
macroeconomía del desarrollo

Problemas y políticas
de empleo en Centroamérica

Juan Diego Trejos



NACIONES UNIDAS



División de Desarrollo Económico

Santiago de Chile, mayo de 2006

Este documento fue preparado por Juan Diego Trejos, consultor de la División de Desarrollo Económico de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN impreso 1680-8843

ISSN electrónico 1680-8851

ISBN: 92-1-322909-7

LC/L.2534-P

N° de venta: S.06.II.G.61

Copyright © Naciones Unidas, mayo de 2006. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
I. Introducción	7
II. El contexto	9
2.1 Una región pequeña pero heterogénea	9
2.2 La inserción al mercado de trabajo	12
2.3 Diferenciales en la participación y el desempleo	13
2.4 La dinámica global del empleo	14
III. Principales problemas de los mercados laborales	17
3.1 Una mano de obra muy poco calificada	17
3.2 Limitado aporte de las empresas privadas en la generación de empleo	21
3.3 Mercados de trabajo rurales importantes pero poco diversificados	30
3.4 Baja y estancada productividad limita las remuneraciones y perpetúa la pobreza	33
3.5 Limitada protección y organización de los trabajadores	43
IV. Políticas laborales	47
4.1 Las propuestas gubernamentales	47
4.2 Areas de acción estratégicas para las políticas laborales en la región centroamericana	52
V. Consideraciones finales	71
Bibliografía	77
Serie macroeconomía del desarrollo: números publicados	81

Índice de cuadros

Cuadro 1	Centroamérica: algunos indicadores sobre su situación socioeconómica y evolución reciente por país	10
Cuadro 2	Centroamérica: población total por condición de actividad por país, 2003	12
Cuadro 3	Centroamérica: resultados de la participación laboral por sexo, zona y país, 2003....	14
Cuadro 4	Centroamérica: evolución de la producción, la productividad, el empleo y las remuneraciones, 1990-2003	15
Cuadro 5	Centroamérica: perfil educativo de la fuerza de trabajo en el 2003 y evolución por nivel educativo.....	19
Cuadro 6	Centroamérica: tasas netas de participación y de desempleo por nivel educativo y sexo para la población de 30 a 49 años, 2003 (excluye población de 30 a 49 años con educación ignorada)	20
Cuadro 7	Centroamérica: estructura de la población ocupada según rama de actividad por país, 2003	22
Cuadro 8	Centroamérica: perfil y evolución de los ocupados según forma de inserción y tipo de empleador.....	25
Cuadro 9	Centroamérica: evolución del perfil de la población ocupada según sus características personales y forma de inserción, 1990-2003	26
Cuadro 10	Centroamérica: perfil y evolución de los ocupados según estrato productivo.....	28
Cuadro 11	Centroamérica: evolución del perfil de la población ocupada según las características de los puestos de trabajo, 1990-2003	31
Cuadro 12	Centroamérica rural: perfil y evolución de los ocupados según estrato productivo ...	34
Cuadro 13	Centroamérica: ingreso laboral en la ocupación principal según características de las personas por país, 2003.....	37
Cuadro 14	Centroamérica: ingreso laboral en la ocupación principal según características de los puestos de trabajo por país, 2003.....	39
Cuadro 15	Centroamérica: tipos de empleo y pobreza por insuficiencia de ingresos por país, 2003	41
Cuadro 16	Centroamérica: vinculación de los pobres por insuficiencia de ingresos con el mercado de trabajo por país, 2003	44
Cuadro 17	Centroamérica: indicadores sobre la protección de los trabajadores, 2003	45
Cuadro 18	Centroamérica: salario mínimo necesario para cubrir las necesidades básicas por zona, 2003.....	61
Cuadro 19	Centroamérica: relaciones entre indicadores de ingreso y el salario mínimo, 2003	63

Índice de gráficos

Gráfico 1	Centroamérica: producto interno bruto por habitante	11
-----------	---	----

Resumen

En este documento se analizan las características de los mercados de trabajo en Centroamérica y su evolución reciente. Pese a que Panamá y Costa Rica presentan mercados más modernos, en tanto que Guatemala, Honduras y Nicaragua, los más tradicionales y El Salvador una situación intermedia, es posible identificar problemas comunes en la región. Entre ellos se destacan una mano de obra muy poco calificada; un limitado aporte de las empresas privadas a la creación de empleo asociado con una estructura productiva poco diversificada y centrada en la producción a pequeña escala; extensos mercados de trabajo rurales poco diversificados y con predominio de la producción agrícola tradicional; una baja y estancada productividad que limita las remuneraciones y perpetúa cuadros generalizados de pobreza, y junto a una limitada protección y organización de los trabajadores.

En este contexto, cuya consecuencia más notoria es la expulsión de trabajadores hacia el exterior, se examinan las propuestas de políticas de empleo que han sido elaboradas por los gobiernos centroamericanos con el apoyo de la OIT y se resaltan áreas de atención prioritarias. Entre ellas se destacan las dirigidas a la formación de los recursos humanos; las referidas a las políticas de salarios generales y salarios mínimos; las políticas de ingresos para la mitad de los trabajadores de la región que no son asalariados y las políticas de protección contra el desempleo y otros riesgos asociados con el trabajo y el envejecimiento. Se concluye señalando que la mejor política laboral sigue siendo una política económica que tenga a la creación de empleo como su objetivo central.

I. Introducción

Centroamérica inicia en los años noventa un período de pacificación, reconstrucción de la democracia y reformas económicas. En este decenio, las economías de la región retoman la senda del crecimiento económico y la estabilidad macroeconómica. Pese a que este crecimiento se desacelera en la presente década, las reformas económicas continúan su marcha y el tratado de libre comercio con los Estados Unidos de América, en proceso de ratificación, representa un hito de este proceso. Ello ha producido importantes efectos en los mercados de trabajo y el objetivo de este informe es identificar los principales problemas que subsisten en los mercados de trabajo del Istmo y proponer políticas de empleo para enfrentarlos.

Para identificar los principales problemas que caracterizan a los mercados de trabajo de la región, se utilizan las encuestas de hogares de los distintos países y se procesan buscando homogeneizar sus variables y clasificaciones. Los países considerados son los de Centroamérica - Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica - más Panamá. Para elaborar el perfil se utiliza el año más reciente disponible, el 2003, y para analizar la evolución se hace uso de la encuesta más cercana al 1990 y al 1999. Con ello se tratará de identificar la evolución durante los años noventa y la evolución a partir del 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 2003, y que para los años previos Panamá indaga la participación laboral a partir de los 15 años.¹ 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 cuatro secciones adicionales a esta introducción. La sección siguiente presenta una visión global de la región y del mercado de trabajo y su evolución desde 1990. Para el 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 2003. La sección tercera identifica cinco problemas considerados claves y comunes dentro de los mercados de trabajo regionales. La sección cuarta discute las posibles políticas de empleo requeridas para enfrentar los desafíos identificados. Se concluye con una síntesis de los resultados encontrados.

¹ Panamá y Costa Rica preguntan la actividad económica a partir de los 12 años, en tanto que en el resto de los países se mide a partir de los 10 años. El reciente interés por el trabajo infantil ha llevado a bajar aún más la edad en que se indaga la participación laboral. Como ello no es generalizado, se uniforma a la más baja común que resulta ser los 12 años.

II. El contexto

Cuando se habla de Centroamérica hay que tener presente que dentro de la pequeñez de la región se encuentra una amplia diversidad. En esta sección se destacan estas diferencias y se pasa revista a las características y evolución de los países y sus mercados de trabajo. En todo caso, la idea es identificar problemas comunes a los países de la región.

2.1. Una región pequeña pero heterogénea

Centroamérica es una región pequeña en tamaño, población y capacidad económica.² Como se observa en el cuadro 1, su territorio alcanza a los 509 mil kilómetros cuadrados, lo que equivale a cerca de una cuarta parte del territorio mexicano y apenas un décimo del de los Estados Unidos de América. Su población global se aproxima a los 39 millones de habitantes en el 2003, el 7% de la población latinoamericana, y su producción total para ese año llegó a los 67 mil millones en dólares de 1995. Esta producción representa el 3% de la producción latinoamericana y equivale al 13% de la producción de México y a menos de un 1% de la de los Estados Unidos de América. Al interior de la región, Nicaragua es el país con mayor territorio (27% de la región), en tanto que Guatemala concentra la mayor población (32%) y genera la mayor producción total (28%). El Salvador es el más pequeño en territorio, pero el más densamente poblado, mientras que Panamá muestra el menor tamaño poblacional. Cerca de la mitad de su población continúa residiendo en las zonas rurales y con excepción de Panamá, que cuenta con solo un

² Cuando se habla de Centroamérica se hace alusión a los países del istmo centroamericano, con excepción de Belice, y por ende incluye a Panamá. A veces se alude a Centroamérica para referirse solo a los países miembros del Mercado Común Centroamericano, aunque aquí no se hará esa distinción.

37% de su población en esa zona, para el resto de los países por lo menos el 40% de su población continúa residiendo en el ámbito rural.

La región centroamericana también es muy heterogénea. Utilizando el indicador más tradicional de desarrollo económico relativo, el producto per cápita en dólares de 1995, Costa Rica y Panamá se encuentran por encima de la media de la región centroamericana, duplicándola y con un producto per cápita por encima de los 3.400 dólares en el 2003. Este producto per cápita se aproxima al promedio latinoamericano. El Salvador y Guatemala se ubican en torno a la media regional, para un producto per cápita cercano a los 1.600 dólares anuales, mientras que Honduras y Nicaragua caen por debajo de la mitad del promedio zonal con productos per cápita inferiores a los 800 dólares. Honduras aparece con el producto per cápita menor (721 dólares o el 41% del promedio regional), en tanto que Costa Rica ostenta el mayor nivel de ingreso medio, con 3.934 dólares (2,3 veces el promedio regional y 5,5 veces el nivel de Honduras). Estas diferencias se mantienen, aunque se aminoran, cuando se expresan en paridad de poder de compra (PNUD, 2004) y como se observa en el gráfico 1, no se han modificado sustantivamente en los últimos veinticuatro años. Como se verá más adelante, El Salvador parece aproximarse más a Costa Rica y Panamá en cuanto a las características del mercado de trabajo y al carácter de sus problemas laborales, en tanto que Guatemala tiende a asimilarse con Nicaragua y Honduras. Por ello, y al igual que en el cuadro 1, los países se presentarán en ese orden.³

Cuadro 1
CENTROAMÉRICA: ALGUNOS INDICADORES SOBRE SU SITUACIÓN SOCIOECONÓMICA Y EVOLUCIÓN RECIENTE POR PAÍS

Indicador	Costa Rica		El Salvador		Honduras	Nicaragua	Región
	Rica	Panamá	Salvador	Guatemala			
Población Total 2003 (millones)	4,2	3,1	6,6	12,3	7,0	5,5	38,7
Distribución regional %	10,8	8,1	17,2	31,8	18,1	14,1	100,0
Crecimiento anual 2003/1990	2,4	2,0	2,0	2,6	2,8	2,8	2,5
% residiendo en Zonas Rurales	41,0	37,3	40,8	61,1	54,5	41,6	48,6
Territorio Total (miles de Km ²)	50,9	77,1	20,9	108,9	112,1	139,0	508,9
Distribución regional %	10,0	15,1	4,1	21,4	22,0	27,3	100,0
Densidad (personas por Km ²)	81,9	40,4	316,9	112,9	62,5	39,3	76,0
Producción 2003 (millones de dólares de 1995)	16 393,2	10 811,0	11 681,4	19 018,3	5 047,2	4 320,8	67 271,9
Distribución regional %	24,4	16,1	17,4	28,3	7,5	6,4	100,0
Crecimiento anual 2003/1990	4,5	4,8	3,9	3,7	2,9	2,9	4,0
Producción per cápita 2003 (dólares de 1995)	3 933,8	3 468,8	1 760,6	1 546,6	720,6	791,4	1 739,3
Crecimiento anual 2003/1990	2,1	2,7	1,8	1,0	0,1	0,1	1,4
Índice promedio regional = 100	226,2	199,4	101,2	88,9	41,4	45,5	100,0
Desarrollo Social en 2000 (IDH del PNUD)	0,8	0,8	0,7	0,6	0,6	0,6	0,7
Posición entre 173 países	43,0	57,0	104,0	120,0	116,0	118,0	111,0
Tendencia 1990 a 2000	mejoró	mejoró	mejoró	mejoró	mejoró	mejoró	mejoró
Gasto Social Per cápita 2000/01 (dólares de 1997)	689,0	853,0	82,0	108,5	76,5	60,5	147,2
Prioridad Macroeconómica (% del PIB)	18,2	25,5	4,2	6,2	10,0	13,2	38,5
Prioridad Fiscal (% del Gasto Público)	40,5	49,7	30,9	45,6	38,7	38,4	8,4
Tendencia 1990 a 1999	aumentó	aumentó	aumentó	aumentó	aumentó	aumentó	aumentó
Incidencia de la Pobreza Personas pobres hacia 2002 (porcentaje)	20,3	34,0	49,8	60,2	77,3	69,3	56,4
Tendencia 1990 al 2002	disminuyó	disminuyó	disminuyó	disminuyó	disminuyó	disminuyó	disminuyó

Fuente: Elaboración propia con base en datos de CEPAL (2004 y 2005), PNUD (2002) y Estados de la Región (1999).

