, asignándole una Unidad Técnica de Apoyo (Dirección de Mejora Regulatoria, antes Programa de Simplificación de Trámites) adscrita al Ministerio de Economía, Industria y Comercio. De esta manera, el Programa de Simplificación de Trámites ha concretado 88 proyectos de reforma o mejoras a las regulaciones vigentes. Proyecto Portal PYME Con el fin de hacer uso de las modernas tecnologías de información para diseminar la información y los servicios de apoyo a PYME, así como de tener un espectro más amplio de atención, se está trabajando en la creación de un portal virtual PYME que de apoyo a la RED y a la vez centralice toda la información y servicios referente a los programas y acciones de mejora de competitividad de la PYME. Para ello se está partiendo del Sistema de Información Empresarial Costarricense, SIEC.
República Dominicana	El tratamiento de la simplificación administrativa, a diferencia de la experiencia en otros países, no se ha desarrollado a partir de un marco regulatorio sistémico sino a propósito de un conjunto de iniciativas para desregular o simplificar determinadas obligaciones, procedimientos administrativos y requisitos que afectan a los agentes económicos. En la actualidad existe una propuesta de modificación del Código de Comercio que se encuentra para su revisión en la Cámara Legislativa, así como algunas iniciativas de la Secretaría de Estado de Industria y Comercio en procura de una discriminación positiva a favor de la pequeña empresa. Por otra parte, la Dirección de Normas e Incentivos del Ministerio de Economía tiene como misión el lograr el mejoramiento del clima de inversiones y exportaciones, a través (entre otros) del estudio e identificación de mecanismos que permitan efficientizar el proceso de inversión mediante la eliminación de obstáculos legales y administrativos. Debe resaltar la labor de la Oficina para la Promoción de Inversiones en la República Dominicana (OPI), quien al bien está orientada a la promoción de la inversión extranjera ha realizado un análisis muy detallado del marco regulatorio que rige a los agentes económicos, apoyado en la modernización y simplificación de trámites en diversas dependencias y elaborado una guía para el inversionista que bien puede ser la base para el cambio radical de la actual situación. En algunas instituciones se han encontrado claras muestras de esfuerzos dirigidos al mejoramiento del proceso interno y la calidad de respuesta al usuario, siendo un claro ejemplo de ello, la tramitación del Registro de Comercio en la Cámara de Comercio y Producción de Santo Domingo así como en la Dirección General de Impuestos Internos. No obstante, estas ganancias aisladas no logran impactar significativamente el proceso total; es decir, las ganancias que se obtienen en un extremo se neutralizan por razón de ineficiencias en otros. Así, desde la perspectiva del usuario, probablemente la percepción sigue siendo la de un proceso incoherente.
Nicaragua	En los últimos años en Nicaragua se ha procurado establecer lineamientos de política que busquen definir una nueva relación del Estado con los ciudadanos, a propósito de los trámites y requisitos exigidos para el desarrollo de una actividad económica. De esta manera, por Acuerdo Presidencial No. 39-9 (Gaceta No. 33 del 18.2.93) se crea la Unidad Especial de Desregulación de la Actividad Económica, adscrita al Ministerio de Economía, con las funciones de, entre otras, diseñar estrategias y lineamientos para adecuar el marco regulatorio de la actividad económica en áreas o ramas donde sea un obstáculo la ausencia o exceso de reglamentación.

País	Proceso de simplificación administrativa
	Con posterioridad, mediante la Ley No. 299 (Gaceta No. 102 del 3.6.89) de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo, se establece como funciones del Ministerio de Fomento, Industria y Comercio (MIFIC), entre otras, el promover y facilitar la inversión en la economía del país, tanto nacional como extranjera. El reglamento de la Ley N° 299, aprobado por Decreto No. 71-88 (Gaceta N° 205 del 30.10.88), encarga a la Dirección General de Fomento Empresarial el promover servicios de información al inversionista; y, analizar el clima de inversión, identificando y proponiendo acciones de facilitación y transparencia en los procesos inversionistas. A la fecha, se ha abocado a desarrollar: (i) Ventanilla Única de Inversiones (Registro económico (modernización de licencias, registros, permisos y autorizaciones); Creación de nuevas empresas (Registro Mercantil, Alcabalas, MIFIC, MEE); Atención al inversionista (banco de datos legales, económicos y de trámites). (ii) Ventanilla de la Construcción (ALMA, ENEL, INAA, MCT, SINACOI). (iii) Ventanilla de la Pesca (Fácil Pesca). (iv) Puerto Corinto (Reducción de tarifas, Reorganización de mano de obra de estiba). En el documento "Política de Fomento a las PYME" elaborado por el Ministerio de Fomento, Industria y Comercio (Managua, 2001) se establece como políticas de fomento y programas de acción, entre otras, facilitar el acceso a información en temas de legislación, promover la simplificación administrativa, desarrollar la ventanilla única y, establecer un sistema de información a través de indicadores macroeconómicos sobre niveles de formalización, participación en la recaudación tributaria, entre otros.
El Salvador	El Gobierno de El Salvador por medio del Ministerio de Economía viene sumando esfuerzos para establecer un clima de negocios adecuado que permita al sector productivo aumentar su competitividad y asegurar a los inversionistas un tratamiento justo y equitativo a sus inversiones, por medio de normas jurídicas y mecanismos institucionales transparentes. El Ministerio de Economía a través de la Dirección de Comercio e Inversión ha desarrollado reformas al marco legal e institucional para facilitar el establecimiento y operación de inversiones nacionales y extranjeras en el país, con estos mecanismos se pretende fomentar e incrementar la inversión nacional y extranjera en todos los rubros de la economía –o que conlleve a la generación de empleo productivo– y en consecuencia el mejoramiento de los niveles de vida de todos los salvadoreños– a través de la disminución de costos transaccionales de hacer negocios en El Salvador permitiendo así mejorar el clima de inversión. El proceso de formalización de inversiones, se ha simplificado por la reducción de trámites regulado en el nuevo marco legal: Ley de Inversiones (Decreto 782), Reformas al Código de Comercio (Ley No. 826) y Ley del Registro de Comercio (Ley No. 827), Ley de la Superintendencia de Obligaciones Mercantiles (Ley No. 825) y Ley Reguladora del Ejercicio de la Contaduría (Ley No. 828), las cuales entraron en vigencia el 1 de abril del 2000. Con la Ley de Inversiones, se ha uniformado la regulación del establecimiento y operación de inversiones nacionales y extranjeras, conceptos de inversión nacional y extranjera, principios de protección y garantía reconocidos en el ámbito internacional como las mejores prácticas en materia de inversiones, así como también, creó la Oficina Nacional de Inversiones (ONI), como dependencia del Ministerio de Economía, la que funciona como una Ventanilla Única facilitando las autorizaciones necesarias. En la actualidad, la ONI presta sus servicios por delegación del Centro Nacional de Registros, el Ministerio de Hacienda, el Instituto Salvadoreño del Seguro Social, el Ministerio de Relaciones Exteriores y la Dirección General de Estadísticas y Censos. Así mismo, cuenta con delegados del Ministerio de Trabajo y Previsión Social y del Ministerio de Gobernación. El Centro de Trámites Empresariales es una iniciativa del Ministerio de Economía a través de CONAMYPE, que persigue apoyar el incremento de la productividad MYPE mediante la reducción de costos y tiempo en la realización de trámites empresariales. En el Centro se pueden realizar la mayoría de los trámites para formalizar una empresa, por lo que no es necesario trasladarse de una dependencia a otra. Por otro lado, CONAMYPE viene impulsando el proceso de simplificación administrativa tanto en lo que respecta a trámites básicos como en los referidos a los gobiernos locales, a fin de reducir la valla de acceso al mercado, a favor de la micro y pequeña empresa. El proyecto, consiste en la simplificación de las obligaciones, requisitos y procedimientos que exigen las municipalidades a las micro y pequeñas empresas, mediante la ejecución de experiencias piloto en 5 municipios del país, que permitan: (i) identificar y analizar las obligaciones procedimientos y requisitos que exigen los municipios a las empresas; (ii)

País	Proceso de simplificación administrativa
	elaborar una propuesta de simplificación municipal; (ii) diseñar y ejecutar un Plan de Acción, conjuntamente con las Alcaldías Municipales seleccionadas; (iv) elaborar y distribuir guías para la formalización simplificada; (v) sistematizar las experiencias piloto y realizar talleres y otras actividades de difusión de sus resultados, para su réplica en otras Alcaldías Municipales. Para lograr el objetivo ha conformado una Mesa de Trabajo constituida por las Alcaldías seleccionadas, COMURES, ISDEM, FISDEL, y CONAMYPE, con el propósito de involucrar los recursos disponibles y contar con un centro de referencia para la aprobación de los avances del proyecto.
Honduras	El Decreto No. 255-202 (del 10.08.02), del Poder Legislativo, que aprueba la Ley de Simplificación Administrativa, tiene como propósito establecer las bases para simplificar y racionalizar los procedimientos administrativos a fin de garantizar normas de economía, celeridad, eficacia y espíritu de servicio. Sus objetivos son: eliminar normas innecesarias que obstaculizan los procesos administrativos, impedir racionalizar la prestación de servicios públicos y alientan la ineficiencia y conductas contrarias al interés público; clarificar y disminuir jerarquías o líneas de responsabilidad entre quienes intervienen en la prestación de servicios con facultades de autorizar, controlar y operar, para que no se demore ni antepase la toma de decisiones; reducir la multiplicidad de unidades ejecutoras de servicios administrativos y de apoyo; y, eliminar la arbitrariedad en la toma de decisiones mediante la difusión de los procedimientos y límites administrativos, para evitar la exigencia de requisitos indebidos, alteración de trámites y plazos legalmente establecidos. Por otro lado, dispone que todo órgano del Estado debe poner en práctica programas de sistematización y automatización del manejo de la información pública; no podrá exigir certificaciones, constancias o documentos similares para acreditar extremos que consten o deban constar en los registros y archivos del mismo órgano; realizar permanentemente diagnósticos y análisis sobre los trámites y procedimientos a fin de diseñar medidas de simplificación, la cual se extiende a la utilización de un lenguaje claro y conciso.

2.3. LAS ACCIONES DE APOYO AL DESARROLLO DE LA MYPE (NIVEL MICRO)

El apoyo al desarrollo de la micro y pequeña empresa (MYPE) en los últimos diez años ha crecido significativamente en Centroamérica, Panamá y República Dominicana, particularmente al nivel de la prestación de servicios para favorecer su desarrollo; desde las instancias públicas y privadas. No podía ser de otra forma dada la importancia de este tipo de unidad económica en las economías de los países, particularmente al nivel del empleo que generan; y, dada su situación, especialmente en términos de la calidad del empleo que implica.

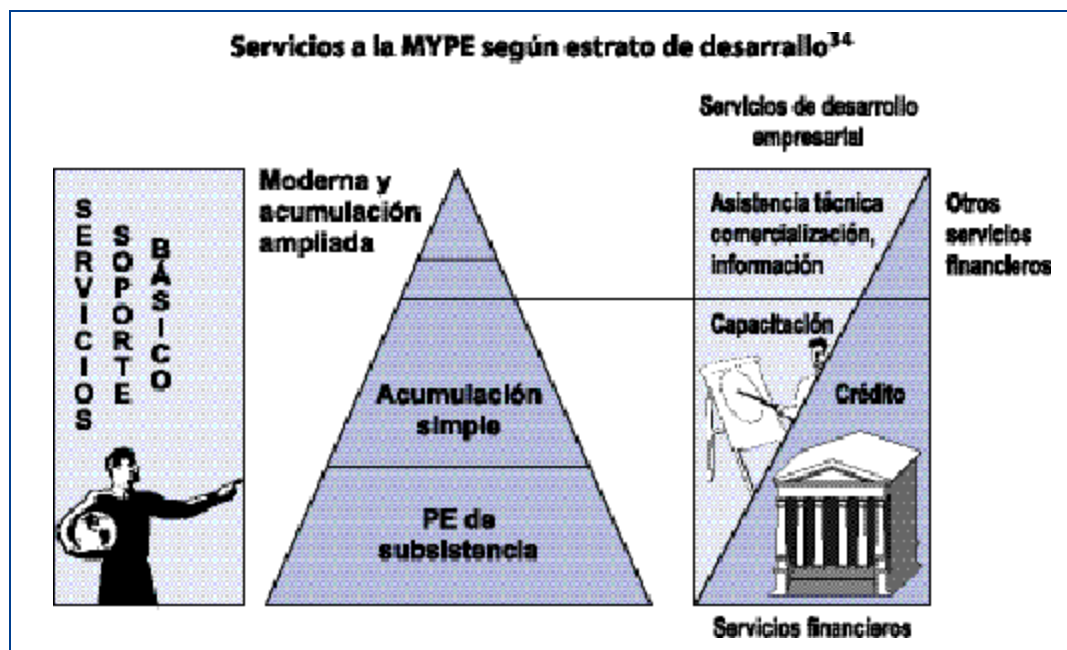
Como se desprende de la información anterior, la situación de la MYPE es –en general– de precariedad configurando un sector extremadamente complejo y heterogéneo. Por ejemplo, sus necesidades y demandas de servicios varían significativamente considerando sólo su potencial de desarrollo y crecimiento. Cada segmento de la MYPE tiene necesidades y demandas específicas y distinguibles que pueden ser atendidas con una amplia y variada gama de servicios básicos de soporte, servicios financieros, de desarrollo empresarial, de transferencia tecnológica o de apoyo comercial.

Los servicios básicos de soporte (generalmente de naturaleza pública), como la normatividad, la seguridad social, la educación, los servicios públicos y la infraestructura productiva son comunes a todas las empresas e individuos. Los servicios financieros, de desarrollo empresarial, tecnológico y comercial son bienes susceptibles de transacciones comerciales entre la oferta (proveedores) y la demanda (MYPE) en sus respectivos mercados.

Por lo dicho, la experiencia nos indica que es necesario diferenciar los servicios ofrecidos a las MYPE de subsistencia (de bajos ingresos y productividad), de aquellos que son entregados a las empresas con potencial económico, generadoras de puestos de trabajo

sostenibles. Para el segundo grupo, la tendencia debe ser a promover su acceso a servicios sobre bases comerciales; para el primero, el nivel de subsidio estatal tendrá que ser significativo. Por ello, es indispensable distinguir entre las políticas orientadas al alivio, reducción o eliminación de la pobreza mediante estrategias de generación de ingresos y mejora del empleo, para el primer grupo; de las políticas que apuntan a desarrollar la competitividad de la MYPE con potencial, las del segundo grupo.

Diagrama I



En este sentido, puede afirmarse, por ejemplo, que el crédito es indispensable en los estratos más bajos de la pirámide empresarial de la MYPE (la subsistencia y la acumulación simple), mientras la asistencia técnica lo es en los estratos más altos (la acumulación ampliada y la de mayor productividad o moderna); los servicios de soporte básico son requeridos en todos los niveles por igual (ver figura que sigue).

En este marco, puede afirmarse que los servicios de desarrollo empresarial (SDE) son requeridos principalmente por las unidades económicas con potencial de crecimiento, porque necesitan mejorar su oferta de bienes o servicios; por ello, los SDE (en especial los de asistencia técnica, apoyo a la comercialización e información) resultan indispensables para facilitar el crecimiento de las unidades económicas en la medida en que deberían orientarse a la mejora de la oferta de sus bienes y servicios.

Para las MYPE de subsistencia, el acceso a la educación básica y a la formación técnica, usualmente de carácter público, tiene un mayor impacto. En este caso, las políticas deben

³⁴ Extraído de: La MYPE en América Central: Realidad, mitos y retos. Arroyo, Jorge y Nebelung, Michael. Ediciones OIT y GTZ. San José, 2002.

orientarse a ampliar la cobertura, mejorar la calidad, favorecer una visión emprendedora en la educación y fortalecer la institucionalidad que ofrece educación básica y laboral. También puede tener impactos positivos en este estrato de unidades económicas el acceso a servicios financieros, como los bancos comunales, bastante cercanos a las condiciones de mercado, con el objetivo de generar una cultura crediticia y de ahorro. Frecuentemente, estos servicios financieros recuperan parcial o totalmente los costos.

Cuadro 11

Tipo de servicios		Conceptos aceptados generalmente
Financieros		Servicios de habilitación de capital (de inversión o de trabajo) como: crédito, ahorro, garantías, leasing, factoring, inversiones, otros.
No financieros	Empresariales	Son aquellos que se integran a los procesos administrativos o productivos de las empresas, formando parte de ellos; por ejemplo, la contabilidad, el maquinado, las ventas, etc.
	De desarrollo empresarial	Comprenden aquellos servicios orientados a mejorar las capacidades, o a dotarlos de ellas, de los empresarios o de los trabajadores de las empresas. Comprenden: capacitación, asistencia técnica (asesoría y consultoría), apoyo para la comercialización, información específica o especializada, etc.
De soporte básico		Comprenden los denominados bienes públicos como los: servicios sociales: formación profesional, seguridad social, etc.; servicios públicos: abastecimiento de energía eléctrica, agua y alcantarillado, telecomunicaciones, etc.; información básica, como la estadística; Infraestructura productiva; mejora del entorno: marcos normativos y reguladores.

Las MYPE con potencial de crecimiento (de acumulación ampliada y de mayor productividad o modernas) tienen mayores requerimientos y necesidades de asistencia y capacitación técnica específicos y en gestión (SDE). Este tipo de MYPE también puede verse beneficiada al acceder a servicios financieros en condiciones de mercado, con tasas de interés que cubran la totalidad de los costos, como los créditos ofrecidos por las entidades financieras. En estos casos, las políticas deberían dirigirse a desarrollar los mercados de servicios financieros y de desarrollo empresarial de manera sostenible y accesible.

Los empresarios de unidades muy pequeñas, que generalmente cuentan con un menor nivel de acumulación de capital financiero, físico y humano, tienen menor capacidad de pago, menor capacidad para formular sus problemas y menores niveles de exigencias de calidad con relación a los servicios que las empresas más grandes. En consecuencia, debe considerarse, por ejemplo, la educación básica previa y la experiencia del conductor de la empresa, así como el grado de formalidad de la gestión de la empresa para definir el tipo de capacitación en gestión empresarial que se puede ofrecer a un empresario o trabajador de la misma.

Los conductores de pequeñas empresas tienen necesidades y demanda efectiva de un tipo de capacitación muy especializada en aspectos gerenciales y tecnológicos, así como de formación profesional de profundidad para su personal. De igual modo, requieren servicios

financieros o comerciales más sofisticados y diversificados, por los cuales están dispuestos a pagar.

Los servicios de mayor complejidad y especificidad (tales como la asistencia técnica, la consultoría, la transferencia de tecnología o la asesoría para la exportación) son útiles y necesarios para todas las escalas empresariales, pero tienen mayor demanda efectiva, en cantidad, calidad y complejidad, en la medida en que la empresa tiene un mayor nivel de desarrollo.

En el sentido indicado, las políticas de promoción de la MYPE necesariamente deben tomar en cuenta la especificidad de cada segmento de MYPE y de cada tipo de servicio; en otras palabras, los programas para las microempresas y las pequeñas empresas no pueden ser iguales.

En términos generales, y a pesar de los esfuerzos de los últimos 10 años, principalmente de las entidades de cooperación (nacional e internacional) y de los Estados, debe decirse que la atención a la MYPE en Centroamérica, Panamá y República Dominicana es insuficiente y, en gran medida, inadecuada. Entre otras, razones dado que:

- No responde efectivamente a las necesidades de la MYPE y a sus demandas;
- Responde a paradigmas erróneos;
- Se ubica fuera del mercado; y,
- La capacidad de los oferentes de servicios (incluyendo a los Estados) es muy limitada para responder consistentemente a las exigencias que el desarrollo de la MYPE demanda.

Por ejemplo, algunos enfoques que aún se emplean de manera importante en la subregión sostienen que los servicios a la MYPE deben orientarse a que éstas alcancen procesos sostenidos de capitalización, que les permitan transitar hacia su incorporación a estratos empresariales de mayor poder económico. Así, por ejemplo, se debería esperar que los autoempleados se conviertan en conductores de microempresas y que éstas evolucionen a su vez hacia pequeñas empresas y así sucesivamente.

Este enfoque, entre otros, olvida que el tamaño y sobre todo el desarrollo de una unidad o actividad económica dependen directamente de la forma en que las empresas se insertan en el mercado y del entorno en que éstas se encuentran (enfoque sistémico de la competitividad). Es poco factible que la mayor parte de MYPE, sobre todo las de menor tamaño y bajo nivel de productividad, transite hacia estratos de mayor acumulación como producto de sus esfuerzos o de las bondades de los servicios que se les da. Muchas veces el desarrollo de las MYPE significará simplemente una mejor ocupación horizontal (saturación) de los mercados que ocupan o simplemente una estabilización en el tiempo de la propia actividad económica.

Por otro lado, las cifras en torno al número de MYPE que son atendidas con servicios muestran claramente que estos son insuficientes: sólo alrededor de 20% de MYPE (1.400.000 unidades)³⁵ reciben algún servicio regular, en general. Y, a la luz de los resultados, poco se ha hecho en los últimos años por cambiar esta situación. Algunos países, tímidamente, han tratado de manejar nuevos paradigmas para lograr una mayor y mejor intervención a favor del desarrollo de la MYPE a través de la puesta en marcha de proyectos de carácter más integral en algunos casos y, en otros, vinculando el trabajo a favor de la MYPE con el fomento del desarrollo económico local.

³⁵ Este es un cálculo grueso del autor a partir de la información sobre los servicios que se prestan a la MYPE y de los que se habla más adelante.

2.3.1. LOS SERVICIOS FINANCIEROS

Los servicios financieros para la MYPE o las microfinanzas en la subregión representan el tipo de servicio que más ha crecido y, debe decirse, que lo ha hecho exitosamente en términos de su rentabilidad y su sostenibilidad financiera.

En la subregión existen alrededor de 700 entidades dedicadas a las microfinanzas³⁶ (según el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) en Centroamérica existirían alrededor de 670) que administran una cartera de aproximadamente US\$ 900 millones lo que representa una participación estimada en la cartera total del sistema financiero de la subregión de aproximadamente 4%.

El total de unidades MYPE que se estaría beneficiando con financiamiento sería de 15% del total (1 millón 50 mil unidades).

Las microfinanzas, que esencialmente sólo son microcréditos, estarían atendiendo principalmente a los estratos de acumulación simple y, en menor medida, a los de acumulación ampliada. Muy poco a los de subsistencia y casi nada a los establecimientos modernos o de mayor productividad. Centralmente, atienden a las MYPE de comercio (cerca del 70%).

En términos absolutos, de todas maneras, el número de unidades atendidas es muy importante. No obstante, es necesario saber en qué medida las microfinanzas contribuyen de manera efectiva con el desarrollo de las MYPE.

Según lo señalan Villalobos, Sanders y De Ruijter de Wildt³⁷, en un estudio realizado para la CEPAL sobre Costa Rica, El Salvador y Guatemala, al 2003, "El problema de acceso al crédito por parte de los sectores más pobres de la población y de las áreas rurales, continúa sin ser resuelto. El recurso financiero para las micro y pequeñas empresas representa costos superiores a los de la empresa formal. La banca formal en Centroamérica opera con costos que van desde un 3% hasta un 16%, expresados como porcentaje de la cartera. El sector microfinanciero, salvo algunas organizaciones exitosas, opera con costos en la mayoría de los casos superiores a un 25%."

Algunas importantes entidades microfinancieras manejan tasas de hasta 50% en moneda dura (US\$) y, todo hace pensar que las tasas promedio que aplican las microfinancieras en Centroamérica, Panamá y República de Panamá se ubican en el 43% en US\$.

Las metodologías de financiamiento que dieron origen a las microfinanzas (bancos comunales, grupos solidarios, entre otros) parecen agotarse y se observa una marcada tendencia a la individualización del crédito y al uso de la garantía real como mecanismo de respaldo a las operaciones crediticias. Los mecanismos financieros, operativos y administrativos para ofrecer un servicio crediticio de menor costo para el usuario y que a su vez garantice la permanencia del servicio (autosostenibilidad), no parecen estar claros.

³⁶ Esta cifra es una estimación del autor que debe tomarse referencialmente ya que, en algunos casos, no se cuenta con información de algunas organizaciones; y, en general, porque procede de distintas fuentes, algunas no muy actuales. Por otro lado, no se ha tomado en cuenta a las Cooperativas, algunas de las cuales también ofrecen financiamiento para la MYPE.

³⁷ Villalobos, Iris; Sanders, Arie; De Ruijter de Wildt, Marieke: Microfinanzas en Centroamérica: los avances y desafíos. CEPAL, Unidad de Estudios Especiales. Santiago de Chile, 2003.

Redes de Instituciones microfinancieras y otros programas MF de Importancia

Países/Redes	Objetivos	Aliadas	Otros importantes programas de MF
Guatemala: Red de Instituciones de Microfinanzas de Guatemala (REDIMIF)	La Red de Instituciones de Microfinanzas de Guatemala, REDIMIF, es una asociación civil con personalidad jurídica que se constituyó legalmente, el 31 de marzo de 2001, integrada por Asociaciones y Fundaciones que trabajan en el sector de microfinanzas, con el objetivo de representar a sus integrantes como persona jurídica, coordinando y canalizando los esfuerzos y recursos de las aliadas, para impulsar proyectos de beneficio común.	Asociación CHITO IWIB' XUKUJE' RI LU Q'ixat O' Q' (Ayúndese y nosotras les ayudaremos) Asociación Civil Guatemalteca Para el Desarrollo Integral Asociación Cooperación para el Desarrollo Rural de Occidente, Asociados CDRO Asociación de Cooperación Teórica - Fundación para el Desarrollo Empresarial y Agrícola Asociación de Mujeres en Desarrollo Asociación Guatemalteca de Desarrollo Asociación Movimiento Fe y Alegría Asociación para el Desarrollo RANZ Asociación SHARE de Guatemala Catholic Relief Services Fundación Crysal Fundación de Asesoría Financiera a Instituciones de Desarrollo y Servicio Social Fundación de Asistencia para la Pequeña Empresa Fundación de Desarrollo de Mixco Fundación Génesis Empresarial Fundación Internacional para la Asistencia Comunitaria Fundación Internacional para la Asistencia Comunitaria Guatemalteca Fundación para el Desarrollo de la Microempresa Fundación para el Desarrollo de la Pequeña Empresa Fundación para Mentores Empresariales de Guatemala Puente de Amistad	Una iniciativa reciente en Guatemala es la creación de la Corporación de Referencias Crediticias, Sociedad Anónima (CREDIREF S.A.), conocida como Central de Riesgos, como socia con la REDIMIF, BANRURAL y BANCAFE. A través de la Central, los socios comparten información sobre sus Carteras y clientes. Otras iniciativas de índole supranacional se están desarrollando con participación de microfinancieras guatemaltecas. La primera es la Red Centroamericana de Microfinanzas (REDCAMIF), organismo que busca unificar las propuestas regulatorias y los programas de expansión del microcrédito en la región centroamericana. La segunda es el Furo Latinoamericano y del Caribe de Finanzas Rurales (FOLAC-FR), constituido en Antigua en abril del año 2002, en el que participa REDIMIF directamente en conjunto con unas diez instituciones de otros países. La cooperación internacional también apoyó al sector microfinanciero mediante un comité asesor especializado en microfinanzas, llamado Comité de Cooperantes Internacionales para las Microfinanzas (CCMIF). Esta comité cuenta con una Agenda Estratégica, que contempla las principales acciones a desarrollar y su objetivo es maximizar las inversiones, no duplicar esfuerzos e implementar una estrategia de apoyo integral al sector. El Comité es el primer peso hacia una modalidad de coordinación estratégica entre entes de cooperación, del mismo sector y del Estado, considerada imprescindible para lograr que se consoliden los servicios microfinancieros en el mediano. Por su lado, el Ministerio de Economía, en el marco del Programa Nacional de Apoyo a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, ha impulsado el financiamiento al sector. Se canalizan recursos financieros a través de la banca y el sector de las ONG. En los últimos años, este programa ha canalizado recursos por un monto de 4 millones de dólares, a través de los proyectos especiales. Recientemente, el Vice Ministerio de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa VINIPYME firmó

Países/Redes

Objetivos

Afiliadas

Otros importantes programas de MF

otro convenio con el BID para un préstamo de 30 millones de dólares. El 90% constituye un fondo fresco para canalizar créditos al sector de las MYPE, mientras que el remanente se destinará a servicios no financieros, sobre todo capacitación. V/MIPYME ejecuta también el Programa Global, creado con un fondo de 10 millones de dólares aportados por el BID. El objetivo principal de este programa es influir en los bancos según un la línea de ampliación de cartera (‘down-scaling’), para financiar a la micro y pequeña empresa. Este fondo es manejado principalmente por el BANRURAL y BANCAFE.

El Salvador:
Asociación de Organizaciones de Microfinanzas (ASOMI)

La Red Asociación de Organizaciones de Microfinanzas nace el 27 de julio de 1988 a partir de la visión de tres instituciones de microfinanzas en El Salvador, siendo estas: Fundación José Napoleón Duarte, Fundación Génesis y Fundación Integral, FUSA, ASOMI surge como una respuesta de carácter técnico y organizacional, a los nuevos desafíos de la industria de las Microfinanzas en El Salvador, que exigen una representación gremial con capacidad de análisis y gestión que logre promover la industria así como su impacto en el desarrollo económico y social del país, así como incidir e impulsar condiciones políticas, normativas y regulatorias que beneficien y fortalezcan al sector de las microfinanzas.

Apoyo Integral S.A. DE C.V.
Asociación Cooperativa de Ahorro y Crédito Vicentina de R.L.
Centro de Apoyo a la Microempresa
Fundación Campo
Fundación Génesis
Fundación José Napoleón Duarte, Mi crédito
Fundación para el Auto Desarrollo de la Micro y Pequeña Empresa
Programa de Financiamiento para la Microempresa
Sociedad de Cooperativa de Ahorro y Crédito ANIC

El Programa de Ampliación de Cobertura de Microcréditos busca la ampliación del microcrédito productivo y de vivienda en la micro y pequeña empresa, mediante un plan de incentivos a aquellas instituciones que ofrecen créditos a la MYPE.

Otros importantes programas de MIF

Afiliados

Objetivos

Países/Redes

Nicaragua: Asociación Nicaragüense de Instituciones de Microfinanzas (ASOMIF)	Es un grupo de entidades civiles sin fines de lucro y cooperativas de Ahorro y Crédito, que se han unido para conformar una Asociación que representará a la industria de las microfinanzas en Nicaragua. Su misión es la de presentar, apoyar, organizar y fortalecer la capacidad operacional de una red nacional de instituciones financieras de microfinanzas que contribuyan de forma permanente y sostenible a la promoción y al desarrollo de las empresarias y empresarios de la micro, pequeña y mediana empresa urbana y rural	Asociación Alternativa para el Desarrollo Integral de las Mujeres Asociación de Consultores para el Desarrollo de la Pequeña, Mediana y Microempresa Asociación del Desarrollo de Rivas Centro de Promoción del Desarrollo Desarrollo Local Centros de Estudios y Acción para el Desarrollo Cooperativa de Ahorro y Crédito Caja Rural Nacional R.L. Cooperativa de Servicios Múltiples 20 de abril R.L. Fondo de Desarrollo Local Fondo de Desarrollo para la Mujer Fondo Nicaragüense para el Desarrollo Comunitario Fondos de Fomento Económico Rural Fundación 41-2000 Fundación de Desarrollo Empresarial de la Pequeña y Mediana Empresa Fundación Internacional para la Asistencia Comunitaria Fundación José Naborowski Fundación León 2000 Fundación para el Apoyo a la Microempresa Fundación para el Desarrollo de la Microempresa Fundación para el Desarrollo de Nueva Segovia Fundación para el Desarrollo Social Integral Rural Fundación para la Promoción y Desarrollo Programa para la Mujer	Funcionando como financieras supervisadas se encuentran actualmente financiado al sector de la pequeña empresa dos entidades: Financiera PROCREDIT S.A. y Financiera Nicaragüense de Desarrollo. - Financiera PROCREDIT. Fue fundada en agosto de 1985 y actualmente cuenta con activos por US\$44.2 millones y patrimonio de US\$8.4 millones, oficinas y 270 empleados. Después de haber funcionado durante varios años como una financiera orientada a mercado global, principalmente al de las grandes empresas, producto de varias fusiones con capital nacional y extranjero vinculado al financiamiento de la pequeña empresa, se encuentra actualmente financiando una cartera de unos C\$520.0 millones de dólares equivalentes a unos US\$32.5 millones. El total de los clientes de 37.000 para un crédito promedio de C\$14.000 equivalentes a aproximadamente US\$650.0. - Financiera Nicaragüense de Desarrollo S.A. Se encuentra funcionando bajo la supervisión de la Superintendencia de Bancos desde el 1º de abril de 2002 y cuenta con activos por US\$36.7 millones y patrimonio de US\$4.8 millones, sucursales en todo el país y 133 empleados. Su origen es las micro finanzas no reguladas y producto de su desarrollo obtuvo la autorización correspondiente para operar dentro del mercado formal bajo la supervisión de la SIB. Se encuentra actualmente financiando una cartera de C\$4.06 millones de dólares (US\$25.4 millones) a un total de 19.200 clientes para un préstamo promedio de US\$1.320.00 La cartera total de estas dos instituciones supervisadas es de US\$58.0 millones para atender a 56.000 clientes por medio de 31 oficinas ubicadas en diferentes puntos del país con un total de 403 empleados. Con la excepción de las dos instituciones de micro finanzas formales señaladas arriba, el sector se encuentra dominado por un grupo grande de organizaciones ONG y Cooperativas, que por no estar reguladas, trabajan en ambientes poco competitivos y son pocos eficientes. Un objetivo importante a establecerse es el desarrollo e integración del sector de las IMF en ambientes competitivos, a fin de aumentar la eficiencia y reducir las pérdidas con las posibilidades de recursos menos costosos para los beneficiarios.
---	--	---	--

Países/Redes

Objetivos

Afiliadas

Otros importantes programas de MF

Costa Rica:
Red
Costarricense de
Organizaciones
para la
Microempresa
(REDCOM)

La Red Costarricense de Organizaciones para la Microempresa (REDCOM), se constituyó el 31 de julio del 2002 amparada a la Ley de Asociaciones de Costa Rica # 218, REDCOM agrupa a 16 organizaciones de Desarrollo (ONG's) todas orientadas al fortalecimiento de la micro y pequeña empresa. Cuenta con una Junta Directiva de 5 miembros y una fiscalía, cuya base de operación es la representación institucional de las organizaciones afiliadas. En otras palabras su Junta Directiva está formada por representantes de organizaciones quienes participan a título de la organización que representan y no a título personal. La misión de la RED es el fortalecimiento y la representación de las organizaciones que otorgan servicios financieros a la microempresa, proporcionándole apoyo económico, capacitación y asistencia técnica para mejorar y ampliar estos servicios a los sectores de menores ingresos.

Asociación ADRI
Asociación ANDAR
Asociación Costarricense para Organizaciones de Desarrollo
Asociación de Ayuda al Pequeño Trabajador y Emprendido
Asociación de Desarrollo Transformador y Apoyo de la pequeña Empresa
Asociación de Productores Industriales y Artesanales de Goñito
Asociación para el Desarrollo de la región Chiriquita
Asociación Pro Fomento de Proyectos Productivos de la SubRegión de San Ramón
Asociación Propietarios de Talleres de Mantenimiento Industrial
Centro Feminista de Información y Acción
Credito para la Microempresa y el Desarrollo Social
Fondo de Microproyectos Costarricenses
Sociedad Civil
Fondo Latinoamericano de Desarrollo
Fundación Integral Campesina
Fundación Mujer
Fundación Para el Desarrollo de Base
Fundación para la Economía Popular
Fundación Unión y Desarrollo de Comunidades Campesinas

El Fondo Especial para el Desarrollo del las Micro, Pequeñas y Medianas Industrias (FODEMIPYME) es dirigido por el Banco Popular y de Desarrollo Comunal. El FODEMIPYME está compuesto por dos fondos, el fondo de avales y garantías, y el fondo de créditos y transferencias. El primero concede avales y garantías (de hasta el 50% del crédito y hasta un máximo de 30 millones de colones) a las micro, pequeñas y medianas empresas en condiciones especialmente favorables al adecuado desarrollo de sus actividades, cuando éstas no puedan ser sujetos de los servicios de crédito de los bancos públicos. El fondo de crédito y transferencias concede créditos a través del Banco, y puede realizar transferencias a entidades públicas, como contrapartida, para apoyar el desarrollo de programas o proyectos financiados por el Banco Popular. Por otra parte, el PRONAMYPE actúa como una banca de segundo piso para la micro y pequeña empresa, atendiendo a aquellos estratos bajos que no alcanzan a estar bajo el ámbito del FODEMIPYME. Los montos financiados pueden llegar hasta US\$ 10,000 para empresas de hasta 10 trabajadores, o US\$ 20,000 para empresas de hasta 20 trabajadores. El programa ofrece también servicios de apoyo a la comercialización y asistencia a organizaciones de microempresarios.

Honduras: Red de Instituciones de Microfinanzas de Honduras (REDMICROH) es una asociación civil sin fines de lucro, con domicilio en la ciudad de Tegucigalpa. Está compuesta por 21 miembros, entre todas sus asociadas tiene más de 120,000 clientes en todo el país, de los cuales más del 80 por ciento son mujeres. Genera más de 297,000 empleos directos en todo el país. Su objetivo principal es representar a sus integrantes, coordinando y canalizando los esfuerzos y recursos de las instituciones asociadas para impulsar proyectos de beneficio común relacionados con las microfinanzas.	La Red Nacional de Instituciones de Microfinanzas de Honduras (REDMICROH) es una asociación civil sin fines de lucro, con domicilio en la ciudad de Tegucigalpa. Está compuesta por 21 miembros, entre todas sus asociadas tiene más de 120,000 clientes en todo el país, de los cuales más del 80 por ciento son mujeres. Genera más de 297,000 empleos directos en todo el país. Su objetivo principal es representar a sus integrantes, coordinando y canalizando los esfuerzos y recursos de las instituciones asociadas para impulsar proyectos de beneficio común relacionados con las microfinanzas.	Agencia Adventista para el Desarrollo y Recursos Asistenciales Asociación para el Desarrollo Integral Comunitario Asociación para el Desarrollo Pesquero Asociación Pro-Desarrollo Económico y Social Cámara de Comercio e Industrias de Choloma CARE de Honduras Programa de Crecimiento Económico de Microempresa Centro de Desarrollo Humano Centro San Juan Bosco Familia y Medio Ambiente Fundación Hondureña para el Apoyo de la Microempresa Fundación Hondureña para el Desarrollo de la Micro pequeña y Mediana Empresa Fundación Horizontales de Amistad Fundación Internacional para la Asistencia Comunitaria Fundación José María Corvelo Fundación para el Desarrollo de Honduras Hermandad de Honduras Instituto Hondureño de Estudios y Desarrollo Integral de la Comunidad Instituto para el Desarrollo Humano Organización de Desarrollo Empresarial Proyecto e Iniciativas Locales para el Auto-Desarrollo Regional de Honduras World Relief de Honduras	Programa de Micropréstamos a las MIPYME. Establecido por un convenio de cooperación financiera no reembolsable con la República de China por un monto de US\$ 200,000.00. Estos fondos apoyan las MIPYME en aspectos como capital semilla, compra de maquinaria, materias primas y para actividades relacionadas con la producción, comercialización y venta de productos, de los sectores calzado, agroindustria, textil y confección. Los fondos serán administrados por la Fundación COHEP
---	--	--	--

República Dominicana	No existe una red que integre a las entidades microfinancieras. Destaca, sin embargo, FONDOMICRO como la entidad con mayor cobertura.	PROMIPYME ofrece una gama de programas de crédito que pretenden atender a segmentos identificados como prioritarios: Promipyme Regular es el primer programa llevado a cabo por PROMIPYME. Busca facilitar el financiamiento de pequeñas y medianas empresas, sin considerar como base fundamental las exigencias formales de garantías, sino evaluando la rentabilidad de las empresas existentes y la viabilidad de sus proyectos. Financia montos entre los RD\$ 51,000 y RD\$ 500,000.
------------------------------------	--	---



Partners/Redes

Objetivos

Afinidades

Otros importantes programas de MF

Promi-Digne es un programa especializado en MYPE, de menores recursos, y financia al sector no atendido por el Programa PromiPyme Regular, es decir, a aquellos con montos de entre RD\$ 2,000 y RD\$ 50,000.

Procura ser una ventanilla de financiamiento especializada para emprendedores que demuestren habilidad para generar nuevos negocios, proviendo asesorías entrenamiento previo de cómo administrar y manejar sus pequeños negocios, principalmente en barrios marginados. El financiamiento para empresas de subsistencia va desde RD\$ 2,000 hasta RD\$ 20,000, y para empresas de acumulación, de RD\$ 21,000 hasta RD\$ 50,000.

Existen adicionalmente tres programas de crédito diseñados para sectores específicos de la población: Promi-Universitario, Prensac y ONGs – Cooperativas. Adicionalmente, dentro de PROMI/PYME existe el Departamento Especializado en Instituciones Financieras Intermedias (DEINFI), una unidad especializada para atender solicitudes de crédito procedente de las ONG y cooperativas.

Partners

No existe una red que integre a las entidades microfinancieras. Destaca, sin embargo, MICROSFREIN (de UNDEC) como la entidad con mayor cobertura.

Programa de Financiamiento a la Micro y Pequeña Empresa (PROFIPYME): Establecido con el propósito de fomentar la oferta de préstamos a las micro y pequeñas empresas. Actualmente, las entidades financieras que participan son: Global Bank, Multicredit Bank, Mi Banco, Microsefin, Banco de Desarrollo Agropecuario y el Banco Nacional de Panamá. De acuerdo a la actividad empresarial, los montos garantizados pueden ser de hasta B/. 25,000.00, cubriendo un 80% ó 60% de la garantía.

Microcrédito para Emprendedores, este proyecto nace de una vinculación FIS (Fondo de Inversión Social) – AMPYME – CALA DE AHORROS (MICROBANCA) para apoyar con financiamiento a los proyectos menores de B/. 5,000, que se encuentran en "Mi Empresa en mi Corregimiento".

"En los países centroamericanos se observa una tendencia hacia la comercialización de los servicios microfinancieros. Es decir, el papel de las entidades reguladas es cada vez más substancial en el ámbito de los servicios microfinancieros. Ejemplo de ello son entidades como CALPIA en El Salvador, Génesis Empresarial y Banrural en Guatemala y en un futuro próximo ADRI en Costa Rica. Esta comercialización trae como ventajas la profesionalización de los servicios ofrecidos y por ende la obtención de instituciones financieramente sostenibles. Si bien esta madurez genera instituciones fortalecidas, existe un riesgo de que dicha comercialización afecte la profundidad de las carteras crediticias manejadas por éstas. El desafío más importante para el sector, es la creación de un marco de regulación y supervisión adecuado que no afecte las metodologías innovadoras aplicadas por las IMF para entregar servicios financieros ajustados a la población de bajos recursos³⁸".

Por otro lado, debe reconocerse que el desarrollo de las microfinanzas en la subregión ha sido distinto en cada uno de los países; si bien, todos comparten las características señaladas con respecto al costo del capital. Panamá y Costa Rica han tenido un desarrollo limitado debido a la reducción de la ayuda de la cooperación internacional y, en el caso costarricense, a la presencia de la banca estatal con programas para la MYPE.

El Salvador y Guatemala son los países en los que las microfinanzas han crecido más y mejor. Nicaragua y Honduras siguen los pasos de los países anteriores, aunque su gran limitación es la situación económica de estos países. República Dominicana, también ha desarrollado sus microfinanzas de manera dinámica e importante; sin embargo, el número de entidades microfinancieras, a diferencia de los países anteriores, es bastante limitado.

De otra parte, con respecto a las características del mercado, será de utilidad citar a Andrea L. Findley³⁹: "Inicialmente se esperaba que esta pequeña región (Centroamérica) en sí tendría características de mercado bastante similares ya que la región tiene un área menor que el estado de California y tiene una población total de cerca de 28 millones. En la realidad, el entorno del microcrédito varía de país a país. El crédito agrícola e individual es crucial en el contexto nicaragüense, mientras que en Honduras predominan los créditos para grupos que se dedican al comercio y a empresas de servicio en áreas urbanas. Las organizaciones guatemaltecas utilizan un sinnúmero de condiciones y prácticas crediticias no vistas en ninguna otra parte de la región. En El Salvador y Guatemala se encuentran organizaciones pequeñas y son pocas las grandes que han surgido. En Nicaragua y Honduras, la mayor participación en el mercado la domina un buen número de organizaciones de microcrédito medianas y grandes. El acceso a capital también varía entre cada país, y en ninguno de los cuatro países se permite que las ONG de microcrédito movilicen ahorros para uso institucional. La disponibilidad de asistencia técnica y capacitación para esas organizaciones también es variada".

2.3.2. LOS SERVICIOS DE DESARROLLO EMPRESARIAL (SDE)

Con base en la información anterior sobre el número de establecimientos y trabajadores de la MYPE podría afirmarse que en Centroamérica, Panamá y República Dominicana

³⁸ Ibid.

³⁹ Findley, Andrea L. (en colaboración con Martha María Salgado), Microcrédito en Centro América. Estudio de Mercado. Katalysis Partnership, INC. 2000.

debería existir una gran demanda de servicios de desarrollo empresarial; sin embargo, en realidad, ésta es muy limitada dados los bajos niveles de desarrollo de las MYPE, cuyos requerimientos de capital son más importantes y, en consecuencia, más demandados. No obstante, puede afirmarse sin lugar a dudas que sí existen muchas necesidades de SDE que aún no se han tornado en demanda.

El mercado de los servicios de desarrollo empresarial para la MYPE en la subregión es, en general, poco dinámico. No obstante, en los últimos años, especialmente por acción de las instancias públicas generadas para apoyarla, éste ha crecido y se ha dinamizado ligeramente, generándose una oferta de SDE más institucional y un mayor interés de parte de las empresas.

Las entidades dedicadas a la prestación de SDE para la MYPE que predominan numéricamente en Centroamérica, Panamá y República Dominicana, como en otros países latinoamericanos⁴⁰, son las ONG u OPD. En este caso, también son las que atienden al grueso del mercado MYPE al que llegan los SDE y concentran el mayor financiamiento de la cooperación internacional.

Al año 2004, se estaría atendiendo con algún tipo de SDE: capacitación, asistencia técnica, etc. sólo a poco más del 5% de MYPE (350 mil⁴¹). Lo que indica con claridad que los SDE en la subregión son insuficientes. También, son inadecuados en gran medida ya que quienes reciben este tipo de servicio no necesariamente son quienes los requieren.

A la luz del "éxito" de las microfinanzas, en los últimos años, se ha tratado de manejar un nuevo paradigma para el despliegue de los mercados de servicios de desarrollo empresarial, el cual busca asimilar las lecciones y prácticas de los programas financieros a la MYPE sin tomar en cuenta que se trata de un tipo de servicio muy distinto al de los SDE, que responde a necesidades igualmente distintas, orientados hacia públicos muy diferenciados.

Los SDE ofertados son, por lo general, igualmente son inadecuados porque⁴²:"(a) no responden efectivamente a las necesidades de la demanda; (b) se ubican fuera del mercado; (c) la capacidad de los oferentes de SDE es muy limitada para responder consistentemente a las exigencias del mercado".

a) Incapacidad para responder a las necesidades de la MYPE

La incapacidad de las entidades oferentes para responder a las necesidades del mercado está dada principalmente por lo siguiente:

- Se trata de SDE concebidos, diseñados y desarrollados en función de la oferta de recursos existentes.
- La concepción, el diseño y el desarrollo de los SDE corresponden a paradigmas equivocados con respecto a la realidad misma de las MYPE. En cierta medida, se pretende hacer lo que se quiere, no lo que se debe.

⁴⁰ Por ejemplo, véase: Pait Sara: Estudio sobre la Oferta de Servicios de Desarrollo Empresarial (SDE) y su Fortalecimiento Institucional en Nicaragua. INPYME. 2002. Pag. 20.

⁴¹ Tomando en cuenta a las unidades que también reciben financiamiento, tendríamos alrededor de 10% de MYPE atendida con SDE.

⁴² Extraído de: Arroyo, Jorge y Nebelung, Michael; *La micro y pequeña empresa en América Central, realidad, mitos y retos*. PROMICRO/OIT y GTZ. San José de Costa Rica, 2002.

Cuadro 13

Programas de capacitación y asistencia técnica

Panamá	Conozca de Empresa (CODE): Contribuir a la creación de una cultura empresarial en la juventud. Para esto se busca crear conciencia de empresa como una opción de carrera para estudiantes de educación secundaria, y preparar jóvenes para trabajar productivamente en pequeñas y medianas empresas. CREAR: Promover la creación de micro y pequeñas empresas a través de una programa de apoyo integral, mediante la experiencia y no desde un planteamiento académico. Se pretende lograr que más de 250 emprendedores pongan en marcha con éxito, y de modo sostenible, nuevas actividades económicas. <u>Adicionalmente</u>, se quiere generar un modelo replicable de apoyo a procesos exitosos de emprendizaje, a través de la metodología y cuerpo de tutores CREAR (metodología de la firma española ENRED).. Programa de Capacitación a la Micro y Pequeña Empresa (PROCAMPYME): Fomentar la creación y el fortalecimiento de las empresas del sector mediante la provisión de recursos no financieros para fortalecer su capacidad emprendedora y mejorar su gestión empresarial. Además se pretende facilitar al empresario acceso a los recursos de capacitación, y suministrar las herramientas básicas de gestión necesarias para la creación o el fortalecimiento de una empresa. La capacitación se ofrece a través de empresas Proveedoras de Servicios de Desarrollo Empresarial (PSDE). La AMPYME cubre de manera parcial el valor de los servicios que presten los PSDE mediante becas de desarrollo empresarial con un valor pre-establecido de acuerdo al servicio. Oportunidades de Negocios (Plantas Móviles): Divulgar y promover técnicas de procesamiento y de restauración, características de equipos y su manejo entre los emprendedores y empresarios del sector que tengan potencial para desarrollar proyectos sostenibles y competitivos. El programa contempla la promoción de tecnologías de procesos industriales, las cuales se desarrollarán independientemente a través de unidades o Plantas Móviles donde estarán ubicados los equipos y materiales para esta práctica. Los tipos de tecnología de procesos son: <i>Deshidratado:</i> Elaboración de productos a base de frutas, raíces, tubérculos, vegetales y plantas medicinales; <i>Conserva:</i> Basándose en frutas y hortalizas, mermeladas y jaleas, vinagretas, encurtidos; <i>Técnicas de restauración:</i> Restauraciones no tradicionales en cuero, vinyl, tela, madera, pvc, fórmica, windshiled, enchapado en oro, desodorización; <i>Fritos:</i> Elaboración de productos a base de tubérculos y frutas; <i>Lácteos:</i> Preparación de productos basándose en leche de vaca y cabra; <i>Panadería:</i> Preparación de productos a base de harina; <i>Manualidades:</i> Fabricación de velas, jabones y papel. Mi Empresa en Mi Corregimiento: proyecto para crear nuevas empresas con acompañamiento (tutoría y asistencia técnica) durante los dos primeros meses de vida de la misma. La meta es generar un mínimo de 10 empresas y 30 nuevos empleos en los corregimientos. En éste proyecto se integra la cooperación de los Municipios en su ejecución y este año se ejecutará en 50 corregimientos. Mi Propia Empresa ARI-AMPYME: proyecto piloto de reconversión laboral a los empleados de la Autoridad de la Región Interoceánica (ARI) que estarán cesantes al 31 de diciembre del 2005 con la finalización de operaciones de la institución, ofreciendo a éstos la oportunidad de crear su propia empresa. A la fecha ya los participantes han elaborado 54 planes de negocios que en su mayoría están en proceso de formalización y ya existe una empresa operando. Se espera concluir el proyecto el 31 de julio. En base a los resultados el mismo se replicará a otras instituciones del estado. Tutor de Tutores, en éste proyecto se ha combinado la metodología CODE con CREAR para complementar la selección del emprendedor y se ha transferido a 150 tutores este año para que éstos desarrollen el proyecto "Mi Empresa En Mi Corregimiento". Pequeñas Empresas Turísticas, proyecto especialmente enfocado a la creación de empresas en el sector Turismo, que se ejecutará conjuntamente con el Instituto Panameño de Turismo (IPAT). Centros de Negocios MIPYME, creación de un centro de capacitación, asistencia técnica regional y actualización del sector con apoyo del Gobierno Municipal de Galicia y South Eastern University. Distritos Manufactureros, proyecto piloto de adaptación del concepto de los distritos manufactureros italianos para potenciar la competitividad de las empresas para potenciar su competitividad local e internacional.
----------------------	--

	CRISOL, proyecto desarrollado por FUNDES en conjunto con el Instituto Tecnológico de Monterrey (ITEC) para ser utilizados por Universidades en la formación de especialistas que brinden asistencia técnica a empresas como alternativa de tesis. Este proyecto tendrá continuidad y se ampliará a un mínimo de dos universidades anualmente. Ciclo de Conferencias AMPYME – YABT (Young America Business Trust), enlaces de liderazgo en un tiempo definido, componente fundamental para el fortalecimiento de capacidades en materia de comercio y en las actividades que desempeña el YABT y la Oficina para Comercio, Crédito y Competitividad de la OEA conjuntamente con AMPYME. Laboratorios Empresariales AMPYME – YABT, busca un acercamiento práctico para alcanzar un gran porcentaje de la gente joven que ha abandonado la escuela, pero que carece de las habilidades que el mercado laboral exige. Los <i>Laboratorios Empresariales</i> pueden ser flexibles y adaptables, permitiendo el desarrollo de planes de estudio que supla sus necesidades apropiadamente. Este ha sido aprobado y parcialmente financiado por la Organización de los Estados Americanos (OEA), a través de la Agencia Interamericana para la Cooperación y el Desarrollo (IAGD). Enlaces MIPYMEs TV, desarrollo de un programa de tv conjuntamente con la participación de premios y canal 11 (Televisora Educativa).
Costa Rica	Programa de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa (PROPYME): Destinado a promover, fortalecer y desarrollar la investigación, innovación tecnológica, y la cultura científica. El programa funciona como un fondo concursable que busca enlazar la demanda de conocimientos y servicios científicos y tecnológicos presentada por las PYME y sus agrupaciones, con la oferta de los mismos por parte de las unidades de Investigación. Los proyectos comprenden: investigación y desarrollo de tecnologías de productos y procesos, patentes de invención, transferencia tecnológica, entre otros. Por su parte, el MEIC —en labor conjunta con otras instituciones públicas, privadas, organizaciones gremiales y empresarios— ha desarrollado cuatro tipos de programas: Programa Sectorial de Capacitación: Este programa permite que la empresa alcance gradualmente una mayor calidad en su proceso productivo, hasta llegar al nivel óptimo de calidad. Programa de Gestión Empresarial: Apunta a que los microempresarios conduzcan su empresa de forma eficiente mediante la toma de decisiones administrativas rápidas y más efectivas. Programa de Capacitación Especial: Brinda capacitación en temas específicos que respondan a necesidades puntuales de las empresas. Programa Creando Exportadores: Creado en coordinación con PROCOMER, es un programa de carácter sectorial dirigido a la Pequeña y Mediana Empresa que desea iniciarse en la exportación. Ofrece guiar la preparación para exportar a través de un proceso gradual que cubre ocho sesiones de capacitación en las diferentes áreas de gestión empresarial relacionadas con la exportación.
República Dominicana	De acuerdo a su página web, el PROMIPYME desarrolla servicios no financieros. Sin embargo, no se puede acceder a información sobre ellos, ni encontrar referencias a los mismos en otros lugares. También debe mencionarse el proyecto PROEMPRESA de la Unión Europea, el mismo que luego de un auspicioso y publicitado inicio, en la práctica, desde marzo/04, suspendió sus operaciones, hasta marzo del 2006.
Nicaragua	Cooperación DED INPYME / Sector Madera. Busca contribuir a la ampliación y el mejoramiento de la oferta de los servicios de desarrollo empresarial (SDE) en el área técnico-productiva de la rama madera en el ámbito nacional. Mediante el asesoramiento e implementación de un programa de capacitación y asistencia técnica con especialistas de INPYME / NICAMUEBLE para facilitar herramientas que permitan elevar la competitividad empresarial. Otros programas adicionales listados en la página web pero acerca de los cuales no se pudo obtener información son el Programa Emprendedores con la Universidad Americana, el proyecto Muecas de los artesanos, y el proyecto Nicamueble.

El Salvador	BONOMYPE es un programa de bonos de capacitación en el área administrativa (mercadeo, finanzas, servicio al cliente, etc.) y productiva. Enfocado a empresarios de la zona oriental y paracentral del país. El 75% del costo de la capacitación es subsidiado por el gobierno. A la fecha se han distribuido 12,465, ejecutado 6,908 y financiado 486 cursos de capacitación. Los Centros de Desarrollo Artesanal (CEDART), ubicados en cuatro departamentos de El Salvador, brindan servicios de capacitación y asistencia técnica en áreas como diseño, mercadeo, gestión empresarial y computación, a artesanos, productores y comercializadores. El CEDART financia el 80% del valor de los servicios ofrecidos. Las metas logradas son: US\$ 229,183.27 en Ventas; 44 Eventos de Comercialización; 35 Eventos de Capacitación, 202 Nuevos Diseños y 616 Talleres atendidos con un promedio de 3 artesanos por taller. El Programa Emprendedores busca apoyar a las universidades, a través de la transferencia de metodologías, para el desarrollo de programas de formación para nuevos empresarios. La finalidad es brindarles a los emprendedores herramientas importantes para gestionar con éxito su nueva empresa. A la fecha se ha logrado: 15 docentes capacitados, 26 emprendedores capacitados en planes de negocios, 950 jóvenes estudiantes sensibilizados y 3 Acciones coordinadas. El Fondo de Asistencia Técnica (FAT) es un aporte brindado a los empresarios para que estos puedan comprar servicios de asistencia técnica o consultoría empresarial de modo individual. El FAT presenta cuatro subprogramas, todos ofrecen un 80% de subsidio: - FAT Individual. - FAT Colectivo (para grupos de tres o más empresas). - FAT Asociatividad Colectiva (destinado a grupos de empresas facilitándoles el acceso a servicios especializados para la conformación de grupos asociativos). - FAT para Exportadores. En conjunto el FAT a atendido a 1,150 empresas y 825 participantes atendidos con capacitación. Adicionalmente, existe el Programa de transferencia de mejores prácticas a consultores que busca desarrollar competencias que favorecen la mejor atención a los empresarios, mediante seis módulos teórico-prácticos intensivos y al menos 24 sesiones prácticas presenciales de monitoreo grupales.
Honduras	Proyecto para el desarrollo de la industria del calzado, llevado a cabo con la cooperación de la república de China en Taiwán, encaminado a brindar asistencia técnica (contabilidad, análisis de costo, producción, entre otros) a los productores del sector. Programa de apoyo a los artesanos. Destinado a 22 grupos de artesanos, principalmente de origen lenca, que se dedican a la elaboración y comercialización de productos artesanales. Busca brindar asistencia financiera y técnica, para aumentar la producción, mejorar la capacidad instalada y la comercialización de sus productos.
Guatemala	Existe un amplio número de proyectos de SDE para la MYPE, pequeños y pequeños; principalmente ejecutados desde ONG. Sin embargo, al nivel del Estado, debe señalarse la presencia de PROMOCAP, programa de la GTZ de Alemania, orientado centralmente a brindar soporte al Ministerio de Economía en la prestación de servicios a la MYPE guatemalteca.

- No se tiene un reconocimiento claro de la realidad de la MYPE, de manera que se pueda definir los SDE en función de los tipos de clientes, según sus posibilidades reales de desarrollo.
- Son SDE centrados en la búsqueda de la mejora de los procesos empresariales internos: gestión, producción o comercialización, descuidando notablemente los factores estructurales que condicionan el funcionamiento del mercado.
- Existe ausencia de fomento de la demanda".

b) Actuación fuera del mercado

La mayor parte de los oferentes de SDE para la MYPE, esencialmente de la cooperación

nacional, actúan fuera del mercado o al margen de sus reglas, particularmente por lo que podríamos llamar su pecado original: su dependencia de la donación o de la cooperación internacional. Aquí, el razonamiento es muy simple: en la medida en que quienes pagan los servicios no son los clientes directos, se está al margen de las reglas del mercado, atentando contra ellas y creando relaciones ficticias y no duraderas, menos sostenibles".

"Al respecto, cabe una pregunta central: ¿por qué no se entregan las donaciones (o, los subsidios) directamente a la MYPE, para que esta contrate los SDE que requiera y crea convenientes?".

c) Capacidad limitada para responder a las exigencias del mercado

La mayor parte de las entidades de cooperación prestadoras de SDE no están preparadas para atender la demanda de SDE, dados los niveles de especialización y diversificación que ésta plantea.

Por otro lado, se trata de entidades poco modernas (principalmente en términos de su gerencia) que tampoco hacen muchos esfuerzos por lograr niveles adecuados de complementación y de integración de esfuerzos y recursos. En este marco, la búsqueda de competitividad, el empleo de tecnología y herramientas de gestión modernas, la incorporación de la clientela a los procesos de diseño y desarrollo suelen estar ausentes de las operaciones de las entidades prestadoras de SDE".

Cuadro 14

Servicios de Información a las MYPES	
Panamá	Sistema de Información Empresarial Panameño (SIEP) http://www.siep.com.pa/ El SIEP está concebido como una Plataforma de Servicios de Información para el empresario de la micro, pequeña y mediana empresa panameña.
Costa Rica	Sistema de Información Empresarial Costarricense (SIEC) http://www.siec.go.cr/ La finalidad del SIEC es apoyar al empresario costarricense mediante el uso de herramientas de mercado, de información financiera y recursos de apoyo para la toma de decisiones.
República Dominicana	No cuenta.
Nicaragua	No cuenta.
El Salvador	Centro de Información y Documentación (CINDOC) de la CONAMYPE, provee una gran variedad de información relacionada al sector (biblioteca, caja de herramientas y bases de datos de consultores, etc.).
Honduras	No cuenta.
Guatemala	No cuenta.
Subregión	Deben destacarse, al menos dos sistemas de información: El SIPROMICRO (www.sipromicro.org), animado por la Fundación Galileo y auspiciado inicialmente por PROMICRO-OIT; y, Red de Cajas de Herramientas en Gestión Empresarial para la MIPYME (www.informipyme.com).

Cuadro 15

Otros apoyos a las MYPE	
Panamá	Comercialización: Feria Nacional de Artesanía puesta en marcha anualmente por el Ministerio de Comercio e Industria. Programa de Asistencia para la Exportación de Productos de la Pequeña Empresa (PYMEXPORTA): Facilitar los procesos de exportación que se enfoquen en la manufactura y la agroindustria, dándole valor agregado a los productos. Para esto se pretende capacitar, conjuntamente con el Ministerio de Comercio e Industrias, a los empresarios en los procedimientos requeridos para competir exitosamente en los mercados internacionales. Se piensa atender a un total de 50 pequeñas empresas que al cabo de la capacitación y asistencia técnica logren agilizar sus gestiones para la exportación de sus productos. Unidad de Mercadeo y Logística, proyecto de asistencia técnica para apoyar a las empresas establecidas en temas de mercadeo, asistencia administrativa y logística.
Costa Rica	Comercialización: Crear grupos intersectoriales encadenados dirigidos a la exportación: Fomentar la inserción en los mercados internacionales. Identificar gustos y preferencias de consumidores externos (en República Dominicana, Chile, Canadá y México), señalando los productos que se puedan producir o se produzcan en el país, para luego ubicar empresas productoras y proveedoras. Posteriormente se buscará la creación de encadenamientos productivos y el diseño de mecanismos de cooperación inter-empresarial. Desarrollo de marcas privadas en PYMES: Desarrollar los instrumentos para lograr el contacto entre empresas pequeñas y grandes con el fin de identificar oportunidades de producción y negocios. Desarrollo de proveedores a empresas grandes: Promover el contacto entre empresas pequeñas y grandes con el fin de identificar oportunidades de producción para proveer a estas últimas. Vinculación Universidad-Empresa: Desarrollar un programa de cooperación entre universidades, empresas y el MEIC a través de la práctica profesional y los proyectos de graduación de los estudiantes. Crear un buzón de oferta y demanda tecnológica dirigido a todas las empresas del país. Existe además un proyecto para implementar un Centro Promotor de Diseño, y otro para el Desarrollo del Sector Moldes y Trueques, conjuntamente con el Fondo para el Desarrollo de la Cooperación Internacional ICDF – Taiwán.
República Dominicana	Comercialización: El Centro de Exportación e Inversión de la República Dominicana (CEI-RD) ha puesto en marcha un programa para desarrollar estrategias tendientes a la creación y mejoramiento de los productos fabricados por las PYMES para mercados del exterior. Se busca implementar programas de asistencia destinados a elevar el nivel tecnológico, mejorar la eficiencia administrativa, promover la capacidad de comercialización, entrar a mercados de crédito, fomentar la creación de alianzas y fusiones comerciales, asistir en la exploración de mercados en el extranjero, etc.

3. CONCLUSIONES

1. Gran parte de la población pobre de Centroamérica, Panamá y República Dominicana se ha visto obligada a crear sus propias formas de generación de ingresos, generando empleos y ocupaciones como única forma de sobrevivencia, conformando un sector de la economía compuesto por unidades económicas llamadas microempresas. También encontramos un conjunto de unidades económicas de pequeña escala, que en su mayoría, han nacido convencionalmente pero que por efectos de la precariedad económica de los países de la subregión se encuentran en situación de riesgo, semejante al de la microempresa.
2. En la subregión, de un conjunto de 17.317.990⁴³ ocupados, 11.909.504 personas (68.8%) trabajan en alguna forma de autoempleo, microempresa y pequeña empresa de los ámbitos agrícola (23.1%) y no agrícola (45.7%)⁴⁴.

3. De un total de 6.992.290 empresas privadas, la MYPE comprende 6.959.104 (99,5%); sin embargo, la mediana y gran empresa –con 0,5% del número de unidades económicas– aportan el 20.8% del empleo de todo el sector empresarial privado.
4. Tomando en cuenta sólo al conjunto MYPE (6.959.104 unidades) se encuentra que 275.778 empresas (03.96%) son pequeñas y aportan 14.49% del empleo; 927.804 son de tamaño micro (13.34%) y contribuyen con 24.09% del empleo; y, el grueso, 5.755.522 son autoempleos (82.70%) que generan 61.42% del empleo.
5. Se trata, en su mayoría, de unidades de muy escasa capitalización y muy baja productividad; por lo general, marginales y pobres (para el mercado de los pobres) y, como consecuencia de ello, informales. Considerando el grado de desarrollo de las empresas, el conjunto MYPE está integrado por 456.441 unidades modernas o de mayor productividad, con 1.158.900 empleos; y, 4.041.046 unidades de baja productividad, con 6.752.253 empleos. El grueso de la MYPE se halla pues en situación precaria y, en un elevado porcentaje, en condición de informalidad: alrededor del 90%.
6. Resulta igualmente importante, dentro de las empresas de baja productividad, la decisiva presencia de las unidades de subsistencia que representan alrededor del 50% del total de MYPE con el 43% del empleo MYPE.
7. Como promedio, un 38% de los ocupados en la MYPE no agrícola son mujeres; y, debe destacarse, el 79% de ellas son cuentapropistas o autoempleadas, siendo que 53% de estas mujeres se encuentra en el estrato de subsistencia.
8. El empleo generado por la MYPE en Centroamérica, Panamá y República Dominicana es, probablemente junto con el empleo agrícola, el de peor calidad, en términos de productividad, ingresos y condiciones de trabajo⁴³. En general, los trabajadores de las MYPE no agrícolas reciben ingresos cercanos a la mitad de lo que reciben los trabajadores de las empresas modernas o de mayor productividad.
9. Cuando en la subregión se habla de la MYPE necesariamente debe diferenciarse entre dos tipos de unidades económicas: las que tienen potencial de crecimiento y las que no lo tienen. Si se considera que las MYPE con efectivo potencial de crecimiento son las unidades formales o de mayor productividad y algunas muy pocas de baja productividad (parte de las de acumulación ampliada), entonces apenas poco más del 20% tendría alguna opción realista de insertarse más favorablemente en las economías de los países. Esto significa, por otro lado, que poco menos de 4 millones 41 mil empresas, las que se encuentran en la situación de acumulación simple y de subsistencia, tendrían escasas posibilidades de lograr niveles de crecimiento y desarrollo mínimamente adecuados.

⁴³ Esta cifra incluye 30,875 ocupados cuya ubicación en la estructura es ignorada.

⁴⁴ Toda la información estadística sobre la MYPE, salvo que se indique lo contrario, ha sido extraída del informe sobre el mercado de trabajo para el año 2003 que Juan Diego Trejos ha elaborado, a partir del análisis de las encuestas de hogares, para el Informe sobre Propuestas de Política Económica y Empleo para los Países del Istmo Centroamericano y República Dominicana que será presentado por OIT en el Foro Subregional Tripartito sobre Empleo que se realizará en junio de 2005.

⁴⁵ Por ejemplo, sólo el 40% del empleo generado por las MYPE es trabajo asalariado, cifra que se reduce conforme se pasa a estratos de menor productividad: En el estrato moderno o de mayor productividad el trabajo asalariado es de 59% en cambio en el estrato de subsistencia es de 21%.

10. Esta situación se agrava por la presencia de grandes limitaciones, que comparten todas las MYPE con diferentes grados de impacto, que impiden su crecimiento y desarrollo. Algunas de estas limitaciones, además de las ya señaladas, son:

- Al nivel externo:
 - Situación económica de los países poco propicia a su desarrollo.
 - Bajo nivel de competitividad de los países que resta posibilidades a las empresas de la subregión para competir adecuadamente en un mercado globalizado.
 - Mercados nacionales deprimidos y con graves imperfecciones.
 - Existencia de tejidos o entramados empresariales no integrados y dispersos.
 - Ausencia histórica de políticas adecuadas de fomento empresarial.
 - Políticas económicas que no toman en cuenta a las MYPE, lo que resta competitividad a sus actividades.
 - Legislación vigente inapropiada, particularmente al nivel mercantil, lo que genera un entorno sumamente complejo.
 - Mercado de servicios (financieros y de desarrollo empresarial) no acorde con las necesidades de la MYPE.
 - Dificultades para acceder a información sobre mercados y tecnología.
 - Ausencia de gremios de MYPE lo suficientemente fuertes como para influir en las políticas para el sector.
 - Por lo general, las instituciones financieras y de SDE comerciales atienden principalmente a las empresas medianas y grandes y no a la MYPE, por su limitada capacidad de pago.
 - Por lo general, las entidades de servicios a la MYPE, principalmente de la cooperación nacional e internacional (ONG y agencias), le brindan una atención equivocada, ofreciéndole muchas veces lo que no necesitan y al margen del mercado.
- Al nivel interno:
 - Con relación a los productos que ofrece:
 - Producción muy limitada en términos de cantidad y calidad; por ello:
 - Serias dificultades para competir en general;
 - Poca capacidad para incursionar en los mercados externos;
 - Dificultades para alcanzar economías de escala.
 - Con relación a los insumos:
 - Patrimonio extremadamente precario o débil.
 - Capacidad de innovación y tecnología limitadas.
 - Insumos para la producción adquiridos con limitaciones.
 - Deficiencias gerenciales.
 - Débil formación de los recursos humanos.

11. Se aprecia que no todos los países avanzaron con igual velocidad. Destacan las leyes de fomento de Costa Rica y Panamá como esfuerzos por institucionalizar y agrupar los diversos instrumentos de fomento⁴⁶. En el otro lado del espectro está, por ejemplo, República Dominicana donde aún no se aprueba la Ley del PROMIPYME.

⁴⁶ Estas son las únicas leyes de fomento que hasta el día de hoy se han aprobado en los países de estudio. Adicionalmente existen otras como el proyecto de ley de Nicaragua y El Salvador.

12. Existen diversos grados de dispersión institucional⁴⁷, desde sistemas mucho más integrados como en Panamá y Costa Rica, hasta Honduras y El Salvador, donde la dispersión institucional es más evidente. Una vez más, los esfuerzos en este sentido parecen estar particularmente rezagados en la República Dominicana.
13. Una constante observada en todos los países es la ausencia de líneas de base que les permita identificar la población objetivo de las políticas y/o programas de fomento, que permitan luego elaborar herramientas destinadas a medir el impacto de dichas acciones. A pesar de que se ha venido reconociendo por algún tiempo la falta de estadísticas fiables con respecto a la MYPE, poco se ha hecho. Esto ocasiona un gran perjuicio a los policy makers que no cuentan con instrumentos adecuados de medición y seguimiento de la gestión pública.
14. Aún en los países en los que las políticas de fomento a la MYPE están claramente delimitadas hacia la pequeña y mediana empresa con posibilidades de desarrollo, la acción en general no se focaliza hacia dichos segmentos.
15. Adicionalmente, se carece de una estrategia integral de fomento y apoyo a corto, mediano y largo plazo. La sostenibilidad de los programas en el mediano y largo plazo dependerán de los resultados (ahora se continúa porque hay apoyo pero, ¿en el futuro?).
16. Por otro lado, los procesos de simplificación administrativa, por lo general, no consideran a la MYPE como el referente para evaluar si las vallas formales de acceso, mantenimiento y salida del mercado son excluyentes de este tipo de unidades económicas. En la mayoría de los países, estos procesos aún no consideran la simplificación de la tramitología a seguir en los gobiernos locales.
17. Una situación compartida por todos los países es la ausencia de un rol de fomento a la PYME por parte de los gobiernos locales, salvo por algunos municipios que realizan proyectos piloto.
18. Las metodologías de financiamiento que dieron origen a las microfinanzas (bancos comunales, grupos solidarios, entre otros) parecen agotarse y se observa una marcada tendencia a la individualización del crédito y al uso de la garantía real como mecanismo de respaldo a las operaciones crediticias. Los mecanismos financieros, operativos y administrativos para ofrecer un servicio crediticio de menor costo para el usuario y que a su vez garantice la permanencia del servicio (autosostenibilidad), no parecen estar claros.
19. Los SDE igualmente son inadecuados porque: (a) no responden efectivamente a las necesidades de la demanda; (b) se ubican fuera del mercado; (c) la capacidad de los oferentes de SDE es muy limitada para responder consistentemente a las exigencias del mercado.
20. A modo de conclusión general, las políticas y programas a favor de las MYPE en Centroamérica, Panamá y República Dominicana deben enfrentar, en los próximos años, al menos los siguientes retos:
 - Lograr que la MYPE transforme el empleo que actualmente genera en empleo digno; esto equivale a mejorar la calidad de dicho empleo en sus dimensiones de ingresos, condiciones de trabajo y productividad. También equivale a lograr que los empresarios de la MYPE alcancen efectivamente el nivel de ciudadanos económicos.

⁴⁷ Aunque se ha avanzado en la armonización de políticas y coordinación entre los diferentes entes.

- Lograr el crecimiento efectivo de las unidades económicas con potencial, de manera que se inserten favorablemente en las economías de los países y contribuyan a la competitividad de ellos mismos. Para el caso, se debería:
 - Lograr que los Estados asuman adecuadamente su responsabilidad de promover la MYPE, facilitando y concertando las condiciones para su desarrollo y procurando los marcos normativos y reguladores que favorezcan dicho desarrollo.
 - Mejorar y ampliar la capacidad, tanto en términos de cobertura como de impacto, de la institucionalidad que apoya a la MYPE, de manera que se transformen en entidades efectivamente modernas y con un alto grado de eficiencia.
 - Actuar desde y con una perspectiva de mercado, sin perder la visión social a la que obliga trabajar con los pobres.
 - Mejorar los niveles educativos, particularmente la formación técnica y laboral, de la población en general y en especial de los jóvenes.
 - Enfrentar estos retos obliga a que las intervenciones en favor de las MYPE se hagan en función de sus necesidades y demandas. Ya no se puede seguir definiendo el apoyo a la MYPE a partir de la oferta de recursos y servicios existentes, actitud prevaleciente hasta el momento. En este sentido, considerando que la micro y pequeña empresa en América central, Panamá y República Dominicana implica un conjunto muy heterogéneo de unidades económicas, con opciones de desarrollo distintas, su fomento necesariamente debe significar políticas, estrategias y acciones diferenciadas.

4. ¿Cómo lograr la competitividad de la MYPE? (A manera de propuesta)

4.1. CONSIDERACIONES GENERALES

Como ya se ha indicado, la competitividad es un fenómeno sistémico, no sólo atribuible a las empresas o unidades económicas de manera individual. Básicamente, se sustenta y depende de los entornos en los que se insertan las empresas. Y, aún cuando Michael Porter, en su libro "La ventaja competitiva de las naciones" de 1990, señaló que la competitividad se sitúa al nivel de las empresas y no de las naciones; en la práctica, aquellas para ser competitivas, dependen en medida decisiva de la capacidad de las naciones para generar los entornos más convenientes al desarrollo empresario.

También, como ya se ha indicado, según el enfoque sistémico de la competitividad (Esser, 1994), existen cuatro niveles en los que se construyen las condiciones para la competitividad: El primero es el nivel meta constituido por la cultura, los valores y principios que en una sociedad determinan la forma de comportarse de su población, especialmente en el plano económico. El segundo nivel es el macro que comprende el conjunto de las condiciones económicas requeridas para que las actividades productivas puedan desarrollarse; particularmente, comprende las políticas que viabilizan el desarrollo económico y empresarial. El tercer nivel es el meso, que actúa entre el macro y el micro, y está integrado por la

institucionalidad que da soporte a las condiciones económicas y a los agentes que intervienen en ella; también, comprende la infraestructura productiva, necesaria para la producción y, de manera específica, las políticas sectoriales. El cuarto nivel es el micro que involucra directamente a las empresas y sus propias condiciones y características. En este nivel, se comprende también a los grupos de empresas que organizada y articuladamente se integran en redes empresariales buscando complementarse mutuamente para mejorar sus niveles de competitividad.

En Centroamérica, Panamá y República Dominicana la producción se concentra en un número muy reducido de empresas grandes las mismas que se hacen cargo de, por ejemplo, la mayor parte de las exportaciones; aún cuando el mayor empleo –como ya se señaló– lo aporta la MYPE. El número de las medianas empresas, es igualmente reducido, siendo aún más limitada su participación en los mercados, especialmente los de exportación. En general, puede afirmarse que un problema central de las empresas en la subregión es su bajo nivel de competitividad; y, en muchos casos, como en los de la micro y pequeña empresa, su baja productividad.

Elevar la competitividad de las empresas, en general, es realmente posible, cuando:

- Se logra algún nivel básico de estabilidad macro-económica.
- Se asegura el desarrollo de los mercados de acuerdo con reglas de juego claras y adecuadas.
- Se facilita la infraestructura productiva y los servicios adecuados necesarios.
- Se establecen y ejecutan normas para el funcionamiento empresarial y las relaciones entre las empresas adecuadas.
- Se favorece la innovación y el desarrollo tecnológico.
- Se invierte en investigación y desarrollo en educación.

Específicamente, lograr elevados niveles de competitividad al nivel de la MYPE, en la subregión, obliga necesariamente a tomar en cuenta lo indicado para las empresas en general; pero, particularmente, obliga a propiciar un entorno favorable orientado a generar condiciones efectivas para un adecuado desarrollo empresarial y un mejor encuentro funcional entre las empresas, especialmente al nivel local que es donde se halla la mayor presencia de MYPE.

En este marco, en primer lugar en la subregión es indispensable definir y ejecutar Planes Nacionales de Competitividad sobre la base de estrategias globales para la competitividad centradas en las efectivas potencialidades de los países e incorporando de manera efectiva a la MYPE.

En este sentido, una estrategia para la competitividad de la subregión debería plantearse acciones en sectores económicos priorizados para a partir de ello, definir una sustantiva mejora de las condiciones del entorno que viabilicen las acciones dentro de dichos sectores; y, en general, al nivel de toda la actividad productiva subregional. Específicamente, en términos de las potencialidades de los países, por ejemplo, podría pensarse en los siguientes sectores: incremento sustantivo del desarrollo turístico, por ejemplo en Costa Rica y República Dominicana; incremento de las exportaciones de bienes, como en Guatemala; mejora del funcionamiento de las maquilas, como en Honduras; mejora significativa de la producción agroindustrial, como en Nicaragua; establecimiento de centros de servicios y de comercio internacionales (como en Panamá y El Salvador)⁴⁸.

Considerando que un elemento fundamental para el éxito de las estrategias para la competitividad es el alineamiento de los distintos actores económicos, resulta de la mayor importancia: asegurar niveles de liderazgo adecuados –al nivel de los Estados y de los sectores económicos– y trabajar con equipos de participación mixta (sector público y privado) en el desarrollo y ejecución de planes de acción sectoriales.