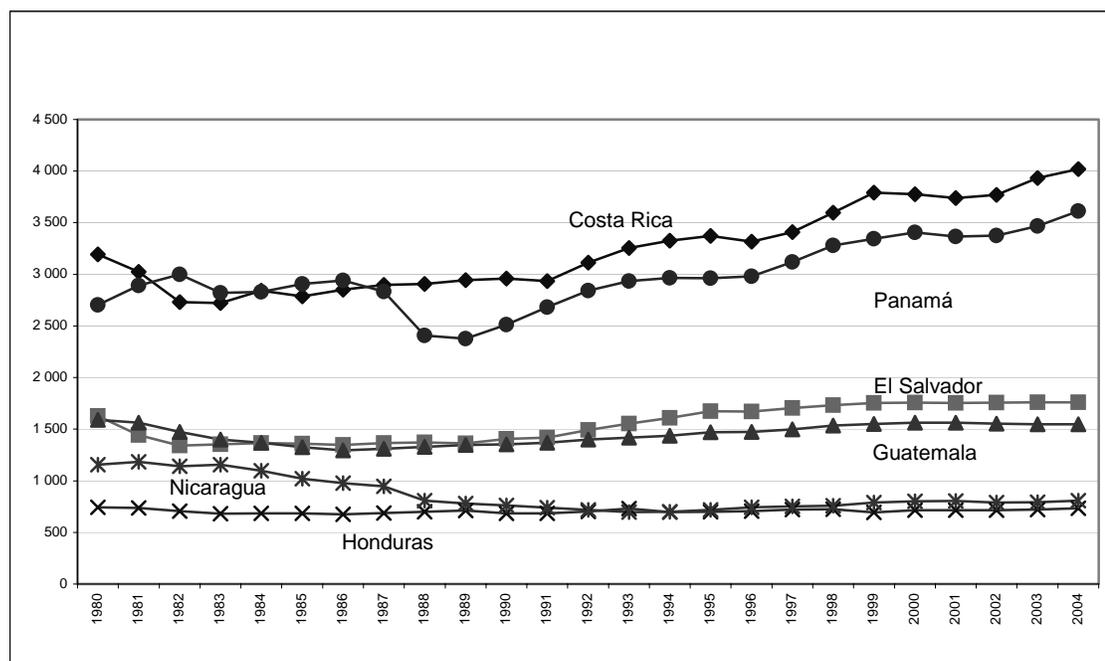
La heterogeneidad también se expresa en el desarrollo social y ello es fruto de una inversión social que también muestra amplias disparidades y que refleja políticas distributivas también disímiles. Costa Rica y Panamá, ostentan los mayores desarrollos sociales, medidos por el Índice de Desarrollo

³ Un análisis más detallado de conglomerados utilizando 26 indicadores laborales que se presentarán en el transcurso del documento señala la formación de tres grupos: Panamá y Costa Rica por un lado; Guatemala, Honduras y Nicaragua por otra parte y El Salvador en el centro pero más próximo a este último. El orden de los países en los cuadros sigue siendo válido.

Social (IDH) del Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), sustentados en una inversión social de larga data y alta prioridad macroeconómica y fiscal. Si los 173 países que disponen de datos sobre el IDH para el 2000 y se ordenan de menor a mayor desarrollo social y se agrupan en cuartiles, Costa Rica se ubica en el cuartil superior o 25% más alto y corresponde a países con alto desarrollo humano. Panamá se ubica en el tercer cuartil, por encima de la mediana, en tanto que el resto de los países del área, y la región como promedio, se localizan en el segundo cuartil, esto es por debajo de la mediana. Costa Rica y Panamá muestran las sinergias que se obtienen al invertir en capital humano: mayor productividad, menor desigualdad y menor pobreza.⁴

La evolución durante los años noventa muestra un cuadro más favorable. Luego de una contracción generalizada en la producción por habitante durante los años ochenta, la región creció, en forma bastante sostenida, a un ritmo medio anual del 4% (1,4 % en términos per cápita), con aumentos en la inversión social real y mejora en los indicadores de desarrollo social (ver cuadro 1 y gráfico 1). Pese a ello, Guatemala, Honduras y Nicaragua no han logrado recuperar el nivel de producción alcanzado veinticuatro años atrás y los países que menos mejoraron fueron los que estaban en peor situación al inicio de los noventa señalando una ampliación de las brechas o heterogeneidades internas.

Gráfico 1
CENTROAMÉRICA: PRODUCTO INTERNO BRUTO POR HABITANTE
(Dólares de 1995)



Fuente: CEPAL (2005).

⁴ La región es muy vulnerable a desastres naturales como terremotos, huracanes, inundaciones y erupciones volcánicas. Estos fenómenos naturales han afectado en mayor medida a los países más pobres ampliando las brechas con el resto. También varios de los países han sido afectados en el pasado por conflictos armados, alimentados por las fuertes desigualdades existentes, ampliando las brechas entre los países.

2.2. La inserción al mercado de trabajo

Un panorama reciente sobre la población y la incorporación al mercado de trabajo se puede obtener a partir de las encuestas de hogares disponibles. Como se muestra en el cuadro 2, la población de región centroamericana rondaba los 38 millones de personas y de ellas cerca de 15 millones se encontraban incorporadas al mercado de trabajo. Ello significa el 40% de la población total (tasa bruta de participación) y el 59% 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 32% 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 y en menor medida El Salvador 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 bruta de participación pues muestra una alta incorporación de su población potencialmente activa.

Cuadro 2
CENTROAMÉRICA: POBLACIÓN TOTAL POR CONDICIÓN DE ACTIVIDAD POR PAÍS, 2003
(Cifras absolutas en miles y relativas en porcentajes)

Condición de actividad	Costa Rica (julio)	Panamá (agosto)	El Salvador (enero-dic.)	Guatemala (enero-abril)	Honduras (septiembre)	Nicaragua (noviembre)	América Central
Población total	4 089,0	3 057,0	6 639,0	12 084,0	6 801,0	5 543,0	38 213,0
Menores de 12 años	922,0	777,0	1 885,0	4 467,0	2 186,0	1 856,0	12 092,0
En edad activa	3 167,0	2 280,0	4 754,0	7 617,0	4 614,0	3 687,0	26 121,0
Fuerza de trabajo	1 758,0	1 296,0	2 693,0	4 925,0	2 542,0	2 089,0	15 302,0
Ocupados	1 640,0	1 155,0	2 507,0	4 753,0	2 411,0	1 930,0	14 396,0
Desocupados	117,0	141,0	186,0	172,0	130,0	159,0	906,0
Inactivos	1 410,0	984,0	2 061,0	2 693,0	2 073,0	1 599,0	10 819,0
% de menores de 12 años	22,5	25,4	28,4	37,0	32,1	33,5	31,6
Tasa bruta de participación ¹	43,0	42,4	40,6	40,8	37,4	37,7	40,0
Tasa neta de participación ¹	55,5	56,8	56,6	64,7	55,1	56,6	58,6
Tasa de ocupación ²	51,8	50,7	52,7	62,4	52,3	52,3	55,1
Tasa de desempleo ³	6,7	10,9	6,9	3,5	5,1	7,6	5,9

Fuente: Cálculos del autor con base en las encuestas de hogares de los países.

¹ Fuerza de trabajo como porcentaje de la población total (tasa bruta) y de la población en edad activa o de 12 o más años (tasa 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.

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.

Las personas efectivamente ocupadas rondan en la región en su conjunto a los 14,4 millones, para una tasa de ocupación del 55% (52% excluyendo Guatemala). Ello significa que cerca de 906 mil centroamericanos se encontraban desempleados en el 2003, lo que equivalía a una tasa de desempleo abierto próxima al 6% aunque con amplias diferencias por países.⁵ En particular, el desempleo abierto

⁵ 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. También se mantienen diferencias en la medición del empleo y del desempleo, que pueden explicar por ejemplo la mayor participación en Guatemala y el mayor desempleo en Panamá.

ronda al 11% en Panamá y alcanza los menores valores en Guatemala (3,5%) y Honduras (5,1%), países que como se verá más adelante, muestran un menor desarrollo de las relaciones salariales en sus mercados de trabajo. Costa Rica y El Salvador evidencian tasas de desempleo cercanas al 7% y Nicaragua al 8%.

2.3. 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 3 incorpora estos indicadores.

Las mujeres participan menos en el mercado de trabajo y menos aún en la zona rural: dentro de un contexto de creciente inserción de las mujeres al mercado de trabajo, su participación se mantiene en niveles cercanos a la mitad de la participación de los hombres y los menores niveles de participación, y la 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%.⁶ Guatemala muestra la mayor tasa neta de participación entre las mujeres (47%), aunque no la menor brecha con respecto a los hombres. El Salvador y Nicaragua 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, quienes participan menos en el ámbito urbano. 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 el región en su conjunto, el desempleo urbano (7,6%) casi duplica al rural (4,0%), solo en El Salvador el desempleo rural supera al urbano, mientras que en Costa Rica no se observan diferencias significativas entre zonas.

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 6,4% en tanto que resulta del 5,7% para los hombres. Este patrón se reproduce en todos los países excepto El Salvador, donde el desempleo de los hombres es mayor al de las mujeres dentro de cada zona y para 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 y las mujeres en el ámbito rural.

En general y con la excepción de Panamá, el desempleo, que afecta también en mayor medida a los jóvenes, no parece tornarse en un problema central de los mercados de trabajo de la región. En parte ello se debe a que para una población centroamericana mayoritariamente pobre y sin seguro de desempleo, la opción al desempleo es el autoempleo y por ello también, este indicador se torna poco representativo de los problemas de empleo que enfrenta la región.

⁶ 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.

Cuadro 3
CENTROAMÉRICA: RESULTADOS DE LA PARTICIPACIÓN LABORAL POR SEXO, ZONA Y PAÍS, 2003
 (De la población de 12 años o más)

Indicador	Costa Rica (julio)	Panamá (agosto)	El Salvador (enero-dic.)	Guatemala (enero-abril)	Honduras (setiembre)	Nicaragua (noviembre)	América Central
Tasa neta de participación ¹							
Total país	55,5	56,8	56,6	64,7	55,1	56,6	58,6
Hombres	73,3	73,6	72,9	83,9	75,8	72,1	76,6
Mujeres	38,5	40,3	42,6	46,9	36,1	42,3	42,0
Zona urbana	56,8	57,5	58,5	64,9	57,0	55,9	58,9
Hombres	71,3	70,7	70,0	77,6	70,2	66,4	71,4
Mujeres	43,5	45,3	48,9	53,4	46,0	46,9	48,0
Zona rural	53,5	55,5	53,8	64,5	53,4	57,8	58,2
Hombres	76,2	78,4	77,1	88,0	80,4	79,9	82,0
Mujeres	30,2	29,9	32,0	42,4	26,1	34,4	34,8
Tasa de desempleo ²							
Total país	6,7	10,9	6,9	3,5	5,1	7,6	5,9
Hombres	5,8	9,4	9,2	2,6	4,5	7,6	5,7
Mujeres	8,2	13,5	3,5	5,0	6,4	7,6	6,4
Zona urbana	6,7	13,4	6,2	5,3	7,4	10,2	7,6
Hombres	6,1	12,2	8,7	4,0	7,1	11,6	7,8
Mujeres	7,6	15,1	3,2	6,9	7,7	8,3	7,4
Zona rural	6,6	6,0	8,2	2,3	2,9	3,8	4,0
Hombres	5,5	5,0	9,9	1,8	2,5	2,9	3,7
Mujeres	9,6	8,8	4,4	3,3	4,0	6,0	4,7

Fuente: Cálculos del autor con base en las encuestas de hogares de los países.

¹ Fuerza de trabajo como porcentaje de la población en edad activa (de 12 o más años). ² Desocupados como porcentaje de la fuerza de trabajo.

2.4. 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 4.

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 y Guatemala. Aunque estos países muestran una mayor dispersión, su producción por habitante y por ocupado tiende a situarse en alrededor 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. 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 prácticamente duplican al promedio del segundo grupo. 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 también 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 un ruido adicional. En todo caso, ello sugeriría que en los países con menor productividad, las ganancias absolutas del capital son menores pues no pueden reducir por debajo de ciertos límites las remuneraciones de los trabajadores. Esto también sugiere el predominio de actividades con técnicas trabajo intensivo y reducido componente de capital físico.