Bajo estas consideraciones, ¿qué hacer para mejorar la competitividad de la MYPE en Centroamérica, Panamá y república Dominicana? A continuación un intento de responder a esta cuestión, sin ánimo de recetario.

4.2. ¿QUÉ HACER, EN TÉRMINOS GENERALES?

En el marco de la competitividad sistémica, mejorar la competitividad de las empresas (por ejemplo, para ampliar significativamente el número de las unidades productivas que exportan) obliga a tomar en cuenta y atender los niveles antes señalados. Por ejemplo, los factores de los cuales depende la competitividad al nivel meta son de tipo sociocultural; comprende los valores predominantes en una sociedad en torno al desarrollo empresarial. En este sentido, en la búsqueda de altos grados de competitividad será indispensable atender las actitudes y conductas de las personas a efectos de lograr que éstas sean proactivas con respecto a las empresas y su rol en las sociedades. En este sentido, una acción desde el Estado orientada a incorporar en la programación educativa de los niveles de educación primaria y secundaria aspectos sobre desarrollo empresarial y emprendedorismo serán de enorme ayuda.

Al nivel macro, resultará de fundamental importancia contar con políticas económicas que habiliten estabilidad adecuadamente. Por ejemplo, políticas presupuestales que eviten los déficit o que al menos los hagan manejables, sistemas impositivos inteligentes y razonables, políticas cambiarias que faciliten las exportaciones sin incrementar irracionalmente los precios de los productos importados, estabilidad de los precios, normas mercantiles facilitadoras del funcionamiento empresarial y de las relaciones entre empresas; políticas comerciales que favorezcan la adecuada integración al mercado internacional.

Al nivel meso, es indispensable contar con políticas específicas de importación y exportación orientadas a proteger y fomentar desarrollos productivos específicos, políticas de infraestructura productiva que aseguren las ventajas competitivas en la producción, políticas educativas que garanticen educación básica para todas las personas y una educación especializada correspondiente con las necesidades de los sectores productivos. Se requieren, también, políticas para el desarrollo tecnológico especialmente orientadas a la difusión de las nuevas tecnologías productivas y de gestión con el fin de alcanzar efectivos niveles de modernización de los aparatos productivos. Igualmente, son necesarias políticas especialmente dirigidas a fortalecer a las MYPE pero selectivamente (según su efectivo potencial de desarrollo) auspiciando la explotación de nuevas actividades productivas.

⁴⁸ Para el caso, debe citarse al CEMIS de Panamá (Centro Multimodal Industrial y de Servicios). Este proyecto tendrá elementos específicos que serán explotados por los promotores, desde el desarrollo del parque industrial, el aeropuerto, las facilidades de depósito y almacenaje. Con una enorme cantidad de concesiones que podrán ser desarrolladas por terceros. Para toda la comunidad empresarial internacional el CEMIS es el mejor proyecto de desarrollo que ofrece la República de Panamá, complemento a los servicios de almacenaje, distribución y manejo de mercancía como punto de reembarque en América.

Al nivel micro son necesarios recursos humanos calificados y capacidades de gestión de alto nivel; con elevados grados de innovación, de integración en redes (con otras empresas y otras entidades). Las redes o las diferentes formas de cooperación empresarial permiten atender exitosamente las exigencias de una economía global y altamente competitiva. Es cierto que el trabajo ínter empresarial enfrenta el serio problema, común a todos los países de la subregión, del bajo interés de los empresarios por asociarse; no obstante, a estas alturas, queda ampliamente demostrado el éxito de las asociaciones empresariales especialmente para enfrentar la globalización.

Específicamente al nivel de las políticas y estrategias de carácter general para la MYPE, debería pensarse en lo siguiente:

4.2.1. LA SEGMENTACIÓN DEL SECTOR Y LAS POLÍTICAS DE FOMENTO

El desarrollo de las MYPE está en función, además de sus factores internos, de la naturaleza y potencial de los mercados en los que éstas compiten y la forma en que se insertan en ellos⁴⁹. Generalmente, los estratos moderno y de acumulación ampliada tienen potencial de crecimiento; en tanto que los estratos de acumulación simple y subsistencia, carecen de igual grado de potencial. Por ello se propone una distinción clara de políticas, estrategias y acciones de fomento para cada estrato de las MYPE. Las políticas, estrategias y acciones de fomento para el primer estrato deben formar parte, necesariamente, de las políticas y estrategias más amplias de mejora de la competitividad de cada país. En este sentido, en el marco de los aparatos públicos de la subregión deberían monitorearse desde los sectores economía ó industria y comercio. En cambio, las políticas para los estratos MYPE con muy poco potencial de crecimiento efectivo o sin él, deben ubicarse en el marco de las políticas activas de empleo de los países, a través de los sectores trabajo, en el campo de la promoción del empleo. Por ello, una alianza activa entre los sectores economía ó industria y comercio y trabajo para liderar los procesos orientados a mejorar la competitividad de la MYPE serían de una gran funcionalidad y utilidad práctica.

Por otro lado, una adecuada formulación de políticas y estrategias debería establecer diferenciaciones muy precisas de atención con respecto a los ámbitos urbano y rural, siendo esto particularmente más importante para Guatemala y Nicaragua.

4.2.2. ENFOQUE SUBSECTORIAL PARA LAS INTERVENCIONES

Las MYPE pertenecen a conjuntos de empresas que establecen relaciones comerciales o productivas (eslabonamientos), de manera directa o indirecta, teniendo como eje un determinado producto o una materia prima, conjuntos que pueden competir o no con otros grupos similares de empresas y que son conocidos de manera genérica como sectores y subsectores⁵⁰. Como las MYPE operan dentro de sistemas de producción y distribución que articulan directa o indirectamente a otras empresas (el sector o subsector), es poco

⁴⁹ En este sentido, existe un grupo de MYPE con una mejor inserción en los mercados, ya sea por sus niveles productivos o la calidad de sus productos y con capacidad de acumulación. Otro grupo de MYPE, en cambio, se inserta en mercados más pequeños, locales y dependientes, con serias restricciones, en los que no tienen posibilidades de acumulación y, en consecuencia, no pueden crecer.

probable que se puedan comprender adecuadamente las posibilidades de mejora de una MYPE observando únicamente a la empresa y no el comportamiento de otros agentes empresariales que participan en el sector o subsector.

Por ello, es de fundamental importancia emplear en la definición y ejecución de las intervenciones en favor de la MYPE el enfoque sectorial y subsectorial, con el fin de influir en las acciones de promoción que, al guardar coherencia con las dinámicas que tengan los sectores y subsectores e incidir sobre cuellos de botella que afectan el desarrollo de la competitividad del conjunto de la cadena sectorial, tengan a su vez mayores grados de factibilidad para alcanzar los resultados deseados en las unidades atendidas.

4.2.3. ORIENTACIÓN HACIA LOS RESULTADOS Y EL IMPACTO

Los servicios que se presten deben necesariamente orientarse hacia la satisfacción de las necesidades y demandas de los diversos segmentos de MYPE. Se trata de plantear intervenciones dirigidas a la obtención de beneficios concretos, de corto y largo plazos, que sean evidentes para la población atendida. Esto implica, entre otras cosas, un conocimiento claro y preciso de la realidad en la que se opera y el diseño de intervenciones consistentes con dicha realidad. En este sentido, debe preverse una mejora sustantiva de los servicios que se prestan en la actualidad, al menos tomando en cuenta las siguientes consideraciones:

Mejora de los servicios financieros

Los servicios financieros que a la fecha se prestan a las MYPE son, en exceso, onerosos y, en consecuencia, padecen serias limitaciones para facilitar el crecimiento de las unidades económicas. Por otro lado, están limitados al crédito y a los estratos de acumulación simple de la pirámide empresarial MYPE. Esto es algo que debe necesariamente cambiar.

Los Estados deben garantizar una decidida mejora del mercado de capitales para los programas financieros a la MYPE a través de su intervención decidida para, entre otros, abaratar significativamente el costo de los servicios financieros, con subsidios inteligentes.

Y, las entidades microfinancieras deberían realizar sus mejores esfuerzos para lograr la prestación de nuevos productos financieros, especialmente para la MYPE con potencial de crecimiento. También, deberían obligarse a trabajar con mejores grados de eficiencia y, en algunos casos, menores márgenes de utilidades.

Fortalecimiento del desarrollo de sistemas para la prestación de SDE

El desarrollo de los SDE no pasa sólo ni principalmente por el fortalecimiento de las unidades económicas individuales, sino que requiere del fortalecimiento de un sistema en el cual además de los propios prestadores de SDE, intervengan un conjunto de agentes que

⁵⁰ Un subsector puede ser entendido como el conjunto de empresas o negocios que participan en la producción de un determinado bien dirigido a cierto mercado, ya sea suministrando materia prima o insumos, efectuando transformaciones productivas o distribuyendo un producto; por ejemplo, el subsector de muebles para el mercado interno. También puede entenderse como el conjunto de empresas o negocios que participan en los procesos de transformación y distribución de producción de una materia prima clave; por ejemplo, el subsector de la madera.

posibiliten el logro de las mejores condiciones para el desarrollo de las MYPE (municipios, organizaciones de productores, prestadores de servicios financieros y otros), así como agentes que promuevan el desarrollo de las capacidades y la mejora de los procesos de atención de los propios prestadores de SDE.

En especial, la presencia de los Estados es nuevamente requerida en este caso; principalmente, como agente dinamizador del mercado SDE a través de la habilitación de flujos de fondos que permitan financiar paquetes de SDE con sentido de mercado, también con subsidios inteligentes y extremadamente selectivos. Experiencias como el FAT de El Salvador constituyen un ejemplo de lo que debería hacerse en este caso.

Servicios orientados a la mejora de las condiciones de trabajo y de la familia

Para los sectores MYPE con escaso o ningún potencial de desarrollo efectivo, debería prestarse servicios orientados esencialmente al fortalecimiento de actividades para mejorar sus niveles de capitalización familiar.

Al respecto deben hacerse tres precisiones: en primer lugar, la atención a esta esfera de la actividad económica MYPE requiere un abordaje desde la esfera del consumo (alimentación, salud, educación, infraestructura básica) que no debe restringirse solamente al apoyo a la actividad de producción; en segundo lugar, la participación del Estado a través de sus políticas de gestión de la economía, de descentralización y calidad de los servicios públicos, de fomento empresarial y de desarrollo de la infraestructura, incide directamente en las posibilidades de desarrollo de estos estratos; finalmente, debe entenderse que –en el apoyo mismo a estas unidades económicas– no es útil intentar establecer diferenciaciones entre los recursos del negocio y los recursos familiares. Por ello, por ejemplo, los créditos a estas unidades no pueden otorgarse a partir de la exigencia de proyectos de factibilidad.

En este caso, a partir de la experiencia latinoamericana, es importante considerar lo siguiente:

- La adopción de tecnologías de benchmarking que refiere la incorporación de la buena práctica de los líderes empresariales del propio estrato MYPE, sea como caso de análisis y adaptación, sea como protagonistas directos en los propios procesos de asesoría o capacitación. Así, por ejemplo, en muchas situaciones, el mejor asesor de una panadería que pertenece a este estrato, desde el punto de vista de las expectativas razonables de desarrollo de la panadería, del conocimiento requerido y desde los costos, será el conductor exitoso de una panadería similar, y no un joven egresado universitario.
- En el campo de la asesoría y la capacitación, se requiere la urgente revisión de las propuestas existentes y el desarrollo de tecnología de atención que tome en cuenta que el espacio o el sujeto de atención no es un negocio en particular, sino el conjunto de la dinámica de la economía familiar.
- También en este caso, los servicios deben diferenciar entre una atención centrada en la unidad familiar y la dirigida a la promoción sectorial.

Por último, la orientación hacia los resultados y el impacto, obliga también al diseño y puesta en marcha permanente de sistemas de monitoreo y medición del impacto, al lado de los cuales, las líneas de base son de fundamental importancia.

4.2.4. FORTALECIMIENTO DE LOS PROCESOS DE ACUMULACIÓN LOCAL

Los servicios que se les ofrezca a las MYPE no deben enfocarse sólo en el fortalecimiento de la obtención de excedentes de parte de las unidades atendidas, sino en la retención de estos en las familias, las comunidades y las localidades.

Es poco probable que tales procesos de acumulación local se puedan alentar sin la conformación de instancias de planificación y acción concertada entre los diversos agentes involucrados: los de la sociedad civil (organizaciones de productores, organizaciones comunitarias, entidades de promoción del desarrollo, organizaciones empresariales y otras) y los públicos (gobiernos locales, programas o dependencias sectoriales del estado central), que afectan, por su acción u omisión, los procesos de desarrollo económico de las localidades.

En este sentido, un trabajo de promoción de la MYPE debe enmarcarse en un proceso mayor de promoción del desarrollo de las economías locales. Para el caso, debe revalorarse el rol de los gobiernos locales, en tanto que instancias del Estado, ubicadas más cerca de la problemática de desarrollo integral de las comunidades en las que las MYPE son predominantes, constituyen un agente con importantes potencialidades para convertirse en el principal animador de los procesos de concertación mencionados.

4.2.5. LA SOSTENIBILIDAD

Una extendida reducción del concepto de sostenibilidad, que aparece con frecuencia en torno a los servicios para la MYPE, privilegia la preocupación por la viabilidad económica de esos servicios, debilitando la atención hacia otras dimensiones de la sostenibilidad.

Entre estas tenemos, por ejemplo, la de los resultados que se alcancen en el fortalecimiento de los agentes sociales que participan en los sistemas de prestación de servicios, el grado de la institucionalización de sistemas y políticas, la sincronía con la racionalidades y la cultura de los conductores de las MYPE y con el desarrollo de la equidad de género.

Por ello, se debe privilegiar la preocupación por el aumento sustantivo de la productividad y la efectividad de las intervenciones (resultados sostenidos), y por el desarrollo de las capacidades de los agentes locales para ser actores de su propio desarrollo. Esto obliga, necesariamente a una intervención subsidiaria desde los Estados, con un rol muy activo como instancias facilitadoras del desarrollo.

4.3 Y, EN TÉRMINOS ESPECÍFICOS, ¿QUÉ HACER?

4.3.1. AL NIVEL DE LA SUBREGIÓN

Desde los Estados

1. Definir estrategias y políticas nacionales para mejorar la competitividad de las empresas en general, incorporando de manera efectiva a la MYPE. En este marco, darle mayor importancia y atención a la mejora y simplificación de la normativa administrativa y mercantil.

2. Facilitar el encuentro adecuado y funcional entre la grande y mediana empresa con la MYPE, en las diversas formas de cooperación inter empresarial, facilitando los marcos normativos y las condiciones que lo hagan viable; particularmente al nivel de los sectores priorizados en cada país.

3. Profundizar los procesos de descentralización política para que, entre otros, los gobiernos locales asuman una mayor responsabilidad en la promoción empresarial de sus localidades. En este sentido, las entidades estatales de promoción de la MYPE deberían buscar actuar a través de oficinas descentralizadas de base municipal.

4. Garantizar una decidida mejora del mercado de capitales para los programas financieros a la MYPE a través de una intervención decidida para, entre otros, abaratar significativamente el costo de los servicios financieros, con subsidios inteligentes.

5. Auspiciar el crecimiento efectivo, sostenido y eficiente del mercado de los servicios financieros y de los de desarrollo empresarial (SDE) para la MYPE, atendiendo los flujos de capital requeridos para el caso.

6. Integrar los esfuerzos y recursos al nivel nacional, por lo general dispersos, que al nivel de los sectores públicos existen para apoyar el desarrollo de la MYPE. Al menos, generar instancias de coordinación nacional que se hagan cargo de una función como ésta.

7. Favorecer el encuentro funcional entre la academia y el empresariado; principalmente, para mejorar significativamente la investigación y el desarrollo para favorecer el crecimiento productivo.

8. Poner en marcha de manera efectiva los mandatos de las normas de promoción de la MYPE existentes y facilitar la sanción de normas allí donde no existan.

9. Normar y promover formas masivas de compras estatales de parte de empresas articuladas: grande y mediana empresa con pequeña empresa.

10. Favorecer condiciones para la inserción efectiva de las MYPE informales en las economías de los países, facilitando las condiciones para su formalización.

11. Promover el emprendedorismo, particularmente, incorporando en los distintos niveles educativos materias que alienten entre los niños y los jóvenes una visión y actitud empresarial proactiva.

12. Integrar los esfuerzos y recursos al nivel subregional a efectos de lograr acuerdos y acciones de interés común al desarrollo empresario de los países, especialmente de la MYPE. En este caso, y dada su probada utilidad, debería reactivarse el Foro de Directores de la MYPE auspiciado durante los 90 por la OIT (PROMICRO) y debería reorientarse significativamente el quehacer del CEPROMYPE buscando un más decidido y activo compromiso de los Estados por darle el soporte financiero que requiere.

Desde la empresarialidad

13. Asumir su responsabilidad social y económica en el desarrollo de los países.

14. Apoyar los esfuerzos de los Estados por poner en marcha estrategias y políticas para mejorar la competitividad y, en general, por facilitar mejores condiciones para el funcionamiento del mercado, de las empresas y de las relaciones entre éstas.

15. Contribuir con propuestas que viabilicen una mejor intervención de los Estados en el apoyo a su desarrollo.

16. Fortalecer la organización empresarial; especialmente, al nivel de la MYPE.

17. Asumir un rol menos rentista y más proactivo en la construcción de un desarrollo económico de largo plazo.

18. Facilitar el encuentro entre la Academia y la empresa, aportando recursos para favorecer la I&D, por ejemplo.

19. Favorecer la articulación empresarial, especialmente con la MYPE.

Desde la cooperación (internacional y nacional)

20. Constituirse en un efectivo soporte de los Estados (en sus distintos niveles, especialmente el local) en la promoción del desarrollo de la MYPE; en este sentido, no debería actuar en el mercado, compitiendo con ventaja sobre las empresas.

21. Dejar de trabajar de manera dispersa y favorecer, al contrario, una acción integrada: con los Estados, las organizaciones de empresas, las empresas y las distintas formas de cooperación internacional y nacional. Facilitar la integración de esfuerzos y recursos de los diferentes sectores involucrados.

22. Facilitar los recursos financieros y de asistencia técnica que hagan viable adecuadas intervenciones de los Estados a favor del desarrollo de la MYPE.

23. En el caso de la cooperación internacional, facilitar un mejor intercambio comercial entre los países de la subregión y sus países de origen.

4.3.2. AL NIVEL DE LOS PAÍSES

Además de lo indicado antes, según corresponda, de manera específica, se recomienda a cada país de la subregión, lo siguiente:

Panamá

1. En términos de su política a favor de la MYPE, deberían hacerse los esfuerzos necesarios por lograr una adecuada reglamentación y puesta en marcha de los mandatos de las Leyes que favorecen su desarrollo; especialmente al nivel de las compras estatales, y el uso eficiente de los recursos asignados para los fondos de garantía.

2. Debería buscarse que la AMPYME se asuma y actúe efectivamente como la instancia rectora del desarrollo de la MYPE, facilitando la integración de esfuerzos y recursos, especialmente buscando articular las acciones de las otras instancias del Estado que desarrollan acciones a favor de la MYPE.

3. Debería apoyarse el fortalecimiento de los gremios empresariales MYPE a efectos de que se constituyan en efectivos instrumentos de desarrollo de sus miembros.

4. Deberían ponerse en marcha las propuestas para el desarrollo del mercado de los SDE y la simplificación administrativa elaboradas durante los años 2003/04 en el marco de la cooperación con el BID. También, debería activarse el sistema de información (SIEP) montado con recursos del BID.

5. Debería incorporarse activamente a los gobiernos locales en la promoción de la MYPE. Para el caso, debería procurarse una alianza entre la AMPYME y la Dirección Nacional de Gobiernos Locales que, con recursos del BID, viene desarrollando importantes esfuerzos para el fortalecimiento de los municipios.

Costa Rica

1. La alianza sugerida antes, entre los sectores públicos economía y trabajo, en este caso resulta de particular importancia dado el quehacer histórico del Ministerio de Trabajo en favor de la MYPE.

2. Debería iniciarse una decidida acción de soporte para el fortalecimiento de los gremios empresariales MYPE a efectos de que se constituyan en efectivos instrumentos de desarrollo de sus miembros.

3. Debería garantizarse una decidida mejora del mercado de capitales para los programas financieros a la MYPE a través de una intervención decidida del Estado para, entre otros, abaratar significativamente el costo de los servicios financieros, con subsidios inteligentes.

4. Deberían ponerse en marcha acciones orientadas a la dinamización y desarrollo del mercado de los SDE para la MYPE, a través de, por ejemplo, el establecimiento de mecanismos orientados a fortalecer la demanda.

5. Debería incorporarse activamente a los gobiernos locales en la promoción de la MYPE. Para el caso, debería procurarse una alianza entre PROPYME y la Asociación de Municipios para la puesta en marcha de oficinas municipales de apoyo al desarrollo de la MYPE.

Nicaragua

1. Deberían integrarse a las dos instancias del Estado que asumen la responsabilidad de fomentar el desarrollo de la MYPE: La DGPYME y al INPYME.

2. Debería definirse una política de fomento de la MYPE en correspondencia con los planes nacionales de competitividad.

3. Debería garantizarse una decidida mejora del mercado de capitales para los programas financieros a la MYPE a través de una intervención decidida del Estado para, entre otros, abaratar significativamente el costo de los servicios financieros, con subsidios inteligentes. También, debería buscarse una adecuada regulación del mercado microfinanciero a través de su inserción en el sistema de supervisión estatal de la banca.

4. Deberían ponerse en marcha acciones orientadas a la dinamización y desarrollo del mercado de los SDE para la MYPE a través de, por ejemplo, del establecimiento de mecanismos orientados a fortalecer la demanda.

5. Debería incorporarse activamente a los gobiernos locales en la promoción de la MYPE. Para el caso, debería procurarse una alianza entre INPYME y la Asociación de Municipios para la puesta en marcha de oficinas municipales de apoyo al desarrollo de la MYPE.

6. Debería iniciarse una decidida acción de soporte para el fortalecimiento de los gremios empresariales MYPE a efectos de que se constituyan en efectivos instrumentos de desarrollo de sus miembros.

7. Debería buscarse que el INPYME se asuma y actúe efectivamente como la instancia rectora del desarrollo de la MYPE, facilitando la integración de esfuerzos y recursos, especialmente buscando articular las acciones de las otras instancias del Estado que desarrollan acciones a favor de la MYPE.

El Salvador

1. Debería compatibilizarse la política de fomento de la MYPE definida adecuadamente por la CONAMYPE con los planes nacionales de competitividad.

2. Debería incorporarse activamente a los gobiernos locales en la promoción de la MYPE estableciéndose un programa nacional de fomento del desarrollo económico local con énfasis en la MYPE. Para el caso, una alianza de la CONAMYPE con la Corporación

de Municipalidades de El Salvador (COMURES) sería de la mayor utilidad. El trabajo realizado en El Salvador en la operación de oficinas municipales de promoción de la MYPE son un claro ejemplo de apoyo efectivo al desarrollo de este tipo de unidad económica.

3. Debería asegurarse una más decidida intervención del Estado en el mercado de capitales para los programas financieros a la MYPE a efectos de garantizar una efectiva llegada a las unidades económicas que más requieren de servicios financieros.

4. Debería iniciarse una decidida acción de soporte para el fortalecimiento de los gremios empresariales MYPE, desde la CONAMYPE, a efectos de que se constituyan en efectivos instrumentos de desarrollo de sus miembros.

5. Debería buscarse un acercamiento más significativo entre las grandes y medianas empresas con las MYPE a través de la puesta en marcha de programas de cooperación interempresarial auspiciados por el Estado con una activa intervención de la CONAMYPE.

Honduras

1. Debería definirse un marco jurídico de fomento del desarrollo de la MYPE en correspondencia con las propuestas de la CONIMIPYME del Ministerio de Economía.

2. Debería incorporarse activamente a los gobiernos locales en la promoción de la MYPE estableciéndose un programa nacional de fomento del desarrollo económico local con énfasis en la MYPE. Para el caso, una alianza con la Asociación Nacional de Municipalidades de Honduras (ANAMH) sería de la mayor utilidad.

3. Debería garantizarse una decidida mejora del mercado de capitales para los programas financieros a la MYPE a través de una intervención decidida del Estado para, entre otros, abaratar significativamente el costo de los servicios financieros, con subsidios inteligentes. También, y con carácter de urgencia, debería buscarse una adecuada regulación del mercado microfinanciero a través de su inserción en el sistema de supervisión estatal de la banca.

4. Deberían ponerse en marcha acciones orientadas a la dinamización y desarrollo del mercado de los SDE para la MYPE a través de, por ejemplo, del establecimiento de mecanismos orientados a fortalecer la demanda. En este sentido, sería de la mayor utilidad que los programas de cooperación internacional vinculados al Estado (como PROMPYME de la GTZ y los otros vinculados a otros sectores) puedan apoyar este esfuerzo.

5. Debería iniciarse una decidida acción de soporte para el fortalecimiento de los gremios empresariales MYPE a efectos de que se constituyan en efectivos instrumentos de desarrollo de sus miembros.

Guatemala

1. Debería definirse un marco jurídico de fomento del desarrollo de la MYPE en correspondencia con las propuestas del Viceministerio de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa del Ministerio de Economía.

2. Debería garantizarse una decidida mejora del mercado de capitales para los programas financieros a la MYPE a través de una intervención decidida del Estado para, entre otros, abaratar significativamente el costo de los servicios financieros, con subsidios inteligentes. También, y con carácter de urgencia⁵¹, debería buscarse una adecuada regulación del mercado microfinanciero a través de su inserción en el sistema de supervisión estatal de la banca.

3. Deberían ponerse en marcha acciones orientadas a la dinamización y desarrollo del mercado de los SDE para la MYPE a través de, por ejemplo, del establecimiento de mecanismos orientados a fortalecer la demanda. En este sentido, sería de la mayor utilidad que los programas de cooperación internacional vinculados al Estado (como el PROMOCAP de la GTZ y los otros vinculados al Ministerio de Economía) puedan apoyar este esfuerzo.

4. Debería incorporarse activamente a los gobiernos locales en la promoción de la MYPE estableciéndose un programa nacional de fomento del desarrollo económico local con énfasis en la MYPE.

5. Debería iniciarse una decidida acción de soporte para el fortalecimiento de los gremios empresariales MYPE a efectos de que se constituyan en efectivos instrumentos de desarrollo de sus miembros.

República Dominicana

1. Debería definirse un marco jurídico de fomento del desarrollo de la MYPE en correspondencia con los planes nacionales de competitividad en marcha a cargo del Consejo Nacional de Competitividad.

2. Debería garantizarse una decidida mejora del mercado de capitales para los programas financieros a la MYPE a través de una intervención decidida del Estado para, entre otros, abaratar significativamente el costo de los servicios financieros, con subsidios inteligentes. También, debería buscarse una adecuada regulación del mercado microfinanciero a través de su inserción en el sistema de supervisión estatal de la banca.

3. Deberían ponerse en marcha acciones orientadas a la dinamización y desarrollo del mercado de los SDE para la MYPE a través de, por ejemplo, del establecimiento de mecanismos orientados a fortalecer la demanda. En este sentido, sería de la mayor utilidad que los programas de cooperación internacional vinculados al Estado (como el PROEMPRESA de la UE) puedan apoyar este esfuerzo.

4. Debería incorporarse activamente a los gobiernos locales en la promoción de la MYPE estableciéndose un programa nacional de fomento del desarrollo económico local con énfasis en la MYPE.

5. Debería iniciarse una decidida acción de soporte para el fortalecimiento de los gremios empresariales MYPE a efectos de que se constituyan en efectivos instrumentos de desarrollo de sus miembros.

⁵¹ En Guatemala es donde se detectan las mayores tasas de interés en los programas microfinancieros. Algunos superan incluso los 50 puntos porcentuales en US\$.



Fomento rural y empleo agrícola en Centroamérica y República Dominicana. Propuestas de políticas

*Carlos Pomareda**

Índice

Siglas	433
Resumen ejecutivo	433
1. Introducción	436
2. Estructura y evolución reciente de la población rural	439
2.1. Factores de entorno que explican las condiciones en el medio rural	439
2.2. La estructura de población urbana y rural	440
2.3. Población en pobreza e inseguridad alimentaria	441
3. Empleo y salarios rurales	444
3.1. PEA y empleo rural	444
3.2. Productividad y salarios agrícolas	446
3.3. Autoempleo y PYME rural no agrícola	448
4. Los ejes de acción prioritaria	451
4.1. La revalorización de lo rural	452
4.2. La diversificación de la agricultura	453
4.3. Innovación para mejorar la productividad, la calidad y valor agregado	457

* El autor es Director Ejecutivo de Servicios Internacionales para el Desarrollo Empresarial, San José, Costa Rica (sidesa@racsa.co.cr, www.agro-servicios.com)



4.4. Fomento de otras actividades en el medio rural	459
4.5. Desarrollar la capacidad de las organizaciones	459
4.6. Aprovechamiento de la liberalización del comercio y de la globalización	460
5. Propuesta de políticas para el empleo rural de calidad	461
5.1. Introducción	461
5.2. Políticas para crear condiciones de entorno	462
5.2.1. Políticas de obras y servicios rurales	462
5.2.2. Política tributaria y fiscal	462
5.2.3. Política de financiamiento y atracción de inversiones para el medio rural	463
5.2.4. Políticas sobre creación de empleo rural	463
5.2.5. Política ambiental rural	465
5.2.6. Política de propiedad intelectual, biodiversidad y biotecnología	465
5.3. Políticas para el desarrollo de capacidades	466
5.3.1. Política de desarrollo de recursos humanos	466
5.3.2. Política de fomento de la capacidad empresarial y de negocios rurales	468
5.3.3. Política de fomento de desarrollo gremial y la asociatividad local	468
5.3.4. Política de desarrollo de capacidades en las instituciones públicas	469
5.4. Renovación de las políticas agropecuarias tradicionales	470
5.4.1. Política de fomento de cadenas y desarrollo agroindustrial	470
5.4.2. Política de fomento de la innovación tecnológica y la diversificación	471
5.4.3. Política de sanidad e inocuidad	471
5.4.4. Política de gestión del agua	472
5.4.5. Política de capitalización predial	472
5.5. Criterios para la priorización de políticas	473
5.5.1. Aporte a los objetivos de desarrollo	473
5.5.2. Viabilidad técnica de las políticas	474
5.5.3. Viabilidad financiera de las políticas	474
6. Propuestas de acción regional	474
6.1 Introducción	474
6.2 Red de centros de fomento de negocios rurales	475
6.2.1 La oportunidad	475
6.2.2. Alcances de la cooperación regional	477
6.3 Apoyo a la orientación de los proyectos de desarrollo rural	477
6.3.1 La oportunidad	477
6.3.2 Alcances de la cooperación regional	478
7. Comentarios finales	478
8. Bibliografía	479

Siglas

AID	Agencia Internacional para el Desarrollo
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAFTA	Central America Free Trade Agreement
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CORECA	Consejo Regional de Cooperación Agropecuaria
EA	Empleo Agrícola
ERNA	Empleo Rural no Agrícola
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
INCAE	Instituto Centroamericano de Administración de Empresas
OIT	Organización Internacional del Trabajo
PAE	Programas de Ajuste Estructural
PEA	Población Económicamente Activa
RIMISP	Red internacional de Manejo de Sistemas de Producción
IECA	Secretaría de Integración Económica de Centroamérica

Resumen ejecutivo¹

El objetivo de este documento es ofrecer un análisis de las condiciones de población y empleo en el medio rural de Centroamérica, Panamá, y República Dominicana (CAPRD), con atención especial a la agricultura y otras actividades, y sugerir el tipo de políticas necesarias para el desarrollo del medio rural, para superar así las condiciones de pobreza. Se destaca el papel que el empleo de calidad puede desempeñar en el logro de tal desafío.

Los países incluidos en este grupo tienen importantes similitudes, en cuanto a su dimensión, la estructura de población, las características de la agricultura, el surgimiento de otras actividades rurales productivas y de servicios y la magnitud de la pobreza rural. El hecho de que Panamá no forma parte del sistema de integración regional Centroamericana y la posición insular de República Dominicana, no invalidan el hecho de que confronten los mismos desafíos y que por lo tanto las políticas que se sugieren son relevantes para todos.

La población rural es la más pobre, pero más que ello es la más limitada actualmente en cuanto a condiciones para superar esa pobreza. Su aislamiento, la baja educación, los altos niveles de desnutrición y mal estado de salud; y la ausencia o muy bajo nivel de activos de capital, explican en parte la naturaleza estructural del problema. Por otro lado, en el pasado

¹ Este trabajo se refiere a la situación de la agricultura, el empleo rural y las posibilidades para su mejora de calidad en Centroamérica, Panamá y República Dominicana. Este grupo de países, para propósitos de abreviatura en el texto, se refieren como CAPRD. Las organizaciones de la integración Centroamericana permiten que mucha de la información esté disponible para los cinco países que conforman el SICA, de modo que no siempre se ha podido incluir datos para los otros dos países. Sin embargo, el análisis y las propuestas son de validez para todos los países.

no han tenido muchas oportunidades para generar más ingresos. Debido a ello, parte de la solución a su problema se ha dado por la vía de las migraciones hacia las ciudades y hacia otros países. Entre la población rural, las mujeres y los niños sufren más las condiciones de pobreza.

En cuanto a las actividades en el medio rural, en casi todos los casos, la actividad dominante es la agricultura, con algunas excepciones a nivel nacional como en el caso de Costa Rica y en algunas regiones en los otros países, en donde otras actividades han surgido como alternativa o en forma complementaria a la agricultura. Esta agricultura tiene algunos sectores modernos, prósperos y generadores de empleo, salarios razonables y ejercen efectos multiplicadores en la economía rural. Sin embargo, en la gran mayoría de los territorios es una agricultura tradicional, de baja productividad, poco articulada a la agroindustria y dependiente de tecnologías poco intensivas en capital y que utiliza mano de obra no calificada. Eso explica en parte los bajos niveles de salarios que se pagan y los ingresos limitados de los productores que dependen principalmente de ese tipo de agricultura.

Estructuralmente, el empleo en el medio rural está asociado a la muy pequeña unidad agropecuaria, (la cual forma parte dominante del sector informal) y algunas empresas agrícolas y agroindustriales. El subempleo y el empleo a tiempo parcial es claramente una de las características dominantes, pero debe aclararse que en muchos casos quienes están parcialmente empleados es porque eso es una conveniencia para atender sus micro parcelas agropecuarias. La baja productividad de la mano de obra se asocia generalmente a los bajos niveles de educación, pero también debe reconocerse la marcada ausencia de herramientas y equipos que limitan que quienes trabajan el campo sean más productivos. Detrás de las limitaciones inherentes a la agricultura subyace el serio problema del bajo flujo de inversiones privadas para estas actividades y la baja e ineficiente inversión pública en el medio rural.

Los puntos de entrada para iniciar un proceso de cambio se dan en los siguientes aspectos:

- Diversificación de la agricultura y uso de la tierra en forma intensiva y por lo tanto el cambio hacia rubros productivos y tecnologías más ricas en conocimiento y capital y la subsecuente liberación de tierras para el desarrollo forestal y la prestación de servicios ambientales.
- La aceleración de la innovación tecnológica y en gestión como elementos básicos para incrementar productividad y calidad de los productos en todas las actividades que se desarrollen en el medio rural.
- La creación de más valor agregado en las fincas y en el medio rural en general, con mejor articulación a los mercados, especialmente los más dinámicos.
- El fomento de otras actividades productivas y de servicios en el medio rural, muchas de ellas vinculadas a la agricultura primaria, como las agroindustrias, las artesanías y las microempresas de servicios, el agroturismo y el ecoturismo.
- La diferenciación de territorios y la consecuente estrategia de desarrollo local según el potencial, los cuales resultan centrales en países pequeños que difícilmente puede competir con productos genéricos en mercados.
- Todo esto debe sustentarse especialmente en la revalorización de lo rural, como una

oportunidad.

Identificando estos puntos de entrada, las medidas de política se han recomendado en tres grandes áreas: Creación de condiciones adecuadas de entorno, desarrollo de capacidades personales, en las empresas y las organizaciones; y políticas específicas para la agricultura. Las medidas en cada área de política están desarrolladas en el texto, pero a continuación se destacan las principales áreas de política en las que se han ofrecido recomendaciones:

- Política de ordenamiento de la inversión pública y de los proyectos de desarrollo rural para lograr la reducción de los costos de transacción en la economía rural y de provisión de servicios básicos en salud, educación e infraestructura y motivar la inversión privada en todas las escalas.
- Política de fomento de la diversificación dentro de la agricultura y en otras actividades, con una visión de cadenas y conglomerados buscando la generación de efectos multiplicadores en los territorios rurales.
- Política de fomento de la innovación tecnológica y en gestión empresarial en todas las actividades rurales e inclusión de los principios de la gestión ambiental, como una cuestión de principio para poder competir.
- Política de fomento del empleo rural con incentivos para empresas de toda dimensión que crean empleo y asumen responsabilidad social y una labor vigilante de los Ministerios de Trabajo para el cumplimiento de la legislación laboral.
- Política de apoyo a la inserción internacional para aprovechar la globalización y afrontar los desafíos de la apertura comercial adicional.
- Política de desarrollo de capacidades de las organizaciones de la sociedad civil y de las instituciones públicas, para constituirse en oferentes efectivos de aquellos servicios necesarios para ganar competitividad.

Este marco es capaz de crear las condiciones para renovar actitudes, emprender pequeños negocios y para atraer inversión privada y la generación de empleo de calidad. Sin embargo, es necesario destacar que dentro del abanico de recomendaciones de política ofrecidas, cada país debe hacer un esfuerzo de priorización, teniendo en cuenta tres aspectos. Primero, los objetivos de desarrollo en cuanto a generación de empleo, divisas, ingresos de los productores, y regiones con mayor necesidad, lo cual implica a su vez la diferenciación de actividades productivas (cadenas - conglomerados) y territorios. Segundo, la urgencia y efectividad de las medidas alternativas, reconociendo las diferencias explícitas en cada caso, y especialmente atendiendo a la consideración de que una cosa es definir políticas y otra ejecutarlas en forma efectiva. Y tercero, los requerimientos de recursos económicos y de capacidad para implementar las diferentes opciones de política. Con estos tres criterios cada país concluirá en definir cuales políticas deben tener prioridad.

Considerando que la naturaleza de los desafíos es común para los países incluidos en este análisis y tomando en cuenta que existen organizaciones, programas y proyectos de orden regional se recomiendan acciones de cooperación regional que coadyuven a la aplicación de las medidas recomendadas en cada país. Las acciones recomendadas a nivel regional son las siguientes. Programa de apoyo a la creación de centros de fomento de negocios rurales y Programa de apoyo al ordenamiento de la inversión pública. Y en relación a las acciones regionales se recomienda un esfuerzo decidido de los gobiernos para que las entidades

responsables de proyectos y programas regionales en curso y los que se desarrollen en el futuro, establezcan mecanismos que permitan hacer más efectiva la cooperación.

I. Introducción

En Centroamérica, Panamá y República Dominicana (de aquí en adelante CAPRD) viven aproximadamente 47 millones de personas. Un 52 por ciento de los hogares están bajo el umbral de la pobreza. De ellos aproximadamente el un 44 por ciento son personas que habitan en áreas urbanas y un 64% habita el medio rural². En la mayor parte de los países y desde luego en zonas rurales específicas dentro de cada país, la agricultura ha sido la actividad principal al generar una cuarta parte del empleo total a nivel regional. No obstante esta caracterización, solo un 50 por ciento de la población rural está ocupada en la agricultura, seguido en orden de importancia por el comercio, los servicios y la industria. Lo que revela claramente la importancia y el peso del empleo no agrícola en zonas rurales³.

El desempeño de la agricultura ha sido variado, pero en general no ha tenido cambios sustantivos como para generar más empleo y especialmente no ha generado más empleo de calidad y con las consecuentes mejores remuneraciones. Ello ha dado como resultado que se agrave la pobreza rural. Como una salida a dicha pobreza ocurren procesos migratorios rural-urbanos y entre países. En algunos casos el problema ha sido amortiguado gracias al surgimiento de otras oportunidades de empleo y de microempresas familiares en otras actividades en el medio rural.

Sin embargo, debe reconocerse que en todos los países hay ejemplos meritorios de empresas de diferente escala en la agricultura, las cuales son exitosas, generan empleo de calidad, compiten internacionalmente y no incurrir en daños ambientales. Estas experiencias se pueden encontrar en producción primaria y agroindustrias de cultivos, ganado, forestales y de acuicultura⁴. Este reconocimiento es importante por cuanto la agricultura debe seguir siendo valorada como una alternativa para contribuir al desarrollo rural.

En el contexto de lo referido, es necesario analizar lo ocurrido, encontrar la explicación de porque ocurrió así y cuales son sus implicaciones. A partir de ello se debe definir el modelo deseable para la agricultura y otras actividades en el medio rural con el fin explícito de generar empleo de calidad; y a partir de ello sugerir medidas de política que contribuyan a alcanzar los objetivos en dicho modelo. Tal es el propósito de este trabajo, en respaldo a varias iniciativas que desde hace varios años se están dando en la región.

En la sección 2 se describe la estructura de la población rural y su evolución más reciente. Al referirnos a la población, esto se hace en el sentido más amplio, pero sin el detalle deseado en cuanto a niveles de educación, tipo de ocupación etc., de cada grupo de

² Trejos Juan Diego. El mercado de trabajo en Centroamérica y República Dominicana, Características básicas y evolución reciente, Capítulo 8, "Pobreza y Mercado de Trabajo". OIT: San José, marzo 2005.

³ IBID, Capítulo 7.

⁴ La agricultura debe referirse a este conjunto y no limitarse a lo agrícola primario, pues conlleva a conclusiones equivocadas sobre su potencial.

población⁵. Esto conlleva a una explicación de lo que implican las características de la población, en cuanto a sus posibilidades de empleo. Esta observación es importante porque si bien se han creado expectativas sobre el empleo rural no agrícola (ERNA) debe considerarse que solo una parte de la población rural pobre tiene opciones reales en tales actividades.

En la sección 3 se describe en que se ocupa actualmente la población en el medio rural. Esto es necesario para diferenciar la ocupación en agricultura, en las actividades directamente relacionadas y en las otras actividades en el medio rural, tanto para los asalariados así como para los empleados por cuenta propia. En conjunto, la ocupación en agricultura habría venido disminuyendo, sin embargo esta no es una situación generalizada y en promedio aun es la ocupación principal.

En la sección 4 se hace una entrada a los puntos principales que requieren atención, pensando en superar las limitaciones del modelo actual para la agricultura y el medio rural, para así generar empleo y efectos multiplicadores. Se aborda el tema de las debilidades de la agricultura actual en cuanto a rubros productivos y niveles tecnológicos, como consideración importante para plantear lo referente a la diversificación, la innovación y la creación de valor agregado. Considerando que la población rural pobre está localizada en las zonas más limitadas de recursos, se reconoce el desafío de las soluciones in situ o por medio de la movilización intra-rural o a ciudades intermedias, creando polos de desarrollo en el marco de la descentralización y donde las posibilidades son mejores.

Se sugieren áreas de acción estratégica para renovar el modelo para la agricultura y otras actividades rurales, a la luz de la globalización y la apertura comercial. El cambio es hacia una agricultura diversificada, con fuertes innovaciones tecnológicas y claramente orientada hacia la creación de más valor agregado. Ello provee el sustento para una agricultura moderna, y estructurada en clusters o conglomerados, más integrada verticalmente y fuertemente vinculada a otras actividades en el medio rural, generando más empleo de calidad.

Desde luego que se reconoce que la modernización de la agricultura no es suficiente y se plantea la necesidad de revaloración de lo rural para atraer nuevas inversiones en otras actividades. Las opciones en este campo son múltiples, debiendo reconocerse que ahora solo una parte de la población tiene oportunidades reales en dichas actividades, debido a las exigencias de capacidades.

El cambio hacia una estructura productiva rural más generadora de empleo de calidad, y dentro de ella una agricultura más moderna, más integrada verticalmente y generando más valor agregado, requiere un marco de políticas adecuadas, lo cual se presenta en la sección 5. Estas se pueden agrupar en las que crean capacidades, las que mejoran las condiciones de entorno, y las que son más específicas al sector de la agricultura. Las dos primeras deben contribuir a lograr mayores capacidades del recurso humano, a reducir los costos de transacción y a crear condiciones adecuadas para la inversión privada en todas las actividades. En la tercera categoría están las políticas sectoriales que orientan la transformación de la agricultura. En la sección 5 se concluye con una referencia a los

⁵ Para información detallada al respecto se recomienda el documento de Trejos (2005) producido para OIT como parte del grupo de trabajos del que forma parte este documento.

critérios para la priorización de las medidas de política, reconociendo que no todas contribuyen de igual manera a los objetivos de desarrollo.

En la sección 6 del documento se ofrecen recomendaciones para la cooperación regional. Reconociéndose que hay muchos aspectos en los que es necesaria una cooperación regional se destacan dos. Apoyo para la reorientación y ordenamiento de la inversión pública en el medio rural y creación de una red de cooperación para apoyar la creación y operación de centros de fomento de negocios rurales.

Una observación necesaria al inicio de este documento concierne a las particularidades y las generalizaciones. Considerando las diferencias entre países, hubiera sido deseable que este documento partiese de estudios previos de las condiciones en cada país en cuanto a la agricultura y sus vínculos con el medio rural y la economía en conjunto. Sin embargo, ante la ausencia de tales estudios específicos, se ha recurrido a información generada en estudios sobre temas relacionados, en varios casos a nivel regional y en otros a nivel de país. En todo caso, se hace un esfuerzo por evitar las generalizaciones.

Los datos en el cuadro I permiten una primera apreciación de las diferencias agregadas entre los países. Destacan las diferencias en tamaño y en densidad poblacional, así como las diferencias en el ingreso per cápita promedio. Desde luego que además de las diferencias en indicadores económicos hay otras de mucha trascendencia como los niveles de educación, las cuestiones sociales, el peso relativo de la población indígena, etc. En la información que se analiza más adelante se podrá apreciar algunos aspectos más específicos de las diferencias en condiciones económicas y sociales.

Cuadro I

CAPRD, Datos básicos de los países, 2000								
	Unidad	G	E	H	N	CR	PA	RD
Extensión	Miles km ²	108.9	21.0	112.1	131.0	51.1	75.51	48.73
Población	Miles/hab.	11,835	6,276	6,485	5,074	4023	2,856	8,495
PEA	Miles hab.	3,437	2,255	2,235	1,598	1,505	1,148	3,785
PEA Rural	Miles hab.	1,963	928	1,100	763	738	442	1,304
PIB*	Mill. de \$	10,663	7,066	4,495	2,645	7,749	7,713	n.d.
PIBA**	Mill. de \$	2,202	878	886	938	1,146	583	n.d.
Exp. Total	Mill. de \$	2,831	2,452	2,003	613	5,547	706	n.d.
Exp. Agro.	Mill. de \$	1,282	503	485	322.8	2,099	305.	n.d.

Fuente: CEPAL.
nd: No disponible.
* A precios constantes de mercado, en millones de dólares de 1990.
** A precios constantes de mercado, en millones de dólares de 1990.

Quizás el factor más importante a tomar en cuenta para valorar las diferencias actuales, es la trayectoria de los países en los últimos treinta años. Mientras unos vivieron en democracia, otros estuvieron sumidos en la tensión social y en el conflicto armado, por lo menos hasta hace diez años. Como resultado de esto último, se crearon profundas grietas sociales, se perdieron cantidades cuantiosas de recursos y se destruyeron las organizaciones

de la sociedad. Pensar en el futuro demanda admitir la diferencia en la evolución reciente y por lo tanto la capacidad para salir adelante, en el caso de cada país.

2. Estructura y evolución reciente de la población rural

2.1. FACTORES DE ENTORNO QUE EXPLICAN LAS CONDICIONES EN EL MEDIO RURAL

Como punto de partida, es necesario poner de relieve que a través del tiempo se han dado numerosas fuerzas que han tenido influencia en lo que hoy es la población rural, en términos de su estructura (por edad y sexo) niveles de educación e ingresos. Se hace referencia a algunas de esas fuerzas, considerando las más importantes.

El primer factor han sido las políticas para la agricultura. Por años, hasta el final de los setenta, y en algunos países más tarde, las políticas vigentes mantuvieron una estructura productiva de rubros de baja rentabilidad, especialmente granos básicos, con la idea de lograr niveles de autoabastecimiento para los productores más pobres y de alguna forma suplir los incipientes mercados urbanos. Estos rubros eran muy poco generadores de empleo y de muy bajos efectos multiplicadores. También se apoyó los cultivos de café, caña de azúcar, banano y en forma decreciente algodón, los cuales si bien generan mucho empleo por hectárea, éste ha sido remunerado a los niveles salariales más bajos de la economía. Sumado a ello, las agroindustrias directamente vinculadas generaron poco valor agregado.

Sostener la producción de granos básicos con precios de garantía representó por años una erogación costosa para los gobiernos. La situación se hizo insostenible cuando al inicio de los ochentas se inicia la caída secular en los precios internacionales de los granos. Sin aumentos razonables de productividad y con costos crecientes de producción, el aporte neto de estos productos al valor de la producción agropecuaria es cada vez menos significativo. Sin embargo, siguen ocupando la mayor parte del área de cultivo y son parte importante de la dieta campesina.

Los cambios en política para reestructurar la agricultura se dieron a partir de los 80 y estuvieron guiados por tres principios básicos. El retiro de los subsidios, la disminución de la protección comercial; y la disminución del apoyo por parte de las instituciones del sector. A ello desde luego se sumaban las reformas macroeconómicas que se implementaron en los Programas de Ajuste Estructural (PAE). La intención era incrementar eficiencia y promover las exportaciones no tradicionales. Debe reconocerse que esto se dio en varios casos gracias a una serie de medidas como las exenciones tributarias y programas de apoyo con subsidios institucionales aportados por la AID. En algunos casos se lograron cambios en cuanto a generación de empleo, a raíz de las medidas implementadas, pero no fue un proceso amplio. En todo caso, en las zonas donde se dio este proceso, mejoraron sustancialmente las condiciones de empleo e ingresos de los productores y los asalariados.

En los últimos años ha habido pocos cambios sustantivos en cuanto a las medidas de apoyo a la agricultura. Ello se ha debido en gran medida al debilitamiento de los Ministerios de Agricultura y a las limitaciones de recursos para ofrecer apoyo en el ámbito de las

políticas sectoriales. Por otro lado, estas políticas no han incursionado en campos nuevos. En general no ha habido políticas que aborden los problemas medulares del sector. Por ello aun hoy, la fragmentación de la propiedad, la desorganización de los productores, los riesgos asociados a la estacionalidad de la agricultura, la informalidad en que se desarrolla, y los bajos niveles tecnológicos y de gestión, no permiten generar empleo en forma continua y pagar salarios mejores. Por lo tanto la agricultura aun absorbe a la mano de obra menos calificada.

Un segundo aspecto de influencia en la descapitalización y deterioro del campo ha sido la pérdida de recurso humano calificado. Las migraciones desde el campo hacia las ciudades se acrecentaron a partir de los años sesenta y luego el crecimiento urbano ha sido desenfrenado.

Las migraciones hacia las ciudades (y hacia otros países) atrajeron de entre los pobladores rurales, a los jóvenes y a los más preparados para desempeñarse en otras actividades. Si bien quienes migraron han cumplido en muchos casos una misión social mediante las remesas hacia sus parientes rurales, estas remesas no han sido suficientes en el agregado para mantener a toda la población rural pobre desempleada y sub empleada. Mas aun, ya hay síntomas de que las remesas están creando vicios por el lado del consumo y el desaliento al esfuerzo para trabajar. También se sostiene que de no haberse dado el proceso migratorio, la pobreza rural sería mucho más grave. Otros proveen evidencia y argumentan que la solución urbana a la pobreza es más cara que en el medio rural.

Existe un tercer factor que incide en la migración campo-ciudad, o hacia terceros países y son las situaciones de conflicto armado vividas en algunos países de la región.

Entre los productores agropecuarios, la baja rentabilidad de la agricultura y las dificultades para desempeñarse en ella, dieron origen también a dos procesos que contribuyeron a la pérdida del recurso humano calificado. Por un lado, los productores fueron vendiendo sus propiedades o (la propiedad campesina no solo se fracciona por la venta, sino que también por la herencia entre familias numerosas, es un proceso bastante más complejo que el que describe el consultor, hay estudios que demuestran en el tiempo histórico dos tendencias: una tendencia al minifundio y paralelamente una tendencia a la concentración en grandes propiedades, en zonas con vocación exportadora, como las bananeras) quedándose solo con una parte; contribuyendo al mayor número de minifundios.

2.2. LA ESTRUCTURA DE POBLACIÓN URBANA Y RURAL

Los cambios en población, y especialmente el mayor crecimiento de la población urbana en cuanto a números y capacidades, se relacionan en parte a los factores referidos en la sección anterior. Desde luego que la oferta de servicios urbanos y las oportunidades de empleo en las ciudades han tenido una gran influencia en los procesos migratorios.

El cuadro 2 que sigue, describe en forma sucinta la evolución y cambios en la población urbana y rural, y es poco lo que se tiene que añadir ante el mensaje de los números agregados. Se puede apreciar el crecimiento de la población en conjunto, concluyéndose que en 20 años la población creció en un 48 por ciento. La población rural aumentó en un 16 por ciento; pero en ese período la población urbana aumentó en 80 por ciento. La elocuencia de las cifras es incuestionable, pero más severo que eso es el hecho de que entre

el 2005 y el 2030, en solo 25 años más, la población de CAPRD se habrá incrementado en otro cincuenta por ciento y la población urbana se habrá duplicado una vez más. Estos porcentajes no son claros y además el análisis de distorsiona porque, de la lectura rápida se deduce que prácticamente el área rural se está despoblando y NO es así... como se desprende del mismo cuadro para el año 2000.

Cuadro 2

CAPRD, población rural, urbana y total (miles de habitantes)									
	1980			1990			2000		
	Pob urbana	Pob rural	Pob Total	Pob urbana	Pob rural	Pob Total	Pob urbana	Pob rural	Pob Total
CAPRD	12 867	15 760	27 827	16 403	16 719	35 122	23 119	21 926	45 044
Costa Rica	983	1 304	2 284	1 423	1 626	3 049	2 029	1 994	4 023
El Salvador	2 023	2 563	4 586	2 543	2 567	5 110	3 467	2 809	6 276
Guatemala	2 536	4 282	6 820	3 327	5 422	8 749	4 933	6 902	11 835
Honduras	1 246	2 321	3 566	1 960	2 889	4 879	3 126	3 359	6 485
Nicaragua	1 464	1 457	2 921	2 010	1 817	3 827	2 807	2 287	5 074
Panamá	970	960	1 950	1 289	1 109	2 398	1 646	1 210	2 856
República Dominicana	2 641	2 856	5 697	3 821	3 299	7 110	5 111	3 385	8 495

Fuente: CEPAL

Las implicaciones de estas transformaciones son múltiples y revelan que en realidad los mayores desafíos para crear empleo estarán en las ciudades. Por otro lado, será necesario aumentar la producción agrícola, pecuaria, acuícola y de sus agroindustrias relacionadas, en forma más acelerada que hasta ahora para aprovechar los mercados urbanos. Ello significa que la agricultura en conjunto tendrá que ser más productiva y más competitiva. La pregunta es desde luego si para ello continuará expulsando gente hacia las ciudades o si puede generar más empleo y si este puede ser mejor remunerado. En las próximas secciones se ofrece un análisis de las opciones al respecto

Si la agricultura puede ser más productiva, generar más valor agregado y ejercer más efectos multiplicadores en las economías rurales, entonces no expulsará gente hacia las ciudades. Si no es así, el proceso migratorio se hará más severo. El desarrollo de otras actividades no vinculadas a la agricultura (ampliada) es una opción, pero no debe verse como la única alternativa, ni muchos menos desvinculada de la agricultura.

2.3. POBLACIÓN EN POBREZA E INSEGURIDAD ALIMENTARIA

La pobreza en CAPRD, está asociada a factores estructurales que alimentan un círculo vicioso. Entre esos factores estructurales está la falta de empleo, debido a su vez a la ausencia de capital de inversión y de trabajo. Estos factores estructurales están asociados y a su vez interactúan con la precariedad de condiciones de vida de la población rural, que se expresa en: desnutrición infantil, altas tasas de morbi-mortalidad materna, deserción

escolar y bajas tasas de matriculación de los niños, porque muchos de ellos son trabajadores infantiles, ya sea como trabajadores familiares no remunerados o como trabajadores mal remunerados incluso en lo que la OIT ha denominado las peores formas de trabajo infantil.

En la medida que no se resuelvan estos factores de orden estructural, la pobreza rural no disminuirá en forma significativa. Son innumerables los estudios que la documentan y los que proponen medidas para su solución, con evidentes pocos resultados. Las cifras en el cuadro 3 revelan la magnitud del problema, y motivan tres comentarios. El primero es que en términos porcentuales se aprecia que en varios países la pobreza ha disminuido; pero estas ganancias relativas no significan cambios importantes en cuanto al número total de pobres. El segundo es que la magnitud de las cifras en términos porcentuales, de por sí alarmantes, debe interpretarse con mucha sensibilidad, pues en el fondo se trata de miles de personas en sufrimiento y en muchos casos con muy poca capacidad para salir de la pobreza. Y el tercero es que en la práctica no se han tomado todas las posibles medidas necesarias para afrontarla desde sus dos ángulos principales: la generación de ingresos (con más empleo y de mejor calidad) y la oferta adecuada de servicios básicos (salud, educación, agua potable, etc.). La disponibilidad de recursos fiscales es sin duda uno de los factores limitantes para la acción social pero también debe reconocerse la ausencia de medidas que permitan más eficiencia en el uso de recursos públicos.

Cuadro 3

CAPRD, pobreza y pobreza extrema, urbana y rural						
País	Pobreza extrema			Pobreza total		
	Total país	Urbana	Rural	Total país	Urbana	Rural
Costa Rica 1990	9.8	6.4	12.5	26.2	24.8	27.3
1999	7.8	5.4	9.8	20.3	18.1	22.3
El Salvador 1995	21.7	14.9	29.9	54.2	45.8	64.4
1999	21.9	13.0	34.3	49.8	38.7	65.1
Guatemala 1989	41.8	28.2	50.1	69.1	53.1	77.7
1998	34.1	17.2	45.2	60.5	46.0	70.0
Honduras 1990	60.6	43.2	72.8	80.5	69.8	88.0
1999	56.8	42.9	68.0	79.7	71.7	86.3
Nicaragua 1993	49.4	36.8	62.8	73.6	66.3	82.7
1998	44.8	33.9	57.5	69.9	64.0	77.0
Panamá 1991	19.4	16.2	26.8	43.1	39.9	50.7
1999	10.7	8.1	17.2	30.2	25.7	41.5
R. Dominicana 1990	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
2000	22.1	18.5	28.7	46.9	42.3	55.2

Fuente: CEPAL (2001)

Las cifras agregadas esconden el drama en situaciones más localizadas. Así por ejemplo,

en cuanto a grupos poblacionales en condiciones de pobreza, es posible hacer referencia a algunos casos:

- La población del altiplano de Guatemala ha vivido por años en conflicto y está entre los grupos más pobres a nivel de América Latina. Sus posibilidades en la agricultura en muchos casos están limitadas por la escasez de agua. Su situación se ha deteriorado aun más cuando se redujeron las posibilidades de trabajo temporal en la costa en las cosechas de algodón. Esta población vuelve a sentir un golpe a partir del 2000, cuando se deterioran los precios del café, creando una severa crisis de empleo. Los que lograron desarrollar nuevos cultivos de exportación y los que se emplean en dichas actividades cuentan entre los afortunados. Ellos no le hacen aportes sustantivos a las cifras globales, que hacen de Guatemala el país con el número más alto de pobres en Centroamérica.
- Las zonas fronterizas entre los países de Centroamérica albergan a algunos de los grupos más pobres. En este caso la situación es más compleja por cuanto se crea exceso de demanda y hay pocas oportunidades y es exacerbado el subempleo. Además, la vida de frontera acarrea vicios y gastos excesivos. Los conflictos intrafamiliares y el consumo de licor agravan las condiciones.
- Los inmigrantes nicaragüenses a Costa Rica que se desempeñan en la agricultura de la caña de azúcar, el café y el melón, representan un fenómeno especial. Por un lado los inmigrantes han podido devengar ingresos mayores que los que percibían antes en su país y hacen remesas sustantivas a sus familias. Por otro lado, por lo menos en las provincias de Guanacaste y San Carlos, en Costa Rica, están en el último segmento de pobreza.
- Los pobladores de las zonas costeras del Atlántico y del Pacífico cuentan también entre los grupos más pobres y con mayores limitaciones. La estacionalidad de la pesca y los malos hábitos de alimentación y gasto, contribuyen a su pobreza.

La referencia a estos casos localizados tiene el propósito de poner en la mesa el tema de que no siempre la pobreza rural se puede resolver por medio de la agricultura ni en los mismos territorios. Esto puede ser inviable porque las condiciones agro-ecológicas no lo permiten. En tal caso debe buscarse otras alternativas. Estas podrían ser otras actividades productivas y de servicios o la movilización de la población hacia zonas en donde es más factible atraer inversiones privadas y generar empleo. Surge así en forma concreta, como una alternativa, el tema del desarrollo territorial selectivo, tema que ha sido abordado en el caso del plan de desarrollo rural de Nicaragua.

Asociada a la pobreza rural se ha destacado la inseguridad alimentaria. En ella es preciso diferenciar sus múltiples dimensiones: La escasez de alimentos básicos que se pueden producir en las fincas, la ausencia de suficientes ingresos para adquirir alimentos, la ausencia de agua y alimentos en períodos críticos, y la mala distribución de alimentos dentro de la familia. Sin perjuicio de que disponer de algunos alimentos producidos en la finca ayuda a proveer por lo menos condiciones mínimas de seguridad alimentaria, está claro que es mucho más importante proveer más ingresos, ya sea por la venta de productos o como asalariado. Además, debe recordarse que en el medio rural, parte de la población en mayor riesgo de inseguridad alimentaria son los campesinos sin tierra y que para ellos lo fundamental es tener empleo.

3. Empleo y salarios rurales

3.1. PEA Y EMPLEO RURAL

La capacidad productiva de la población, medida en términos de la PEA (Cuadro 4) revela el potencial que tienen CAPRD en el medio rural, en términos de fuerza laboral. Por otro lado, si bien la PEA rural tiende a disminuir en relación a la PEA total, aún significa un gran desafío para la creación de oportunidades de empleo. Los indicadores en el cuadro 4 exponen uno de los desafíos, y quizás el de mayor alcance. Este se refiere a la generación de oportunidades para la población femenina en capacidad de trabajar.

Entre 1980 y 2000, en todos los países se incrementó sustancialmente la proporción de mujeres en el medio rural en edad de trabajar. Considerando sus aptitudes innatas y sus niveles de educación, será preciso fomentar inversiones en aquellas opciones productivas y de servicios en las que puedan desempeñarse mejor.

Cuadro 4

CAPRD: PEA rural como porcentaje de PEA total y PEA rural; mujeres como porcentaje de PEA rural total						
	1980		1990		2000	
	PEA rural/PEA Total	PEA rural mujeres/PEA rural total	PEA rural/PEA Total	PEA rural mujeres/PEA rural total	PEA rural/PEA Total	PEA rural mujeres/PEA rural total
Centroamérica	56.0	10.6	52.0	14.4	47.8	16.6
Costa Rica	56.1	12.6	52.5	16.0	48.2	19.7
El Salvador	52.1	13.8	45.9	15.9	40.3	20.4
Guatemala	59.3	7.2	58.2	12.6	56.8	17.5
Honduras	62.5	8.4	55.0	10.9	47.8	15.2
Nicaragua	46.7	17.5	41.6	22.3	37.1	24.2
Panamá	45.4	13.9	42.7	16.6	38.5	20.6
República Dominicana	48.1	20.3	39.6	23.0	34.5	25.6

Fuente: CEPAL

La ocupación es el indicador más simple del grado en que una economía esta generando empleo. Las cifras en el Cuadro 5 muestran las tasas de ocupación (promedio anual⁶) de la población rural, revelando importantes diferencias entre países y a través del tiempo, destacándose el hecho de que las mejoras logradas en 1990 se pierden en el transcurso de los últimos años. En general existe desde luego una elevada correlación entre la pobreza y la desocupación, a manera de círculo vicioso, como se refirió antes. Tanto más importante que lo anterior, en relación a la información en los cuadros 4 y 5, es que los datos sobre desocupación,

⁶ Estos promedios anuales esconden la severidad del desempleo en los veranos, época en la cual por ausencia de lluvias las tierras con sombríos son limitadas, y por lo tanto la ocupación. Una excepción la constituyen las pequeñas áreas con sistema de riego.

revelan que entre 1990 y 2000, el crecimiento de la PEA rural no ha encontrado respuestas en el crecimiento de los sectores de la economía rural, para absorberla.

Cuadro 5

	1980				1990				2000			
	Pob. ocupada		Pob. desocupada		Pob. ocupada		Pob. desocupada		Pob. ocupada		Pob. desocupada	
	miles	%	miles	%	miles	%	miles	%	miles	%	miles	%
Centroamérica	2,082	68.2	971	31.8	2859	74.2	994	25.8	2949	58.8	2016	40.2
Costa Rica	205	96.7	7	3.3	273	97.5	7	2.5	281	95.9	12	4.1
El Salvador	444	56.4	343	43.6	621	78.9	166	21.1	478	59.6	324	40.4
Guatemala	730	63.1	427	36.9	877	54.8	729	45.4	861	28.9	1,626	71.1
Honduras	434	82.5	92	17.5	661	95.8	29	4.2	800	94.9	43	5.1
Nicaragua	276	73.0	102	27	444	67.4	64	12.6	677	98.4	11	1.6
Panamá	223	79.1	58	20.9	315	85.8	53	14.4	437	98.9	5	1.1
República Dominicana	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	2,596	76.7	789	23.3

Fuente: CEPAL.

Cuadro 6

CAPRD, Población rural ocupada por sectores económicos, 1999								
	Agricultura		Comercio, hoteles y restaurantes		Servicios sociales y personales		Otras actividades	
	Miles	mujeres %	Miles	mujeres %	miles	mujeres %	miles	mujeres %
Costa Rica	22,0977	7.7	103,082	41.0	127,236	56.7	195,343	20.7
El Salvador	39,9037	7.5	116,295	65.7	95,155	59.9	174,689	29.9
Honduras	64,7926	6.0	16,1076	74.5	114,525	64.2	172,421	42.8
Nicaragua	44,5760	9.8	77,168	57.7	77,059	69.1	75,586	22.0
Guatemala	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Panamá	12,1666	3.6	36,460	41.5	44,200	58.9	44,956	16.5
República Dominicana	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.

Nota: La cifra columna "% mujeres" revela el porcentaje de trabajadores que son mujeres en el respectivo sector. Fuentes: CEPAL.

Por otro lado, el cuadro 6 revela que en el medio rural el número de personas ocupadas en la agricultura sigue siendo el más alto en relación a los que se ocupan en otras actividades, con la excepción de Costa Rica. En Costa Rica la población ocupada en agricultura es el solo el 34 por ciento del total, mientras que en Nicaragua es el 70 por ciento. En general la población rural ocupada en el comercio, otros servicios y otras actividades es considerable,

lo cual estaría revelando por un lado la insuficiente capacidad para ser absorbida en forma directa por la agricultura, y por otro indicaría la importancia de otras actividades incluidas en las grandes categorías señaladas en el cuadro 6.

Y en relación a la población femenina rural, los datos revelan, en contraste con otros países como los andinos, que la proporción de mujeres que trabaja en la agricultura es relativamente baja en todos los países de la región. Así mismo, el porcentaje de mujeres rurales ocupadas en comercio, hoteles, restaurantes y servicios sociales y personales es elevado en todos los países, destacándose el caso de Honduras.

El desarrollo de pueblos en zonas rurales y ciudades intermedias ha sido un fenómeno muy acelerado en CAPRD. Ello se ha debido en parte a la necesidad de migrar hacia donde se podían obtener algunos servicios básicos. Por un lado ello resuelve un problema social, y le permite al Estado concentrar la oferta de servicios básicos, con algunas economías de escala. Sin embargo contribuye al ausentismo en las fincas.

El cuadro 7 muestra que es considerable la población urbana que trabaja en actividades agrícolas, revelando posiblemente una movilización diaria desde los centros de residencia hacia los campos de trabajo.

Cuadro 7

CAPRD: Población urbana ocupada en actividades agrícolas, y población rural ocupada en actividades agrícolas y en empleo rural no agrícola (ERNA)								
	Urbana		Rural				Total rural	
	En act. agrícolas	Mujeres (%)	En act. agrícolas	Mujeres (%)	ERNA	Mujeres (%)	En act. agrícolas	Mujeres (%)
Costa Rica	30,791	8.8	220,977	7.7	425,662	36.3	646,639	26.5
El Salvador	72,870	9.1	399,037	7.5	386,139	48.1	785,176	27.5
Honduras	84,390	10.1	647,926	6.0	448,022	59.1	1,095,948	27.9
Nicaragua	95,120	13.5	445,780	9.6	228,823	49.6	675,603	23.4
Guatemala	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Panamá	47,465	4.0	121,606	3.6	127,606	36.7	249,274	21.6
República Dominicana	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.

Fuente: Revista de la CEPAL 53, 2004

3.2. PRODUCTIVIDAD Y SALARIOS AGRÍCOLAS

Una agricultura de baja rentabilidad, con altas pérdidas post cosecha, expuesta a altos costos de transacción, y sin adecuada articulación a los mercados, solo puede ser viable si paga bajos salarios, y es aquí donde subyace uno de los elementos fatídicos de la pobreza rural. Y como se ha señalado antes, ésta ha sido y aun es la principal razón por la cual en la agricultura se encuentra empleada la población menos calificada, ya sea como asalariados o como productores de subsistencia.

Los datos en el cuadro 8 revelan que en general en todos los países hay una ligera tendencia positiva (en dólares) en los salarios del trabajador agrícola. Sin embargo, las diferencias entre países son marcadas. Y en los casos de Nicaragua y Costa Rica, estas

diferencias explican con claridad el proceso migratorio de trabajadores agrícolas nicaragüenses a Costa Rica.

Las diferencias salariales en la agricultura plantean un tema importante para ser abordado en la estrategia y se refiere a la modalidad de desarrollo de la agricultura que se debe procurar en cada país y el grado de preparación de la mano de obra. Así por ejemplo, si en un país se mantienen niveles bajos de desarrollo de capacidades y se pagan bajos salarios, entonces su agricultura será también de baja productividad y baja rentabilidad.

Cuadro 8

CAPRD: Salario oficial de peón agrícola 1993-2000 (dólares nominales, por jornal)								
	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
El Salvador	2.6	2.6	2.7	3.0	3.0	3.1	3.2	3.2
Guatemala	2.0	2.0	2.4	2.3	2.3	3.4	2.7	2.7
Honduras	2.2	1.8	1.7	1.6	1.5	2.1	2.1	2.2
Nicaragua	1.6	1.3	1.3	1.2	1.1	1.0	1.1	1.2
Costa Rica	6.0	6.3	6.5	6.8	7.1	7.5	7.5	7.6
Panamá	6.0	6.3	6.6	6.8	7.1	7.5	7.5	7.6
República Dominicana	2.5	2.9	3.2	3.3	3.1	3.2	3.5	3.6

Fuente: Adaptación de datos del GORECA.

Cuadro 9

CAPRD: Ingreso laboral en la ocupación principal según puestos de trabajo por país. 2003 (Cifras absolutas en US\$ por mes y relativas en porcentajes)							
Indicadores	Costa Rica (julio)	El Salvador (ene-dic)	Guatemala (ene-abr)	Honduras (marzo)	Nicaragua (nov)	Panamá (agosto)	Rep. Dom.
Rama de actividad							
Agricultura	58	58	56	53	63	50	66
Construcción	93	99	108	93	124	103	119
Estrato Productivo							
Empresa agrícola							
Productor	105	166	312	219	295	553	163
Empleado	70	47	69	69	54	56	56
Microempresa agrícola							
Productor	100	105	171	323	136	84	130
Empleado	38	34	35	31	42	35	53
Campestrado	41	74	40	52	56	51	46

Fuente: Trejos, 2004.

La educación de los trabajadores y los factores señalados en la sección 2.1 contribuyen a la baja productividad y bajos salarios. Un elemento adicional que explica la baja productividad de la mano de obra en agricultura y los consecuentes bajos salarios es la ausencia de equipos que hacen posible la mecanización del trabajo. Por ejemplo, quien solo tiene un machete para chapear, rinde menos de la quinta parte de quien lo puede hacer con

una motoguadña. Los precios de estas herramientas y equipos, y la falta de apoyo para su adquisición, es inaceptable en tiempos cuando la necesidad de mejorar la productividad y los salarios y hacer el trabajo menos sacrificado, es imperiosa.

Las disparidades en los ingresos de la microempresa y la empresa agrícola y los campesinos se aprecian en el cuadro 9.

En general los productores generan mejores ingresos en las empresas que en las microempresas y bastante mayores que en el caso de los campesinos. Las diferencias son tan marcadas dentro de cada país (por ejemplo en Guatemala) como entre países (por ejemplo los ingresos del productor en la microempresa agrícola en Panamá y en Honduras)⁷.

3.3. AUTOEMPLEO Y PYME RURAL NO AGRÍCOLA

Las opciones de empleo rural desde luego que no se dan solo como asalariados agrícolas, como se ha señalado en la sección anterior, y es preciso referirse al micro empresa rural en otras actividades. En el cuadro 10 se aprecia la importancia relativa de las actividades no agropecuarias en el medio rural, siendo bastante más significativas en Costa Rica que en los otros países. Debe anotarse también que estas cifras agregadas a nivel de país no revelan que hay zonas donde la importancia relativa de otras actividades es mayor y en otras donde es insignificante. Esta observación da pie a lo que se plantea más adelante en relación al desarrollo sobre la base de propuestas localizadas en territorios con una visión de desarrollo local.

La importancia relativa de la agricultura y otras actividades públicas y privadas como fuentes de ingresos puede apreciarse una vez más en el cuadro 10, para los casos de Costa Rica y Honduras. El sector público es en ambos casos relativamente poco importante, sin embargo en el caso de Costa Rica revela que aporta más a los ingresos rurales. Además, ello puede interpretarse como una oferta mayor de servicios del Estado en las zonas rurales. El sector agropecuario moderno contribuye en forma similar en ambos países, pero resulta claro el gran peso que en Honduras tiene la agricultura tradicional. Nuevamente en este caso, se plantea la importancia de que las políticas reconozcan las particularidades de cada país y desde luego dentro de cada uno de ellos.

En el cuadro 11 se ofrecen indicadores del empleo rural no agrícola (ERNA) en relación al empleo total (ET) y al empleo agropecuario (EA), y la relación entre estos dos últimos. Son notorios los casos de Costa Rica y Panamá en donde el empleo rural no agrícola es bastante importante en relación al empleo agrícola.

Dentro del ERNA el sector de servicios es crecientemente importante en la economía rural, pero no debe verse como sector independiente (como se ve en las cuentas nacionales) sino estrechamente vinculado a los otros sectores, entre ellos la agricultura. Al respecto, en cuanto a las microempresas de servicios para la agricultura, son oportunas tres observaciones. La primera es que son muchísimo más numerosas de lo que se cree⁸. La segunda es que operan casi en su totalidad en el marco de la informalidad. Y la tercera es

⁷ Las diferencias entre países podrían deberse a la inclusión de diferentes rubros productivos en cada categoría.

⁸ En el trabajo de Pomareda, (1996), se documenta más de cincuenta categorías de servicios a la agricultura, muchos de ellos ofrecidos por microempresas informales. A ellas tendrían que sumarse las empresas que ofrecen servicios al sector de turismo rural y otros.

que lamentablemente han sido excluidas de los numerosos programas de apoyo a la PYME desarrollados en la región en los últimos años. Todos estos servicios han demostrado ser indispensables para mejorar la competitividad de la agricultura. Por su potencial, requieren una consideración mucho mayor al analizar las opciones para la microempresa rural y para la generación de empleo e ingresos.

Cuadro 10

Composición del ingreso laboral rural en algunos países, hacia 1990 (%)

Sector	Costa Rica	Honduras
Servicio público	14.7	8.9
Sector privado agropecuario	41.0	61.5
S. Privado Agro moderno	19.7	19.9
S. Privado Agro tradicional	21.3	41.7
Sector privado no agropec.	44.3	29.5
Sector formal	25.1	9.7
Sector Informal	19.2	19.8
TOTAL	100.0	100.0

Fuente: RIMISP, Empleo rural no agropecuario: una alternativa estratégica para el desarrollo, 1997.

Cuadro 11

Relación del Empleo Agropecuario (EA), Empleo Rural no Agropecuario (ERNA) y Empleo Total (ET) en algunos países hacia 1990 (%)

	Costa Rica	Guatemala	Honduras	Panamá
ERNA/ET	24.3	17.2	17.4	18.6
ERNA/EA	50.2	28.1	30.8	40.8
EA/ET	26.2	49.9	43.3	29.6

Notas: EA = Empleo agropecuario. ET = Empleo total. ERNA = Empleo no agropecuario.
Fuente: RIMISP, Empleo rural no agropecuario: una alternativa estratégica para el desarrollo, 1997.

Factores que inciden en la participación de la población rural en el ERNA

Considerando que los ingresos provenientes del empleo rural no agrícola son de gran importancia tanto para satisfacer la canasta básica de consumo de los hogares rurales, como para fortalecer el componente de gastos y los ingresos derivados de la agricultura, es importante preguntarse sobre cuáles factores inciden en la participación rural en el ERNA, partiendo de la premisa de que el principal de estos factores es que exista un nivel de

⁹ CEPAL. Empleo e ingreso en las actividades rurales no agropecuarias de Centroamérica y México. LC/MEX/L.577, 23 de octubre de 2003.

desarrollo en infraestructura y servicios que permita la generación y sostenimiento de relaciones salariales o de trabajo por cuenta propia en las actividades no agrícolas.

En un estudio realizado por la CEPAL en América Latina, que incluye a algunos de los países centroamericanos, se observan las siguientes tendencias:

a) Género. En un conjunto de estudios de casos sobre América Latina se encontró una relación positiva entre el hecho de ser mujer y la probabilidad de participar en alguna de las categorías del ERNA.

Aunque el acceso al ERNA es favorable al sexo femenino, los hombres predominan en las actividades de alta productividad que ofrecen mejores ingresos, mientras que la mujer es relegada a los sectores más atrasados, como en el caso de El Salvador. En apariencia, la mujer se incorpora con mayor facilidad a las actividades de autoempleo, especialmente a través del comercio, que ofrecen pequeños márgenes de ganancia. Existen motivos para afirmar que la falta de igualdad en las oportunidades educativas y de capacitación técnica impide el acceso de la mujer a las actividades más lucrativas del ERNA asalariado, como en Honduras.

b) Edad. En los casos de Nicaragua y El Salvador, la edad se encuentra positivamente correlacionada con la probabilidad de pertenecer al ERNA. En el caso de Honduras, la relación entre edad y pertenencia al ERNA tiene forma de U invertida; es decir, es positiva hasta llegar a cierto umbral, a partir del cual empieza a decrecer.

c) Educación. En todos los casos estudiados se estableció una correlación positiva entre la participación en el ERNA y el nivel educativo, independientemente de la variable utilizada en su medición. En Nicaragua, niveles educativos de primaria, secundaria o universitaria representan variables significativas para explicar la participación en el ERNA asalariado, más no para el caso del autoempleo, en donde saber leer y escribir es suficiente preparación.