Cuadro 4
**CENTROAMÉRICA: EVOLUCIÓN DE LA PRODUCCIÓN, LA PRODUCTIVIDAD,
EL EMPLEO Y LAS REMUNERACIONES, 1990-2003**

Indicadores	Costa Rica	Panamá	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua
Situación en el 2003						
Producción real por habitante						
Valor anual en dólares de 1995	3 934	3 469	1 761	1 547	721	789
Índice Nicaragua = 100	498	439	223	196	91	100
Producto real por ocupado						
Valor anual en dólares de 1995	9 777	10 005	4 660	4 002	2 093	2 233
Índice Nicaragua = 100	438	448	209	179	94	100
Remuneraciones al trabajo						
Valor mensual en dólares corrientes	381	428	232	179	163	130
Índice Nicaragua = 100	293	330	179	138	125	100
Evolución durante los noventa ¹						
Producción real	5,4	4,9	3,3	4,1	3,0	4,7
Empleo	3,2	4,1	3,7	4,1	5,0	6,7
Producto real por ocupado	2,1	0,8	-0,4	0,0	-1,8	-2,0
Remuneraciones reales	2,1	0,6	3,0	4,0	0,9	-0,6
Desempleo	aumentó	disminuyó	disminuyó	disminuyó	disminuyó	disminuyó
Evolución a inicio del dos mil ²						
Producción real	3,0	2,8	2,0	2,8	3,6	2,0
Empleo	3,3	2,3	2,6	3,3	1,5	2,8
Producto real por ocupado	-0,3	0,5	-0,6	-0,5	2,1	-0,8
Remuneraciones reales	1,3	2,2	-1,7	-2,8	-2,7	0,6
Desempleo	aumentó	aumentó	sin cambio	aumentó	aumentó	aumentó

Fuente: Cálculos del autor con base en las encuestas de hogares de los países y el Anuario Estadístico de la CEPAL (2003).

¹ Tasas medias de variación anual. Para las variables monetarias sobre cifras a precios constantes. Los años comprendidos son: para Costa Rica y Honduras (1990 - 1999), Guatemala (1989 - 1998), Panamá (1991 - 1999), Nicaragua (1993 - 2001), El Salvador (1995 - 1999). ² Tasas medias de variación anual. Para las variables monetarias sobre cifras a precios constantes. Los años comprendidos son: para Costa Rica, El Salvador, Honduras y Panamá (1999 - 2003), Guatemala (1998 - 2003) y Nicaragua (2000 - 2003).

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 ritmos relativamente altos como es el caso de Costa Rica y en menor medida Panamá. 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. Panamá crece menos pero el empleo lo hace también ligeramente por debajo, de modo que muestra limitadas mejoras en la productividad y en los ingresos 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 (Nicaragua), 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 la existencia 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 experimenta un leve aumento.

Los primeros años del 2000 muestran 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 desaceleración en la generación de empleo y un aumento más generalizado del desempleo (excepto El Salvador). En general, el empleo crece a un menor ritmo que en los noventa pero no se asocia con mejoras generalizadas en la productividad. Con la excepción de Honduras y Panamá, 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, Panamá y Nicaragua.

III. Principales problemas de los mercados laborales

En esta sección se busca identificar algunos problemas que se consideran comunes y centrales a los mercados de trabajo de la región y que demandan de intervenciones específicas de política laboral.

3.1. Una mano de obra muy poco calificada

Por el lado de la oferta de mano de obra, la región se caracteriza por una fuerza de trabajo relativamente joven, y por ende con poca experiencia, y que crece a tasas cercanas o superiores al 3% anual. Esto tiene origen en un componente demográfico, asociado a la etapa de la transición demográfica en que se encuentran los países, pero también se refuerza por una creciente incorporación de la mujer y por el proceso de urbanización.⁷ No obstante, la principal característica y debilidad de la fuerza de trabajo centroamericana es su bajo nivel educativo formal.

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 (cuadro 5). Vista la región centroamericana en su conjunto, para el 2003 el 40% de sus trabajadores no han logrado completar la educación primaria y el 60%

⁷ Entre el 2000 y el 2015, la población de 12 a 24 años estará creciendo en Guatemala, Honduras y Nicaragua por encima del 2% anual aunque ligeramente por debajo del promedio total. En Costa Rica, El Salvador y Panamá, por su avance en la transición demográfica, el crecimiento de la población joven con posibilidades de incorporarse al mercado de trabajo se expandirá por debajo del 1% anual, generando menos presiones sobre el mercado de trabajo.

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 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, en donde casi tres de cada cuatro trabajadores tienen la educación primaria como su nivel educativo máximo. De estos dos países, Guatemala enfrenta las mayores limitaciones ya que casi una cuarta parte de su fuerza de trabajo no tiene educación alguna, y probablemente sea analfabeta, y más de la mitad no ha logrado siquiera completar la educación primaria.

Al otro lado del espectro educativo, los trabajadores con alguna educación postsecundaria, representan solo el 10% de la fuerza de trabajo de la región y su peso oscila desde el 22% en Panamá (18% en Costa Rica), 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 22% 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, 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 y retención, 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.

Pese a que este perfil educativo de la fuerza de trabajo en el 2003 es limitado, 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 retiran de él por edad avanzada, los cambios en el perfil de los entrantes netos puede sobredimensionar las mejoras globales en la calificación de la fuerza de trabajo. En todo caso, durante el decenio de los noventa e inicios del 2000, 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 y Panamá, donde cerca de la mitad de los entrantes netos mostraron tener al menos la educación secundaria completa. Nicaragua muestra un comportamiento polarizado, donde cada uno de los grupos de trabajadores: no calificados (menos de primaria completa), semicalificados (con primaria completa o secundaria incompleta) y calificados (con secundaria completa o superior) aporta cerca de un tercio de los entrantes netos. Por el contrario, en Guatemala y Honduras, los países con menor educación media de su población activa, el contingente mayoritario de los entrantes netos (58% y 60% respectivamente) seguían sin superar la educación primaria completa.

Cuadro 5

CENTROAMÉRICA: PERFIL EDUCATIVO DE LA FUERZA DE TRABAJO EN EL 2003 Y EVOLUCIÓN POR NIVEL EDUCATIVO

Indicador	Costa Rica	Panamá	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua
Fuerza de trabajo (miles) 2003	1 757,6	1 295,7	2 693,1	4 924,9	2 541,8	2 088,6
Distribución						
Nivel Educativo	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Sin educación	3,0	4,6	15,1	23,5	15,4	17,3
Primaria incompleta	11,9	9,5	25,4	31,4	30,7	24,6
Primaria completa	29,5	19,9	12,0	17,8	27,3	14,5
Media incompleta	19,9	24,1	19,8	14,9	12,1	19,1
Media completa	16,4	20,1	17,5	7,0	8,6	12,8
Superior	19,3	21,9	10,2	5,3	5,8	11,8
Años promedio de educación (coeficiente de variación)	8,6	9,6	6,9	5,1	5,6	6,6
Incorporación neta (1990/2003) ¹	48,8	37,7	71,8	147,6	77,9	96,0
Tasa anual de variación	3,4	3,3	3,0	4,0	4,0	4,8
Distribución						
Nivel Educativo	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Sin educación	-0,1	3,2	5,4	7,4	0,0	6,7
Primaria incompleta	-2,4	2,9	2,8	27,5	25,3	26,5
Primaria completa	22,5	14,3	16,3	22,9	34,7	14,0
Media incompleta	27,5	30,9	32,3	24,5	21,6	20,0
Media completa	23,8	17,7	38,8	9,8	8,1	13,8
Superior	28,8	30,8	4,4	7,9	10,3	19,1
Ganancia en años de educación						

Fuente: Cálculos del autor con base en las encuestas de hogares de los países.

¹ Incorporación neta anual en miles de personas. Los años comprendidos son: para Costa Rica y Honduras (1990 - 2003), Guatemala (1989 - 2003), Panamá (1991 - 2003), Nicaragua (1993 - 2003) y El Salvador (1995 - 2003).

Si bien es cierto que la mayor educación aumenta las posibilidades de inserción ocupacional, la región centroamericana muestra la paradoja de que el desempleo golpea más a los trabajadores más educados. Ello refleja la existencia de una estructura productiva poco sofisticada y diversificada y muestra que no basta con mejorar las capacidades de las personas si no se acompaña de la generación de oportunidades laborales acordes con esta calificación. Se puede argumentar que el mayor desempleo entre los más educados refleja la incorporación de jóvenes al mercado de trabajo. Para eliminar el efecto de la incorporación de los jóvenes al mercado de trabajo, el cuadro 6 pone la atención en la población en edad plenamente activa (de 30 a 49 años) y muestra las tasas de participación y de desempleo por nivel educativo y sexo.

Una variable central en las posibilidades de una inserción exitosa al mercado de trabajo 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 del cuadro 6 muestran como las tasas de participación de la población en edad plenamente activa (de 30 a 49 años) aumentan en todos los países conforme la educación de las personas se incrementa, y ello es más intenso entre las mujeres. Las tasas de participación de las mujeres con algún grado de educación superior se encuentra por encima del 82% en todos los países, niveles duplican los alcanzados por aquellas sin educación alguna y se tornan más próximos a los mostrados por los hombres con similar educación.

Cuadro 6

CENTROAMÉRICA: TASAS NETAS DE PARTICIPACIÓN DE DESEMPLEO POR NIVEL EDUCATIVO Y SEXO PARA LA POBLACIÓN DE 30 A 49 AÑOS, 2003 (EXCLUYE POBLACIÓN DE 30 A 49 AÑOS CON EDUCACIÓN IGNORADA)

Indicador	Costa Rica		Panamá		El Salvador		Guatemala		Honduras		Nicaragua	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Tasas netas de participación												
Promedio nacional	96,6	54,1	96,7	59,2	95,2	63,2	98,0	55,0	95,7	51,3	93,9	61,5
Nivel educativo												
Sin educación	76,7	30,9	76,7	34,6	92,8	45,7	97,4	50,2	93,2	34,9	92,2	43,4
Primaria incompleta	95,1	38,5	97,5	40,5	94,4	56,3	98,1	47,6	96,2	43,2	93,2	54,7
Primaria completa	97,2	40,0	97,5	39,9	94,7	66,3	98,1	55,0	96,6	51,6	95,1	61,9
Media incompleta	96,8	55,1	96,4	53,6	95,8	67,6	98,3	63,1	93,0	59,3	94,5	64,0
Media completa	98,7	59,7	97,7	64,8	95,8	69,8	97,3	80,8	99,0	72,4	94,7	74,0
Superior	98,2	82,3	98,6	83,8	97,4	90,2	99,0	88,4	97,8	83,8	94,8	82,6
Tasas de desempleo abierto												
Promedio nacional	3,0	4,6	5,8	10,0	6,9	2,3	1,8	3,1	4,1	4,0	6,1	4,7
Nivel educativo												
Sin educación	8,6	11,9	1,1	0,6	11,1	2,6	0,2	2,7	3,8	2,1	2,4	2,4
Primaria incompleta	4,0	9,0	5,1	6,2	7,9	2,0	0,7	0,5	3,1	2,9	5,4	4,1
Primaria completa	3,0	5,9	4,4	7,8	6,5	1,7	2,4	2,4	4,6	3,2	6,7	5,5
Media incompleta	2,7	6,6	7,7	11,3	7,5	1,9	5,0	1,7	5,8	4,3	8,2	6,1
Media completa	3,3	2,1	6,4	12,4	3,6	4,0	6,1	11,5	4,4	8,0	7,5	4,0
Superior	2,0	2,3	5,4	9,6	4,6	1,4	0,8	7,2	4,2	5,1	7,0	6,1

Fuente: Cálculos del autor con base en las encuestas de hogares de los países.

No obstante, uno de los rasgos que tienden a predominar en la región es la aparente paradoja de que en un mercado de trabajo con pocos trabajadores educados, la mayor educación no garantiza un menor riesgo de desempleo, aunque sí una mayor participación laboral. Como se desprende del cuadro 6, en la mayoría de los países 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. Entre los hombres, solo en Costa Rica y El Salvador el desempleo relativo se reduce con el nivel educativo, en tanto que en el resto de los países del área, el desempleo resulta mayor entre los más educados, particularmente entre los que tienen educación secundaria. En el caso de las mujeres, solo en Costa Rica la mayor educación parece reducirles el riesgo de sufrir desempleo, pues en el resto de los países si bien la mayor educación les permite participar más frecuentemente en el mercado de trabajo, no les reduce el riesgo de sufrir desempleo. Estos resultados reflejan una estructura productiva poco diversificada y concentrada en actividades que, como la agricultura, requieren de una fuerza de trabajo poco calificada. También puede estar mostrando una disociación entre las calificaciones y capacidades que requiere el mercado de trabajo y lo que ofrece el sistema educativo (educación secundaria).

Como se muestra en el cuadro 7, la estructura productiva todavía descansa en mucho en las actividades agrícolas y son los países con estructuras más diversificadas, Costa Rica y El Salvador, los que permiten absorber con mayor facilidad la fuerza de trabajo más calificada. Panamá por el contrario, pese a tener una estructura productiva diversificada, esta se torna insuficiente para absorber a su fuerza de trabajo con educación secundaria o superior. 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 intervenciones por el lado de la demanda de trabajo, particularmente en la modernización de la estructura productiva de los países.

3.2. Limitado aporte de las empresas privadas en la generación de empleo

Por el lado de la demanda, un rasgo distintivo de los mercados laborales centroamericanos es la insuficiencia del sector privado empresarial en la generación de empleo, lo que se ejemplifica en la estructura productiva poco diversificada y se traduce en un protagonismo del autoempleo y en general de la producción en pequeña escala y una limitada presencia de las relaciones salariales.

Una estructura productiva poco diversificada: el sector agrícola aporta cerca de un tercio del empleo en Guatemala, Honduras y Nicaragua, y solo una quinta parte (Panamá) o menos (El Salvador y Costa Rica) en los países con mejores índices de desarrollo. El sector agrícola no solo mantiene un protagonismo importante, sino que como se verá más adelante, se concentra en producción en pequeña escala de tipo tradicional.⁸ Fuera de este rasgo de la estructura productiva y como se desprende del cuadro 7, Costa Rica y Panamá se encuentran entre los países menos industrializados en cuanto al empleo aportado por este sector, aunque este se concentra con más intensidad en las industrias menos tradicionales (maquila de tercera generación). Por el contrario en el resto de los países, la manufactura tradicional, particularmente la industria alimenticia y la industria de maquila textil dominan la generación del empleo industrial. En particular, en El Salvador, Guatemala y Honduras, este sector de maquila textil aportó en el 2003 cerca del 6% del empleo nacional, transformándose en una fuente importante de generación de empleo, aunque con amplia vulnerabilidad hacia el futuro cuando entren a competir directamente con China.

⁸ Los clasificadores de rama para el sector agrícola no permiten identificar las actividades no tradicionales de exportación, que pueden ser importantes en países como Costa Rica.

Cuadro 7

CENTROAMÉRICA: ESTRUCTURA DE LA POBLACIÓN OCUPADA SEGÚN RAMA DE ACTIVIDAD POR PAÍS, 2003
(Cifras relativas de los ocupados de 12 o más años)

Indicadores	Costa Rica (julio)	Panamá (agosto)	El Salvador (ene-dic.)	Guatemala (ene-abr.)	Honduras (setiembre)	Nicaragua (noviembre)	América Central
Ocupados totales	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Agricultura y pesca	14,6	21,2	18,0	35,3	37,2	30,1	28,4
Cultivos	8,8	16,3	15,4	35,1	31,5	21,3	24,7
Cría de animales	2,6	3,4	1,4	0,0	4,1	4,2	2,1
Producción mixta, caza y silvicultura	2,6	0,5	0,1	0,0	1,0	3,7	1,0
Pesca	0,5	1,0	1,1	0,1	0,6	0,9	0,6
Industrias manufactureras	14,2	9,3	17,9	17,1	15,9	13,6	15,6
Alimenticios y bebidas	3,9	2,8	5,2	4,9	5,5	4,5	4,7
Textiles y prendas de vestir	2,9	1,8	6,8	6,4	5,6	3,4	5,1
Fabricación de muebles	1,1	1,0	1,2	1,0	1,1	1,4	1,1
Otras industrias manufactureras	6,2	3,6	4,6	4,8	3,6	4,0	4,5
Minas y canteras	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2
Construcción	6,7	7,0	6,5	5,6	5,1	3,8	5,7
Comercio	19,8	17,1	24,4	19,9	17,0	20,3	20,0
Venta y reparación de vehículos	3,5	3,7	2,5	2,0	2,0	1,8	2,4
Comercio al por mayor	3,4	3,0	0,4	0,6	1,0	1,4	1,2
Comercio al por menor	12,8	10,3	21,5	17,3	14,0	17,0	16,4
Servicios turísticos	8,4	6,8	5,7	3,1	4,3	4,8	4,9
Hoteles y restaurantes	5,5	4,6	4,4	2,4	3,5	3,2	3,6
Transportes	1,3	0,8	0,5	0,1	0,4	0,7	0,5
Actividades de esparcimiento	1,6	1,3	0,8	0,6	0,5	0,9	0,8
Servicios básicos	5,8	7,4	4,3	2,4	3,3	3,9	3,9
Electricidad, gas y agua	1,4	0,8	0,2	0,3	0,4	0,7	0,5
Transporte, almac. y comunicaciones	4,5	6,6	4,0	2,1	2,9	3,2	3,3
Servicios a empresas	8,5	5,7	4,4	2,4	3,0	2,7	3,9
Intermediación financiera	2,2	1,9	1,1	0,8	1,1	0,8	1,1
Actividades empresariales e inmobiliarias	6,3	3,9	3,3	1,6	2,0	1,9	2,7
Servicios sociales y estatales	13,9	15,5	10,5	7,6	7,8	10,5	9,9
Administración pública	4,8	6,5	4,2	2,4	2,5	3,3	3,5
Servicios de enseñanza	6,1	5,6	3,4	3,6	3,4	4,5	4,1
Servicios de salud y sociales	3,0	3,3	3,0	1,6	1,9	2,7	2,3
Otros servicios personales	8,1	10,0	8,3	6,6	6,3	10,5	7,8
Otras actividades de servicios	3,3	4,4	3,7	2,8	3,0	4,0	3,3
Hogares con servicio doméstico	4,8	5,6	4,7	3,8	3,3	6,5	4,5

Fuente: Cálculos del autor con base en las encuestas de hogares de los países.

Con la excepción de El Salvador, las actividades comerciales muestran un peso similar en los distintos países en torno al 20%, aunque de nuevo, Panamá y Costa Rica, presentan un peso relativo menor del comercio minorista a cambio del comercio mayorista y de la venta y reparación de vehículos, que demandan de mano de obra más calificada. Por el contrario, el sobre dimensionamiento del sector comercial en El Salvador (24% del empleo nacional), parece asociarse con una fuerte presencia de actividades informales. El resto de los servicios, con la excepción de los “otros servicios personales”, se asocian también con actividades de mayor complejidad y que demandan de recursos financieros abundantes y mano de obra más calificada. Dentro de ellos, los servicios turísticos presentan un mayor desarrollo en Costa Rica, donde aportan un 8% del empleo nacional, aunque son importantes también en Panamá y El Salvador, en este último caso también mezclado con empleo informal (ventas de comida). Este se constituye en un ámbito de actividad donde el resto de los países tienen oportunidades de expansión y ventajas comparativas para hacerlo, aunque a la fecha el desarrollo es limitado.

Estos tres países, Costa Rica, Panamá y El Salvador, también muestran un mayor desarrollo de las actividades de servicios básicos, los servicios a las empresas y los servicios estatales y sociales. Estos reflejan tanto la presencia de un sector empresarial incipiente pero insuficiente, como la existencia de un sector público con una mayor presencia en las economías y en la provisión de servicios sociales básicos. Esto sugiere que si bien se han venido desarrollando actividades no tradicionales asociadas con la agricultura de exportación no tradicional, la maquila y el turismo, estos muestran aún un limitado impacto en la generación del empleo y no han logrado frenar la expulsión de mano de obra hacia el exterior (CEPAL, 2002b).

Desarrollo insuficiente del trabajo asalariado: la extensión del empleo asalariado es indicativa de la formalización de las relaciones laborales, la diversificación de la estructura productiva y del posible peso de actividades productivas en mayor escala y complejidad. También determina el carácter de las políticas laborales y sus posibilidades de intervención. La región muestra que solo cerca de la mitad (53%) de los ocupados se incorporó al mercado de trabajo en el 2003 bajo una relación salarial (cuadro 8). La presencia del trabajo asalariado es mayor en Costa Rica, con el 69% de sus ocupados, en Panamá (61% de los ocupados) y en El Salvador (59%), en parte explicado por una mayor presencia del empleo público y el menor peso del trabajo agrícola. Guatemala, Honduras y Nicaragua muestran una menor extensión del trabajo asalariado, que no llega ni a la mitad de su fuerza de trabajo ocupada y ello se explica tanto por el protagonismo del trabajo independiente como por la aún significativa presencia del trabajo familiar no remunerado, ambos asociados fuertemente con el agro.

Un 35% de los trabajadores de la región centroamericana 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 30% de los ocupados de la región (86% 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 (43%) y Nicaragua (39%), países donde el trabajo familiar no 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.

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 8, ya que la calidad del empleo, y el ámbito de las políticas laborales, 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 y al 14% en Costa Rica, 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 y que corresponde con la media regional.

Las empresas privadas, son la segunda fuente generadora 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 es precisamente el peso del empleo de las empresas privadas en Panamá, donde el sector público parece compensar parte de la insuficiencia en la generación de empleo de calidad. Esto ayuda a explicar las altas tasas de desempleo abierto en Panamá y el protagonismo que mantiene el autoempleo. Si se excluye la microempresa, por concentrar actividades de baja productividad, el empleo potencialmente de calidad generado por el sector privado empresarial centroamericano (pequeñas, medianas y grandes empresas) es bastante limitado pues gira en torno a un tercio en Costa Rica, Panamá y El Salvador y no supera al 24% en los otros países de la región. Esto muestra una región con una limitada inversión privada, que si bien puede existir la tentación de atribuir a una legislación laboral costosa, más bien refleja lo que Garnier (2005) ha denominado como un estilo de desarrollo caracterizado por un equilibrio de bajo nivel, esto es, un crecimiento liderado por las exportaciones, poco dinámico y volátil, que no dependía de los aumentos de la productividad y de la progresiva sofisticación en el uso de los recursos productivos, sino de su uso simple y extensivo, con bajas remuneraciones. Este estilo presionaba poco por el desarrollo institucional y por inversiones públicas y en capital humano, contribuyendo a mantener baja la productividad de la economía. Según el autor, la creciente presión competitiva en los mercados mundiales completa el círculo vicioso que empuja a las economías a profundizar este estilo de crecimiento de baja productividad y bajas remuneraciones.

El tercer generador de empleo asalariado son los hogares a partir de sus decisiones de consumo. Los hogares son responsables de un 4% del empleo regional, sin mayores variantes entre los países. 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 discriminarlos negativamente: se aceptan jornadas más extensas, no se establecen salarios mínimos específicos, etc.. En la región solo Costa Rica establece explícitamente un salario mínimo para este tipo de ocupación y reconoce el salario en especie en el otorgamiento de beneficios adicionales, aunque mantiene la discriminación en cuanto a mayores jornadas de trabajo.

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 sean 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. Globalmente el autoempleo representa casi la mitad del empleo nacional en Guatemala, Honduras y Nicaragua, cerca de un tercio del empleo en El Salvador y Panamá y solo un 22% en Costa Rica.

Cuadro 8

CENTROAMÉRICA: PERFIL Y EVOLUCIÓN DE LOS OCUPADOS SEGÚN FORMA DE INSERCIÓN Y TIPO DE EMPLEADOR

Indicador	Costa Rica	Panamá	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua
Ocupados (miles) 2003	1 640,4	1 154,9	2 506,7	4 752,7	2 411,5	1 930,0
Distribución						
Forma de inserción	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Asalariado	69,5	61,4	58,7	45,7	46,2	47,6
Independiente	27,9	33,6	32,8	35,7	42,6	39,5
Cuenta propia	19,3	30,7	28,2	30,6	39,4	35,1
Patrono	8,6	2,9	4,7	5,2	3,2	4,4
Familiar	2,6	5,0	8,5	18,6	11,2	12,9
Tipo de empleador	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Sector público	14,0	16,2	8,2	4,9	5,7	8,2
Empresa privada ¹	59,6	42,5	50,5	42,6	40,7	38,2
Mediana y grande	26,1	22,4	23,8	13,2	15,8	8,9
Pequeña empresa	12,1	8,2	8,7	10,9	6,8	12,4
Microempresa	21,4	11,9	18,0	18,5	18,0	16,8
Hogares	4,5	5,6	4,7	3,3	3,0	5,6
Autoempleo	21,9	35,7	36,6	49,2	50,6	48,0
Incorporación neta (1990/2003) ²	43,8	36,2	68,3	139,6	72,4	85,5
Tasa anual de variación	3,2	3,5	3,1	3,9	3,9	4,1
Distribución						
Forma de inserción	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Asalariado	68,0	58,9	64,0	40,7	42,6	43,5
Independiente	34,0	36,3	26,5	36,3	47,9	35,1
Familiar	-2,0	4,9	9,4	22,9	9,5	21,4
Tipo de empleador	100,0	100,0	100,0	100,1	100,0	100,0
Sector público	7,4	5,9	6,1	1,2	1,1	0,4
Empresa privada	70,7	50,0	50,0	48,6	46,7	50,8
Hogares	5,0	5,3	7,3	1,4	1,5	6,7
Autoempleo	17,0	38,9	36,6	48,9	50,8	42,2

Fuente: Cálculos del autor con base en las encuestas de hogares de los países.