En El Salvador, como era de esperarse, el efecto positivo de la educación es mayor en el ERNA de alta productividad. De hecho, la preparatoria y la educación universitaria son no significativas en los empleos de baja productividad. En Honduras, la educación secundaria tiene un efecto positivo y significativo sobre la participación en el ERNA, pero no en el caso de la variable dicotómica usada para quienes saben leer y escribir.

d) El papel de los grupos étnicos. En Nicaragua, pertenecer al grupo Miskito es una variable no significativa, mientras que pertenecer al grupo Creole aumenta la probabilidad de dedicarse al autoempleo no agropecuario.

e) Posesión de activos productivos. La mayor parte de los estudios usan la cantidad de tierra poseída como indicador de los activos de producción de los hogares. En los casos de El Salvador, la cantidad de tierra poseída no tiene efectos. En dicho sector el efecto de tener más de 9 años de educación es el más importante.

f) Infraestructura productiva. Se ha argumentado que la apropiada dotación de infraestructura (especialmente caminos) en las áreas rurales es un medio efectivo para aumentar el ingreso y propiciar la participación de los habitantes del campo en las actividades no agropecuarias. En Nicaragua, la carretera pavimentada tiene efecto positivo sobre el ERNA asalariado y no significativo sobre el autoempleo. Finalmente, en

El Salvador la variable que representa distancia al camino más cercano tiene signo negativo, aunque no significativo. Otras medidas de infraestructura fueron usadas en algunos estudios: en Nicaragua, y El Salvador, estar conectado a la red de distribución

eléctrica tiene efectos benéficos sobre la participación en el ERNA. En Nicaragua, la distancia a la red de agua potable está negativamente correlacionada con el autoempleo no agropecuario.

g) Ubicación y diferencias regionales. Se ha especulado que la cercanía a los grandes centros de población y la ubicación en zonas rurales con un desarrollo agrícola dinámico favorecen el desarrollo del ERNA. En Nicaragua se detectó que en la zona de Managua y sus alrededores la probabilidad de trabajar en el ERNA es mayor, sobre todo en el sector asalariado. Un resultado similar se constató en El Salvador, en donde las oportunidades para el ERNA se hallan en los departamentos de Chalatenango, La Libertad, San Salvador y La Paz, que también concentran la mayor parte del ERNA de productividad alta. En cambio, los departamentos más remotos y peor comunicados tienen poco acceso a este tipo de empleo.

En Honduras, el ERNA asalariado se concentra en pequeños pueblos rurales y en las zonas industrializadas del norte del país, mientras que el ERNA de autoempleo se encuentra particularmente desarrollado en el sur, principalmente alrededor de la ciudad de Tegucigalpa.

4. Los ejes de acción prioritaria

En esta sección se ofrece un análisis de aquellos aspectos en los cuales centrar la atención para renovar el modelo para el desarrollo del medio rural. En síntesis y siguiendo lo que ya es una corriente de renovación, se destaca el desarrollo de la agricultura en forma amplia y otras actividades que contribuyan a la generación de empleo y mejores ingresos en el medio rural¹⁰. Su consideración permite, en la próxima sección, hacer las propuestas de política congruentes con este enfoque.

Se ofrecen los principales componentes que deben ser parte de una estrategia renovada.

En síntesis ellas son:

- La diversificación de la agricultura como medio para la generación de más empleo.
- La innovación tecnológica y en capacidad de gestión para ganar productividad, calidad y competitividad en todas las actividades.
- El fomento de otras actividades rurales, muchas de ellas conexas a la agricultura, con el compromiso explícito de la búsqueda de efectos multiplicadores y creación de valor en territorios locales.
- El fortalecimiento de la capacidad de las organizaciones y la búsqueda de alianzas entre actores privados.
- Y por último la valoración y aprovechamiento de las oportunidades de la liberalización comercial y la globalización.

Lo anterior pasa necesariamente por la revalorización de lo rural como una oportunidad; y por lo tanto este tema se trata a continuación.

¹⁰ Este enfoque que y se viene enfatizando desde hace varios años, renueva las propuestas que solían enfatizar el desarrollo agropecuario, para incluir ahora la actividad primaria, las agroindustrias, y los proveedores de insumos y servicios para la agricultura.

4.1. LA REVALORIZACIÓN DE LO RURAL

El crecimiento de población ha creado innumerables necesidades, pero especialmente, como resultado de ello ha traído consigo una presión por espacios. Tal presión es mayor en el medio urbano. Ello ha significado por un lado un acercamiento entre lo urbano y lo rural y por otro lado una revalorización de lo rural. Esto último constituye una oportunidad que es preciso aprovechar¹¹.

Hasta ahora el medio rural ha sido visto como lo peor de los países. Se hablaba del medio rural como inhóspito, sin acceso a servicios básicos, con gente inculta y no capacitada, con plagas que hacen poco agradable la estadía, sin agua limpia para beber, etc. Sin embargo, ante lo que está ocurriendo en las ciudades, lo rural comienza a ser visto con ojos diferentes. Ahora lo rural no parece tan malo. Los términos de intercambio en cuanto a valores comienzan a redefinirse. La gente de la ciudad escapa hacia las zonas rurales en los fines de semana; algunos están comprando pequeñas fincas con una visión de futuro; la agricultura a tiempo parcial surge como una opción; y algunos empresarios de las ciudades compran tierras con fines especulativos y para amortiguar el pago de impuestos a las rentas netas en otras actividades urbanas.

Tal como fue expuesto al inicio de este trabajo, en 25 años la población de Centroamérica se volverá a duplicar y la mayor parte del crecimiento de población será en las ciudades. La tensión urbana se hará mayor, las exigencias ambientales presionarán para la reubicación de muchos negocios, los atardeceres y los bosques tendrán más valor y la búsqueda de espacios libres será una obsesión. Entonces el ecoturismo y el turismo rural serán opciones reales, incrementará el valor de la tierra. Y entonces surge la pregunta sobre como permanecer en la agricultura y otras actividades rurales, para generar beneficios de los cambios que ocurran en el futuro cercano. O más aun, como comenzar a hacer los cambios que permitan disfrutar de mejores ingresos en las actividades establecidas en el medio rural.

Como elemento de estrategia, el aspecto central es la valoración de las cualidades de cada territorio rural. En ello es esencial la valoración ecológica, social y cultural. Ello a su vez demanda una actitud positiva para encontrar valores locales. En ocasiones se ve solo gente pobre y no educada en donde hay artesanos, señoras que preparan potajes especiales, personajes interesantes, niños y ancianos con talento, etc. Y donde se ven escombros, hay ruinas y valores históricos, que para otros tienen un gran valor. Y lo que es muy valioso es el conjunto de condiciones referidas que permiten producir con "*denominación de origen*" lo cual esta muy establecido especialmente en Europa y casi desconocido en Latinoamérica.

Aun cuando CAPRD son países pequeños, dentro de ellos hay una gran diversidad de espacios o territorios con características particulares. Algunas de esas características las condenan a no salir de la pobreza y menos aun si en ellas aumenta la presión poblacional y se siguen degradando los recursos. Otras deben preservarse para la prestación de servicios ambientales. Y finalmente, otras deben desarrollarse en forma más intensiva, pero bajo dos principios: con identidad local y cuidando los recursos naturales. El tema es difícil de abordar por cuanto lleva a la definición de políticas de población y ocupación territorial, cuestionado por algunos, por acusarlo de ir en contra de la libertad individual y los mercados libres.

¹¹ Ver Pomareda, Carlos. *Lo Rural: Una Visión Optimista*, 1995.

La experiencia de muchos lugares en CAPRD (y otras partes del mundo), demuestra que lo local tiene un gran potencial para producir y mercadear con identidad. De hecho en CAPRD se puede encontrar cientos de esos lugares en el medio rural, en donde se pueden producir productos con características especiales, y lugares a donde la gente quiere ir o en donde le gustaría vivir, por razones múltiples. En varios de esos lugares se ha desarrollado agricultura próspera con productos de calidad, centros de recreo, producción de artesanías, agroindustrias locales con identidad, etc., proveyendo toda evidencia de que es posible surgir en base a cualidades locales ecológicas, culturales o de la gente.

Cada territorio tiene que encontrar su potencial. Y para ello el desarrollo de capacidades locales se convierte en una condición absolutamente necesaria. Por ello uno de los pilares de la propuesta está en este aspecto y se trata más adelante.

4.2. LA DIVERSIFICACIÓN DE LA AGRICULTURA

Por tratarse de países ubicados en el trópico, la cobertura boscosa ha sido dominante; sin embargo durante los últimos cincuenta años ha disminuido considerablemente, dando paso a las áreas de pastos y granos básicos, y luego a café, banano y caña de azúcar. Los pastos y bosques aun representan el 75 por ciento del área, aunque con algunas variaciones entre los países. Estas cifras agregadas traen a colación un aspecto que debe ser muy tomado en cuenta en la estrategia para cada país y se refiere a la importancia relativa del bosque. La producción de bienes y servicios del bosque han tomado creciente importancia en las propuestas para el desarrollo de la región y cobra más relevancia aun en zonas específicas. Este reconocimiento se hace porque los mismos planteamientos que más adelante se hacen para el desarrollo de la agricultura, aplican para el aprovechamiento del bosque.

Los principales ecosistemas, rubros de producción y tipología de productores se refieren brevemente a continuación. Los principales cultivos anuales y perennes incluyen los granos básicos, café, banano y caña de azúcar. En varios países en los últimos años las áreas de granos básicos han disminuido; el azúcar y el banano se han expandido ligeramente y el café ha permanecido más o menos estable. Otros cultivos como los no tradicionales, han aumentado algo su importancia en las áreas sembradas, pero es mucho más notoria su importancia relativa en el valor de la producción agropecuaria y en las exportaciones. En realidad los pastos, granos y cultivos tradicionales aun ocupan la mayor parte del área de cultivo.

Un segmento importante de la agricultura está representado por las granjas avícolas (para carne y huevos) y porcinas, ubicadas en áreas peri-urbanas. Este segmento se ha desarrollado especialmente en base a granos importados¹², y ha tenido la más alta y sostenida tasa de crecimiento. En general no generan empleo en la producción primaria, pero si en el procesamiento, en las plantas industriales. En este caso se trata de operarios calificados. En algunos países también se han desarrollado proyectos acuícolas, especialmente para producir camarón en áreas costeras (Honduras y Nicaragua) y tilapia en zonas donde se dispone de agua de riego (Costa Rica). En estos últimos si se genera empleo para trabajadores en varios niveles.

¹² Al respecto debe recordarse que como parte de los Programas de Ajuste Estructural en los años 80, los países redujeron considerablemente los aranceles para estos productos y se aceleró su importación.

Cuadro 12

Centroamérica, superficie cultivada (Ha) de los principales cultivos						
SUPERFICIE CULTIVADA (HA) DE LOS PRINCIPALES CULTIVOS EN CENTROAMÉRICA						
CULTIVOS	1960	1970	1980	1990	2000	% Cambio 1990-2000
Granos (1)	1,853,458	2,199,781	2,177,447	2,485,184	2,574,589	4.43
Algodón	162,123	243,773	272,552	86,372	6,410	—
Banano	87,855	115,085	98,889	79,878	96,572	21.20
Café	590,518	624,366	727,755	745,575	859,824	15.32
Caña de Azúcar	135,100	184,776	270,737	253,363	396,754	56.20
Frutas excluyen melones	141,498	188,922	192,066	229,249	316,877	38.22
Hortalizas, Melones y Papas	44,876	67,428	80,463	103,888	132,066	26.97

Nota (1): Incluye maíz, frijoles, arroz y sorgo.
Fuente: Elaborado con información de la base de datos de FAO.

Los datos en el cuadro 12 revelan que, en cuanto al uso de la tierra, el cambio más significativo ha sido la desaparición del algodón, el cual solía ser uno de los generadores de empleo más importante en los países con litoral en el Pacífico. En todos los demás rubros hay una tendencia positiva especialmente en los últimos diez años, siendo notorio el caso de la caña de azúcar. Uno de los aspectos más notables a destacar es el aumento en frutas y hortalizas, los cuales son en general producidos en pequeña escala (excepto por la piña) y son altamente generadores de empleo.

En la medida que es mayor la importancia de la agricultura ante otras actividades en la economía rural, es menor el peso de los granos. Por ejemplo, en diez años, Costa Rica ha reducido en un cincuenta por ciento su área de granos, mientras que en el mismo período Nicaragua la ha aumentado en cincuenta por ciento. Es cierto que en el caso particular de Nicaragua, en 1990 se había llegado a niveles muy precarios en la agricultura, pero se regresó a los granos y solo en muy poco grado se incrementaron otros rubros¹³.

Si bien la producción de granos ya no se da bajo los esquemas tradicionales de precios de garantía y otros subsidios, estos productos exponen a los gobiernos a una permanente presión política para que defina medidas de apoyo a los productores que se dedican a dichos productos. Por lo tanto, por estas y otras razones, aun cuando los granos básicos no son productos muy rentables ni importantes generadores de empleo, las decisiones sobre las medidas de apoyo para su producción deben darse tomando en cuenta otros factores, y no

¹³ Entre los granos básicos deben diferenciarse el maíz y frijol, del arroz. Los dos primeros son producidos principalmente por pequeños productores y forman parte integral y básica de la dieta alimentaria de la población campesina. Además, debe diferenciarse el maíz de consumo humano del que se dedica para alimentación de aves, y que se importa en cantidades crecientes, con aranceles bajos. La producción de maíz para consumo humano y frijol merece una estrategia de apoyo mucho más decidida que la actual. Y en el caso del arroz, el cual es producido especialmente por productores medianos y grandes, debe revisarse la elevada protección arancelaria de la cual disfruta ahora.

solo su importancia económica en el mercado. En todo caso, es importante diferenciar las particularidades de cada grano (maíz, frijol, arroz y sorgo) en cada país.

Debe señalarse también que en CAPRD se han incrementado las siembras de flores y plantas ornamentales en ambientes controlados. Si bien ocupan muy poca extensión, son intensivas en capital y altamente generadoras de empleo, especialmente para mujeres. Su establecimiento en áreas peri urbanas explica en parte los indicadores de la población urbana ocupada en agricultura.

En conclusión, la mayor parte de la tierra de cultivo aun es utilizada por pocos cultivos de baja rentabilidad y limitado aprovechamiento como fuente de generación de empleo. Sin embargo, hay muchos otros rubros, especialmente en la agricultura campesina y las comunidades nativas que ni siquiera son reportados en las estadísticas. El fomento de productos no tradicionales ha puesto en evidencia que la región tiene un potencial interesante en productos nativos.

La gran diversidad de la agricultura es una virtud micro y macroeconómica. En lo micro permite que los ingresos de los pequeños productores surjan de la venta de varios rubros y trabajando como asalariados en fincas cercanas cuyas cosechas están sujetas a la estacionalidad climática. En lo macro, permite que la cartera de exportaciones de productos agropecuarios se haya diversificado, y que por lo tanto el riesgo de fluctuaciones en los precios de productos como el café y el banano, que solían dominar las exportaciones, sea ahora menos impactante que antes, en la generación de divisas. Sin embargo, esta riqueza en diversidad debe ser mejor aprovechada para lograr una agricultura generadora de valor y empleo de calidad como fuentes de reducción de la pobreza rural.

La apreciación de este potencial implica que es necesario impulsar un proceso más robusto de diversificación, que tome ventaja de la diversidad ecológica de la región en territorios específicos y las oportunidades en los mercados globales para los nuevos productos con valor agregado. En este sentido los tratados de libre comercio suscritos con México, Canadá, Chile, los países del Caribe y próximamente con los EUA, ofrecen oportunidades importantes para expandir las exportaciones de estos rubros. El surgimiento de la biotecnología y el mercado de nutraceuticos deben ser mejor valorados también como opciones para el desarrollo de nuevos productos para exportación y para el mercado regional.

Respecto a la diversificación se hacen dos observaciones: Se reconoce que muchos productores se dedican a productos básicos, usualmente de baja rentabilidad, y con ellos generan en sus fincas alguna seguridad alimentaria, pero ello no es suficiente para que salgan de la pobreza. En tal sentido, deben diversificarse hacia otros rubros que les generen mayores ingresos y que les permitan hacer un uso más eficiente de su mano de obra. Lograr esta diversificación sin embargo no es una tarea sencilla y es oportuno reconocer su tipología y las condiciones en que se da. Además de la diversificación en rubros, se considera la diversificación en otras actividades dentro y fuera de la finca.

Resulta claro que es necesario considerar posibles cambios de rubros en la agricultura. Sin embargo, ello debe hacerse con clara consideración a las condiciones particulares de cada finca - familia y por lo tanto su potencial productivo, la capacidad de gestión y de endeudamiento, los riesgos que confronta, etc. Además, se reconoce que para hacer posible ese proceso es necesario desarrollar conglomerados o clusters en espacios territoriales

específicos, a fin de proveer el apoyo necesario por medio de empresas que ofertan los insumos y servicios para la innovación y la diversificación.

Es necesario hacer una mención especial a las formas en que puede lograr la diversificación, en función de la motivación de los productores. Desde el punto de vista de los productores, la diversificación tiene varias motivaciones, aunque su peso relativo varía mucho entre segmentos de productores. De acuerdo a esta motivación es el patrón de diversificación.

- La primera es la seguridad alimentaria, razón especialmente importante entre los agricultores más limitados y con menor acceso al mercado y a oportunidades de ingresos complementarios. En este caso la diversificación no esta orientada necesariamente hacia rubros más riesgosos ni más rentables, sino a la provisión de alimentos básicos para la familia, y el criterio de manejo de riesgos en la producción es importante.
- La segunda es la diversificación para el manejo de riesgos de producción y de mercado, para lo cual se procura una cartera de productos y crianzas cuyos rendimientos y precios están correlacionados negativamente. Esto es común entre todos los agricultores, pero se acentúa entre quienes dependen íntegramente de la agricultura; y los que adquieren préstamos. Otros productores diversifican entre agricultura y otras actividades.
- La tercera es la diversificación, y el eventual cambio total hacia rubros más rentables, especialmente hacia la exportación, la cual se da entre quienes tienen capacidad de gestión, recursos o capacidad de endeudamiento. Esta diversificación obedece a una visión más empresarial.
- La cuarta es la diversificación guiada por la integración vertical y la creación de valor dentro de la finca o entre grupos de productores asociados, por ejemplo para establecer una agroindustria. En un sentido conceptual esto no debería referirse como diversificación; pero en la medida que implica asignación de recursos, compromisos de capital, etc. puede tomarse como parte del patrón de diversificación.
- Y el más reciente patrón de diversificación es aquel que se adopta en cuanto a la producción conjunta de bienes tangibles y de servicios. Entre estos últimos esta la prestación de servicios ambientales (secuestro de Carbono, manejo de escorrentías) o el establecimiento de un programa de agro ecoturismo.

En algunos casos la diversificación agropecuaria (dentro de la finca) no es suficiente o no es factible. Ello puede ser el caso cuando las extensiones de cultivo que se poseen son muy pequeñas, los recursos están degradados o las fincas están muy expuestas a desastres. La alternativa propuesta es buscar oportunidades mediante la diversificación de la economía familiar, incluyendo el empleo en maquilas, ecoturismo, servicios para los sectores productivos, etc. Las propuestas al respecto se tratan más adelante.

Si bien desde el punto de vista del Estado y de las políticas públicas, la diversificación de la agricultura es valorada y apoyada para generar más ingresos a los productores, hay una motivación de mayor envergadura en el caso de la diversificación de la agricultura como objetivo de desarrollo. Esta se ve como la forma de orientar el uso de los recursos hacia rubros más rentables, más generadores de empleo, divisas y efectos multiplicadores en la economía rural.

4.3. INNOVACIÓN PARA MEJORAR LA PRODUCTIVIDAD, LA CALIDAD Y VALOR AGREGADO

La productividad en la agricultura, ganadería y agroindustria rural de CAPRD es en general baja, aunque hay importantes diferencias entre rubros, regiones y tipos de productores. Algunos indicadores de productividad son por ejemplo los rendimientos de maíz blanco, que entre los productores con mayores limitaciones son de 800 kilos por hectárea, mientras que con tecnología adecuada se logran 2,400 kilos por hectárea, lo cual es aun sustancialmente menor que el rendimiento en parcelas demostrativas de hasta 4,800 kilos por hectárea. En forma similar en la ganadería, los productores con más limitaciones obtienen rendimientos de leche de 600 litros por vaca por ciclo de lactancia, otros productores con ganado de mejor calidad y alimentación adecuada obtienen 2500 litros por vaca por lactancia; y en la lechería especializada se obtiene en promedio 4800 litros por vaca por lactancia.

La productividad baja esta asociada a cuatro factores críticos: la deficiente gestión, la insuficiente innovación tecnológica, la baja calidad de los recursos naturales y la incidencia de los desastres naturales. En muchos casos esta productividad baja asociada al logro de productos de baja calidad.

En la actividad forestal por ejemplo es indescriptible el desperdicio y baja productividad en la extracción, el aserrío y el procesamiento de la madera. Como resultado de ello se aprovecha menos del treinta por ciento de la madera que se corta y no se genera valor agregado. A ello debe sumarse en varios países la extracción masiva de leña. Afortunadamente ya hay numerosas experiencias que están generando tecnologías e información que permiten que el proceso este cambiando. En particular las industrias de puertas y muebles y la artesanía están permitiendo una revaloración de la madera. Así mismo están surgiendo industrias a partir de las resinas.

En relación a otros bienes que genera la biodiversidad de los bosques, estos solían ser extraídos y consumidos y esto incluía las especies animales y vegetales, muchas de ellas ahora en extinción. La pobreza rural y la ignorancia estuvieron entre las causas de este proceso destructivo que acabó con especies de alto valor. La valoración de los bienes del bosque esta cambiando y ya hay proyectos de empresas privadas y alianzas público - privadas para producir bienes con valor agregado. En este campo los desafíos son muy grandes por cuanto se necesita construir alianzas muy sólidas y comprometidas con el interés ambiental y social, entre los centros de investigación y la empresa privada para el desarrollo de productos finales a partir de la biodiversidad.

Las exigencias de mejora de productividad son igualmente importantes en los cultivos y la ganadería. La tasa de aumento de los rendimientos de los cultivos en la última década estuvo entre el 0 y el 2 por ciento anual, reflejando así ganancias mínimas en cuanto a los volúmenes producidos por hectárea. La conclusión general es que los cambios en productividad durante los últimos años han sido marginales. Debe admitirse que en varios casos el rendimiento por hectárea no refleja cambios importantes en la calidad de los productos. Este es el caso de las hortalizas y frutas cuya calidad ha mejorado considerablemente.

Por otro lado, es importante señalar que aun cuando no se presentan datos de costos asociados a las diferentes tecnologías y rendimientos, la apreciación generalizada de los

productores es que los costos de producción por hectárea y por kilo se han incrementado. La situación se ha hecho más severa en el último año, a raíz de los precios del petróleo, que han repercutido en los precios de los fertilizantes y la mecanización.

Una situación similar se encuentra en la ganadería en la cual la productividad es menos del cincuenta por ciento de su potencial si tan solo se incorporasen innovaciones en la alimentación del ganado, lo cual es factible de inmediato. El potencial es mayor aun si se hacen innovaciones en genética, lo cual es una tarea de mediano plazo. A ello debe sumarse la mínima industrialización de la leche, y la persistencia de sistemas artesanales de lamentables condiciones de higiene e inocuidad. En este sector es posible innovar para producir productos lácteos de calidad y con valor agregado que se pueden vender fuera de los deprimidos mercados locales y generar mayores ingresos.

A manera de conclusión, la necesidad de innovación tecnológica es evidente para mejorar rendimientos y calidad y para generar valor agregado en todas las actividades que se desarrollan en el medio rural. El aumento de productividad y calidad es indispensable en todas las actividades que se desarrollen en el medio rural a través de procesos de innovación. Ello atañe a los cultivos, las crías, las agroindustrias, los productos de la madera, las artesanías, los nuevos productos partir de la biodiversidad, etc. Es indispensable aprovechar mejor los productos primarios y la biodiversidad para generar valor agregado.

La innovación puede entenderse en su forma más simple como hacer mejor las cosas para así tener mejores resultados en cuanto a productividad, calidad, rentabilidad y conservar o superar la calidad de los recursos naturales. Sin embargo, hacer mejor las cosas puede implicar incorporar complejos procesos, insumos, equipos, etc. lo cual podría requerir inversiones. La innovación compete en general a todos los actores en la economía de un país en el marco de crecientes relaciones internacionales. La innovación es necesaria a dos niveles: respecto a los productores y las agroindustrias y otras actividades en el medio rural, es necesario reconocer las particularidades de sus requerimientos de innovación en el contexto de territorios específicos, como valles o cuencas. Por lo tanto, en tales territorios cobran especial interés las innovaciones tecnológicas necesarias para producir productos agrícolas, agroindustriales, artesanías, etc. Comprometidas con el manejo de los recursos naturales, la biodiversidad, la prestación de servicios ambientales y en particular la conservación de la calidad el agua.

Este reconocimiento es particularmente importante en el caso de CAPRD, debido a la diversidad agroecológica que caracteriza a la región. Las innovaciones en este caso deben llevar a un aprovechamiento máximo de la biodiversidad para generar productos finales de mercado. El desarrollo de los nutraceuticos constituye una oportunidad que en la región es preciso valorar.

Así mismo, es preciso innovar tecnológicamente en la región para ofrecer servicios ambientales, como por ejemplo el secuestro de Carbono, la conservación de la biodiversidad y el ecoturismo. Las tecnologías de manejo de la cobertura boscosa para acelerar el desarrollo arbóreo, para estimular la biodiversidad deseable y para darle valor agregado a la madera y otros productos del bosque, suele ser un área olvidada en los programas de fomento de desarrollo local.

La aceleración de los procesos de innovación permitirá generar más empleo y en particular más empleo de calidad. Tal proceso además implica un aumento de la productividad del trabajo

y por lo tanto la generación de mayores salarios. Y para la microempresa innovadora estas innovaciones resultan en mayores ingresos.

4.4. FOMENTO DE OTRAS ACTIVIDADES EN EL MEDIO RURAL

Un tercer elemento de la propuesta para la generación de empleo de calidad e ingresos en el medio rural es el fomento de otras actividades económicas. La discusión en la sección 3 dio cuenta de la importancia relativa de estas actividades, y también permitió apreciar que en los países donde se desarrollaron, generaron más empleo y mejores salarios. Al respecto son importantes las siguientes tres observaciones.

La primera es que es necesario promover el desarrollo del sector de servicios de apoyo a la agricultura, la agroindustria y otras actividades productivas en el medio rural. Esto genera un doble resultado de mejoras en la competitividad de las empresas y además permite generar empleo y remuneraciones para los proveedores de servicios. Estas remuneraciones son en general mejores que las generan las actividades productivas. Estos proveedores de servicios pueden ser micro empresas y no necesariamente grandes empresas.

La segunda observación se refiere a promover actividades conexas a la agricultura pero que permiten hacer un aprovechamiento de la capacidad instalada y la fuerza laboral que de otra forma no se utilizaría en la agricultura primaria. Esto incluye por ejemplo, las agroindustrias rurales, las artesanías y el agroturismo, las cuales pueden desempeñarse en las mismas fincas o en los poblados rurales. Para desarrollar estas actividades es importante promover la atracción de recursos financieros desde las zonas urbanas y alianzas al interior de los sistemas de comercialización de todos los nuevos productos, generándose así empleo a lo largo de estas cadenas.

Desde luego que para desarrollar adecuadamente los dos tipos de actividades antes referidas, es importante desarrollar capacidades. Y aquí viene la tercera observación y esta se refiere a la urgencia de capacitar tanto a jóvenes como adultos, para desempeñarse en las nuevas actividades. Esta capacitación debe ser tanto en aspectos tecnológicos, como en la gestión de los nuevos negocios rurales. A ello debe sumarse la oferta de información sobre las nuevas oportunidades.

Las opciones de empleo en cualquiera de estas alternativas no agropecuarias primarias están abiertas a quienes tienen la capacidad para desempeñarse en ellas, y es esa capacidad la que hay que forjar. Sin embargo, se debe ser conciente que con por razones de edad, condición física, educación básica, actitudes, ubicación, etc., existen limitaciones naturales que marginan a algunos pobladores rurales para incorporarse a estas actividades. Para una parte de ellos las opciones seguirán estando en la agricultura.

4.5. DESARROLLAR LA CAPACIDAD DE LAS ORGANIZACIONES

Se reconoce que la innovación continua, en lo tecnológico y en la gestión, es necesaria para ganar competitividad en forma duradera, y por lo tanto hay que ponerle mucha más atención a superar las limitaciones individuales y de las organizaciones en este campo. La naturaleza de las relaciones urbano - rurales e internacionales exigen ahora más que nunca que los productores, agroindustriales y artesanos de pequeña y mediana escala actúen en forma organizada, tanto para acceder a servicios como para mercadear sus productos y servicios.

En el caso particular de las organizaciones de productores y los gobiernos locales, la evidencia ofrece tres lecciones importantes a tener en cuenta en la construcción de mejores organizaciones.

- Primero dejar de crear organizaciones para "recibir" del Estado y de ONG s y más bien crearlas con la motivación de "*constituirse para resolver problemas y para hacer*".
- Segundo, forjar organizaciones con fines corporativos, más que asociativos, de modo que el compromiso de participación sea genuino.
- Y tercero estimular la participación en base a metas y resultados y la participación genuina de los interesados.

En la región hay muy buenas experiencias de organizaciones que funcionan y resuelven problemas y también hay muchas más organizaciones que solo existen mientras alguien más da. Las experiencias buenas deben replicarse y ello demanda, como se ve en la sección siguiente políticas de fomento de la capacidad de gestión y organización, especialmente en las organizaciones afincadas en territorios y que tienen el compromiso de generar bienes públicos locales.

4.6. APROVECHAMIENTO DE LA LIBERALIZACIÓN DEL COMERCIO Y DE LA GLOBALIZACIÓN

Dado que los países ya están involucrados y comprometidos en una serie de tratados multilaterales, regionales y bilaterales, ahora tienen el gran desafío de aprovecharlos. Para ello es necesario explorar en cada caso las oportunidades y los requisitos para el ingreso a esos mercados y desarrollar la capacidad para participar en forma efectiva en el comercio.

Por otro lado los países confrontan el desafío de competir en los mercados locales con los productos de otros países, con los cuales han suscrito tratados comerciales y otros. Este desafío es muy grande especialmente si se considera que en algunos casos como Estados Unidos y Europa se mantienen los subsidios a la producción y a las exportaciones. En otros casos como Chile, se compete contra una gran agresividad comercial. Y por último en casos como China e India, se enfrenta la competencia con producciones logradas con bajos salarios. A ello debe sumarse la creciente influencia de las empresas transnacionales con gran capacidad para comercializar productos en forma masiva.

Por otro lado se está dando la globalización como realidad, sin doctrinas ni disciplinas. La interconexión global en comunicaciones, los flujos de información, tecnología, conocimiento, personas y capital, han logrado en muy poco tiempo revolucionar las relaciones de personas, empresas y sociedades. Es allí donde hay que poner la atención para desarrollar la capacidad para sacar provecho de las relaciones globales. Y para los negocios rurales es allí donde están las oportunidades. La globalización ha creado oportunidades y ellas son altas para los países pequeños y para las empresas pequeñas que ahora pueden exportar sus productos finales, bienes tecnológicos y servicios a cualquier lugar del mundo.

La oportunidad de capturar tecnologías existe ahora también a nivel internacional y al respecto se dan por lo menos tres situaciones. La primera es la de la adquisición de bienes y servicios producidos por empresas en otros países. La segunda se refiere a la adquisición de conocimiento tecnológico, usualmente facilitado por la cooperación internacional o la cooperación de gobierno a gobierno. Y el tercer medio es la piratería, tanto en cuanto a los conocimientos como los bienes tecnológicos.

La oportunidad para conseguir en el medio internacional socios para invertir en negocios tecnológicos y productivos rurales, es creciente. Para hacer buenos negocios en la producción y comercialización internacional de bienes tecnológicos y productos de la agricultura se requieren usualmente tres ingredientes. El conocimiento científico tecnológico, el capital y la capacidad de mercadeo y venta de los bienes o servicios generados. Esta alianza tripartita ya no es más algo que se circunscribe a un país, sino que gracias a la globalización, permite que las partes interesadas surjan en cualquier lugar del mundo.

La oportunidad de vender en cualquier lugar del mundo es también creciente y favorecida por la globalización. Son crecientes los casos de pequeñas, medianas y grandes empresas que ubicadas en cualquier lugar del mundo, patentan sus inventos y venden los productos finales o los derechos de uso de dichas patentes. La venta internacional de tejidos para producción de flores y contratos de uso para su reproducción, así como el comercio internacional de semillas para hortalizas, se han convertido en negocios gigantescos.

La globalización por su parte está permitiendo que la oferta de servicios se extienda a nivel internacional. En tal sentido han surgido numerosas empresas transnacionales que ofertan servicios para la agricultura, la agroindustria y los exportadores. En este campo destacan las empresas de servicios tecnológicos, las que certifican la calidad para la exportación, las que ofrecen servicios de información sobre agronegocios, los "brokers" de mercado, las empresas que representan a propietarios de patentes, las que resuelven conflictos del comercio internacional de productos de la agricultura, entre otras.

En este contexto es indispensable que el medio rural se establezca sistemas de interconexión para el acceso y remisión de información a cualquier parte del mundo. Las cabinas de Internet son sin lugar a dudas el medio más importante, pero también es necesario la educación de la población rural para el acceso y aprovechamiento de la información que permite desarrollar capacidades y aprovechar oportunidades.

5. Propuesta de políticas para el empleo rural de calidad

5.1. INTRODUCCIÓN

En esta sección se ofrecen algunas sugerencias sobre las principales áreas de política para fomentar la modernización de la agricultura y otras actividades en el medio rural, con el fin explícito de generar empleo de calidad y mayores ingresos. Es decir se tiene claro que se debe procurar el desarrollo integral de estas actividades por medio de procesos de diversificación, innovación, creación de valor agregado y articulación a mercados dinámicos, y que el empleo de calidad debe ser un objetivo explícito al respecto. También es oportuno aclarar que tal empleo se refiere al autoempleo en la micro y mediana empresa y al que se adquiere como trabajador asalariado en empresas de toda dimensión.

Las varias medidas se ha agrupado en tres grandes categorías: creación de condiciones de entorno y servicios básicos; desarrollo de capacidades; y políticas sectoriales agropecuarias. La inclusión explícita de esta última área se debe a que en la agricultura existen aun muchas limitantes que requieren una atención especial del Estado.

5.2. POLÍTICAS PARA CREAR CONDICIONES DE ENTORNO

5.2.1. POLÍTICAS DE OBRAS Y SERVICIOS RURALES

Superar la falta de servicios de luz, agua y saneamiento, educación y vías de comunicación en las zonas rurales de CAPRD, con variaciones entre países, continúa siendo una de las tareas de mayor urgencia para los gobiernos. Ello es particularmente importante si se considera que sin salud y condiciones mínimas de servicios públicos y educación, resulta difícil pensar en que la población pueda tener capacidad para trabajar, y menos aun a aspirar a trabajos en los que pueda generar salarios adecuados.

Al respecto se reconocen los esfuerzos que hacen los gobiernos pero se debe admitir que lo hasta ahora hecho no ha sido suficiente. Se recomienda que el tema sea atendido con la mayor urgencia en los siguientes aspectos:

- Desarrollar planes de servicios públicos integrales en zonas rurales específicas, y para ello, no solo es necesaria una ingerencia de las autoridades de los ministerios de agricultura y de los proyectos de desarrollo rural, sino de todos los otros ministerios con responsabilidad en aspectos como los de salud, educación y obras públicas, y los gobiernos municipales. Se recomienda una alianza entre el gobierno central y los gobiernos municipales, como condición indispensable en este campo.
- Cumplir con las inversiones públicas de infraestructura para el acceso y la provisión de servicios básicos a las zonas rurales más alejadas las cuales distan mucho de estar concluidas.
- Concretar los acuerdos regionales en cuanto a modernización portuaria y de aeropuertos, y de las aduanas, para hacer posible un comercio con más agilidad, y especialmente las vías de acceso para poder extraer los productos desde las zonas más alejadas y con mayores limitaciones.
- Que se avance con más celeridad hacia las concesiones de carreteras, puertos y aeropuertos que tienen más tráfico. Ello liberará recursos para el gasto público que se necesitaría para hacer las cuantiosas inversiones que permitan atender otras con mayor orientación social. La infraestructura de puertos, debe además considerar la inversión privada en las instalaciones para almacenamiento en refrigeración y en la atmósfera controlada y la prestación de otros servicios para la agroexportación.

5.2.2. POLÍTICA TRIBUTARIA Y FISCAL

En el campo fiscal la mayor limitante que se confronta es la escasez de recursos del Estado para proveer servicios en el área rural. Y en el campo tributario, además de la lamentable estructura de recaudación de impuestos, dependiente de un segmento reducido de contribuyentes; hay innumerables dispositivos que facilitan la confusión y la evasión.

En el terreno fiscal, la tarea debe centrarse en tres aspectos.

- El primero es la asignación de más recursos para que los ministerios de agricultura, salud y educación puedan cumplir una función más efectiva, a partir de su propio programa de desarrollo de capacidades y entrega de servicios.
- El segundo es un ordenamiento de la inversión pública y los recursos de donación para hacer una contribución efectiva a la atracción de inversiones privadas en el medio rural.

- Y el tercero es la preparación y negociación de proyectos de endeudamiento externo, con elevado efecto multiplicador, y procurando el perfeccionamiento de los proyectos de reciente o actual ejecución

Y en el campo tributario para el medio rural, las medidas más urgentes son:

- Primero, la promoción y apoyo para la creación de empresas en el agro, para así superar la visión de que se trata de fincas, áreas y animales; cuando en la práctica se trata de personas que manejan activos. Una visión renovada contribuirá a que se trate al agro como a otros sectores en los que se reconoce a las PYMES.
- Segundo, revisar el conjunto de medidas tributarias con posible incidencia en la inversión privada en el medio rural, para crear un sistema único, sin ambigüedades y privilegios en los que se ampara la evasión tributaria y la informalidad.

5.2.3. POLÍTICA DE FINANCIAMIENTO Y ATRACCIÓN DE INVERSIONES PARA EL MEDIO RURAL

Para hacer efectivo el proceso de cambio en la economía rural es indispensable contar con los recursos financieros que hagan posible la inversión por parte de los productores y las empresas privadas. Si bien los bancos estatales son un mecanismo institucional para canalizar recursos del Estado hacia un sector con características particulares como la agricultura, es evidente que una política de financiamiento y atracción de inversiones hacia el medio rural, debe ser de mucho más alcance. Al respecto se recomienda que la política al respecto se sustente en los siguientes tres aspectos:

- El punto de partida para atraer inversiones privadas (de toda escala) hacia el medio rural, debe ser la construcción y proyección de una imagen positiva sobre la agricultura y lo rural, basada en elementos objetivos como la creación de infraestructura esencial para la producción: dotación de caminos, electricidad, telecomunicaciones, agua, servicios de educación, salud y sanidad ambiental.
- Si bien el sistema financiero es ampliamente extendido en las ciudades, su presencia en el medio rural es limitada para apoyar la inversión productiva. Es de suma importancia que se tomen medidas para extender el sistema financiero en el medio rural y que opere en una forma que facilite más flujos de recursos y servicios financieros para inversión productiva y de empresas de servicios en el medio rural. La creación de la banca de desarrollo con una visión moderna es una alternativa que los países deben reconsiderar.
- En cuanto a la promoción de inversiones, se requiere que las entidades nacionales que actúan como promotoras de inversiones, provean información, contactos, y servicios para orientar a los inversionistas interesados en los diferentes sectores en el medio rural. Al respecto es necesario que se tomen acciones de fomento para aprovechar mejor las remesas del exterior en inversiones productivas.

5.2.4. POLÍTICAS SOBRE CREACIÓN DE EMPLEO RURAL

Una de las críticas al marco actual de políticas para el desarrollo es la ausencia de políticas de fomento del empleo en general. Si bien ellas son tratadas en otros documentos

encargados como parte de esta iniciativa, aquí se hace referencia a aquellas políticas que en forma directa e indirecta pueden tener efecto en la calidad y cantidad del empleo en el medio rural. Sin embargo son necesarias las siguientes dos observaciones.

La primera observación es que las decisiones de contratación son responsabilidad de los empleadores, y esa es una regla que se cumple en las actividades en el medio rural como en cualquier otra actividad. Esas decisiones se toman en función de los requerimientos de la empresa y de las cualidades de los trabajadores potenciales. Las empresas en general no tienen una obligación de *dar empleo* más allá de sus necesidades reales, y especialmente ante la presión para ser eficientes y competitivas. La aplicación de criterios similares no se da siempre en el sector público.

La segunda observación es que es responsabilidad del Estado normar, vigilar y sancionar para que se tenga una legislación laboral que permita que se cumplan los derechos de los trabajadores. Ellos están bien definidos pero lamentablemente su cumplimiento es limitado, y especialmente en el medio rural cuando por falta de conocimiento los trabajadores no exigen sus derechos o cuando ante la ausencia de alternativas se obligan a aceptar condiciones inadecuadas.