¹ Se refiere a los establecimientos que emplean trabajo asalariado. La microempresa incluye e 1 a 5 trabajadores, excepto Panamá (de 1 a 4). La pequeña empresa comprende de 6 a 20 trabajadores para Costa Rica, Honduras y El Salvador; de 5 a 19 ocupados para Panamá y de 6 a 30 empleados para Nicaragua y Guatemala. ² Incorporación neta anual en miles de personas. Los años comprendidos son: para Costa Rica y Honduras (1990 – 2003), Guatemala (1989 – 2003), Panamá (1991 – 2003), Nicaragua (1993 – 2003) y El Salvador (1995 – 2003).

La evolución del empleo en los últimos 13 años muestra una fuerte generación de empleo, pues este se expande a tasas medias del 3% anual o más, pero sin cambios significativos en la composición del empleo. Más aún, se observan ciertos deterioros, como la pérdida relativa de empleos estatales y en algunos países de las empresas privadas, deterioros que se profundizan después de 1999, cuando la generación de empleo se desacelera (ver cuadro 4). Este deterioro en la creación de empleo en los empleadores con mayor calidad de empleo se observa claramente cuando se desagrega el período en los dos lapsos señalados, tal y como se presenta en el cuadro 9 y de él se pueden destacar los siguientes elementos.

CUADRO 9
CENTROAMÉRICA: EVOLUCIÓN DEL PERFIL DE LA POBLACIÓN OCUPADA SEGÚN SUS CARACTERÍSTICAS PERSONALES
Y FORMA DE INSERCIÓN, 1990 – 2003

Indicador	Costa Rica		Panamá		El Salvador		Guatemala		Honduras		Nicaragua	
	1990-1999	1999-2003	1991-1999	1999-2003	1995-1999	1999-2003	1989-1998	1998-2003	1990-1999	1999-2003	1993-2001	2000-2003
Generación neta de empleo												
Ocupados por año (miles)	40,6	51,1	31,0	46,8	75,7	60,9	137,2	144,0	87,2	39,0	97,9	51,9
Tasa anual de variación	3,2	3,3	3,8	4,5	3,7	2,6	4,1	3,3	4,9	1,7	6,7	2,8
Distribución de la creación neta												
Sexo de la persona												
Hombre	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	53,2	50,5	59,5	60,4	41,2	47,8	37,6	60,7	48,8	100,1	62,1	42,6
Zona de residencia												
Urbana	46,8	49,5	40,5	39,6	58,8	52,2	62,4	39,3	51,2	-0,1	37,9	57,4
Rural	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Nivel Educativo												
Urbana	83,1	81,6	90,8	61,6	83,5	71,3	53,5	16,1	54,8	67,1	66,9	67,9
Rural	16,9	18,4	9,2	38,4	16,5	28,7	46,5	83,9	45,2	32,9	33,1	32,1
Sin educación	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Primaria incompleta	0,2	-1,5	-4,4	14,4	-54,3	-0,3	16,7	-9,0	0,9	-11,7	8,8	-3,2
Primaria completa	-0,9	-8,8	-2,2	12,2	22,6	1,6	32,1	22,6	22,1	69,2	34,7	-2,5
Media incompleta	28,1	9,6	16,5	14,9	11,4	18,0	18,6	31,2	38,8	18,9	15,7	4,2
Media completa	24,3	32,1	24,4	37,6	31,5	34,1	17,5	36,1	17,8	44,9	17,4	25,8
Superior	10,1	50,0	29,6	1,9	47,8	39,9	8,7	9,8	11,8	-10,0	8,6	35,5
Forma de inserción												
Asalariado	38,2	18,5	36,1	18,9	41,0	6,7	6,3	9,3	8,5	-11,3	14,9	40,2
Independiente	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,1	100,0	100,0	100,0	100,0	100,3
Familiar	73,9	57,4	77,2	34,6	81,8	42,0	54,4	17,4	42,8	41,7	53,4	-6,1
Tipo de empleador												
Sector público	29,7	41,6	26,5	49,2	11,6	45,1	35,1	38,4	44,7	63,9	28,0	71,0
Empresa privada ¹	-3,6	1,0	-3,7	16,2	6,6	12,9	10,6	44,2	12,5	-5,7	18,6	35,4
Hogares	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,1	100,0	100,0	100,0	100,0	100,3
Autoempleo	1,4	18,0	1,4	11,9	11,9	-1,1	-2,0	6,6	2,9	-8,3	-0,7	5,9
	80,4	53,3	73,3	19,0	52,2	47,2	60,1	29,0	48,4	37,8	58,8	10,7
	8,6	-1,6	4,2	6,6	10,9	2,9	3,5	-2,2	2,9	-5,2	6,6	7,3
	9,5	30,3	21,0	62,6	25,0	51,0	38,5	66,6	45,8	75,7	35,4	76,4

Fuente: Cálculos del autor con base en las encuestas de hogares de los países.

¹ Incluye a la microempresa.

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 43% (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, El Salvador y Honduras, aunque en este último país en un contexto de un limitado aumento del 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, con excepción de Costa Rica, el autoempleo explica entre la mitad y tres cuartas partes del empleo neto creado entre 1999 y el 2003.

Esta evolución del empleo por forma de inserción y tipo de empleador encierra distintos estratos productivos que conviene precisar. Estos 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) y según la actividad desarrolladas 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 por ello la importancia de identificar estos estratos productivos.⁹ El cuadro 10 presenta la estructura del empleo por estrato para el 2003 y su evolución en los últimos 13 años.

Una agricultura predominantemente tradicional: las actividades agrícolas en su conjunto aportan el 15% del empleo nacional (Costa Rica), una quinta parte en El Salvador y Panamá, hasta alcanzar cerca de un tercio del empleo total en Guatemala, Honduras y Nicaragua. 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 cuarto del empleo total (23%) y su peso relativo oscila entre el 10% del empleo nacional (Costa Rica) hasta cerca del 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 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 82% 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 el caso de Panamá, país con un limitado peso del empleo agrícola (21%) pero con una actividad agrícola predominantemente tradicional (85%). También esta producción genera poco empleo asalariado ya que para la región en su conjunto, la microempresa agrícola aporta el 26% del empleo dentro de la

⁹ En Trejos (2002) se estima que para Centroamérica en su conjunto, el 82% del empleo en micronegocios no agrícolas, trabajaba en establecimientos de baja productividad.

agricultura tradicional. Este empleo es más abundante relativamente en Costa Rica (54% de la agricultura tradicional), en tanto que representa solo el 19% en Panamá.¹⁰

Cuadro 10

CENTROAMÉRICA: PERFIL Y EVOLUCIÓN DE LOS OCUPADOS SEGÚN ESTRATO PRODUCTIVO

Indicador	Costa Rica	Panamá	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua
Ocupados (miles) 2003	1 640,4	1 154,9	2 506,7	4 752,7	2 411,5	1 930,0
Distribución						
Estrato Productivo	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Actividades agrícolas	15,1	21,3	18,9	35,3	37,2	30,1
Agricultura comercial	5,4	3,2	4,3	6,4	3,6	5,1
Mediana y gran empresa	3,8	2,1	2,5	3,5	3,0	1,6
Pequeña empresa agrícola	1,6	1,1	1,8	2,9	0,6	3,5
Agricultura tradicional	9,6	18,2	14,6	28,8	33,6	25,1
Microempresa agrícola	5,2	3,5	4,9	6,0	9,1	5,5
Autoempleo agrícola	4,5	14,7	9,7	22,8	24,5	19,6
Actividades no agrícolas	83,2	78,7	81,1	64,7	62,8	69,8
Actividades mayor productividad	44,9	43,6	36,3	22,6	24,9	24,5
Sector público	13,9	16,2	8,2	4,9	5,7	8,2
Mediana y gran empresa	20,5	20,3	21,3	9,7	17,3	7,3
Pequeña empresa no agrícola	10,5	7,1	6,8	8,0	2,0	9,0
Actividades de baja productividad	38,2	35,0	44,8	42,2	37,8	45,3
Microempresa no agrícola	16,2	8,4	13,1	12,5	8,7	11,3
Autoempleo no agrícola	17,5	21,0	26,9	26,4	26,1	28,4
Servicio doméstico	4,6	5,6	4,7	3,3	3,0	5,6
Incorporación neta (1990/2003) ¹	43,8	36,2	68,3	139,6	72,4	85,4
Tasa anual de variación	3,2	4,0	3,1	3,9	3,9	4,1
Distribución						
Estrato Productivo	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Actividades de mayor productividad	49,7	39,5	35,7	23,4	27,0	26,8
Empresas privadas ²	42,1	33,6	29,7	22,3	25,9	26,5
Agrícola	-0,3	0,5	-12,2	-1,5	-0,5	0,6
No agrícola	42,4	33,1	41,9	23,7	26,4	25,8
Sector público	7,6	5,9	6,1	1,2	1,1	0,3
Actividades de baja productividad	50,3	60,5	64,3	76,6	73,0	73,2
Agricultura tradicional	-4,3	12,4	1,2	17,1	28,5	28,3
Microempresa agrícola	1,2	4,0	0,9	7,2	10,2	10,7
Campesinado	-5,6	8,4	0,3	9,9	18,3	17,6
Actividades no agrícolas	54,6	48,1	63,0	59,5	44,5	44,9
Microempresa no agrícola	26,4	12,4	19,4	19,1	10,5	14,7
Autoempleo no agrícola	23,0	30,4	36,3	39,0	32,4	23,8
Servicio doméstico	5,1	5,3	7,3	1,4	1,5	6,4

Fuente: Cálculos del autor con base en las encuestas de hogares de los países.

¹ Incorporación neta anual en miles de personas. Los años comprendidos son: para Costa Rica y Honduras (1990 – 2003), Guatemala (1989 – 2003), Panamá (1991 – 2003), Nicaragua (1993 – 2003) y El Salvador (1995 – 2003). ² Excluye a la microempresa.

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 y El Salvador.

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 (61%) se concentra en el autoempleo. Este último aporta el 46% del empleo

¹⁰ Téngase presente que la información no permite determinar dentro de la producción agrícola en pequeña escala, el tipo de producto cosechado, de modo que no se puede identificar la producción de mayor productividad asociada con exportaciones no tradicionales, aunque por el predominio del autoempleo no parece estar muy difundida.

del estrato en Costa Rica y llega hasta el 69% en Honduras. En el resto de los países el peso del autoempleo se ubica en torno a la media regional.

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 17% 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, agrícolas y no agrícolas, llegan a aportar un 24% del empleo total, en Panamá y Honduras representan el 20% del empleo, en Guatemala se ubican en torno al 13% y en Nicaragua generan solo el 9% del empleo nacional, aunque este último está subestimado al utilizar un rango mayor de trabajadores para las empresas pequeñas. En todo caso, si consideramos el empleo de las empresas medianas y grandes y del sector público, como aquel con mayores posibilidades de ofrecer mejores condiciones laborales, este empleo apenas representa alrededor del 38% del empleo total en Costa Rica y Panamá, cerca de un tercio del empleo en El Salvador, una quinta parte en Honduras y por debajo del 20% del empleo nacional en Guatemala (18%) y Nicaragua (17%). Este limitado papel en la generación de empleo de las medianas y grandes empresas, se debe en parte al protagonismo de las microempresas en la generación de empleo.

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 los establecimientos privados empresariales sube al aún limitado 27% del empleo nacional. En todo caso al considerar la totalidad de las PYMES y grandes empresas se observan dos grupos: por una parte, Costa Rica, El Salvador y Panamá 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. Estas microempresas son responsables de tres de cada diez empleos creados por la empresa privada en Costa Rica, El Salvador y Panamá, mientras que el resto de los países aportan cuatro de cada diez empleos de las empresas privadas. 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.

El empleo adicional tiende a concentrarse en las actividades de pequeña escala: el cuadro 10 ofrece también información sobre la evolución del empleo neto por estratos productivos y es claro como las actividades de pequeña escala, probablemente baja 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 últimos trece años, entre cinco (Costa Rica) 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, que aún mantiene una fuerte expansión del empleo asalariado, la microempresa no agrícola se torna en la principal generadora de empleo adicional ligeramente por encima del autoempleo no agrícola.

Cabe señalar que con la desaceleración en la creación de empleo en los primeros años del 2000, cuadro 11, el papel de los sectores de baja productividad en general y del autoempleo no agrícola en particular, se profundiza. Con excepción de Costa Rica, los sectores de baja productividad generan por lo menos siete 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 (maquila), de modo que la totalidad del empleo neto generado se concentra en las actividades de baja productividad.¹¹

Estos resultados muestran claramente como la producción en micronegocios, y particularmente el autoempleo, se tornan en un seguro de desempleo cuando el mercado de trabajo 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 convierte en la principal generadora de empleo, particularmente en actividades comerciales y de servicios a las personas. 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, a partir de un aumento de la inversión en ese tipo de actividades, sino señala la necesidad de actuar en ambos frentes.

3.3. Mercados de trabajo rurales importantes pero poco diversificados

Dentro de esta estructura de la demanda por trabajo fuertemente concentrada en la producción en pequeña escala, una atención especial debe ponerse en las zonas rurales, tanto por su peso en el mercado de trabajo regional como por constituirse en bolsones de pobreza y expulsores de mano de obra, hacia las zonas rurales y hacia fuera de las fronteras nacionales.