Con estas dos consideraciones se recomienda que:

- Reconociéndose que es común el incumplimiento de la legislación laboral en la actividad agropecuaria, se haga un esfuerzo sustantivo de capacitación en derechos y obligaciones laborales tanto para los empleadores como para los trabajadores rurales y que asimismo se fortalezca la incidencia de la inspección de trabajo y la inspección de salud para contribuir a promover y garantizar la legislación laboral.
- En relación al trabajo de la mujer, la participación de los niños y las condiciones ambientales y de seguridad y riesgos laborales, deben crearse incentivos y sanciones para que las empresas rurales adopten las prácticas necesarias que aseguren las condiciones que exigen las leyes.
- Considerando la alta relevancia de generar empleo de calidad y condiciones laborales adecuadas, y además reconociendo los compromisos adquiridos en los tratados comerciales, en asuntos laborales, y para evitar que puedan convertirse en causas para sanciones comerciales, es indispensable que los Ministerios de Trabajo desarrollen un Programa Nacional de Promoción para el Conocimiento de la legislación laboral y por ende de vigilancia del cumplimiento de esa legislación.
- Fomentar la responsabilidad social de las empresas de toda escala de operación en el medio rural, por medio del fortalecimiento de las capacidades empresariales en los tópicos concernientes a responsabilidad social. La evidencia demuestra que las empresas pueden asumir exitosamente compromisos en relación a la generación de empleo, la educación de los trabajadores, y con las comunidades. En esta forma se convierten en importantes aliadas del Estado.
- Y por otro lado se recomienda que los países mantengan con firmeza su política de reconocimiento y acatamiento a las Normas Fundamentales de Trabajo promulgadas en el marco tripartito de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Se reconoce que en ese campo aun no se logra un cumplimiento estricto de los compromisos, pero en todo caso esto es lo conveniente ante la alternativa de sometimiento en estos temas a tratados de orden comercial bilateral.

5.2.5. POLÍTICA AMBIENTAL RURAL

Los asuntos ambientales han tomado creciente importancia en la legislación de CAPRD, sin embargo se han dado dos procesos que no son concurrentes.

Por un lado hay una creciente motivación de la sociedad y el sector productor por la valoración de las condiciones ambientales y el aprovechamiento de las oportunidades. En este sentido en el medio rural se nota por ejemplo una disminución de las quemas, un naciente compromiso con la biodiversidad y en general una actitud positiva hacia las prácticas de producción agropecuaria más amigables con el ambiente. Desde luego que hay aun mucho por ganar en este campo para mejorar la calidad de las aguas, de los suelos y de la biodiversidad.

Por otro lado, en su afán de orientar el proceso en la dirección correcta y sancionar los daños ambientales, los gobiernos han creado una legislación y estructura legal profusa y compleja y en varios casos poco clara sobre los asuntos ambientales. Ello conduce al desinterés del sector privado por su cumplimiento y la retracción de nuevas inversiones que tienen que cumplir con normas administradas en forma burocrática. Al respecto se ha señalado que esto estaría teniendo efectos negativos en la creación de empleo.

Con estas consideraciones, se recomienda:

- Simplificar la normativa ambiental y desburocratizar su administración a fin de constituir la en una motivación para que la sociedad valore y cuide el medio ambiente con un entendimiento claro de los beneficios que trae.
- Que los Ministerios de Educación fomenten en forma más enérgica a nivel de los centros educativos rurales, una actitud positiva hacia la conservación ambiental, incluyendo la calidad del agua y la biodiversidad, en su dimensión amplia; a fin de que los estudiantes extiendan a sus hogares estos principios y se cree una cultura ambiental.
- Desarrollar programas orientados especialmente hacia la comunidad campesina organizada y procurando la generación de ingresos por la vía de la protección de las laderas para la prestación de servicios ambientales de manejo de escorrentías. Aquí existe una gran oportunidad para las alianzas urbano - rurales para lograr la calidad de las aguas que nutren las ciudades.

5.2.6. POLÍTICA DE PROPIEDAD INTELECTUAL, BIODIVERSIDAD Y BIOTECNOLOGÍA

En este campo los países han suscrito numerosos acuerdos internacionales y disponen de la normativa nacional; sin embargo su aprovechamiento en el caso de la agricultura y el medio rural ha sido mínimo. Para aprovechar las oportunidades de nuevos negocios en biodiversidad y en biotecnología especialmente para aprovechar el potencial en las zonas de reservas y comunidades campesinas; y para evitar que se establezcan normas sobre el uso de patentes que son lesivas a la producción nacional (casos de agroquímicos, semillas y fertilizantes) es indispensable adoptar dos medidas inmediatas:

- Crear en todos los países, como la hecho Costa Rica con el INBIO, un Instituto de Biodiversidad, Biotecnología y Derechos de Propiedad Intelectual Rural, con responsabilidad explícita para promover la participación de las comunidades indígenas y campesinas en general, en el aprovechamiento de las rentas que genera la biodiversidad;

para abordar estos temas en el marco normativo para la investigación, los negocios y la seguridad nacional; para definir y mantener posiciones más firmes en las negociaciones comerciales internacionales; y para promover negocios sobre biodiversidad en el marco de una agenda de relaciones globales, y

- Difundir información y crear conocimiento en las universidades y en la empresa privada sobre el mundo de oportunidades que existen en este campo en el medio rural, para aprovechar el potencial y establecer nuevos negocios con participación equitativa de la población rural.

5.3. POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO DE CAPACIDADES

En este campo es en el que se requiere más atención para generar empleo de calidad, pues estas capacidades se requieren a varios niveles. En cada caso es posible contar con el aporte de una gran cantidad de entidades públicas, privadas y Organizaciones no Gubernamentales (ONG) que tienen experiencias muy valiosas. Para propósitos prácticos se han definido en cuatro campos, que se refieren a continuación.

5.3.1. POLÍTICA DE DESARROLLO DE RECURSOS HUMANOS

Como punto inicial hay que reconocer que en el medio rural son diferentes las capacidades requeridas de quienes se dedican en el campo a los cultivos, la crianza del ganado, la acuicultura, la producción frutícola, la forestería o las artesanías; quienes se desempeñan en las actividades extensivas y quienes trabajan en actividades intensivas, como la floricultura, las hortalizas en invernadero o la avicultura; quienes laboran en la actividad primaria, en la artesanía, en la agroindustria o en el comercio y la prestación de servicios. Además, en todos esos casos hay diferentes niveles como los empleados por cuenta propia en micro empresas, peones de campo, trabajadores tecnificados, trabajadores de los servicios, operadores de maquinaria y equipos, capataces, gerentes, etc. En todos estos casos hay necesidad de desarrollo de capacidades con la aspiración de una mejor remuneración.

Además de estas personas que se desempeñan directa o casi directamente en la actividad privada, hay que reconocer a las personas que son parte de las instituciones del sector público, las universidades y las organizaciones gremiales vinculadas a la agricultura y otras actividades rurales. En estos casos también hay necesidades de desarrollo de capacidades en función de los requerimientos de las organizaciones, y especialmente para que se desempeñen como oferentes efectivos de servicios para la agricultura y otras actividades productivas en el medio rural.

Se considera que la educación puede aumentar la productividad agrícola, por cuanto ayuda a los productores a obtener y evaluar información sobre mejoras técnicas y nuevas oportunidades económicas y reduce el costo del aprendizaje para su uso adecuado. Se ha identificado tres efectos potenciales de la educación sobre la productividad agrícola: el "efecto del trabajador", que mejora la calidad del trabajo y permite al productor producir más con una misma cantidad de insumos; el "efecto de asignación", que mejora la capacidad del productor para procesar información y asignar recursos entre usos competitivos, y el "efecto de selección de insumos", que en el corto plazo mejora la selección de insumos y en el más largo plazo, la escala de operación.

Varios estudios han intentado medir, a partir de ese marco, el impacto de la educación sobre la productividad agrícola. Coinciden en general en la existencia de un efecto positivo y estadísticamente significativo, estimado en más de 7% si el productor ha cursado cuatro años de enseñanza básica ¹⁴.

Los insumos agrícolas modernos exigen una gran capacidad de parte del productor para el manejo numérico, la lectura y la escritura. La experimentación, adaptación y aplicación de las nuevas tecnologías requieren de un buen dominio de las cuatro operaciones básicas, más el cálculo de porcentajes y saber usar la regla de tres. Por ejemplo, la adecuada utilización de fertilizantes, plaguicidas y semillas supone poder fraccionar las recomendaciones técnicas que están usualmente diseñadas para la escala de una hectárea, y poder pasar de una medida a otra (gramos por litro, litros por hectárea, etc.), todo lo cual exige un manejo fluido en el cálculo de razones, proporciones y porcentajes.

Dado que en ningún país de la región hay una política para el desarrollo de los recursos humanos en la agricultura y otras actividades rurales, se recomienda definirla y ponerla en práctica considerando las siguientes orientaciones:

- Reconocer que las organizaciones involucradas en la formación de recursos humanos, según sus objetivos, se dirigen hacia diferentes segmentos, en distintas áreas, a través de diferentes modalidades. Y también que cada una tiene un interés diferenciado cuando se trata de participar en una iniciativa de esta naturaleza. Así por ejemplo, las universidades están orientadas hacia la formación profesional y pocas están involucradas en capacitación de ciclo corto. Las privadas tienen una clara motivación hacia la generación de ingresos, tanto por la vía de las carreras, como en la capacitación de ciclo corto.
- Destacar que una política para la formación de recursos humanos en la agricultura y otras opciones en el medio rural, tiene que definir aquellos instrumentos específicos que incentiven la demanda y la oferta de los servicios para el desarrollo de capacidades. Esto implica considerar muchos actores, tanto como demandantes potenciales y como oferentes.
- Reconocer que la formación de recursos humanos en la agricultura y para otras actividades económicas que se pueden desarrollar en el medio rural, debe concebirse como un proceso continuo y permanente.
- Definir las áreas de acción y los niveles o segmentos, y los incentivos necesarios para inducir un acercamiento entre los diferentes actores interesados en ofrecer conocimiento y los que deben adquirirlo. Esto debe incluir en forma definitiva la inversión pública directa y los subsidios necesarios.
- Hacer una diferenciación en cuanto a quienes tendrán la responsabilidad o la oportunidad de asumir la tarea de la formación de los recursos humanos, como socios en la estrategia nacional. En esta forma se puede establecer un sistema multidimensional en el que se identifican segmentos de demandantes potenciales, oferentes, temas, y mecanismos de participación.

¹⁴ CEPAL-UNESCO. *Educación y Conocimiento: Eje de la Transformación Productiva con Equidad* (LC/G.1702 (SES.24/4) / Rev.1). Santiago de Chile, 24 de marzo de 1992.

- Para definir y poner en práctica la política de desarrollo de los recursos humanos en el agro, los ministerios de agricultura deben convocar a los gremios, las universidades, escuelas técnicas a fin de que cada quién aporte sobre la base de su experiencia.

5.3.2. POLÍTICA DE FOMENTO DE LA CAPACIDAD EMPRESARIAL Y DE NEGOCIOS RURALES

Uno de los procesos que ha tenido más impacto en el deterioro de la agricultura y la economía rural ha sido el éxodo de la capacidad empresarial. Esto, además, ha sido coadyuvado por la visión equívoca de que en la agricultura se tienen fincas y no empresas y que el medio rural es inhóspito. Una prueba de este desinterés es que en las escuelas de agricultura hay un aumento muy limitado de número de estudiantes, y en las escuelas de administración, son pocos los que consideran dedicarse a la conducción de empresas agropecuarias, agroindustriales o de servicios para el agro o que están interesados en establecer negocios en el ámbito rural.

En ninguno de los países hay una política con fines explícitos de formación y creación de empresarios y empresas en el medio rural. Al respecto se sugiere que esta se defina y ponga en práctica con las siguientes dos consideraciones, tomando en cuenta las otras propuestas antes hechas en el campo tributario, de imagen y de formación de recursos humanos:

- Que en los ministerios de agricultura y de economía en consulta con los gremios empresariales que desarrollan actividades en zonas rurales, se asuma el compromiso de crear un programa de apoyo al desarrollo empresarial: rural; y que éste sea respaldado por las diferentes unidades operativas en dichos ministerios.
- Que los ministerios de agricultura, en colaboración los gremios del sector y las universidades vinculadas al agro y a la formación empresarial, creen una instancia de colaboración y un programa de difusión de experiencias exitosas, promoción de negocios y capacitación para la organización y gestión de empresas rurales.
- Y que con la participación de los ministerios de agricultura y economía, en asocio con los gobiernos locales, y una activa participación del sector empresarial, se creen y apoyen los Centros de Fomento de Negocios Rurales, en los cuales se den todos los servicios necesarios para crear y conducir empresas exitosas. Uno de los servicios indispensables que deben tener estos Centros es el de interconexión global, para que se pueda capturar y aprovechar información sobre oportunidades tecnológicas, normas y mercados.

5.3.3. POLÍTICA DE FOMENTO DE DESARROLLO GREMIAL Y LA ASOCIATIVIDAD LOCAL

Las organizaciones del sector privado y la sociedad civil (gremios, cámaras, asociaciones, cooperativas, etc.) en el medio rural son abundantes, sin embargo una gran parte de ellas tienen serias limitaciones en cuanto a sus capacidades para ofrecer servicios de calidad a sus asociados. La ausencia de una política de fomento del desarrollo gremial y asociativo, se da en parte porque aun subyace la idea de que el sector privado debe organizarse por su cuenta y que en todo caso es usual que se organice para confrontar al Estado. Y que por lo tanto el Estado no tendría porque apoyar su desarrollo. Ambas percepciones son erradas. Considerando el interés del sector gremial agropecuario en su desarrollo, y los esfuerzos

que se han venido haciendo por parte de algunos gremios, especialmente durante las negociaciones para un Tratado de Libre comercio con los Estados Unidos (TLC), es muy importante definir una Política Estatal de Fomento al Desarrollo Gremial; sustentada en las siguientes consideraciones:

- Plantear con claridad el papel que deben de desempeñar los gremios (de cadena y territoriales) en el desarrollo de los respectivos sub-sectores y cadenas y de territorios; especialmente en la provisión de servicios a los agremiados y en el ámbito de territorios en los que los productores comparten recursos como el agua o intereses como las comunicaciones y la seguridad.
- Considerar la modificación de los dispositivos legales que limitan el establecimiento de auto gravámenes como mecanismo de financiamiento de los gremios y estimular a dichas organizaciones para usar tales recursos en la oferta de servicios a los asociados.
- Apoyar a los gremios, asociaciones y cooperativas en la creación de sus Centros de Servicios de fomento de negocios rurales, a fin de que puedan atender las necesidades de los asociados.
- Incluir la participación de las organizaciones locales en la definición de las estrategias de desarrollo local y especialmente en cuanto al empoderamiento de la población y la protección ambiental, como medios para resolver algunos de los problemas estructurales de la pobreza rural.
- Apoyar a los gobiernos municipales y asociaciones locales para desempeñar un papel mucho más relevante que el tenido hasta ahora, para fomentar el desarrollo en los territorios en los cuales tienen responsabilidad.

5.3.4. POLÍTICA DE DESARROLLO DE CAPACIDADES EN LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS

En CAPRD, tanto más abundante que las leyes, son las instituciones y proyectos del Estado cuyo quehacer tiene influencia en el agro y el medio rural. En este terreno la abundancia de entidades es evidente; pero más que ello es la multiplicidad de funciones que cumplen y se entrelazan y las limitaciones en su capacidad. Por otro lado las entidades del sector agropecuario y las organizaciones municipales no desarrollan programas de desarrollo de capacidad institucional, en gran medida porque desconocen como hacerlo. A ello se suma el hecho de que los gobiernos centrales, la banca multilateral y la cooperación externa no tienen una estrategia para el desarrollo de capacidades institucionales

Por lo tanto, se ofrecen las siguientes recomendaciones:

- Desarrollar un esfuerzo de ordenamiento funcional y la mejora de las capacidades individuales de cada institución con responsabilidad en la gestión rural. En este sentido es impostergable el Programa de Fortalecimiento de la Capacidad de los ministerios de agricultura y las otras entidades públicas del sector directa o indirectamente relacionadas con el desarrollo rural.
- En forma complementaria debe resolverse en todos los países la indefinición sobre las funciones de los Institutos de Desarrollo Rural. Ahora son básicamente carteras de proyectos de la cooperación internacional especialmente en el campo agropecuario. En la práctica tienen muy poca incidencia en construir una estrategia para el desarrollo rural en el contexto de lo aquí discutido.

- Y por último, considerando que lo rural es mucho más que la agricultura, es necesario que al más alto nivel político se instruya a los otros ministerios a crear una organización que les permita atender lo rural en forma explícita. Sin este compromiso los ministerios de agricultura no pueden, como no han podido hasta ahora, cumplir funciones en pro del desarrollo rural.

5.4. RENOVACIÓN DE LAS POLÍTICAS AGROPECUARIAS TRADICIONALES

La orientación básica para proponer la renovación de las políticas agropecuarias, es que tanto los ministerios de agricultura como sus instituciones descentralizadas (institutos de investigación y extensión, de sanidad, de riego, etc.) deben hacerse más eficientes, cumplir una función estratégica y fomentar que sean las empresas privadas y los gremios quienes tengan una participación plena en la oferta de servicios a los productores.

No se trata de la privatización masiva de los servicios, sino de una relación complementaria entre las entidades públicas y las empresas privadas y gremios. La creación de más fondos competitivos y reforzamiento de los actuales debe considerarse como instrumentos básicos para facilitar la adquisición de servicios por parte de los productores y micro empresas. Y la creación de Centros de servicios, debe ser el mecanismo para que los gremios y las empresas privadas ofrezcan esos servicios. Esta visión, debe estar en el corazón de la estrategia para la implementación de estas políticas. De no ser así, los ministerios y las entidades descentralizadas no podrían tener la capacidad necesaria para instrumentar las medidas propuestas a la luz de las exigencias que se espera.

5.4.1. POLÍTICA DE FOMENTO DE CADENAS Y DESARROLLO AGROINDUSTRIAL

Dos de las limitantes más serias que confronta la agricultura y que a su vez contribuyen al bajo desempeño de la economía rural, son la desarticulación en las cadenas agropecuarias y la ausencia de agroindustrias rurales de calidad. El trabajo de varios organismos internacionales como el IICA y la FAO y de instituciones regionales como el INCAE dan cuenta de experiencias exitosas de formación de cadenas y conglomerados (clusters) que han permitido una relación fructífera entre actores privados, fomentar el desarrollo local y lograr negocios exitosos en mercados locales y externos.

Ante la apertura comercial creciente y la globalización, se recomienda fortalecer los esfuerzos que vienen desarrollando los países en este campo, tomando en cuenta los dos siguientes aspectos:

- Las cadenas agroalimentarias, sean estas pequeñas, medianas o grandes, deben fomentarse con más energía e incentivarlas para establecer una mejor relación de las agroindustrias y empacadoras con la agricultura primaria. El trabajo de los Ministerios debe ser apoyado con la creación de Operadores privados que faciliten la formación de alianzas productivas y la prestación de servicios.
- Crear un mecanismo de incentivos para la movilización de recursos aplicado a las agroindustrias e industrias de alimentos que se instalaron en las áreas urbanas que son notablemente favorecidas por la política comercial que hizo para ellas baratos los insumos importados, para que se reubiquen en zonas rurales.

- Crear un Programa de Fomento de la Agroindustria Rural en los ministerios de agricultura, el cual estaría especialmente orientado a la creación de "valor agregado con identidad local".

5.4.2. POLÍTICA DE FOMENTO DE LA INNOVACIÓN TECNOLÓGICA Y LA DIVERSIFICACIÓN

Considerando las serias limitaciones que se tiene en la región en cuanto a las condiciones de productividad en la agricultura y la necesidad de diversificar las actividades agropecuarias y forestales, se recomienda:

- Renovar el enfoque tradicional de política de investigación y transferencia de tecnología que ha guiado el quehacer de las instituciones públicas del sector, considerando que es fundamental cambiar de una visión y enfoque sobre la "investigación y transferencia de tecnología" al de "fomento de la innovación tecnológica y de gestión". Este debe hacerse con una visión de cadenas de innovación a lo largo de las cadenas productivas.
- Para que el Estado cumpla una labor de fomento de la innovación tecnológica debe definir y trabajar en forma muy directa con los gremios especializados por producto y dichos gremios deben comprometerse para cofinanciar (con apoyo de su propio auto gravamen) la investigación y el fomento de innovaciones. El ente estatal debe convertirse en un mecanismo facilitador de la interacción con entidades públicas y privadas vinculadas a la tecnología (incluyendo la biotecnología) a nivel internacional.
- Crear en los ministerios de agricultura una unidad responsable de definir, gestionar recursos y vigilar el cumplimiento de las políticas de fomento de la innovación tecnológica y en gestión en la agricultura y la agroindustria, para fomentar plenamente la participación de los gremios y la empresa privada y otros actores. Las oportunidades deben considerarse a la luz de la expansión internacional de los negocios tecnológicos y la importancia de que el Estado cumpla una función estratégica en este campo y fomenta la inversión privada en innovaciones tecnológicas y en el desarrollo de mercados de servicios de asistencia técnica y empresarial.

5.4.3. POLÍTICA DE SANIDAD E INOCUIDAD

Los avances ya logrados en este campo son importantes, especialmente en los últimos años. Sin embargo, a la luz de las exigencias de los mercados internacionales, en particular la Ley contra el Bioterrorismo de los EUA y EUREPGAP en la Unión Europea y los cambios requeridos en los propios procesos productivos, es importante redoblar los esfuerzos en los siguientes campos:

- Construir más alianzas entre las entidades públicas responsables de la sanidad e inocuidad, con los gremios del sector agropecuario, para asumir en forma compartida la responsabilidad de los programas de sanidad e inocuidad para cada rubro-cadena, atendiendo así las particularidades de cada caso.
- Acelerar el proceso de acreditación a terceros (gremios, empresas privadas, universidades y profesionales independientes) para poder así ampliar la cobertura de los servicios de sanidad e inocuidad.

- Considerando que las pequeñas agroindustrias rurales, incluyendo las decenas de mataderos y queserías rurales, constituyen una oportunidad para crear valor agregado local; establecer programas de apoyo para ayudarlas a cumplir las normas sobre sanidad e inocuidad. Al respecto es necesario fortalecer la capacidad municipal y de los gremios locales en los múltiples aspectos que conciernen al diagnóstico y prevención de plagas enfermedades y de la contaminación ambiental.

5.4.4. POLÍTICA DE GESTIÓN DEL AGUA

En este campo el trabajo por realizar es de gran magnitud, especialmente si se considera la importancia de la intensificación de la agricultura por medio del riego tecnificado, y en general el manejo de las aguas a nivel de cuenca para preservar su calidad. En ambos casos la política en este campo debe contribuir en forma explícita al uso más continuo de la tierra a lo largo del año para superar la estacionalidad bajo la cual se desarrolla actualmente la agricultura. En esta forma se va a contribuir a la creación de empleo en la agricultura en forma continua.

Al respecto se recomienda las siguientes medidas:

- Desarrollar programas nacionales de fomento del riego, incluyendo como sus componentes la mejora sustancial de la capacidad del sector público en este campo, especialmente en los ministerios de agricultura, desarrollo de la capacidad en los gobiernos locales para el fomento del cuidado de las cuencas y en las organizaciones de productores de cobertura territorial para el desarrollo de obras de pequeña escala para el aprovechamiento de las aguas y vigilancia de su calidad.
- Crear en cada país un instituto del agua, con una responsabilidad integral dada la importancia de que el uso de este recurso se armonice entre todos los usuarios en el medio urbano y rural en cada cuenca. Además, en el marco de esta política se deben definir y poner en práctica fondos especiales para la tecnificación del riego. Las experiencias de Chile, Brasil y México en este campo, proveen buenas sugerencias, que revelan como esos fondos permiten la innovación en prácticas de riego y el equipamiento a nivel de fincas.

5.4.5. POLÍTICA DE CAPITALIZACIÓN PREDIAL

La agricultura de CAPRD se encuentra en serio estado de descapitalización. Es decir que no solo hay problemas de disponibilidad de insumos (semillas, fertilizantes, agroquímicos) y limitaciones económicas para pagar la mano de obra y el alquiler de maquinaria; sino que no hay activos de capital a nivel de predios y fincas.

Las limitantes inherentes a las capacidades de las personas están asociadas en forma muy directa a la baja capitalización de las fincas. Así por ejemplo, la mayor parte de los campesinos y peones de campo se desempeña solo con una pala y un machete. La incorporación reciente de las herramientas a motor como bombas de fumigar, picadoras de pasto, etc., ha ayudado sustancialmente a mejorar la capacidad productiva de la mano de obra; pero esto se da en una proporción ínfima de los predios. En los casos en los que es posible la mecanización, la productividad de la mano de obra se eleva en forma muy sustantiva y se pueden pagar mejores salarios.

Considerando la elevada relevancia de mejorar la productividad de la mano de obra en la agricultura se recomienda:

- Crear en cada país un fondo especial de financiamiento orientado a facilitar la adquisición de equipos y herramientas para aumentar la productividad de las personas, especialmente los campesinos. Esto debe ser un fondo competitivo con financiamiento preferencial, el cual puede aportarse como bonos de adquisición de herramientas y maquinaria. Lo que no debe hacerse es crear programas en que el Estado regala dinero o herramientas y menos aun edificios y maquinas.
- Crear en cada país programas de apoyo financiero para la construcción de obras de infraestructura de pequeña escala en fincas y comunidades como pozos de agua, abrevaderos para el ganado, instalaciones para almacenamiento de alimentos, entre otras.

En la sección final de este documento se ofrecen comentarios en relación a los resultados esperados de la aplicación de estas medidas en función a la magnitud de los recursos que se comprometan y la eficiencia en su aplicación.

5.5. CRITERIOS PARA LA PRIORIZACIÓN DE POLÍTICAS

Dentro del abanico de recomendaciones de política ofrecidas, cada país debe hacer un esfuerzo de priorización, teniendo en cuenta tres aspectos. Primero, los objetivos de desarrollo en cuanto a generación de empleo, divisas, ingresos de los productores, y regiones que por sus características presenten mayores ventajas comparativas o que por su pobreza se estime que deben ser priorizadas, lo cual implica a su vez la diferenciación de actividades productivas (cadenas - conglomerados) y territorios. Segundo, la viabilidad técnica, la urgencia y efectividad de las medidas alternativas, reconociendo las diferencias explícitas en cada caso, y especialmente atendiendo a la consideración de que una cosa es definir políticas y otra ejecutarlas en forma efectiva. Y tercero, los requerimientos de recursos económicos y de capacidad para implementar las diferentes opciones de política.

5.5.1. APOORTE A LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO

Los distintos rubros en la agricultura y otras actividades rurales contribuyen en forma diferenciada a los objetivos de desarrollo. Así por ejemplo, la producción de leche y de frijol puede ser muy importante para proveer seguridad alimentaria básica a los pequeños productores. La producción de artesanías puede ser un importante generador de empleo para personas mayores con limitaciones para desplazarse. La producción de flores puede ser generadora de empleo para las jóvenes en zonas peri urbanas y para la generación de divisas. Cada una de estas actividades de puede desarrollar en zonas diferentes de cada país.

Por lo anterior no es factible ofrecer a cada país una recomendación sobre cuales rubros fomentar, sino más bien que se reconozca cuales contribuyen a cuales objetivos y a partir de ello poner el énfasis en aquellas medidas más necesarias para fomentar tales actividades y en cuales regiones.

5.5.2. VIABILIDAD TÉCNICA DE LAS POLÍTICAS

La viabilidad técnica y la efectividad y relevancia de las medidas de política esta dada por varias consideraciones. Una de ellas es si aporta soluciones inmediatas o de largo plazo. Otra se refiere a la viabilidad de obtener apoyo legislativo para conseguir que se apruebe la norma para ponerla en práctica. Otra puede ser disponer de la capacidad para su instrumentación.

Estas consideraciones son importantes pues la capacidad del Poder Ejecutivo puede ser muy variable en diferentes momentos o simplemente comprometerse a determinada medida de política puede ser inviable. También debe considerarse que la administración de determinadas políticas puede ser muy compleja.

5.5.3. VIABILIDAD FINANCIERA DE LAS POLÍTICAS

Este es sin lugar a dudas un factor critico para definir cuales políticas poner en práctica. Algunas pueden requerir solo ciertas normas y decretos. Otras pueden demandar cuantiosos recursos. La selección depende entonces de la viabilidad de obtener los recursos que hagan posible la implementación.

Con estas observaciones entonces, la recomendación a los países es considerar las opciones que se han recomendado y decidir por aquellas que son más urgentes, más efectivas, más viables operacionalmente y más viables financieramente. Estas son decisiones nacionales, y puede esperarse una agenda de políticas diferenciadas entre países.

6. Propuestas de acción regional

6.1 INTRODUCCIÓN

Considerando que la naturaleza de los desafíos es común para los países incluidos en este análisis y tomando en cuenta que existen organizaciones, programas y proyectos de orden regional se recomiendan acciones de cooperación regional que coadyuven a la aplicación de las medidas recomendadas en cada país. Al respecto debe recordarse que las acciones de tipo regional deben darse con objetivos explícitos como armonizar las políticas nacionales, apoyar iniciativas nacionales y crear los mecanismos que coadyuven la cooperación.

Las acciones recomendadas a nivel regional son las siguientes. Red de centros de fomento de negocios rurales y Programa de apoyo al ordenamiento de la inversión pública. Ambos se resumen a continuación.

Respecto a estas y otras acciones regionales se ofrecen dos comentarios. El primero es esclarecer los objetivos y medios de la acción regional a fin de que contribuya con las iniciativas nacionales. Y segundo, se recomienda un esfuerzo decidido de los gobiernos para que las entidades responsables de proyectos y programas regionales en curso y los que se desarrollen en el futuro, establezcan mecanismos que permitan hacer más efectiva la cooperación.

Por último y de acuerdo con las evaluaciones realizadas por la CEPAL ¹⁵ "quizá convenga una mayor concentración de propósitos e instrumentos en la agenda pública. Dada la complejidad y el riesgo asociado a las actividades agrícolas y rurales, los obstáculos al

financiamiento rural y las restricciones presupuestarias públicas, convendría adoptar un **enfoque concentrado regional** al perseguir los objetivos de desarrollo sostenible, competitividad y disminución de la pobreza. Así, las estrategias de desarrollo rural podrían considerar la concentración de recursos y esfuerzos en unos pocos productos agropecuarios de exportación y de consumo interno seleccionados a partir de la visión empresarial y del análisis de los mercados. Ello permitiría un uso más eficiente de recursos, acorde con la experiencia, facilitaría el desarrollo de cadenas productivas y de futuros conglomerados (*clusters*) alrededor del desarrollo hacia atrás y hacia adelante de los productos seleccionados.

Asimismo, convendría que las grandes funciones del sector público agropecuario se concentraran en un número reducido de tareas, de modo que su aporte fuera más significativo y más eficaz para la transformación productiva del agro.

Por otra parte, la mayor selectividad de objetivos, prioridades e instrumentos de política implicaría concentrar recursos en tres grandes líneas: i) financiamiento para la producción agropecuaria, complementar cadenas productivas y vinculación de pequeños productores con la agroindustria; y créditos para actividades productivas rurales no agrícolas, turismo ecológico, artesanía; ii) formación de recursos humanos: educación agrícola, capacitación, educación primaria, secundaria y técnica rural, centros especializados en productos agropecuarios ubicados en las regiones productoras, y iii) financiamiento para infraestructura rural.

Lo anterior podría llevar a una concentración de los limitados recursos en actividades productivas que generara una masa crítica capaz de impulsar un cambio real en las actividades de los pobres rurales y de los sectores que sin ser pobres pueden fácilmente caer en la pobreza".

Es importante recordar que conforme avance la inversión pública en las zonas rurales, mayor será la inversión productiva privada en esas áreas y mayor será el desarrollo de actividades productivas no agrícolas, como se observa en el caso de Costa Rica.

6.2. RED DE CENTROS DE FOMENTO DE NEGOCIOS RURALES

6.2.1. LA OPORTUNIDAD

Uno de los factores que contribuyen a la pobreza rural es la falta de ingresos. Una forma de generar esos ingresos es liderando PYMES rurales o por medio del empleo como asalariado en empresas que se desarrollen en o cerca a las zonas de pobreza. Estas empresas de múltiples posibles escalas pueden ser en la agricultura, agroindustria, acuicultura, turismo, etc. En algunos casos estas empresas requieren asociarse con PYMES que les proveen servicios y en otros casos pueden ser alianzas para abastecerse de alimentos, plantas ornamentales, transporte de empleados, etc. Aunque estas son opciones reales, la mayoría de las personas y empresas no se animan a invertir en estas zonas porque no tienen suficiente información ni incentivos.

¹⁵ CEPAL. Istmo centroamericano: desafíos y oportunidades del desarrollo agropecuario sustentable. LC/MEX/L.567, 29 de julio de 2003

Las perspectivas que trae consigo el CAFTA implican que los productores agropecuarios y las comunidades rurales deben hacer un esfuerzo por desarrollar empresas rurales. Ellas deben orientarse a producir y mercadear productos con más valor agregado y calidad y con perspectivas en los mercados extraregionales o para el mercado regional. Para ello sin embargo los productores requieren apoyo a fin de conocer sobre oportunidades, construir alianzas con supermercados, empresas nacionales, exportadores y con los importadores en el país de destino. Si bien en algunos países se han creado programas de creación de Centros de Gestión Empresarial y apoyo a las alianzas estratégicas, estos tienen un marcado sesgo urbano.

El considerar las restricciones y rasgos de la política agropecuaria, sintetizados en este documento, lleva a proponer acciones estratégicas con mayor énfasis en unos pocos temas, siguiendo la idea de Hirschman¹⁶ del "desarrollo desequilibrado" que dinamice el crecimiento a partir de los avances en algunas cadenas productivas.

Un criterio fundamental en una nueva estrategia de desarrollo sustentable y competitividad es la concentración de esfuerzos para desarrollar potencialidades seleccionadas y remover algunos obstáculos claves al desarrollo agropecuario, evitando la dispersión de los escasos recursos disponibles.

El crecimiento sostenible del PIB agrícola requiere de mayores inversiones privadas y públicas en el medio rural. Las inversiones públicas implican incrementar la canalización de recursos para la educación y la infraestructura vial, de riego y de drenaje. Esto demanda la reorientación de recursos presupuestarios hacia el sector, es decir, una mayor prioridad pública a la agenda agropecuaria.

El aumento de las inversiones privadas se vincula con las posibilidades de participar competitivamente en mercados rentables y, en gran parte, al acceso a créditos, así como a la simplificación de trámites para invertir y exportar, la existencia de reglas del juego claras y en el nuevo escenario que abre la firma del TLC con los Estados Unidos un nuevo factor de gran importancia será el fortalecimiento de las capacidades de los empresarios para poder negociar en pie de igualdad con los inversores extranjeros.

La canalización de recursos crediticios al sector podrá crecer en la medida que se reduzca el riesgo ante desastres naturales y ante la volatilidad de los precios internacionales. Así, la gestión de riesgos (creación y/o fortalecimiento de instrumentos y organismos para el manejo y prevención de riesgos) es de alta prioridad para el crecimiento agropecuario.

Pareciera importante el desarrollo de una Agenda para la Competitividad y la Creación de Empleo, en el marco de un desarrollo social equilibrado y con reconocimiento pleno de derechos laborales básicos. Una Agenda de este tipo debe conjuntar una visión común privada y pública, que defina pocas cadenas productivas prioritarias, la focalización de recursos de inversión en la formación de capital humano -educación básica, gerencial, capacitación agronómica, informática, agroindustrial y comercial- e infraestructura. En especial convendría apoyar la expansión hacia el área rural de los logros alcanzados por los organismos promotores de exportaciones no tradicionales y de agronegocios en Centroamérica.

¹⁶ Véase Hirschman, Alberto O. La Estrategia del Desarrollo Económico. México, D. F.: Fondo de Cultura Económico, 1973.

La inversión en investigación y desarrollo tecnológico es fundamental para la competitividad, por lo que pareciera necesario un mayor esfuerzo conjunto público y privado que integre los intereses de investigadores con los de productores en cadenas productivas seleccionadas y asuntos como la reducción de pérdidas poscosecha, agroindustria y comercialización, así como todo lo relacionado con la biotecnología, el acceso a los nuevos nichos de demanda en el mercado internacional, etc.

6.2.2. ALCANCES DE LA COOPERACIÓN REGIONAL

Reconociéndose la importancia de aumentar las inversiones para crear oportunidades de empleo para la gente ubicada en zonas pobres y vulnerables; el objetivo del proyecto es desarrollar un programa de incentivos para animar a las empresas a invertir en (o cerca) las zonas rurales pobres, con el interés explícito de contribuir en diferentes formas a mejorar la SA. Deben considerarse todas las alternativas posibles.

El instrumento del proyecto serían los Centros Rurales Gestión Empresarial, cuya misión sea la de promover negocios rurales en los que participan productores y productoras de distintos bienes y construir alianzas con otros actores para poder llegar a los mercados en condiciones competitivas y con una distribución equitativa de los beneficios.

El proyecto debe apoyar los vínculos regionales de los Centros Rurales de Gestión Empresarial, para el intercambio de experiencias y las relaciones comerciales, a partir de las iniciativas que ya están desarrollando los países en cuanto a centros de gestión empresarial, pero que no han incursionado en forma suficiente en el medio rural.

El proyecto diseñará un programa de incentivos múltiples para los negocios rurales e ilustrará la forma en la que se pueden administrar y los presentará a los gobiernos de los países, adaptándolos a la realidad de cada caso, haciendo referencia a los recursos que se necesitarán para su aplicación. El proyecto debe considerar las condiciones actuales que definen el entorno de los países, en cuanto a incentivos para la inversión privada y el diseño de las opciones de incentivos.

6.3 APOYO A LA ORIENTACIÓN DE LOS PROYECTOS DE DESARROLLO RURAL

6.3.1 LA OPORTUNIDAD

En todos los países de la región están en ejecución varios cientos de proyectos que entre sus objetivos incluyen la reducción de la pobreza rural. Ellos se administran especialmente en los Institutos de Desarrollo Rural o entidades con funciones similares. Una gran parte de ellos responden en muchos casos a los lineamientos de la cooperación internacional, la cual a su vez no trabaja en forma coordinada.

En relación a estos proyectos se conoce muy poco sobre los resultados alcanzados; el impacto logrado y las lecciones generadas; a pesar de que en varios casos se han diseñado Sistemas de Seguimiento y Evaluación, pero que lamentablemente no se utilizan.

Un elemento común de los proyectos es su motivación para resolver por sí mismos los problemas de la pobreza rural. Por ello en general no tienen como objetivo la generación de oportunidades para la inversión privada y especialmente para inducir aquella inversión privada generadora de empleo de calidad. Y además no cuentan con los mecanismos

operativos y sistemas de seguimiento y evaluación que les permitan valorar la medida en la que están contribuyendo a los objetivos de desarrollo.

Considerando que lo expuesto es una situación bastante común entre los países, ello motivaría una acción de cooperación regional.

6.3.2 ALCANCES DE LA COOPERACIÓN REGIONAL

Considerando que para los gobiernos es de mucha utilidad conocer en que se están gastando los recursos públicos y donaciones en el medio rural y saber si se está logrando el objetivo de los proyectos con una visión renovada del papel del Estado; es que en todos los países se requiere que se revisen los proyectos en curso y que se pongan en operación los Sistemas de S&E (existentes o que haya que desarrollar) para poder conocer los productos e impacto de los proyectos. Esto puede implicar la creación de unidades responsables de tal función en la instancia pública ad hoc.

El producto del programa regional es lograr que en todos los países se pongan en operación los programas de S&E y que estos generen la información necesaria para tomar decisiones en cuanto a la gestión de los proyectos. Otro producto muy valioso será el análisis de los proyectos en ejecución, para mostrar la medida en la que están respondiendo a las orientaciones de las políticas para reducir la pobreza por medio de la inducción de la inversión privada (en toda escala) y la consecuente generación de empleo de calidad.

El proyecto debe incluir el diagnóstico de las S&E de proyectos de desarrollo rural en cada país; la generación de recomendaciones específicas en cada caso; la instalación de los Sistemas de S&E donde no existen, la capacitación de personal y la asignación de recursos de los gobiernos para que las entidades responsables estén en funcionamiento y la evaluación de los proyectos en actual ejecución, así como las recomendaciones pertinentes.

7. Comentarios finales

Este trabajo ha expuesto las condiciones de la pobreza y el empleo rural en CAPRD, destacando las características de la población y poniendo de relieve el hecho de que existe un círculo vicioso entre pobreza y capacidad del recurso humano, el cual limita las posibilidades para salir de la pobreza si se mantiene la estructura productiva actual. Se ha señalado que las condiciones que prevalecen en la agricultura actualmente limitan las posibilidades para generar más empleo y especialmente empleo de calidad. Se ha sido cuidadoso también en mostrar que existen posibilidades, oportunidades y experiencias que hay que aprovechar.