Vista la región es su conjunto, prácticamente la mitad de sus trabajadores residen en el ámbito rural (cuadro 12). Esto representa algo más de un tercio del empleo en Costa Rica, El Salvador y Panamá, cerca del 42% en Nicaragua, la mitad en Honduras y el 60% del empleo total en Guatemala.

¹¹ En Panamá se produce en el 2003 con respecto al año 1999, un aumento en cobertura geográfica en la encuesta al incorporar las zonas indígenas a partir de la muestra del 2001, lo que sobredimensiona el papel de las actividades agrícolas en el último lapso considerado y el dinamismo en la creación del empleo. Esto se puede verificar confrontando las cifras con las del cuadro 4, donde se mantiene la comparabilidad de la serie.

Cuadro 11
CENTROAMÉRICA: EVOLUCIÓN DEL PERFIL DE LA POBLACIÓN OCUPADA SEGÚN LAS CARACTERÍSTICAS DE LOS PUESTOS DE TRABAJO, 1990 – 2003

Indicador	Costa Rica		Panamá		El Salvador		Guatemala		Honduras		Nicaragua	
	1990-1999	1999-2003	1991-1999	1999-2003	1995-1999	1999-2003	1989-1998	1998-2003	1990-1999	1999-2003	1993-2001	2000-2003
Generación neta de empleo												
Ocupados por año (miles)	40,6	51,1	31,0	46,8	75,7	60,9	137,2	144,0	87,2	39,0	97,9	51,9
Tasa anual de variación	3,2	3,3	3,8	4,5	3,7	2,6	4,1	3,3	4,9	1,7	6,7	2,8
Distribución de la creación neta												
Rama de actividad	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Agricultura	-2,9	-7,3	-8,4	40,4	-5,8	-18,0	15,9	13,1	19,7	69,5	33,2	9,7
Minas	0,2	0,0	0,1	0,0	0,2	0,2	0,2	-0,1	-0,6	2,8	1,0	-1,2
Industria	8,9	1,0	10,1	6,5	15,0	9,0	23,9	17,4	23,1	-1,4	10,5	8,8
Electricidad y agua	0,4	3,6	-0,7	1,0	0,3	-0,9	0,1	0,1	0,0	1,0	0,2	1,1
Construcción	5,6	9,6	20,0	4,0	0,3	13,0	8,2	7,5	4,2	11,4	7,9	-10,4
Comercio	37,4	47,7	32,6	14,8	41,5	58,9	34,4	23,8	28,7	16,0	23,8	31,6
Transporte	11,5	4,9	9,5	6,8	6,1	5,5	2,8	-0,6	2,4	15,5	4,1	4,8
Finanzas	11,0	29,7	13,2	1,0	6,0	9,7	3,8	3,8	3,6	16,3	4,0	5,7
Servicios	28,0	10,8	23,6	25,5	36,2	22,6	10,6	35,1	19,0	-31,3	15,3	50,0
Estrato productivo	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Actividades de mayor productividad	42,5	61,6	56,4	17,2	41,2	29,3	22,2	25,5	30,6	9,0	33,2	-6,9
Empresas privadas ¹	41,0	44,0	55,0	5,3	29,1	30,4	24,2	18,8	27,6	17,3	33,9	-12,8
Agrícola	2,2	-4,4	-1,9	3,7	-13,0	-11,3	10,1	-21,3	0,5	-5,6	6,0	-27,8
no agrícola	38,8	48,3	56,8	1,6	42,1	41,6	14,2	40,1	27,1	22,9	27,9	15,0
Sector Público	1,5	17,7	1,4	11,9	12,1	-1,1	-2,0	6,6	2,9	-8,3	-0,7	5,9
Actividades de baja productividad	57,5	38,4	43,6	82,8	58,8	70,7	77,8	74,5	69,4	91,0	66,8	106,9
Agricultura tradicional	-5,5	-2,5	-5,8	36,6	6,9	-5,5	6,9	34,6	19,2	75,7	26,7	36,8
Microempresa	4,4	-4,0	4,8	2,9	1,9	-0,3	10,4	1,9	5,6	33,7	13,6	-4,8
Autoempleo	-9,9	1,6	-10,6	33,7	4,9	-5,2	-3,5	32,8	13,6	42,0	13,1	41,6
Actividades no agrícolas	63,0	40,8	49,5	46,2	51,9	76,2	70,9	39,9	50,3	15,3	40,2	70,1
Microempresa	34,0	14,0	13,6	10,7	20,2	18,5	25,4	8,2	15,2	-13,3	12,2	27,7
Autoempleo	19,8	28,3	31,6	28,9	20,6	54,9	42,0	33,8	32,2	33,9	21,7	35,0
Servicio doméstico	9,2	-1,5	4,2	6,6	11,1	2,8	3,5	-2,2	2,9	-5,3	6,3	7,4

Fuente: Cálculos del autor con base en las encuestas de hogares de los países.

¹ Excluye la microempresa.

Las fuentes de trabajo rurales siguen dependiendo fuertemente de las actividades agrícolas, particularmente en Honduras y Nicaragua, donde seis de cada diez trabajadores rurales se inserta en ese sector. También es significativa su protagonismo en Panamá y Guatemala, aportando uno de cada dos empleos. Su peso baja al 40% en El Salvador y baja aún más al 34% en Costa Rica. Ya se ha señalado que la agricultura centroamericana es principalmente de tipo tradicional o de limitada escala y ello significa que la agricultura tradicional se convierte en la principal fuente de empleo o medio de subsistencia. Para la región en su conjunto, el 43% del empleo rural se ubica en este tipo de establecimiento y su peso relativo varía entre el 23% (Costa Rica) y más del 50% (Honduras y Nicaragua). La alta dependencia del empleo de las actividades agrícolas en pequeña escala no solo limita las posibilidades de generación de empleo asalariado sino que además tiende a proliferar un empleo de menor calidad.

Esto significa que el desarrollo de las actividades no agrícolas en el ámbito rural es limitado y muy concentrado también en actividades en pequeña escala. Estas actividades no agrícolas en pequeña escala, aportan entre el 28% del empleo rural (Honduras, Nicaragua y Panamá) y algo más de un tercio en Costa Rica, El Salvador y Guatemala. En todo caso, representan por encima del 70% del empleo no agrícola en Guatemala, Honduras y Nicaragua, cerca de dos tercios en El Salvador y Panamá y la mitad del empleo rural no agrícola en Costa Rica. Con excepción de este último, también se concentra en el autoempleo por lo que puede asociarse con actividades de subsistencia ante la ausencia de empleo agrícola y no solo con mejores opciones laborales en el ámbito rural.

Las actividades no agrícolas de mayor tamaño y productividad aportan el 30% del empleo rural en Costa Rica, casi el 20% del empleo rural en El Salvador y Panamá y solo cerca del 10% en Guatemala, Honduras y Nicaragua. En Costa Rica y Panamá, ello se explica en parte por un el empleo público que alcanza al 9% y 8% del empleo rural respectivamente, mostrando una cobertura de servicios públicos en general y de servicios sociales en particular, más extendida en esas zonas. Por el contrario, El Salvador debe el peso de las actividades no agrícolas de mayor escala a las empresas privadas pues el peso del sector público en las zonas rurales se sitúa en torno al 3% como en el resto de los países de la región. Para el resto de los países, el sector privado no agrícola genera limitadas oportunidades de empleo en las zonas rurales.

Costa Rica entonces es la que presenta un mercado rural más diversificado, seguido de El Salvador y Panamá. Costa Rica presenta un menor peso del empleo agrícola en sus zonas rurales, junto a una mayor presencia relativa de explotaciones agrícolas de mayor tamaño. También el empleo no agrícola aporta dos de cada tres empleos y con un peso relativo mayor dentro de él de las empresas de mayor tamaño y productividad. Estos hechos, junto a menores diferenciales de ingresos entre los sectores con relación a los empleos urbanos, es lo que explica a su vez la menor desigualdad relativa que presenta este país en la distribución de los ingresos del trabajo (Trejos y Gindling, 2004) y, probablemente, la menor incidencia de la pobreza de la región. Ello apunta a la necesidad de expandir las fuentes de empleo no agrícola en las zonas rurales atrayendo inversión privada y canalizando inversión pública, tanto para infraestructura física como social.

Ello es particularmente claro al constatar que en los últimos 13 años, las zonas rurales pierden dinamismo en la generación de empleo en particular y sobre todo en las actividades agrícolas de mayor productividad (ver cuadro 12). Con excepción de Guatemala y en menor medida Nicaragua, el empleo rural se expande a un ritmo menor al del empleo nacional, de modo que las zonas rurales aportan por debajo de su participación inicial y pierden de ese modo peso en el mercado de trabajo nacional. Al interior de las zonas rurales, las actividades agrícolas de mayor productividad (pequeña, mediana y gran empresa aglutinadas como empresa privada) tienden a contraer el empleo en todos los países con la excepción de Honduras donde se observa un aporte positivo pero marginal. Esto significa que aquellos países cuyos mercados rurales generaron empleo rural, este fue fundamentalmente de tipo tradicional, sugiriendo convertirse en una actividad de refugio o subsistencia. El caso extremo lo presenta Nicaragua, donde las actividades agrícolas tradicionales generaron siete de cada diez empleos rurales y la mitad de todos los empleos netos rurales creados fueron bajo la forma de autoempleo agrícola. Pero también el aporte de la agricultura tradicional fue importante en Honduras (55% del empleo neto) y en Panamá (48% del aumento del empleo), aunque en este último caso afectado por la inclusión de zonas

rurales en la muestra. Esto significa que estas actividades agrícolas tradicionales también fueron una opción para la creación de empleo en el resto de las economías con la excepción de El Salvador y Costa Rica. El primero con un aporte marginal y el segundo con una contracción, particularmente del autoempleo o campesinado.

Esto significa entonces que con la excepción de Nicaragua, el empleo creado en las zonas rurales ha descansado en las actividades no agrícolas. No obstante, esta generación se ha concentrado en la producción de pequeña escala no agrícola, principalmente en el autoempleo, lo que no significa necesariamente una mejora en las condiciones laborales. De nuevo aquí, El Salvador y Costa Rica, si bien muestran un mayor aporte neto de empleo de las actividades no agrícolas de pequeña escala, la generación neta de empleo en las actividades de mayor tamaño también es significativa. No obstante, estos dos países a su vez, son los que muestran el menor crecimiento relativo en el empleo rural total. Mejorar las condiciones de vida en las zonas rurales y frenar los flujos migratorios hacia las zonas urbanas y hacia el exterior pasa entonces por ampliar las oportunidades de empleo rural.

3.4. Baja y estancada productividad limita las remuneraciones y perpetúa la pobreza

Las remuneraciones al trabajo permiten identificar otro de los problemas claves de los mercados de trabajo centroamericanos como lo es el bajo nivel de las remuneraciones asociados con la baja productividad y cuya consecuencia son cuadros generalizados de pobreza. La información sobre las remuneraciones enfrenta dificultades adicionales. 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.

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 sujetos al comercio internacional. No obstante, tampoco se cuenta con estimaciones actualizadas de tipos de cambio de paridad de poder de compra comparables para su uso, particularmente para el caso de Nicaragua. Otra opción es referirlos a la línea de pobreza de cada país, aunque hay que tener claro que estas son también aproximaciones en muchos países del istmo pues se construyeron sin contar con encuestas de ingresos y gastos de los hogares como base.