A partir del diagnóstico se ha sugerido los elementos que podrían constituir las bases de una propuesta de estrategia para generar más empleo y especialmente más empleo de calidad y por lo tanto mayores ingresos para quienes más los necesitan. Al respecto se ha mencionado que estos elementos pueden parecer simples en relación a propuestas conceptuales muy ricas expuestas en el pasado en forma abundante y prolija. Sin embargo, su mérito está precisamente en ser simples y operacionalmente factibles.

La propuesta descansa en los siguientes ejes. La modernización de la agricultura tradicional (por la vía de la diversificación) el fomento de otras actividades productivas y de servicios en el medio rural (algunas directamente vinculadas a la agricultura primaria) el fomento de las innovaciones tecnológicas en todas las actividades rurales, la organización local y gremial y la consideración de las oportunidades y desafíos de la apertura comercial adicional y la globalización.

A partir de ello se han sugerido las áreas de política y las medidas específicas a través de las cuales se puede contribuir en forma efectiva a la creación de mejores condiciones de entorno, el desarrollo de capacidades de personas y organizaciones y aquellas que merecen atención especial en el caso particular de la agricultura. La aplicación de estas medidas es lo más deseable, sin embargo su impacto depende dos factores fundamentales. El primero es la magnitud de los recursos que se dediquen en respaldo a las medidas recomendadas. Y la segunda es la efectividad de la gestión para administrar las medidas de política. En tal sentido la recomendación a los países es establecer en cada caso las prioridades y adquirir el compromiso de aplicación de las medidas recomendadas.

Reconociendo que hay condiciones similares y necesidades comunes en los países, se han valorado las oportunidades para la cooperación regional. Sin embargo considerando también que son innumerables las iniciativas regionales, se han sugerido solamente dos programas por considerarse que ellos tienen una elevada justificación y oportunidad para recibir apoyo.

A manera de comentario final, el tiempo gana y por lo tanto, es indispensable que el Estado en cada uno de los países asuma un compromiso real con el desafío se enfrenta. Sin ese compromiso real, esta será una propuesta más, que aunque haya simplificado los argumentos y propuestas, pasará a ser solo una lectura que añade ideas para la discusión y la frustración de ver que no se pasa del análisis y el debate a las acciones.

Al respecto es de suma importancia que los gobiernos aprovechen la coyuntura en la que, sumándose a sus inquietudes, algunos organismos internacionales como el Banco Mundial, la CEPAL el BID, la OIT, la FAO el IICA y otros, concurren en los planteamientos resumidos en este documento y que se habían estado exponiendo individualmente desde hace varios años.

8. Bibliografía

- Alonso, Eduardo. *La Industria Centroamericana de Alimentos y su rol en el mercado regional*. En: IICA, El Sector Agroalimentario Centroamericano: Integración regional y vinculaciones para su desarrollo. San José, Costa Rica: UNCTAD-CORECA-IICA, 2001.
- BID. *Informe Anual sobre Desarrollo Rural-2000*. Washington, 2000.
- CEPAL. *Empleo e ingresos rurales no agrícolas en América Latina*. Chile: División de Desarrollo Productivo y Empresarial, Unidad de Desarrollo Agrícola, 2004.
- CEPAL-UNESCO. *Educación y Conocimiento: Eje de la Transformación Productiva con Equidad* (LC/G.1702 (SES.24/4) / Rev.1). Santiago de Chile, 24 de marzo de 1992.



- CEPAL. *Istmo centroamericano: desafíos y oportunidades del desarrollo agropecuario sustentable*. (LC/MEX/L.567). 29 de julio de 2003.
- Clemens, Harry y Raul Ruben (Eds). *Nueva Ruralidad y Política Agraria: Una alternativa Neoinstitucional para Centroamérica*. San José, Costa Rica, 2001.
- Cortes Van Chrismar, Cristian. *Pequeña y Mediana Empresa (PYME) agrícola en Centroamérica y su vinculación con el mercado*. Alajuela: INCAE, Costa Rica, 1998.
- Echeverri, Rafael. *Hacia un nuevo sentido del desarrollo: Una visión desde lo rural*. México: IICA, 1998.
- Garnier, Leonardo. *Política Social y Competitividad en Centroamérica*. Alajuela, Costa Rica: CLACDS-INCAE, 2000.
- IICA, *El Sector Agroalimentario Centroamericano: Integración regional y vinculaciones para su desarrollo*. San José, Costa Rica: UNCTAD-CORECA-IICA, 2001.
- Islam, Nurul. *The Non farm sector and rural development*. IFPRI Discussion paper 22, 2020 Vision, Washington, 1997.
- Piñeiro, Martín; Jaffe, Walter y Muller, Geraldo. *Innovation, Competitiveness and Agro industrial Development*. San José, Costa Rica: IICA, 1993.
- Pomareda, Carlos. *Innovación y Competitividad en la Agricultura de América Latina*. Washington: FONTAGRO, BID, Agosto 2004.
- Pomareda, Carlos. *Relaciones Multilaterales y Regionales en el Comercio Agrícola: Una Agenda de Desafíos*. En: Robles, E. y A. Ulate (eds.) *Centro América y los Acuerdos Comerciales Internacionales*. San José, Costa Rica: IICE, UCR, 1998.
- Pomareda, Carlos. *La poca viabilidad de resolver la pobreza por la vía de la agricultura y la ganadería en zonas ambientalmente degradadas RIMISP-CATIE. Impacto Ambiental de la Pobreza Rural*. Turrialba: CATIE, Diciembre 1996.
- Pomareda, Carlos. *Lo Rural: Una Visión Optimista*. Heredia, Costa Rica: UNA, 1995.
- Trejos, Juan Diego. *El mercado de trabajo en la región centroamericana: Características básicas y evolución reciente*. San José: OIT, 2004.
- Reca, Lucio y Echeverría, Rubén. (eds.) *Agricultura Medio Ambiente y Pobreza Rural en América Latina*. Washington: BID, 1998.
- RIMISP-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. *Empleo Rural No agropecuario: Una alternativa estratégica para el desarrollo*. Santiago, Chile, 1997.
- UNIFEM, *El Impacto del TLC en la mano de obra femenina en México*. México, 1998.

I

Declaración Tripartita para el Fomento del Empleo y el Trabajo Decente en Centroamérica y República Dominicana

**DECLARACION TRIPARTITA PARA EL FOMENTO DEL EMPLEO Y EL TRABAJO
DECENTE EN CENTROAMÉRICA Y REPUBLICA DOMINICANA**
Tegucigalpa, 30 de junio, 2005

I. PREAMBULO

Los Ministros de Trabajo, los representantes de las organizaciones de empleadores y trabajadores de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y República Dominicana, reunidos en Tegucigalpa, Honduras, el 28, 29 y 30 de junio, del 2005, suscribimos la presente Declaración, con miras a situar el objetivo de creación de empleos de calidad en el centro de las políticas de desarrollo. Para ello:

Reafirmamos el compromiso de nuestros Estados y sociedades frente al cumplimiento de la constitución de la Organización Internacional del Trabajo de 1919 que en su preámbulo declara solemnemente que "la paz universal y permanente solo puede basarse en la justicia social".

Reconocemos el valor histórico y la pertinencia que tiene para la gobernabilidad en democracia, la justicia social, equidad y desarrollo económico, la Declaración de OIT (1998) sobre los Principios y derechos Fundamentales en el Trabajo y su seguimiento.

Reafirmamos la Declaración Conjunta de COSATE y CEATAL adoptada en el marco de la XIII Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo (CIMT) de la OEA, en Salvador de Bahía, Brasil, en septiembre del 2003, que declara: "Hacemos un llamado a los gobiernos que asuman, con el apoyo de la OIT, el empleo como una preocupación central y elemento clave para el desarrollo de planes conducentes a la erradicación de la pobreza que permitan superar las situaciones de desigualdad y atraso que persisten en muchos países de nuestra región y se creen mayores oportunidades de progreso y bienestar; y generen espacios de diálogo de alto nivel entre gobiernos y los interlocutores sociales con las instituciones financieras internacionales y regionales, para la discusión sobre la situación del empleo y su impacto actual en los niveles de pobreza, que contribuya a avanzar en el diseño de políticas armónicas en el contexto del Trabajo Decente".

Renovamos los preceptos centrales de la Declaración de Salvador Bahía, Brasil de la XIII Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo de la Organización de Estados Americanos (septiembre de 2003), en especial el convencimiento que "las políticas implementadas por nuestros países ante el proceso de globalización en ocasiones no logran mantener o reactivar el crecimiento económico y, en consecuencia, se reducen las oportunidades de trabajo..." y que..."las políticas sociales y de empleo deberían tener prioridad en la agenda política y económica..."

Hacemos nuestros los preceptos relativos al trabajo, contenidos en la Declaración de Nuevo León (enero de 2004), en que los Jefes de Estado de las Américas subrayaron: "Estamos comprometidos con los principios del trabajo decente establecidos por la Organización Internacional del Trabajo y promoveremos la aplicación de la Declaración relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo, con el convencimiento de que el respeto

de los derechos y la dignidad de los trabajadores es un elemento esencial para alcanzar la reducción de la pobreza y el desarrollo social y económico sostenible de nuestros pueblos." Por tanto, ratificamos nuestro compromiso conjunto de velar por la vigencia efectiva de la libertad sindical y de negociación colectiva, la erradicación del trabajo infantil y el trabajo forzoso u obligatorio y la eliminación de todas las formas de discriminación en el trabajo.

Ratificamos la vigencia del Acuerdo de Santo Domingo para adoptar una agenda laboral subregional tripartita, que expresa la decisión de los Ministerios de Trabajo y las organizaciones de empleadores y trabajadores de Centroamérica y República Dominicana por avanzar en la definición de políticas para el fomento del empleo de calidad y trabajo decente con una visión subregional y de amplio consenso.

Exaltamos los esfuerzos de los países del área en la definición de políticas nacionales de empleo y trabajo decente, las cuales incorporan un alto grado de consenso entre los interlocutores sociales. Estas experiencias exitosas sirven de referencia en el presente planteamiento de compromisos de alcance subregional y constituyen un ejemplo a seguir por los demás países.

Valoramos extraordinariamente el diálogo social como un medio y a la vez un fin que permite mantener condiciones de estabilidad social; expresando, además, un compromiso conjunto de reconocimiento de la legitimidad de las organizaciones de empleadores y trabajadores como factores fundamentales de la institucionalidad democrática.

II. CONSIDERANDO QUE:

- 1) El tema de generación de empleo y trabajo decente es una preocupación central y elemento esencial para el desarrollo de nuestros países.
- 2) Para una mayor armonía y garantía para el desarrollo es fundamental el respeto a los derechos laborales, consignados dentro del marco de la Declaración de la OIT, relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento de 1998.
- 3) Se deben fortalecer y generar políticas de empleo en los países del istmo centroamericano y República Dominicana, para disminuir los niveles de pobreza, de informalidad de los empleos y, que reúnan las condiciones de ser sostenibles, dignos y de calidad.
- 4) La educación, la formación y capacitación son ejes fundamentales para potenciar la inserción en el mercado laboral, para ello se hace necesario capacitar a los trabajadores y empresarios para dar respuesta a los nuevos retos de competitividad y poder enfrentar las nuevas condiciones laborales y promover el espíritu empresarial para impulsar la creación de empresas y de empleos dignos.
- 5) Los estudios presentados por la OIT, en el Foro Tripartito sobre Empleo, destacan la necesidad de una mayor inversión en infraestructura productiva para contribuir al efectivo desarrollo socio- económico de los pueblos.

- 6) Es imprescindible una eficiente y transparente administración de los recursos tributarios para lograr mayor progreso colectivo.
- 7) El diálogo social y el tripartismo son esenciales para avanzar en la búsqueda de la concertación de soluciones apropiadas y duraderas ante los desafíos de la integración y el desarrollo socioeconómico.

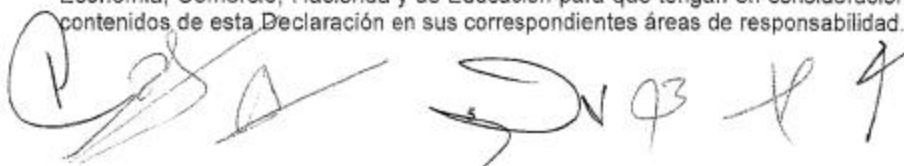
III. ACORDAMOS:

- 1) Impulsar ante los Jefes de Estado la incorporación del objetivo de creación de empleos dignos, sostenibles y de calidad según los parámetros de la OIT en el centro de la política macroeconómica, y que los esfuerzos no solamente se concentren en el control de la inflación y del déficit fiscal, sino también, y con igual prioridad, en la promoción de la inversión y el crecimiento con equidad.
- 2) Ratificar nuestro compromiso por la efectiva aplicación y cumplimiento del contenido de la Declaración de OIT sobre los Principios y Derechos Fundamentales de 1998, así como los contemplados en las Constituciones Políticas y Legislaciones Laborales de los países.
- 3) Promover especialmente el diálogo social para el fortalecimiento de la formación profesional y capacitación gerencial continuas, como instrumentos claves para la promoción de empleo decente en el marco de un desarrollo sostenible.
- 4) Exhortar a los Jefes de Estado a realizar un esfuerzo máximo de inversión en educación y capacitación. En lo primero, asegurar la gratuidad efectiva de la enseñanza y el cumplimiento efectivo de las metas del milenio en la materia.
- 5) Reiterar la necesidad de lograr la articulación de las políticas económicas con las sociolaborales, así como de fortalecer a los Ministerios de Trabajo y promover su participación en las políticas nacionales de desarrollo, en consulta con las organizaciones de trabajadores y de empleadores.
- 6) Gestionar ante las autoridades competentes de cada país un incremento efectivo de los presupuestos de funcionamiento e inversión de los Ministerios de Trabajo que les permita enfrentar con eficiencia los compromisos internacionales y los alcances y mandato de la presente Declaración. Particularmente se pretende fortalecer las funciones y capacidades del sistema de inspección de trabajo. Los Ministerios de Trabajo deben asumir una rectoría mas activa en la definición y ejecución de las políticas de empleo y trabajo decente.
- 7) Fortalecer los servicios y programas de empleo de los Ministerios de Trabajo mediante una dotación de recursos que permita, mejorar y aumentar sus capacidades en los próximos cinco años, procurando el fortalecimiento de los servicios que proporciona a las empresas y trabajadores en materia de información del mercado laboral, orientación ocupacional, estudios prospectivos, políticas y programas de mercado de

trabajo, asegurando en su funcionamiento una alta prioridad por la equidad de género y atendiendo las necesidades de los grupos excluidos del campo y la ciudad.

- 8) Combatir la corrupción, sea esta pública o privada, mediante la adopción de las medidas necesarias para su erradicación y rendición de cuentas ante la sociedad.
- 9) Reconocer que la dimensión y equidad de género son componentes transversales del análisis y la definición de acciones sobre innovación, empleo, combate a la pobreza y fortalecimiento a la gobernabilidad democrática. Para lograr el desarrollo productivo y el desarrollo humano plenos, debe promoverse la equidad, particularmente, en los procesos de incorporación de tecnología
- 10) Reiterar la importancia del comercio como un factor de crecimiento socio económico. Para ello se requiere respetar una mayor simetría en las normas internacionales del comercio, para que éstas se cumplan en igualdad de condiciones entre los países desarrollados y en desarrollo, eliminando las barreras no arancelarias para facilitar el acceso de nuestros productos al mercado internacional y generando condiciones de apoyo al progreso social.
- 11) Implementar políticas públicas que garanticen un adecuado desarrollo a los sectores más vulnerables como las personas con discapacidad, los jóvenes y pueblos indígenas, así como buscar un mayor equilibrio entre las zonas urbanas y las zonas rurales o menos desarrolladas
- 12) Difundir las normativas y principios en materia de salud y seguridad ocupacional promoviendo su cumplimiento entre todos los involucrados. Para ello se reafirma el compromiso por consolidar las funciones de los Consejos Nacionales de Salud y Seguridad Ocupacional.
Una consideración especial han de tener las iniciativas de lucha el VIH-SIDA en los lugares de trabajo, teniendo en cuenta la particular vulnerabilidad de las mujeres y ciertas categorías de trabajadores.
- 13) Reconocer que los principios de democracia, Estado Social de Derecho y economía de mercado son elementos fundamentales para el desarrollo sostenible de nuestras naciones.
- 14) Reconocer que el principal generador de empleo es el sector privado, por lo que la creación de un mayor número de empresas y ampliación de las existentes incrementaría sustancialmente las oportunidades de empleo, en especial, es necesario el impulso de la micro, pequeña y mediana empresa y todas aquellas formas empresariales de la economía social, como fuente de generación de empleo.
- 15) Fortalecer y extender la cobertura de los sistemas de seguridad social promoviendo su universalidad, solidaridad y políticas efectivas que aseguren su sostenibilidad y garanticen el alcance de sus objetivos sociales dentro del marco del diálogo social tripartito.

- 16) Promover políticas de empleo y salario justo coherentes, para intentar conciliar la doble dimensión del salario como fuente de satisfacción de necesidades básicas y componente de competitividad de las empresas. Las políticas buscarán simultáneamente mejorar las condiciones de existencia del trabajador y su familia y fomentar mejoras en la productividad y competitividad de las empresas y el conjunto de la economía.
- 17) Fortalecer el diálogo social tripartito como un instrumento de concertación, tanto en el ámbito nacional como regional, resaltando los beneficios del intercambio de información, participación y consulta con los actores sociales.
- 18) Que para cumplir los propósitos arriba enumerados requerimos el fortalecimiento de los procesos de diálogo social tripartito, con la participación de las Organizaciones de empleadores y organizaciones sindicales legítimas y mayoritariamente representativas, de acuerdo con los convenios fundamentales de la OIT y la legislación nacional de cada país. Con ello se asegurara una mayor incidencia de los actores sociales en el diseño y adopción de las políticas socioeconómicas y laborales.
- 19) Solicitar a la OIT la cooperación y el apoyo necesarios para el fortalecimiento de las organizaciones sindicales y de empleadores en los niveles nacional y subregional, sus instancias de coordinación y el reconocimiento de la legitimidad de las organizaciones como componente fundamental de la institucionalidad democrática.
- 20) Solicitar a la OIT su asistencia para crear una Comisión de alto nivel de carácter tripartito en el ámbito subregional que facilite el impulso y seguimiento de los acuerdos alcanzados en este Foro. Para estos efectos avanzará en los próximos 6 meses en la elaboración de un Plan de Acción que refleje el consenso y las prioridades identificadas en el Foro Tripartito de Empleo, teniendo como base los documentos elaborados por la OIT.
Este Plan de Acción Subregional servirá de insumo para los foros tripartitos nacionales en la elaboración de los planes de acción de cada país.
- 21) Promover los resultados de este foro y los objetivos de empleo planteados en esta declaración, en la próxima Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo (México, septiembre de 2005) y en la Cuarta Cumbre de Jefes de Estado de las Américas (Mar del Plata, noviembre de 2005), con el fin de contribuir a las deliberaciones y resoluciones finales de estos foros hemisféricos.
- 22) Entregar la presente declaración a la Cumbre de Presidentes convocada por el SICA el 30 de junio de 2005, solicitando a los Jefes de Estado su máximo respaldo político y las instrucciones correspondientes a los gabinetes de gobierno para su implementación.
- 23) Los empleadores y los trabajadores solicitan a los Ministros de Trabajo trasladar el presente documento a las autoridades de cada país, en especial a los Ministros de Economía, Comercio, Hacienda y de Educación para que tengan en consideración los contenidos de esta Declaración en sus correspondientes áreas de responsabilidad.



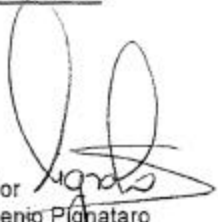
24) Agradecemos a la Oficina Internacional del Trabajo, especialmente a la Oficina Subregional el haber promovido y facilitado este encuentro tripartito, destacamos la presencia y respaldo de la Organización Internacional del Trabajo a través del Director General Juan Somavía, y el Director Regional de las Américas, Señor Daniel Martínez.

25) Agradecemos las muestras de afecto y cordialidad del pueblo hondureño y del Gobierno de Honduras que preside el Excelentísimo Señor Presidente Ricardo Maduro Joest así como la colaboración brindada de la Secretaría de Trabajo y Seguridad Social, en la persona de su titular Sr. German Edgardo Leitzelar, Secretario de Estado de Trabajo y Seguridad Social de Honduras.

Dado en la ciudad de Tegucigalpa, Honduras, a los 30 días del mes de junio de 2005.

DECLARACION TRIPARTITA
PARA EL FOMENTO DEL EMPLEO Y EL TRABAJO DECENTE
EN CENTROAMERICA Y REPUBLICA DOMINICANA

COSTA RICA


Señor
Eugenio Pignataro
Pacheco
Unión Costarricense de
Cámaras y Asociaciones
de la Empresa Privada
(UCCAEP)


Señor
Fernando Trejos
Ballester
Ministro de Trabajo y
Seguridad Social


Señor
Rodrigo Aguilar Arce
Presidente
Confederación de
Trabajadores Rerum
Novarum (C.T.R.N.)

EL SALVADOR


Señor
Eduardo Tomasino
Asesor
Asociación Nacional de la
Empresa Privada (ANEP)


Señor
José Roberto Espinal
Escobar
Ministro
Ministerio de Trabajo y
Previsión Social


Señor
Francisco Javier Bernabé
Secretario de Asuntos
Laborales
Central General del
Trabajo (C.G.T.)

GUATEMALA


Señora
Ayleen Rodríguez
Figueroa
Comisión Laboral
Comité Coordinador de
Asociaciones Agrícolas,
Comerciales, Industriales
y Financieras (CACIF)


Señor
Jorge Gallardo
Ministro
Ministerio de


Señor
José E. Pinzón Salazar
Secretario General
Central General de
Trabajadores de
Guatemala

DECLARACION TRIPARTITA
PARA EL FOMENTO DEL EMPLEO Y EL TRABAJO DECENTE
EN CENTROAMERICA Y REPUBLICA DOMINICANA

HONDURAS

Señor
Armando Urtecho
Asesor Legal
Consejo Hondureño de la
Empresa Privada
(COHEP)

Señor
German Leitzelar
Vidaurreta
Secretario de Estado de
Trabajo y Seguridad
Social

Señora
Amparo Alvarado
Secretaria de Asuntos
Femeninos
Comité Ejecutivo Nacional
Confederación de
Trabajadores de
Honduras

NICARAGUA

Señor
Armando Segura
Consejo Superior de la
Empresa Privada

Señor
Virgilio Gudián Castellón
Ministro del Trabajo

Señor
Cristóbal José García
Rojas
Secretario de Finanzas
Ejecutivo Nacional
Central Sindicalista de
Trabajadores (C.S.T.)

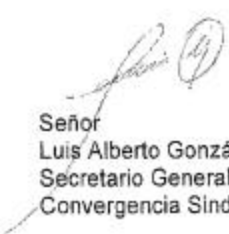
PANAMA

Señor
Aurelio Lineo
Representante
Consejo Nacional de la
Empresa Privada
(CONEP)

Señor
Anel Omar Rodríguez
Vice-Ministro de Trabajo y
Desarrollo Laboral

Señora
Carmen Gisela Vergara
Vice Ministra de Comercio
Exterior

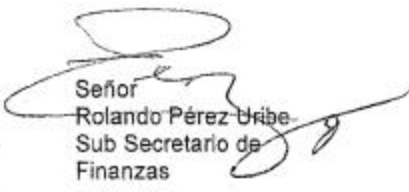
DECLARACION TRIPARTITA
PARA EL FOMENTO DEL EMPLEO Y EL TRABAJO DECENTE
EN CENTROAMERICA Y REPUBLICA DOMINICANA

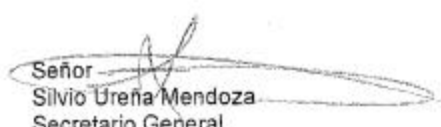

Señor
Luis Alberto González Jiménez
Secretario General
Convergencia Sindical

REPUBLICA DOMINICANA


Señor
Francisco José Castillo
Caminero
Comisario Junta Directiva
Confederación Patronal
de República Dominicana
(COPARDOM)


Señor
Odalis Ledesma
Sub-Secretario de Estado
del Trabajo
Secretaría de Estado del
Trabajo


Señor
Rolando Pérez Uribe
Sub Secretario de
Finanzas


Señor
Silvio Ureña Mendoza
Secretario General
Adjunto
Confederación Nacional
de Trabajadores
Dominicanos (CNTD)

II

*Declaración conjunta para el Fomento
del Empleo y el Trabajo Decente en
Centroamérica y República Dominicana*



Honduras
Presidencia Pro Tempore del SICA



**XXVI REUNIÓN ORDINARIA DE JEFES DE ESTADO Y DE
GOBIERNO DE LOS PAÍSES DEL SISTEMA DE LA
INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA (SICA)**

DECLARACIÓN CONJUNTA

Los Jefes de Estado y de Gobierno de los países del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), reunidos en la ciudad de Tegucigalpa, República de Honduras, el 30 de junio de 2005, con el objeto de *continuar realizando* esfuerzos por consolidar la paz y la democracia, y promover el desarrollo sostenible mediante el cumplimiento de los acuerdos alcanzados en las diversas Cumbres Ordinarias y Extraordinarias;

CONSIDERANDO

Que nuestros esfuerzos a favor de la consolidación de la integración regional tienen la firme voluntad de hacer de Centroamérica y la República Dominicana una región de Paz, Libertad, Democracia, y Desarrollo, objetivo fundamental para la consecución de las legítimas aspiraciones de desarrollo sostenible y justicia social de nuestros pueblos;

CONSIDERANDO

El firme propósito de consolidar una región segura con Empleo de Calidad y Productivo para nuestros ciudadanos, que les permita vivir con dignidad;

ACORDAMOS:

1. Reconocer los avances en el documento que contiene el Proyecto de Tratado Relativo a la Orden de Detención Centroamericana.
2. Instruir al grupo de trabajo constituido sobre el tema, para que concluya a mas tardar en el mes de septiembre, un proyecto final, para su aprobación y suscripción en una Cumbre Extraordinaria, convencidos de



Honduras
Presidencia Pro Tempore del SICA



que es necesaria y urgente la adopción de medidas y procedimientos conjuntos que permitan la detención y faciliten la entrega de personas que se encuentran dentro del territorio de otro Estado Parte para su procesamiento o para la ejecución y cumplimiento de una sentencia, bajo el lineamiento jurídico interno de cada Estado.

3. Reconocer los avances alcanzados por los Ministros de Defensa, Seguridad y Gobernación en la elaboración de una ruta crítica y metodologías para crear una fuerza de respuesta rápida que permita una mayor cooperación, flexibilidad y éxito en la lucha contra el narcoterrorismo y otras amenazas emergentes. Al respecto, instruimos avanzar en el proceso, observando el Tratado Marco de Seguridad Democrática, otros instrumentos de integración y conforme al ordenamiento jurídico interno de los Estados.
4. Suscribir el "Convenio de creación de la Visa Única Centroamericana para la Libre Movilidad de Extranjeros en las Repúblicas de El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua", que regula y facilita de manera uniforme el ingreso y la circulación en dichos países.

Los Presidentes de Costa Rica, Panamá, República Dominicana y el Primer Ministro de Belice felicitan a los Mandatarios de los países suscriptores del Convenio por el avance logrado en la integración migratoria.

5. Aprobar la emisión gradual y progresiva del Pasaporte Único Centroamericano, con base a la propuesta convenida por la Comisión Centroamericana de Directores de Migración (OCAM), el que contribuirá a fortalecer la conciencia y la identidad centroamericana, así como la consolidación del proceso de integración regional.

Los documentos y acuerdos alcanzados en la presente Declaración con respecto a la Emisión del Pasaporte Único Centroamericano, no afectará los derechos de los Estados partes sobre sus respectivos territorios.

6. Respalda la iniciativa de crear en El Salvador, una base de datos para el intercambio de información, relativa a las actividades de las maras o pandillas, la cual contribuirá a fortalecer los esfuerzos que realizan en la materia los países Centroamericanos.
7. Expresar nuestro agradecimiento a la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, Ciencia y la Cultura (UNESCO), por la inclusión de una partida presupuestaria, para el tema de la violencia juvenil en Centroamérica, dentro del Proyecto de Programa y



Honduras
Presidencia Pro Tempore del SICA



Presupuesto para el bienio 2006 – 2007, aprobado durante la 171 Reunión del Consejo Ejecutivo de dicha organización.

8. Congratularnos por el inicio de la implementación del Plan Centroamérica Segura: Estrategia Regional sobre Prevención Social de la Violencia, Rehabilitación y Reinserción, mediante el Foro Regional que sobre la materia se realizará próximamente en San Salvador.
9. Instruir a los Ministros de Defensa, Gobernación y Seguridad de Centroamérica, para que unan esfuerzos y alcancen una posición de consenso sobre los desafíos y retos a la seguridad regional, para que sea presentada en la VII Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, que se realizará en Nicaragua en el 2006. Asimismo, acuerdan instar a la comunidad internacional y organismos especializados de la materia a respaldar con recursos y asistencia técnica, la organización de la VII Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas.
10. Continuar impulsando las acciones que sean necesarias tanto a nivel regional como internacional para el fortalecimiento del estado de derecho y la institucionalidad democrática en la región.
11. Manifestar nuestro agradecimiento a la Organización de Estados Americanos, O.E.A, por la importante gestión que esta llevando a cabo al más alto nivel en Nicaragua para contribuir a una solución democrática a la grave situación que vive el hermano país y reiterar el llamado para que se respete el principio de separación e independencia de poderes.
12. El Primer Ministro de Belice expresó su agradecimiento a los Presidentes de Centroamérica y la República Dominicana por el apoyo a la democracia en Belice, y reiteró el compromiso de su país al fortalecimiento de la democracia en la región.
13. Reiterar nuestro compromiso de erradicar todas las formas de violencia contra la mujer y de garantizar sus derechos en condiciones de igualdad y de equidad. En ese sentido, motivados en promocionar un enfoque de género que garantice una mayor participación de la mujer en todos los órdenes de la vida regional, decidimos incorporar el Consejo de Ministros sobre el tema de la Mujer, como parte del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) y específicamente dentro del Subsistema de la Integración Social.
14. Reconocer el Foro Centroamericano y de la República Dominicana sobre Agua Potable y Saneamiento (FOCARD-APS) como un mecanismo de la institucionalidad regional, y solicitar a las autoridades responsables del tema su apoyo para la consolidación de dicho Foro.



Honduras
Presidencia Pro Tempore del SICA



15. Propiciar con los sectores productivos y laborales, las oportunidades necesarias para un empleo seguro y de calidad, comprometiéndonos a garantizar el respeto a los derechos y la seguridad jurídica y ciudadana, elementos importantes para fomentar la inversión y la competitividad empresarial. Para este propósito hacemos un llamado a las instituciones de cooperación internacional y a los gobiernos de los países amigos, para que orienten recursos que nos permitan poner en ejecución el plan de acción, los acuerdos e instrumentos, así como los esfuerzos y compromisos institucionales para la ejecución de políticas y programas para el fomento del empleo y trabajo sugeridos por el Foro Subregional Tripartito para el Empleo, celebrado en esta ciudad, del 28 al 30 de junio.
16. Elaborar propuestas para el fortalecimiento y modernización de los Ministerios de Trabajo que les permita contar con estructuras más eficientes, contribuyendo al fomento de la productividad, la competitividad, la inversión, el crecimiento equitativo y la creación de empleos de calidad.
17. Recibir con beneplácito el programa de trabajo para la "Equivalencia y Homologación de los Estándares y Procedimientos y Estatus Sanitarios" elaborado por el Consejo Sectorial de Ministros de Agricultura y aprobado por el Consejo Intersectorial de Ministros de Integración Económica y de Ministros de Agricultura, e instruimos su ejecución inmediata.
18. Recibir el informe sobre los avances recientes del proceso de la conformación de la Unión Aduanera Centroamericana, e instruimos al Consejo de Ministros de Integración Económica a priorizar los trabajos en las siguientes áreas: a) arancel externo común; e incorporación al libre comercio intrarregional de los productos del anexo "A" del Tratado General de Integración Económica, con el apoyo de los Ministros de Agricultura y Ministros de Salud; b) compatibilización de los sistemas tributarios; y definición de procedimientos aduaneros comunes conjuntamente con los Ministros de Finanzas o Hacienda; y c) política comercial externa común, en particular negociaciones comerciales conjuntas.
19. Recibir con satisfacción, la decisión de la Unión Europea de otorgar a la región el SGP-Plus, lo que tendrá un efecto positivo en el acceso al mercado europeo de los productos de todos los países centroamericanos.
20. Expresar satisfacción por el envío al Congreso de los Estados Unidos de la legislación de implementación del Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos de América.
21. Tomar nota con satisfacción de los acuerdos alcanzados en la Reunión de Ministros de Energía de América Central, que se llevó a cabo en la



Honduras
Presidencia Pro Tempore del SICA



Ciudad de Guatemala el 10 de junio del 2005, en especial la actualización del plan de emergencia energética e instruimos a su implementación.

22. Promover la convocatoria a una reunión al más alto nivel, con los organismos de cooperación y financieros internacionales, para lograr la conformación de mecanismos financieros de fácil acceso que permitan la ejecución de planes y proyectos regionales en el área energética.
 23. Instruir a los Ministros de Energía y otras autoridades competentes, para que pongan en práctica una política regional que fomente el ahorro y uso de biocombustibles, aplicando experiencias exitosas en Brasil y otros países, que conduzcan a reducir la dependencia de derivados de petróleo.
 24. Instruir al BCIE a asumir el liderazgo en el financiamiento de proyectos de energía renovable mediante el fortalecimiento de su capacidad en la realización de estudios, incluyendo los de preinversión, y el financiamiento de proyectos que reduzcan la dependencia regional de los combustibles derivados del petróleo y acercar a la región a la autosuficiencia energética.
 25. Instruir al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores a iniciar las acciones necesarias para la celebración, en el corto plazo, de un foro especial que contribuya a la coordinación, organización y alineamiento de la cooperación regional, con el propósito de promover de manera sistemática y coherente la consecución de los objetivos de desarrollo sostenible, particularmente los planteados en diversas iniciativas como la Estrategia Regional de Transformación y Modernización de Centroamérica en el Siglo XXI.
- Al respecto, encomendamos a la Secretaría General del SICA para que coordine junto con los organismos y agencias internacionales de cooperación, la organización y desarrollo de este encuentro, en beneficio de la población centroamericana, en particular de los menos favorecidos.
26. Reiterar la importancia del Fondo de Cohesión Social Centroamericano, e instruir a los Ministros competentes a analizar la propuesta elaborada por el BCIE y la SIECA, con el fin de ser presentada en la próxima Reunión de Presidentes.
 27. Reconocer los esfuerzos realizados para crear conciencia sobre la importancia de profundizar las acciones encaminadas a fortalecer la lucha contra la pandemia del VIH/SIDA, y el desafío que ésta representa, así como la atención a las personas que viven con el virus.



Honduras
Presidencia Pro Tempore del SICA



28. Apoyar la realización del III Foro Latinoamericano y del Caribe en VIH/SIDA/ITS; el IV Congreso Centroamericano de ITS/VIH/SIDA- (CONCASIDA-2005) y el IV Encuentro Centroamericano de Personas viviendo con VIH/SIDA, y sostener un encuentro entre Jefes de Estado y líderes mundiales, a celebrarse el 11 de noviembre, en San Salvador.

29. Congratularnos por la creación de la Comisión Binacional entre Honduras y Nicaragua para la Cooperación e Integración de la gestión en la zona "Corazón del Corredor Biológico Mesoamericano" así como la decisión de presentar ante la UNESCO una iniciativa para que sea nominada como Reserva de Biosfera Transfronteriza.

Al destacar esta iniciativa, los Presidentes de Centroamérica hacen un llamado a continuar desarrollando esfuerzos e iniciativas como la indicada para la conservación y uso sostenible de la gran riqueza de recursos naturales del Corredor Biológico Mesoamericano (CBM), establecido en virtud de iniciativa avalada por los Presidentes de la región con fecha 12 de Junio del año 1997.

30. Reiterar nuestra complacencia por la celebración de la Segunda Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno Japón-Centroamérica, en ocasión del 70 Aniversario de sus relaciones diplomáticas, donde se definirán las directrices para desarrollar una nueva etapa en sus relaciones a mediano y largo plazo, a fin de profundizar e intensificar el diálogo político, los vínculos económicos, la cooperación y el intercambio cultural.

31. Destacar la participación de Centroamérica en la Exposición Mundial Expo AICHI 2005, a través del Pabellón Centroamericano, y la celebración del Día de Centroamérica el 19 de agosto, la cual está contribuyendo al éxito de la misma.

32. Costa Rica manifiesta su reserva expresa de participar en las iniciativas sobre Orden de Detención Regional, Fuerza de Respuesta Rápida y Pasaporte Centroamericano, por razones propias de su ordenamiento jurídico nacional.

Los Mandatarios del Sistema de la Integración Centroamericana, agradecemos al Director General de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) por su oportuna participación en esta Reunión de Presidentes y en el Foro Subregional Tripartita.

Los Jefes de Estado y de Gobierno de Belice, Guatemala, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica, Panamá, República Dominicana y México, así como invitados especiales, expresan su especial agradecimiento al Pueblo y



Honduras
Presidencia Pro Tempore del SICA

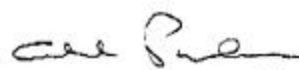


Gobierno de Honduras por las atenciones brindadas durante el ejercicio de su Presidencia Pro Tempore.

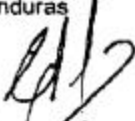
Dada en Tegucigalpa, M.D.C. 30 de junio de dos mil cinco.



Ricardo Maduro
Presidente de la Republica de Honduras



Abel Pacheco de la Espriella
Presidente a la Republica de Costa Rica



Elias Antonio Saca Gonzalez
Presidente de la Republica de El Salvador



Enrique Bolaños Geyer
Presidente de la Republica de Nicaragua



Martin Torrijos Espino
Presidente de la Republica de Panamá



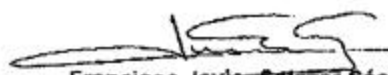
Said Musa
Primer Ministro de Belice



Jorge Briz Abularach
Secretario de Relaciones Exteriores de la Republica de Guatemala

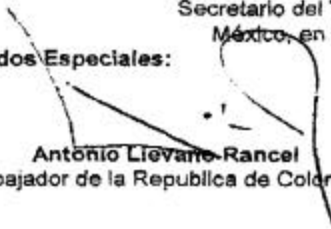


Carlos Morales Troncoso
Secretario de Relaciones Exteriores la Republica Dominicana



Francisco Javier Salazar Sáenz
Secretario del Trabajo y Previsión Social de México, en su calidad de Observador

Invitados Especiales:



Antonio Lleras Rancel
Embajador de la Republica de Colombia

III

Plan de Acción para la implementación de la Declaración Tripartita para el Fomento del Empleo y el Trabajo Decente en Centroamérica y República Dominicana¹

26 de agosto de 2005

I. Introducción

El Foro Subregional Tripartito de Empleo, realizado en Tegucigalpa, Honduras, del 28 al 30 de junio de 2005, constituyó una Comisión de Alto Nivel para facilitar el "...impulso y seguimiento a los acuerdos alcanzados en el foro..." que están contenidos en la Declaración Tripartita para el Fomento del Empleo y el Trabajo Decente en Centroamérica y República Dominicana².

Una primera tarea solicitada a la Comisión Tripartita de Alto Nivel fue avanzar durante el segundo semestre de 2005 en "...la elaboración de un Plan de Acción que refleje el consenso y las prioridades identificadas en el foro, (...) teniendo como base los documentos elaborados por la OIT"³.

¹ Adoptado por la Comisión Tripartita de Alto Nivel (creada en el Foro Subregional Tripartito de Empleo), en reunión celebrada en San José, Costa Rica, los días 25 y 26 de agosto de 2005.

² La Comisión está integrada, en representación de los gobiernos, por los señores Fernando Trejos y Virgilio Gurdíán, ministros de trabajo de Costa Rica y Nicaragua; en representación de los empleadores, por los señores Guido Ricci (CACIF/Guatemala) y Armando Urtecho (COHEP/Honduras) y; en representación de los trabajadores, por los señores Luis González (Convergencia Sindical/Panamá) y José Pinzón (CGTG/Guatemala).



El presente documento contiene el Plan de Acción adoptado por la Comisión Tripartita de Alto Nivel y en el mismo se explicitan las actividades que se deben realizar en los países para la puesta en marcha de la Declaración, las cuales deben ser asumidas por diversas entidades, tanto en el ámbito de cada país, como a nivel subregional por el Consejo de Ministros de Trabajo del área y la instancia de diálogo de carácter tripartito, que se ha previsto constituir en el ámbito de la subregión.

El primer punto de los acuerdos de la Declaración plantea que los firmantes se comprometen a **"...impulsar la incorporación del objetivo de creación de empleos dignos sostenibles y de calidad según los parámetros de la OIT en el centro de la política macroeconómica, y que los esfuerzos no se concentren solo en el control de la inflación y del déficit fiscal, sino también, y con igual prioridad, en la promoción de la inversión y el crecimiento con equidad"**.

Por otro lado, en el punto 23 de los acuerdos se señala que **"...los empleadores y los trabajadores solicitan a los Ministros de Trabajo trasladar el presente documento a las autoridades de cada país, en especial a los Ministros de Economía, Comercio, Hacienda y Educación para que tengan en consideración los contenidos de esta declaración en sus correspondientes áreas de responsabilidad"**.

Con base en estos elementos, el Plan de Acción incorpora actividades que caen en el ámbito de los ministerios de trabajo y otras que corresponden a campos de competencia de los ministerios de economía y comercio, de los ministerios de agricultura, de las secretarías de planificación de las Presidencias de las Repúblicas, así como de otras entidades. Y por supuesto, las actividades y decisiones fundamentales de política macroeconómica competen a los bancos centrales y a los Ministerios de Hacienda.

En este sentido, los ministerios de trabajo no tienen la responsabilidad por la ejecución de todas las actividades del plan de acción, sino que asumirán las que son de su competencia directa; pero a su vez contribuirán e incidirán en los Gabinetes Económicos y Sociales de los Gobiernos, para que se impulsen las actividades que caen en el ámbito de las instituciones de la esfera económica y social.

El liderazgo de los ministerios de trabajo en los nuevos temas dependerá de algunas decisiones fundamentales que son parte consustancial de la Declaración y del Plan de Acción. Primero, que los ministerios de trabajo se incorporen en los Gabinetes Económicos de los gobiernos (donde todavía no son parte de éste). Y segundo, que efectivamente se pueda avanzar en cada país en la integración de instancias especiales de coordinación de políticas al estilo de **Gabinetes Económico-Sociales**, que asuman la integración de las políticas económicas sociales y laborales, así como las responsabilidades específicas por el seguimiento a la Declaración del Foro y otros acuerdos de carácter nacional y subregional, desde el conjunto del sector público. Aunque esto último tomaría mucho más tiempo, pues depende de decisiones relativas a la estructura del gabinete y equipos de trabajo de los distintos gobiernos, los ministerios de trabajo y los interlocutores sociales se plantean la necesidad de impulsar esta idea.

³ Se refiere a los informes presentados en el foro, cuya síntesis y propuestas aparecen en el documento Desafíos y Políticas para el Fomento del Empleo y el Trabajo Decente en Centroamérica y República Dominicana.

El elemento que da fuerza y viabiliza el cumplimiento de las actividades en el ámbito de las políticas económicas es la ***Declaración Conjunta de la Cumbre Presidencial de Tegucigalpa*** (30 de junio de 2005)⁴, que planteó un compromiso explícito de apoyo a la declaración del foro tripartito. Al respecto en el punto 15 de la Declaración, los Presidentes hacen ***"...un llamado a las instituciones de cooperación internacional y a los gobiernos de los países amigos, para que orienten recursos que nos permitan poner en ejecución el plan de acción, los acuerdos e instrumentos, así como los esfuerzos y compromisos institucionales para la ejecución de políticas y programas para el fomento del empleo y trabajo sugeridos por el Foro Subregional Tripartito para el Empleo..."***.

Con este llamado de los Presidentes, **es de esperar un compromiso creciente de los Ministerios o Secretarías de Planificación de los países, como entidades de coordinación de políticas, para acompañar un proceso de implementación efectiva de la Declaración Tripartita y del Plan de Acción.**

Como parte de los compromisos prioritarios, se avanzará en el fortalecimiento de las instancias tripartitas de diálogo a nivel de cada país y en el ámbito subregional. Se debe trabajar en este sentido para que las instancias tripartitas nacionales se articulen y sistematicen un proceso de seguimiento al plan de acción en cada país. Y en el ámbito subregional, se espera que en los próximos meses se establezca una instancia tripartita de diálogo para Centroamérica y República Dominicana, con carácter permanente, que pueda dar seguimiento en el largo plazo a la presente Declaración y otros compromisos que se adopten en el futuro, en materia de políticas laborales y de fomento del empleo y el trabajo decente.

La implementación y seguimiento del plan de acción requiere **la creación de una Secretaría Técnica**, en apoyo a la Comisión de Alto Nivel de carácter tripartito que pueda funcionar con un **carácter permanente**. Esta Secretaría Técnica podría comenzar a operar (primeros seis meses) con el apoyo de la cooperación técnica internacional, a partir del financiamiento de un especialista que asuma las tareas de coordinación para la puesta en marcha del plan de acción a nivel subregional; y a su vez avance en el diseño de un proyecto de cooperación técnica que viabilice su funcionamiento en el mediano plazo.

La implementación del Plan de Acción a nivel de cada país y del ámbito subregional requerirá de importantes recursos. Por tanto, la OIT convocará a una reunión de entidades de financiamiento y cooperantes, con el fin de presentar perfiles de proyectos de cooperación técnica, lo cual se espera realizar en los próximos meses del año 2005.

El presente Plan de Acción se constituirá en el contexto del Programa Subregional de Trabajo Decente de Centroamérica y República Dominicana, que está elaborando la OIT/San José para orientar los esfuerzos de cooperación técnica que brindará a los países en los próximos años.

El Plan de Acción ha sido adoptado en la primera reunión de la Comisión Tripartita de Alto Nivel, celebrada en San José, Costa Rica, los días 25 y 26 de agosto de 2005. En esta

⁴ Corresponde a la Declaración Conjunta de la XXVI Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de los Países del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), suscrita por los Presidentes de Costa Rica, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Panamá; por los Secretarios de Relaciones Exteriores de Guatemala y República Dominicana y por el Primer Ministro de Belice (Tegucigalpa, 30 de junio de 2005).

reunión, la Comisión asignó la mayor prioridad a las actividades descritas en el punto 17 del plan que se describen a continuación, reiterando algunas como acciones inmediatas a realizar:

- Comunicar a los interlocutores sociales e instancias de diálogo de cada país, la adopción del Plan de Acción para la implementación de la Declaración Tripartita para el Fomento del Empleo y el Trabajo Decente en Centroamérica y República Dominicana.
- Comunicar formalmente a los señores Presidentes de los países del SICA sobre la adopción del Plan de Acción, reiterando la petición de apoyo para su implementación, lo cual incluye brindar las orientaciones respectivas a los ministros y/o directores de las entidades públicas responsables por la política económica y social de los países.
- Promover la difusión del Plan de Acción en la próxima Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo (México, setiembre de 2005) y en la Cuarta Cumbre de Jefes de Estado de las Américas (Mar del Plata, noviembre de 2005).
- Inventariar los proyectos de cooperación técnica en proceso de elaboración y/o ejecución, ya sea a nivel subregional o por país y sector (trabajadores, empleadores y gobiernos), que se relacionen con el Plan de Acción.
- Identificar y elaborar documentos (perfiles) de proyectos de cooperación en las áreas temáticas prioritarias para la implementación del Plan de Acción, teniendo como referencia la lista de proyectos presentada por la OIT y otras iniciativas provenientes de los gobiernos y las organizaciones de empleadores y trabajadores.
- Convocar y realizar, en los próximos meses del 2005, una reunión de entidades de financiamiento y de cooperación internacional, con el fin de presentar perfiles de proyectos e iniciar la gestión de financiamiento.
- Creación de una Secretaría Técnica en apoyo a la Comisión Tripartita de Alto Nivel, que funcione con un carácter permanente, para contribuir a un mejor seguimiento e implementación de los acuerdos adoptados en el foro.
- Crear **una instancia tripartita de diálogo y consulta a nivel de Centroamérica y República Dominicana** que permita la adopción y seguimiento de acuerdos en los diversos temas del trabajo y los tópicos del desarrollo económico y social que definan los interlocutores.
- Crear una **instancia de consulta sindical subregional**, que funcione como homóloga a la instancia de consulta empresarial y al Consejo de Ministros de Centroamérica y República Dominicana.
- Crear una Unidad Técnica en el seno del Consejo de Ministros de Trabajo de Centroamérica y República Dominicana que funcione con un carácter permanente. Solicitar asistencia a la OIT para elaborar un proyecto de cooperación técnica al respecto y gestionar financiamiento internacional.
- Realizar una reunión semestral en el marco de la instancia subregional tripartita de diálogo, para el seguimiento de los acuerdos contenidos en la Declaración y el Plan de Acción.

La implementación del Plan de Acción requiere del cumplimiento de gran parte de estas acciones prioritarias, particularmente las referidas al fortalecimiento de las instancias y del marco institucional que deben asumir el seguimiento del plan, tanto en el ámbito subregional, como de cada país.

Los miembros de la Comisión Tripartita de Alto Nivel resaltan el espíritu constructivo y de cordialidad que prevaleció en la jornada de trabajo en que se adoptó el Plan de Acción y esperan que se mantenga el compromiso político de todos los interlocutores para su implementación.

De acuerdo a la Declaración Tripartita en su punto 20 "...este Plan de Acción Subregional servirá de insumo para los foros tripartitos nacionales en la elaboración de los planes de acción de cada país". Esta orientación establece que si bien las actividades previstas en el Plan se deben impulsar en todos los países, se reconoce que las prioridades nacionales pueden variar, considerando las particularidades de los problemas del empleo y el trabajo decente, así como el nivel de desarrollo de la institucionalidad del diálogo. En todo caso, son los interlocutores de cada país los que deben fijar las prioridades nacionales, lo cual debería lograrse con el mayor consenso posible.

2. Plan de Acción

ÁREA DE POLÍTICA / ACTIVIDADES	Mes/año 09 al 12 de 2005	Mes/año 01 al 06 de 2006	Mes/año 07 al 12 de 2006
I) Se incorpora la creación de empleos de calidad como objetivo fundamental de la política macroeconómica. Tareas que asumen los Ministerios y Secretarías de Trabajo y de Planificación de las Presidencias de las Repúblicas, conjuntamente con los bancos centrales, los ministerios de hacienda, de economía y comercio y otras entidades concernidas:			
I.1) En los países que corresponda, se toman las acciones necesarias para que los ministerios de trabajo se integren como parte del Gabinete Económico de Gobierno.	X	X	
I.2) Realizar las acciones correspondientes en cada país para avanzar en la integración de instancias de coordinación de políticas (por ejemplo Gabinetes Especiales) que asuman la integración de las políticas económicas, sociales y laborales y se le asignen las responsabilidades por el seguimiento a la Declaración y el Plan de Acción del Foro de Empleo, desde el conjunto del sector público.	X	X	
I.3) Elaborar criterios específicos para situar la generación de empleos de calidad como objetivo de la política macro, con igual grado de prioridad que el control de la inflación y del déficit fiscal.	X	X	
I.4) Elaborar, proponer y discutir con los bancos centrales, los objetivos y metas anuales de creación de empleo de calidad que sean consistentes con los otros objetivos de la política macro.	X	X	X
I.5) Elaborar criterios de evaluación de proyectos de inversión, que consideren los impactos económicos y sociales de largo plazo, en relación a los ingresos y gastos públicos, impacto sobre la demanda y oferta agregada, así como sobre la productividad y competitividad de la economía, la creación de empleo (directo e indirecto) y la inclusión e integración social.	X	X	X

ÁREA DE POLÍTICA / ACTIVIDADES	Mes/año 09 al 12 de 2005	Mes/año 01 al 06 de 2006	Mes/año 07 al 12 de 2006
1.6) Proponer conjuntamente, en el contexto de los foros de coordinación del SICA, la adopción de estos criterios por parte de las instituciones financieras internacionales y las entidades de cooperación y desarrollo. 1.7) Difundir y poner en marcha los nuevos criterios entre las entidades responsables por la ejecución de los proyectos en cada país. 1.8) En coordinación con las entidades concernidas, realizar una evaluación de los alcances e impactos del sistema financiero sobre las condiciones de ahorro e inversión de los países, con énfasis en su incidencia sobre las condiciones de inversión de la pequeña y microempresa en el ámbito rural y urbano. PLANTEAR las recomendaciones correspondientes. 1.9) Establecer medidas para el fortalecimiento de los programas de crédito en favor de pequeñas y microempresas, a través del desarrollo de bancas de segundo piso, así como de fondos de garantía que permitan su acceso real al crédito.		X	X
2) Impulso a la inversión en infraestructura económica y social para el fomento a la productividad, competitividad, inversión, el empleo, el trabajo decente y la cohesión regional y social. Tareas que asumen los ministerios o secretarías de trabajo y de planificación de las presidencias de las repúblicas, conjuntamente con los ministerios de economía y comercio y otras entidades concernidas: Proyectos a escala subregional 2.1) En el contexto de los organismos competentes del SICA, realizar un inventario de los proyectos (en ideas, prediseño o diseñados) planteados en el marco del Plan Puebla – Panamá y de otros planes, programas o entidades supranacionales, concebidos para el fomento del empleo y fortalecer la integración regional. 2.2) Realizar un análisis del impacto de dichos proyectos sobre las condiciones de productividad, competitividad, empleo y trabajo decente a escala subregional, así como de sus efectos sobre la cohesión económica y social. 2.3) Realizar un ejercicio de priorización de los proyectos con base en los criterios descritos y emprender, en las instancias correspondientes del SICA, una gestión conjunta para el logro de financiamiento de dichos proyectos. 2.4) En el contexto de los organismos competentes del SICA, elaborar una propuesta de proyecto para la creación de un fondo estructural de desarrollo, a fin de mejorar las condiciones económicas y sociales de los países del área y equipararles con los socios más poderosos de los acuerdos de libre comercio existentes o que se pudieran concretar en el futuro.	X	X	X

ÁREA DE POLÍTICA / ACTIVIDADES	Mes/año 09 al 12 de 2005	Mes/año 01 al 06 de 2006	Mes/año 07 al 12 de 2006
Proyectos a nivel nacional			
2.5) Realizar en cada país un inventario y un ejercicio de identificación de los proyectos de inversión en infraestructura económica y social, estratégicos para el fomento de la productividad, la competitividad, el empleo, el desarrollo de conglomerados y cohesión regional y social.	X	X	
2.6) Realizar un ejercicio de priorización de los proyectos, avanzar en su formulación definitiva y gestionar financiamiento ante las instituciones financieras internacionales y entidades cooperantes y de desarrollo.		X	X
2.7) Teniendo en cuenta los avances de cada país en la materia, realizar un ejercicio de identificación y evaluación de las actividades y negocios con potencialidad para integrarse en conglomerados y redes de empresas, considerando la dotación de recursos y ventajas competitivas de cada país.		X	X
2.8) Avanzar en la elaboración y/o actualización de un plan nacional de desarrollo, que establezca los objetivos y metas de desarrollo económico y social a los que se aspira. Realizar dicho ejercicio con la participación de los interlocutores sociales y políticos más representativos de los países.		X	X
3) Impulsar un máximo esfuerzo de inversión en educación, capacitación, investigación y desarrollo tecnológico. Tareas que asumen los ministerios o secretarías de trabajo y de planificación de las presidencias de las repúblicas, conjuntamente con los ministerios de educación, ministerios de trabajo instituciones de formación profesional y otras entidades concernidas.			
3.1) Realizar una evaluación sobre la magnitud y calidad del gasto en educación y sus alcances sobre el cumplimiento de las metas de universalidad de la educación básica y las posibilidades de extender la gratuidad y obligatoriedad de la educación hasta los nueve o doce años. Plantear recomendaciones para incrementar el gasto en educación, sobre la base de un compromiso nacional por maximizar el esfuerzo de inversión en recursos humanos, que considere las posibilidades de cada país.	X	X	
3.2) Realizar una evaluación sobre la calidad de la enseñanza básica y media respecto a los requerimientos del mercado y del desarrollo económico y social de los países. Plantear recomendaciones específicas para la modernización de la educación y su vinculación con los esfuerzos de formación continua de los sistemas de formación por competencias de los países.	X	X	
3.3) En los países, según corresponda, avanzar en el diseño y/o fortalecimiento de programas de bachillerato por madurez y bachillerato a distancia, que permitan ampliar las oportunidades entre la juventud, para completar la educación media. Para estos efectos, en el marco del SICA, difundir las experiencias exitosas de los países y crear mecanismos		X	X

ÁREA DE POLÍTICA / ACTIVIDADES	Mes/año 09 al 12 de 2005	Mes/año 01 al 06 de 2006	Mes/año 07 al 12 de 2006
3.4) En los países, según corresponda, avanzar en el diseño y/o fortalecimiento de programas de becas y crédito educativo en apoyo a estudiantes de hogares con bajos ingresos, para apoyarles en la culminación de los diversos ciclos educativos, conforme a los méritos alcanzados en cada ciclo o nivel. Para estos efectos, en el marco del SICA, se difundirán las experiencias exitosas de los países y se apoyará la colaboración horizontal en la materia.		X	X
3.5) En los países, según corresponda, avanzar en la elaboración y/o fortalecimiento de un plan integral de investigación aplicada para el desarrollo y transferencia de tecnología, reconversión productiva, laboral y empresarial, que considere las prioridades en materia de la productividad, competitividad, inversión y empleo, a nivel de los diversos segmentos de empresas, conglomerados y la pequeña economía campesina e indígena.		X	X
4) Fomento agrícola y empleo rural. Tareas que asumen los ministerios o secretarías de planificación de las presidencias de las repúblicas, ministerios de Trabajo, conjuntamente con los ministerios de agricultura y otras entidades concernidas.			
4.1) Realizar un ejercicio de identificación e inventario de los proyectos de inversión necesarios para fortalecer el entorno (productividad y competitividad) en el medio rural y agrícola, particularmente para el fomento de la producción de bienes y servicios (agrícolas y no agrícolas) que tengan potencialidad (para el consumo interno o exportación), ya sea a partir del desarrollo de conglomerados de empresas o de unidades productivas independientes.	X	X	
4.2) Realizar una evaluación de los alcances de la institucionalidad sectorial en cada país (ministerios de agricultura, institutos de investigación y desarrollo tecnológico, entidades financieras sectoriales, institutos de seguro agropecuario, etc.) y de su funcionalidad e impacto sobre el desarrollo productivo del ámbito rural y agrícola. Plantear las recomendaciones correspondientes.		X	
4.3) Realizar un análisis de los impactos probables de los acuerdos de libre comercio sobre la producción y empleo en el ámbito urbano y rural (agrícola, industrial, etc.) y avanzar en una evaluación de las potencialidades de los países para aprovechar los beneficios de la apertura económica, así como en la definición de mecanismos y criterios de compensación en favor de actividades y grupos que pierden en dicho proceso.	X	X	
4.4) Diseñar los programas y proyectos prioritarios para fortalecer la productividad y competitividad de las diversas actividades y negocios en el ámbito rural y urbano, que se verán afectados por la apertura y los acuerdos de libre comercio.	X	X	
4.5) Avanzar en la ejecución de los programas y proyectos priorizados.			X

ÁREA DE POLÍTICA / ACTIVIDADES	Mes/año 09 al 12 de 2005	Mes/año 01 al 06 de 2006	Mes/año 07 al 12 de 2006
5) Fomento de la productividad, competitividad, empleo de calidad y trabajo decente en las PYMES. Tareas que asumen los ministerios de economía y comercio, los ministerios de trabajo y otras entidades concernidas:			
5.1) Realizar y/o actualizar una evaluación del contexto de políticas, programas y entorno institucional de apoyo al desarrollo de las pequeñas y microempresas y plantear recomendaciones específicas para el fortalecimiento de dicho contexto.	X	X	
5.2) Realizar en cada país (según corresponda) una evaluación de las potencialidades de las PYMES en actividades y negocios en los que hayan ventajas competitivas, dada la dotación de recursos de los países y las posibilidades de desarrollo de conglomerados.	X	X	
5.3) Dependiendo de la situación de cada país, diseñar, reformular, fortalecer y/o actualizar los programas de apoyo a las PYMES, distinguiendo de acuerdo a sus demandas, en términos de necesidades de financiamiento, servicios de desarrollo empresarial, etc.		X	X
5.4) Elaborar un programa para el desarrollo de la capacidad emprendedora de hombres y mujeres con miras a la creación de más y mejores empresas, con niveles de productividad y eficiencia que aseguren su sostenibilidad.	X	X	
5.5) Identificar y evaluar la magnitud y características de las actividades en pequeña escala que operan en condiciones de subsistencia y definir los requerimientos de asistencia para mejorar las condiciones de trabajo e ingresos de la fuerza laboral involucrada. Avanzar en el diseño de programas específicos de asistencia.	X	X	
6) Modernización, integración y descentralización de los servicios de empleo. Tareas que asumen los Ministerios de Trabajo, a través de las direcciones de empleo, en armonía con los esfuerzos privados en la materia y en consulta con las organizaciones de empleadores y trabajadores:			
A nivel de cada país:			
6.1) Elaborar un programa nacional de modernización, integración y descentralización de los servicios de empleo siguiendo las orientaciones de política del documento base de OIT.	X	X	
6.2) Poner en marcha el programa nacional de modernización, comenzando con la sistematización electrónica de los servicios públicos de empleo en		X	X

ÁREA DE POLÍTICA / ACTIVIDADES	Mes/año 09 al 12 de 2005	Mes/año 01 al 06 de 2006	Mes/año 07 al 12 de 2006
6.3) Elaborar una reglamentación que oriente el funcionamiento de las agencias privadas de empleo, sobre la base de una relación de cooperación fundamentada en el convenio 181 de la OIT (1997). Establecer mecanismos sistemáticos de coordinación y colaboración (convenios) con miras a elevar la cobertura y eficiencia de los servicios de empleo.	X	X	
6.4) Establecer convenios de colaboración y mecanismos sistemáticos de coordinación con las bolsas de trabajo y servicios de empleo que operan en diversas entidades públicas, centralizadas o descentralizadas, municipales, etc., incluyendo las que operan en las instituciones de formación profesional.	X	X	
6.5) Diseñar un sistema nacional de información de empleo y recursos humanos (observatorio del mercado laboral) que permita orientar las funciones de las direcciones de empleo en materia de información, análisis y políticas de empleo.	X	X	
6.6) Poner en marcha el sistema nacional de información de empleo y recursos humanos en cada país, para lo cual es preciso realizar estudios de prospección de empleo.			X
6.7) Crear y desarrollar consejos tripartitos de empleo en cada país, como instancias de diálogo y coordinación de políticas y programas en materia de empleo.	X	X	
A nivel subregional en el Consejo de Ministros de Trabajo de Centroamérica y República Dominicana			
6.8) Diseñar un proyecto de Servicio de Empleo de Centroamérica y República Dominicana, que cumpla funciones de coordinación, armonización de programas, información laboral, orientación y seguimiento a las migraciones laborales.	X	X	
6.9) Poner en marcha el servicio de empleo a nivel de la subregión.			X
6.10) Diseñar un proyecto de sistema de información de empleo y recursos humanos de alcance subregional, que integre los sistemas nacionales.	X	X	
6.11) Poner en marcha el sistema de información de empleo y recursos humanos a nivel de la subregión.			X
7) Por una formación profesional pertinente, eficaz y promotora de la equidad. Tareas que asumen los Ministerios de Trabajo conjuntamente con las instituciones de formación profesional y los ministerios de educación, con la participación de las organizaciones de empleadores y			

ÁREA DE POLÍTICA / ACTIVIDADES	Mes/año 09 al 12 de 2005	Mes/año 01 al 06 de 2006	Mes/año 07 al 12 de 2006
7.1) Realizar en cada país una evaluación sobre la situación de los ingresos y gastos de las instituciones públicas de formación profesional, identificando la eficiencia en la recaudación de las contribuciones que corresponden por ley. Establecer las recomendaciones necesarias para una recaudación eficiente y para aumentar los recursos presupuestario para ampliar la cobertura e impactos de la formación profesional.	X	X	
7.2) Impulsar la puesta en marcha de las recomendaciones para mejorar la recaudación y ampliar los recursos presupuestarios dirigidos a la.			X
7.3) Evaluar las metodologías, contenidos, calidad e impactos de los programas de formación profesional en cada país y en relación al acceso que tienen diversos segmentos de empresas y grupos de población a los beneficios de la formación profesional. Realizar las recomendaciones del caso que permitan una distribución equitativa de los beneficios de la formación profesional, en favor de diversos segmentos de empresa, con impactos visibles sobre los grupos más desfavorecidos de población.	X	X	
7.4) Evaluar en cada país las experiencias y avances en materia de formación por competencias y elaborar un programa nacional que defina el marco institucional, objetivos, resultados, metas y actividades en las diversas	X	X	
7.5) Realizar los ajustes en los diseños curriculares que permitan una complementariedad entre los programas de educación técnica escolarizada (básica y media) y los programas de formación profesional que permita la movilidad entre ambos programas y el reconocimiento mutuo de las competencias adquiridas.	X	X	
7.6) Poner en marcha las recomendaciones, iniciativas y programas			X
7.7) En conjunto con las organizaciones de empleadores y trabajadores, I, realizar una evaluación sobre el nivel de participación de dichos interlocutores en la definición de políticas y gestión de la formación profesional y derivar las recomendaciones necesarias para fortalecer dicha participación.	X	X	
8) Fomento de la seguridad social para las mayorías. Tareas que asumen los Ministerios de Trabajo conjuntamente con las instituciones de seguridad social, con la participación de las organizaciones de empleadores y trabajadores:			
8.1) En los países que corresponda, impulsar una evaluación del sistema de seguridad social en sus diversos programas (salud, riesgos del trabajo, pensiones, etc.), a fin de establecer los principales desafíos respecto a sus principios de universalidad y solidaridad, así como en relación a su situación financiera y actuarial. Plantear las recomendaciones correspondientes en materia de políticas y programas.	X	X	

ÁREA DE POLÍTICA / ACTIVIDADES	Mes/año 09 al 12 de 2005	Mes/año 01 al 06 de 2006	Mes/año 07 al 12 de 2006
8.2) Comenzar a poner en marcha las recomendaciones en materia de políticas y programas para el fortalecimiento de la seguridad social.		X	X
8.3) Realizar una evaluación de la cobertura y calidad de los servicios de la seguridad social respecto a segmentos de empresas, actividades y grupos poblacionales que suelen estar excluidos de sus beneficios. Plantear recomendaciones de políticas y programas para extender la cobertura a estos segmentos.		X	X
8.4) En el contexto del Consejo de Ministros de Trabajo de Centroamérica y República Dominicana difundir información especializada y experiencias exitosas en materia de programas de reorganización y fortalecimiento de la seguridad social en los países del SICA y de otras regiones.	X	X	
9) Mejorar las condiciones de salud y seguridad en el trabajo. Tareas que asumen los ministerios de trabajo en coordinación con los ministerios de salud, las instituciones de seguridad social y otras entidades concernidas, con la participación de las organizaciones de empleadores y trabajadores:			
9.1) En los países que corresponda, realizar una evaluación sobre el contenido de la legislación, reglamentación e institucionalidad de la seguridad y salud en el trabajo y plantear las recomendaciones que correspondan para su actualización y el fortalecimiento de las instituciones concernidas.	X	X	
9.2) Elaborar en cada país un plan estratégico de acción en salud y seguridad en el trabajo, sobre la base de un diagnóstico nacional que defina los programas y acciones para mejorar las condiciones en la materia, con prioridad en aquellas actividades, ramas y categorías ocupacionales más expuestas a riesgos. Establecer, en este marco, las acciones necesarias para mejorar la coordinación de las entidades con responsabilidades en este campo.		X	
9.3) Elaborar un programa de capacitación dirigido a los funcionarios de las entidades responsables por las políticas y programas de salud y seguridad en el trabajo, así como a directivos de las organizaciones de empleadores y trabajadores, a fin de mejorar sus competencias en el desempeño sus funciones en la materia.	X	X	
9.4) Elaborar un programa de acción para atender los alcances del VIH/SIDA en los centros de trabajo, particularmente en los países con mayor incidencia, que incluya campañas de información y sensibilización, así como la revisión del marco normativo y reglamente para evitar acciones de discriminación a la fuerza laboral afectada.		X	
9.5) Diseñar y establecer un sistema de información estadística en salud y seguridad en el trabajo, que integre los registros y demás instrumentos de medición sobre accidentes y riesgos del trabajo.	X	X	

ÁREA DE POLÍTICA / ACTIVIDADES	Mes/año 09 al 12 de 2005	Mes/año 01 al 06 de 2006	Mes/año 07 al 12 de 2006
II 0) Salarios y productividad. Tareas que asumen los ministerios de trabajo en coordinación con otras entidades públicas concernidas y la participación de las organizaciones de empleadores y trabajadores:			
II 0.1) Realizar estudios nacionales de estructura y costo de la canasta básica familiar (CBF) para los dominios más importantes de los países (rural y urbano) a fin de determinar las necesidades de actualización de la CBF en cada país según corresponda.	X	X	
II 0.2) Revisar la funcionalidad de las comisiones de salarios mínimos y elaborar programas nacionales para fortalecer su institucionalidad a partir de la asignación de un presupuesto adecuado, del fortalecimiento de las representaciones técnicas de empleadores y trabajadores, la asignación de funciones de carácter continuo, referidas a la supervisión de los salarios, monitoreo de los cambios estructurales del mercado laboral, tendencias del empleo, productividad y remuneraciones, prevención y atención de conflictos por motivos salariales, etc.		X	
II 0.3) Discusión en el seno de las comisiones de salario mínimo en cada país, de las propuestas de políticas y criterios de fijación establecidos en el documento base de OIT presentado al foro.	X	X	
II 0.4) Establecer una Unidad Técnica de productividad en los ministerios de trabajo, con funciones en materia de sistematización de información, estudios prospectivos, y programas de mejoramiento en materia de productividad, asignando los recursos necesarios para asegurar una dotación de personal profesional idóneo y el equipamiento necesario para que los ministerios asuman un liderazgo en la materia.	X	X	
II 0.5) Elaborar un manual o guía práctica, con contenidos de cláusulas específicas, para la negociación de mejoras salariales asociadas a aumentos de productividad en los convenios colectivos de trabajo. Difundir el manual y realizar actividades de capacitación en la materia representantes de los empleadores y trabajadores.		X	X
II 1) Migraciones laborales. Tareas que asumen los ministerios de trabajo en coordinación con otras entidades públicas concernidas y la participación de las organizaciones de empleadores y trabajadores:	X	X	
II 1.1) Elaborar planes nacionales de acción para la atención y ordenamiento de las migraciones laborales, que incluya acciones de información y orientación (derechos y deberes), tanto en favor de los migrantes que llegan a los países como de los que salen.	X	X	
II 1.2) En el contexto del Consejo de Ministros de Trabajo de Centroamérica y República Dominicana, diseñar un programa que aliente el uso productivo de las remesas y permita aprovechar las transferencias monetarias que reciben los hogares de la subregión de sus familiares	X	X	

ÁREA DE POLÍTICA / ACTIVIDADES	Mes/año 09 al 12 de 2005	Mes/año 01 al 06 de 2006	Mes/año 07 al 12 de 2006
12.5) Establecer un programa de capacitación de los órganos ministeriales encargados de dar respuesta a las consultas laborales de los tratados de libre comercio, en consulta con las organizaciones de trabajadores y empleadores.	X	X	
12.6) Poner en marcha los planes de acción y programas descritos en 12.2, 12.3 y 12.4 y 12.5.	X	X	X
12.7) Elaborar un proyecto de presupuesto ministerial que responda a los nuevos compromisos y desafíos de los ministerios de trabajo y gestionar conjuntamente ante los parlamentos e instancias correspondientes para que se asignen de manera efectiva los recursos solicitados para el próximo presupuesto anual (2006).		X	X
13) Erradicación progresiva el trabajo infantil. Tareas que asumen los ministerios de trabajo con la participación de las organizaciones de empleadores y trabajadores:			
13.1) Realizar una evaluación en cada país (según corresponda) sobre el nivel de correspondencia entre las legislaciones nacionales y los convenios 138 y 182 de la OIT, estableciendo las necesidades de armonización de la legislación. Plantear las recomendaciones correspondientes, con orientaciones específicas para la armonización de las legislaciones y para avanzar en su reglamentación en temas específicos relacionados, por ejemplo, con la definición de las categorías de trabajos considerados peligrosos, etc.	X	X	
13.2) Concertar en cada país, según corresponda, un acuerdo tripartito en el seno de las instancias de diálogo existentes para acompañar activamente la ejecución de los planes nacionales de acción para la erradicación del trabajo infantil.	X	X	
13.3) En el seno del Consejo de Ministros de Trabajo de la subregión, elaborar una propuesta que permita avanzar en la armonización y homogenización de las definiciones, criterios e instrumentos de medición del trabajo infantil, que sean consistentes con la normativa nacional e internacional.	X	X	
13.4) Poner en marcha las recomendaciones para la armonización de los instrumentos y criterios de medición del trabajo infantil.			X
14) Fomento de la equidad de género. Tareas que asumen los ministerios de trabajo con la participación de las organizaciones de empleadores y trabajadores en cada país:			
14.1) Realizar una evaluación del nivel de cumplimiento de la normativa nacional e internacional en materia de equidad de género y plantear recomendaciones específicas para completar la ratificación de los convenios internacionales en la materia.	X	X	
14.2) Revisar y actualizar los sistemas de estadísticas del trabajo en cada país y plantear las recomendaciones necesarias para asegurar un sistema continuo de indicadores que permita medir la evolución de las brechas de género en las diversas dimensiones del trabajo decente.	X	X	

ÁREA DE POLÍTICA / ACTIVIDADES	Mes/año 09 al 12 de 2005	Mes/año 01 al 06 de 2006	Mes/año 07 al 12 de 2006
14.3) Establecer un plan de acción para fortalecer la participación de las mujeres en las diversas organizaciones sociales e instancias de representación de las organizaciones de empleadores y trabajadores.		X	
14.4) Elaborar y poner en marcha un programa de capacitación dirigido a los funcionarios de los Ministerios de Trabajo y de otras instituciones directamente concernidas en lo relativo a la ejecución del Plan de Acción, así como a directivos de las organizaciones de empleadores y trabajadores, a fin de mejorar sus competencias analíticas y propositivas y garantizar el máximo de equidad en cada una de las acciones y resultados del Plan.	X	X	X
14.5) Definir e implementar pautas y criterios específicos para garantizar la inclusión en cada estudio, diagnóstico o propuesta que se realice, un análisis desagregado por género y propuestas específicas para avanzar en la reducción de las brechas de género.	X	X	X
15) Derechos de los pueblos indígenas. Tareas que asumen los ministerios de trabajo, en coordinación con otras entidades concernidas y la participación de las organizaciones de empleadores y trabajadores en cada país:			
15.1) Realizar una evaluación sobre la situación de los pueblos indígenas y etnias, en cuanto al cumplimiento de sus derechos consignados en la legislación nacional y la aplicación efectiva del convenio 169, así como respecto al acceso a los servicios fundamentales y condiciones de empleo y trabajo decente. Plantear las recomendaciones correspondientes.	X	X	
15.2) Realizar una evaluación sobre las potencialidades de las comunidades y territorios indígenas, e implementar políticas públicas, programas y proyectos de inversión para el desarrollo de dichas potencialidades, asegurando la presencia convergente de los diversos servicios que se relacionan con la asistencia técnica, capacitación, apoyo en comercialización, etc.		X	
16) Fortalecimiento del diálogo social. Tareas que asumen los ministerios de trabajo conjuntamente con las organizaciones de empleadores y trabajadores.	X	X	
16.1) Diseñar en cada país un programa para el fortalecimiento de las organizaciones de empleadores y trabajadores, que incluya recursos de financiamiento para el desarrollo de sus estructuras, la capacitación de sus líderes y el desarrollo de capacidades institucionales. Gestionar financiamiento a nivel nacional.	X	X	
16.2) Crear y/o fortalecer instancias tripartitas de diálogo, armonizando su marco de funcionamiento sobre la base del consenso entre los interlocutores.	X	X	
16.3) Crear una instancia de consulta sindical subregional, que funcione como homóloga a la instancia de consulta empresarial y al Consejo de Ministros de Centroamérica y República Dominicana.	X	X	

ÁREA DE POLÍTICA / ACTIVIDADES	Mes/año 09 al 12 de 2005	Mes/año 01 al 06 de 2006	Mes/año 07 al 12 de 2006
16.4) Crear una instancia tripartita de diálogo y consulta a nivel de Centroamérica y República Dominicana que permita la adopción y seguimiento de acuerdos en los diversos temas del trabajo y los tópicos del desarrollo económico y social que definan los interlocutores.	X	X	
17) Seguimiento a la Declaración y Prioridades del Plan de Acción. Tareas que asumen los ministerios de trabajo conjuntamente con los ministerios de economía y las organizaciones de empleadores y trabajadores.			
17.1) Comunicar a los interlocutores sociales de cada país y a las instancias de diálogo nacional, la adopción del Plan de Acción para que el fomento del empleo y el trabajo decente en Centroamérica y República Dominicana, aprobado por la Comisión Tripartita de Alto Nivel, reunida en San José, el 25 y 26 de agosto de 2005.	X		
17.2) Comunicar formalmente a los señores Presidentes de los países del SICA sobre la adopción del Plan de Acción, reiterando la petición de apoyo para su implementación, lo cual incluye brindar las instrucciones correspondientes a los funcionarios de las entidades públicas responsables por la política económica y social de los países.	X		
17.3) Promover la difusión del Plan de Acción en la próxima Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo (México, setiembre de 2005) y en la Cuarta Cumbre de Jefes de Estado de las Américas (Mar del Plata, noviembre de 2005).	X		
17.4) Inventariar los proyectos de cooperación técnica en proceso de elaboración y/o ejecución, ya sea a nivel subregional o por país y sector (trabajadores, empleadores y gobiernos), que se relacionen con el Plan de Acción.	X		
17.5) Identificar y elaborar documentos (perfiles) de proyectos de cooperación en las áreas temáticas prioritarias para la implementación del Plan de Acción, teniendo como referencia la lista de proyectos presentada por la OIT y otras iniciativas provenientes de los gobiernos y las organizaciones de empleadores y trabajadores.	X		
17.6) Convocar y realizar una reunión de entidades de financiamiento y de cooperación internacional, con el fin de presentar perfiles de proyectos e iniciar la gestión de financiamiento.	X		
17.7) Creación de una Secretaría Técnica en apoyo a la Comisión Tripartita de Alto Nivel, que funcione con un carácter permanente, para contribuir a un mejor seguimiento e implementación de los acuerdos adoptados en el foro.	X	X	
17.8) Crear una instancia tripartita de diálogo y consulta a nivel de Centroamérica y República Dominicana que permita la adopción y seguimiento de acuerdos en los diversos temas del trabajo y los tópicos del desarrollo económico y social que definan los interlocutores.	X	X	

ÁREA DE POLÍTICA / ACTIVIDADES	Mes/año 09 al 12 de 2005	Mes/año 01 al 06 de 2006	Mes/año 07 al 12 de 2006
17.9) Crear una instancia de consulta sindical subregional, que funcione como homóloga a la instancia de consulta empresarial y al Consejo de Ministros de Centroamérica y República Dominicana.	X	X	
17.10) Crear una Unidad Técnica en el seno del Consejo de Ministros de Trabajo de Centroamérica y República Dominicana que funcione con un carácter permanente. Solicitar asistencia a la OIT para elaborar un proyecto de cooperación técnica al respecto y gestionar financiamiento internacional.	X	X	
17.11) Realizar una reunión semestral en el marco de la instancia subregional tripartita de diálogo, para el seguimiento de los acuerdos contenidos en la Declaración y el Plan de Acción.	X	X	X



"Acordamos ...impulsar la incorporación del objetivo de creación de empleos de calidad en el centro de la política macroeconómica; ...ratificar nuestro compromiso por la efectiva aplicación de los principios y derechos fundamentales en el trabajo; ...fortalecer y extender la cobertura de la seguridad social, promoviendo su universalidad, solidaridad y sostenibilidad ...y promover el diálogo social... para la promoción del trabajo decente, en el marco de un desarrollo sostenible, con equidad de género..."

(Extractos de la Declaración Tripartita para el Fomento del Empleo y el Trabajo Decente en Centroamérica y República Dominicana. Tegucigalpa, Honduras, 30 de junio de 2005).