Cuadro 12

CENTROAMÉRICA RURAL: PERFIL Y EVOLUCIÓN DE LOS OCUPADOS SEGÚN ESTRATO PRODUCTIVO

Indicador	Costa Rica	Panamá	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua
Ocupados (miles) 2003	622,6	414,1	909,0	2 876,4	1 235,4	806,0
% del empleo nacional	38,0	35,9	36,3	60,5	51,2	41,8
Distribución						
Estrato productivo	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Actividades agrícolas	34,1	54,1	42,2	51,4	64,5	62,6
Agricultura comercial	11,4	6,4	8,5	8,4	5,5	9,0
Mediana y gran empresa	8,0	3,9	4,4	4,8	3,1	2,6
Pequeña empresa agrícola	3,4	2,4	4,1	3,6	2,4	6,4
Agricultura tradicional	22,7	47,7	33,7	43,0	59,0	53,5
Microempresa agrícola	12,1	8,7	10,6	8,5	15,7	11,0
Autoempleo agrícola	10,5	39,1	23,2	34,5	43,3	42,6
Actividades no agrícolas	64,4	45,9	57,8	48,6	35,5	37,3
Actividades mayor productividad	29,6	18,2	19,9	11,5	9,8	10,0
Sector público	8,7	8,4	3,2	3,1	1,9	3,8
Mediana y gran empresa	13,3	6,4	11,9	4,0	5,8	2,5
Pequeña empresa no agrícola	7,7	3,4	4,8	4,4	2,2	3,7
Actividades de baja productividad	34,8	27,7	37,8	37,0	25,7	27,4
Microempresa no agrícola	14,9	5,5	10,1	10,2	4,3	5,5
Autoempleo no agrícola	14,7	18,4	21,9	23,7	19,4	16,9
Servicio doméstico	5,3	3,7	5,8	3,2	2,0	5,0
Incorporación neta (1990/2003) ¹	7,6	7,9	15,0	84,1	31,2	28,1
% del empleo nacional adicional	17,4	21,8	21,9	60,3	43,2	32,9
Tasa anual de variación	1,4	2,2	1,5	3,8	3,1	4,0
Distribución						
Estrato productivo	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Actividades agrícolas	-39,8	39,0	-48,2	23,1	55,4	70,1
Empresa agrícola ²	-9,2	-8,8	-53,2	-4,4	0,2	-2,7
Agricultura tradicional	-30,6	47,8	5,0	27,4	55,3	72,7
Microempresa agrícola	2,8	14,8	1,4	10,7	20,0	22,1
Campesinado	-33,3	33,0	3,5	16,7	35,3	50,6
Actividades no agrícolas	139,8	61,0	148,2	76,9	44,6	29,9
Actividades mayor productividad	46,9	8,0	51,7	15,5	11,1	14,8
Sector público	6,0	-6,3	2,6	3,4	-2,6	-5,1
Empresa no agrícola ²	41,0	14,3	49,1	12,1	13,7	19,9
Actividades de baja productividad	92,9	53,0	96,5	61,4	33,4	15,1
Microempresa no agrícola	48,3	10,0	23,7	18,8	6,9	3,4
Autoempleo no agrícola	33,1	39,7	50,9	38,7	24,4	5,8
Servicio doméstico	11,5	3,3	21,9	3,9	2,1	5,9

Fuente: Cálculos del autor con base en las encuestas de hogares de los países.

¹ Incorporación neta anual en miles de personas. Los años comprendidos son: para Costa Rica y Honduras (1990 – 2003), Guatemala (1989 – 2003), Panamá (1991 – 2003), Nicaragua y (1993 – 2003) y El Salvador (1995 – 2003). ² Excluye a la microempresa.

El cuadro 13 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 para el 2003 y este varía desde los 428 dólares por mes en Panamá a los 130 dólares 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 provienen de disparidades similares o mayores en las productividades del trabajo como se mostró en el cuadro 4. Los ingresos del trabajo en Honduras son los más próximos a los Nicaragua, mientras que los de Guatemala 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 medias de los otros países. Cuando los ingresos laborales se asocian con la línea de pobreza, Guatemala, Honduras y Nicaragua se agrupan con ingresos que representan entre 2,4 y 2,8 veces la línea de pobreza, mientras que El Salvador se mantiene en una posición intermedia (3,7 veces), en tanto que Panamá y Costa Rica obtienen ingresos del trabajo que más que quintuplican la línea de pobreza media de sus respectivos países.¹²

El cuadro presenta también un indicador sobre el grado de desigualdad en las distribución de los ingresos del trabajo, la varianza del logaritmo del ingreso. 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.

El cuadro 13 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 uno. Por ello se incorporan un indicador de brecha de ingresos entre extremos.

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 insertan.¹³ 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 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 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.¹⁴

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 136% (Honduras). El Salvador (90%) y Nicaragua (81%) 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. La alta desigualdad en la distribución de las

¹² Se tomaron las líneas de pobreza calculadas por CEPAL para el 2001/2002 (CEPAL, 2004) y llevadas al 2003 aplicando la inflación según el índice de precios al consumidor. Luego se estimó una línea nacional, ponderando las líneas zonales según el peso poblacional en cada zona.

¹³ Cuando se hacen estos controles, las brechas son menores pero siguen existiendo y se mantienen los diferenciales entre países (Trejos y Gindling, 1994).

¹⁴ El caso de Honduras hay que verlo con reserva pues si se utiliza la encuesta de marzo, la brecha es del 31%, similar a El Salvador, en tanto que la encuesta de setiembre señala una brecha de solo el 13%.

remuneraciones en Panamá parece sustentarse en las mayores diferencias zonales. 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 y la incidencia de la pobreza.

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 casi 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 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 significa que 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.

Los puestos que desempeñan los trabajadores ayudan también 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 y Honduras (ver cuadro 14). 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, Nicaragua es la que presenta los menores salarios relativos del sector público, 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, muestran 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.

Cuadro 13

CENTROAMÉRICA: INGRESO LABORAL EN LA OCUPACIÓN PRINCIPAL SEGÚN CARACTERÍSTICAS DE LAS PERSONAS POR PAÍS, 2003

(Cifras absolutas en dólares por mes y relativas en porcentajes)

Indicadores	Costa Rica (julio)	Panamá (agosto)	El Salvador (enero-dic.)	Guatemala (enero-abril)	Honduras (setiembre)	Nicaragua (noviembre)
Ingreso laboral mensual: ILA (US\$)	381,0	428,5	232,2	178,8	162,7	129,9
Índice Nicaragua = 100	293	330	179	138	125	100
Como múltiplo de línea de pobreza	5,6	5,9	3,7	2,6	2,4	2,8
Desigualdad (Varianza Ln Ingreso)	0,83	1,35	0,81	1,46	1,44	0,90
Índices promedio ILA = 100	100	100	100	100	100	100
Sexo						
Hombres	107	105	112	113	104	110
Mujeres	86	90	77	75	92	84
Brecha hombre/mujer	24	16	45	50	13	31
Zona						
Urbana	116	121	118	141	137	120
Rural	73	57	62	68	58	66
Brecha urbano/rural	60	113	90	107	136	81
Nivel educativo						
Sin educación	46	50	51	44	50	54
Primaria incompleta	54	48	65	69	63	70
Primaria completa	68	62	86	90	76	87
Media incompleta	77	78	91	133	112	93
Media completa	104	98	123	170	175	109
Superior	205	192	248	337	369	238
Brecha superior / sin educación	348	286	381	666	632	339

Fuente: Cálculos del autor con base en las encuestas de hogares de los países, SIECA y SIAL-OIT.

Nota: La brecha es el porcentaje en que el ingreso mayor supera al ingreso menor.

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 favorecido 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 14 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 (patronos 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).

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 un trabajador por cuenta propia no agrícola gana, en promedio, más que un cuenta propia 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. Esto significa entonces que con la excepción de Nicaragua, el empleo creado en las zonas rurales ha descansado en las actividades no agrícolas. No obstante, esta generación se ha concentrado en la producción de pequeña escala no agrícola, principalmente en el autoempleo, lo que no significa necesariamente una mejora en las condiciones laborales. De nuevo aquí, El Salvador y Costa Rica, si bien muestran un mayor aporte neto de empleo de las actividades no agrícolas de pequeña escala, la generación neta de empleo en las actividades de mayor tamaño también es significativa. No obstante, estos dos países a su vez, son los que muestran el menor crecimiento relativo en el empleo rural total. Mejorar las condiciones de vida en las zonas rurales y frenar los flujos migratorios hacia las zonas urbanas y hacia el exterior pasa entonces por ampliar las oportunidades de empleo rural.

La consecuencia de estas bajas remuneraciones y amplia disparidad en contra de la mayoría de los trabajadores que son los menos educados y los insertos en actividades en pequeña escala, es la existencia de cuadros de pobreza generalizados. 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 y las bajas remuneraciones se asociarán inevitablemente con una mayor incidencia de la pobreza.

Cuadro 14

CENTROAMÉRICA: INGRESO LABORAL EN LA OCUPACIÓN PRINCIPAL SEGÚN CARACTERÍSTICAS DE LOS PUESTOS DE TRABAJO POR PAÍS, 2003.
(Cifras relativas en porcentajes)

Indicadores	Costa Rica (julio)	Panamá (agosto)	El Salvador (enero-dic.)	Guatemala (enero-abril)	Honduras (setiembre)	Nicaragua (noviembre)
Indices Promedio ILA = 100	100	100	100	100	100	100
Categoría ocupacional						
Servicio doméstico	32	36	39	36	37	42
Asalariado privado	92	102	88	101	102	97
Empleado público	160	159	181	224	220	145
Cuenta propia	69	67	80	59	67	84
Patrono	167	221	326	255	303	240
Rama de actividad						
Agricultura	58	60	56	56	56	63
Industria	103	74	90	88	100	98
Electricidad y agua	163	180	158	146	226	200
Construcción	93	103	99	108	115	124
Comercio	93	89	101	116	99	109
Transporte	113	168	150	153	160	160
Finanzas	141	165	132	218	194	202
Servicios	111	108	112	132	139	101
Estrato productivo						
Empresa agrícola						
Productor	105	553	166	312	405	295
Empleado	70	58	47	69	88	54
Microempresa agrícola						
Microproductor	100	84	105	171	195	136
Empleado	38	35	34	35	34	42
Campesinado	41	51	74	40	54	56
Sector público	160	159	181	224	220	145
Empresa no agrícola						
Productor	304	349	663	498	642	550
Empleado	112	120	111	150	144	136
Microempresa no agrícola						
Microproductor	152	193	284	248	281	221
Empleado	66	66	62	68	75	76
Autoempleo no agrícola	74	75	80	70	74	97
Servicio doméstico	32	36	39	36	37	42

Fuente: Cálculos del autor con base en las encuestas de hogares de los países.

La información que se presenta a continuación surgen de estimaciones de pobreza realizadas para el 2003. Para obtenerlas, se utilizan las líneas de pobreza calculadas por la CEPAL para el 2002 y que se llevan al 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 2002.¹⁵

Una región pobre: El cuadro 15 presenta las estimaciones sobre la incidencia de la pobreza. Según estos cálculos, cerca de la mitad de los hogares de la región (52%) y el 58% de la población de la región estarían en situación de pobreza. Aquí de nuevo es posible identificar dos grupos. En el primer grupo estarían Costa Rica, Panamá y El Salvador con los menores niveles relativos de pobres y por debajo de la media regional, aunque con amplia dispersión. El segundo 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.

¹⁵ 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 se contempla un ajuste en los ingresos por subdeclaración.

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 urbanas 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. Aunque no se reproduce en el cuadro 15, cuando la atención se pone en los pobres extremos, la concentración en las zonas rurales aumenta indicando que la pobreza es a su vez más intensa 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.

Pese a que los pobres enfrentan mayores dificultades para obtener empleo y ello explica parte de su situación, como se verá más adelante, 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 15.

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 las poblaciones vayan envejeciendo, y se asocia también con la jefatura femenina. Para la región en su conjunto, un 20% 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 representa 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 en país alguno, 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 del 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 contra cíclicos 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, no existen mayores diferencias entre los hogares cuyos jefes se encuentran ocupados y los que no tienen empleo. 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 para la región en su conjunto tres de cada cuatro hogares pobres cuentan con un jefe ocupado, lo determinante parece ser el tipo de trabajo desarrollado. Esta información se incluye en el cuadro en marras y del este se desprenden resultados importantes de destacar.

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 aceptables.¹⁶ 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 algo menos del 20% para Costa Rica y El Salvador y el 38% para Guatemala.

¹⁶ Aunque hay problemas de medición para captar los ingresos de estos trabajadores, estos no parecen explicar su situación relativa.

Cuadro 15

CENTROAMÉRICA: TIPOS DE EMPLEO Y POBREZA POR INSUFICIENCIA DE INGRESOS POR PAÍS, 2003

Condición de actividad	Costa Rica (julio)	Panamá (agosto)	El Salvador (ene-dic.)	Guatemala (ene-abril)	Honduras (marzo)	Nicaragua (noviembre)	Centro América
Incidencia de la pobreza							
Hogares	18	31	43	64	68	64	52
Personas	21	37	49	69	74	70	58
Por zona							
Urbano	15	24	36	52	58	58	42
Rural	23	44	54	71	78	73	63
Por tipo de hogar							
Total jefes	18	31	43	64	68	64	52
Inactivos	30	32	47	62	76	75	55
Desocupados	59	64	72	64	82	85	72
Ocupados	14	29	40	64	66	60	50
Actividades modernas	7	14	29	48	52	49	34
Empresas privadas	9	17	33	53	57	51	39
Agrícola	17	26	57	75	73	69	61
No agrícola	7	16	28	44	53	44	33
Sector público	4	8	15	20	33	46	18
Activ. baja productividad	22	43	47	72	72	64	60
Agricultura tradicional	38	59	70	83	83	75	76
Microempresa	33	31	63	74	86	67	68
Campesinado	44	66	74	87	81	77	80
Actividades no agrícolas	17	32	38	61	62	57	48
Microempresa	13	25	37	53	62	53	43
Autoempleo	18	32	39	65	61	56	50
Servicio doméstico	26	47	42	79	79	76	56
Distribución de los pobres							
Total jefes	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Inactivos	34,3	23,4	24,3	10,6	23,9	24,0	19,8
Desocupados	5,8	7,9	7,7	1,5	3,0	4,3	3,9
Ocupados	59,8	68,6	68,0	87,9	73,1	71,7	76,4
Actividades modernas	16,4	15,6	20,6	22,6	17,3	16,9	19,5
Empresas privadas	14,2	12,4	18,2	21,1	15,0	12,4	17,1
Agrícola	4,8	2,6	4,8	8,9	3,6	4,5	5,8
No agrícola	9,4	9,9	13,4	12,2	11,4	7,9	11,3
Sector público	2,2	3,1	2,4	1,5	2,3	4,5	2,4
Activ. baja productividad	43,4	53,1	47,4	65,2	55,8	54,7	56,9
Agricultura tradicional	18,2	29,4	19,5	38,0	31,0	25,1	30,0
Microempresa	9,2	3,1	6,4	9,5	8,6	5,9	7,8
Campesinado	8,9	26,3	13,1	28,6	22,4	19,2	22,2
Actividades no agrícolas	25,3	23,7	27,9	27,2	24,8	29,7	26,9
Microempresa	8,4	4,4	9,0	8,9	6,5	6,6	7,7
Autoempleo	13,6	16,1	17,1	17,3	17,5	19,9	17,5
Servicio doméstico	3,2	3,2	1,8	0,9	0,8	3,1	1,6

Fuente: Cálculos del autor con base en las encuestas de hogares de los países.

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 14, 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, país que cuenta con los salarios más bajos de la región para la mayoría de los empleados públicos, este seguro ha sido menos efectivo.

En todo caso, por su peso poblacional, una quinta parte del 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.

Como los hogares pobres no cuentan con menos recursos humanos que los no pobres, pues en promedio los hogares en la región cuentan con tres miembros en edad potencialmente activa, la pobreza se asocia también con la calidad de esos recursos humanos y sobre todo con su utilización efectiva. Mayores riesgo de desempleo y menores oportunidades de inserción indican que no basta con mejorar las remuneraciones reales para reducir significativamente la pobreza. Esto parece ser el caso en la región centroamericana.

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 16 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 la 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%.

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. También la escasa diversificación productiva, con fuerte peso de las actividades primarias, presentan limitaciones por el lado de la demanda de trabajo femenino poco calificado. 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., junto a la promoción de la diversificación de las actividades productivas.

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 del 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 triplican 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: La consecuencia 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 (2,2 dependientes) y en caso de Costa Rica a más de tres dependientes. Esto significa que para la mayoría de las familias pobres, el que los ocupados obtengan ingresos superiores a los salarios mínimos puede resultar insuficiente para superar los umbrales de pobreza y señala la importancia no solo de aplicar una política de ingresos activa, especialmente en cuanto a las fijaciones de los salarios mínimos que consideren este elemento y no solo el costo para las empresas, sino además de promover la incorporación efectiva y eficiente de fuerza de trabajo secundaria 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 (Trejos, 2005).

3.5. Limitada protección y organización 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 la 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 17 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 del istmo. 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 obra.¹⁷ 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).

¹⁷ No se cuenta con información para Honduras pero es de esperar un desarrollo similar al mostrado por Guatemala y Nicaragua. Téngase presente que la información se refiere a cobertura contributiva por lo que no incorpora el aseguramiento indirecto que puede ser significativo. Este es el caso el Costa Rica.

Cuadro 16

CENTROAMÉRICA: 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)	Panamá (agosto)	El Salvador (ene-dic.)	Guatemala (ene-abril)	Honduras (marzo)	Nicaragua (noviembre)	Total regional
Tasas netas de participación							
Ambos sexos							
Pobres	40,0	49,0	51,0	62,0	48,0	52,0	54,0
No pobres	58,0	60,0	62,0	69,0	62,0	65,0	63,0
Hombres							
Pobres	61,0	72,0	71,0	84,0	70,0	70,0	75,0
No pobres	75,0	74,0	74,0	83,0	75,0	76,0	77,0
Mujeres							
Pobres	23,0	28,0	33,0	43,0	28,0	37,0	35,0
No pobres	41,0	46,0	50,0	54,0	50,0	53,0	49,0
Tasas de desempleo abierto							
Ambos sexos							
Pobres	16,9	16,0	11,2	3,8	6,3	9,3	7,3
No pobres	5,0	8,9	4,1	3,0	3,8	5,0	4,6
Hombres							
Pobres	14,6	13,6	13,9	2,4	5,7	9,4	6,9
No pobres	4,0	7,5	5,6	2,9	3,6	4,6	4,5
Mujeres							
Pobres	22,1	21,6	6,2	6,3	7,7	9,0	8,1
No pobres	6,6	11,1	2,1	3,1	4,0	5,7	4,8
Dependientes por ocupado							
Pobres	3,5	2,7	2,4	1,9	2,5	2,4	2,2
No pobres	1,3	1,3	1,2	1,0	1,2	1,2	1,2

Fuente: Cálculos del autor con base en las encuestas de hogares de los países.

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) a través del aseguramiento colectivo, 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 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 global de la seguridad social.

Esta escasa cobertura de la seguridad social a los trabajadores asalariados muestra el amplio espacio para la evasión de las obligaciones por parte de las empresas, evasión asociada a un débil

desarrollo institucional más que a lo excesivo de las cargas sociales asociadas. Según Lora y Pagés (1997), los países del istmo se encuentran entre los que tienen cargas extrasalariales más bajas. Solo Costa Rica se ubica en una situación intermedia y es precisamente el que muestra la mayor cobertura y el sector empresarial privado que más aporta empleo en la región. Este débil desarrollo institucional se refleja también en lo limitado de los esfuerzos para incorporar a los trabajadores independientes al sistema.

El cuadro 17 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.

Cuadro 17

CENTROAMÉRICA: INDICADORES SOBRE LA PROTECCIÓN DE LOS TRABAJADORES, 2003

Indicador	Costa Rica	Panamá	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua
Acceso a la seguridad social¹						
Ocupados	61,6	52,6	29,5	17,8		20,4
No asalariados	36,6	19,7	4,4	1,0		2,2
Asalariados	72,5	73,2	47,3	37,8		40,5
Sector público	97,6	96,7	91,2	72,7		84,9
Empresa no agrícola	84,1	83,9	67,8	63,9		63,8
Empresa agrícola	75,3	63,2	7,3	31,1		13,4
Microempresa no agrícola	40,7	39,8	8,9	7,1		13,3
Microempresa agrícola	33,8	12,5	0,6	1,0		2,2
Servicio doméstico	26,2	31,6	1,4	1,8		3,8
Beneficios de los asalariados						
% con contrato de trabajo	67,4	77,0	25,5	33,2		37,3
% con empleo estable	85,9	23,0		81,8	61,3	81,7
% con derecho a vacaciones	73,6		8,4	7,8		44,7
% con derecho a aguinaldo	75,1	70,3	39,5	43,0		
% con derecho a incapacidades	72,4			1,5		
% que ganan menos de un salario mínimo	27,1	18,6	10,9	14,2	29,3	16,5
Organización de los asalariados²						
% asalariados sindicalizados						
Total	9,4		0,6	3,0		3,4
Asalariado empresa privada	2,5		0,3	2,5		1,8
Empleado público	37,8		2,0	8,8		11,4
% asalariados en otras organizaciones						
Total	12,1		1,7			5,0
Asalariado empresa privada	11,3		1,3			3,1
Empleado público	19,1		4,0			14,7

Fuente: Cálculos del autor con base en las encuestas de hogares de los países.

¹ Corresponde al porcentaje de contribuyentes de la seguridad social, principalmente al seguro de salud. ² El dato de El Salvador corresponde a 1995 y el de Nicaragua al 2004

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 la duración del último empleo u ocupación. Por ello arroja valores altos en casi todos los países, incluido Honduras. Solo Panamá, que equipara estabilidad con empleo público, este indicador asume un valor limitado. El otro indicador se refiere al porcentaje de asalariados con un ingreso laboral por debajo del salario mínimo (SM) 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 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 27% de sus empleados aparece por debajo del SM. Lo segundo, es el caso de Nicaragua, donde el salario mínimo agrícola se encuentra muy por debajo de los salarios de mercado y en esa medida el grado de incumplimiento (16%) es limitado.

El cumplimiento de la legislación del salario mínimo refleja el grado de desarrollo institucional de los Ministerios de Trabajo de la región y el grado de organización de los trabajadores para exigir sus derechos. Los indicadores disponibles sobre la organización de los trabajadores en sindicatos, incorporados en el cuadro 17 muestra que esta es prácticamente inexistente en el ámbito de las empresas privadas, donde menos del 3% de sus trabajadores reporta pertenecer a un sindicato, y se limita o concentra en la esfera de los empleados públicos.¹⁸ En el caso de Costa Rica, la organización sindical en el sector privado ha sido sustituida por las asociaciones solidaristas, aunque estas también muestran una limitada cobertura (11%). La limitada organización de los trabajadores resalta la importancia de los Ministerios de Trabajo en la supervisión de los derechos laborales, aunque es de esperar que este desarrollo institucional sea limitado por el grado de incumplimiento observado. Tanto en el cumplimiento de los salarios mínimos como del acceso a la seguridad social y de las otras garantías laborales.

Este incumplimiento puede explicarse, en presencia de una débil supervisión, por la existencia de normas laborales que encarezcan y dificulten la contratación y despido de los trabajadores. La revisión de la legislación laboral realizada por Lora y Pagés (1997) ubica a los países centroamericanos en el grupo de los países con legislaciones más flexibles o intermedias en cuanto a los costos de despido a corto y mediano plazo; jornada laboral y recargos por horas extraordinarias y cargas extrasalariales. Solo en cuanto a las fórmulas de contratación, El Salvador, Guatemala y Honduras se ubican en el grupo de mayor rigidez pues solo contemplan las posibilidades de contratos por tiempo indefinido. También en cuanto a los costos de despido, Nicaragua y en menor medida Honduras (a mediano plazo) se ubican en el grupo de mayor rigidez. Sobre el costo esperado de despedir un trabajador, Heckman y Pagés (2001), construyen un índice y estiman que Nicaragua presenta el menor costo entre los países centroamericanos, pero por encima de la mayoría de los países de la OECD.

Estos resultados evidencian las dificultades de obtener indicadores adecuados sobre la calidad de los empleos que existen o que se están creando y sobre el efecto de la legislación laboral. 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. En esta área, la experiencia de Guatemala con las encuestas trimestrales a partir del 2001 se constituye en una a observar y evaluar.

Cabe señalar que desde los inicios de los años noventa, los países centroamericanos han introducido algunas reformas en sus legislaciones laborales, algunas en la dirección de flexibilizar el mercado de trabajo. Este ha sido el caso de Panamá (1995), Guatemala (1990) y Nicaragua (1996). En estos tres países se ha buscado reducir el monto de la indemnización por despido; ampliar las causas de despido justificado y permitir los contratos temporales (Panamá); así como ampliar los períodos de prueba (Nicaragua). En El Salvador se produjo en 1994 una reforma al código laboral pero no es considerada en la línea de flexibilización del mercado de trabajo (Vega, 2001), en tanto que en Costa Rica también se produjo una reforma en el 2001 donde se creó un segundo pilar de capitalización individual obligatoria para el seguro de pensiones y se transformó parte de la indemnización por despido no justificado en un pago por cesantía a través de cuentas de ahorro a nombre de los trabajadores y que estos pueden retirar cada cinco años o en caso de despido, justificado o no, o por muerte del trabajador. En Honduras no se han producido reformas en estos años. Estas reformas han sido como en la mayoría de los países de América Latina, escasas, graduales y de limitado alcance (Lora y Pagés, 1997) y no es un tema prioritario en la agenda de las reformas económicas.

¹⁸ El indicador es sobre los asalariados pertenecientes a un sindicato. Puede existir sindicato en el lugar de trabajo y no estar afiliado, aunque si se encuentra de cierto modo protegido.

IV. Políticas laborales

Identificados algunos problemas claves y comunes de los mercados de trabajo centroamericanos, el paso siguiente es señalar las políticas para enfrentarlos y constatar lo que están haciendo o proponiendo los gobiernos del área. El punto de partida es determinar qué se entiende por políticas laborales. Estas van desde un concepto restringido asociado con la legislación laboral y la supervisión de su cumplimiento (inspección y conciliación de conflictos) más otras acciones del dominio de los ministerios de trabajo, como la intermediación del empleo y la negociación laboral, principalmente salarial y específicamente vinculada con los salarios mínimos. Estas pueden incluir otras políticas meso y microeconómicas vinculadas con la formación de los recursos humanos y el apoyo a las microempresas. En una visión más amplia, la política laboral debe considerar el tema de la generación del empleo y se requieren entonces acciones tanto en el lado de la demanda de trabajo como en el de la oferta de este y poner atención en las políticas macroeconómicas de inversión y crecimiento económico. Aquí se seguirá esta concepción amplia.

4.1. Las propuestas gubernamentales

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha estado promoviendo iniciativas de este último tipo de enfoque en lo que se ha dado en llamar como políticas nacionales de empleo con el objetivo de promover la generación de trabajo decente. La OIT ha apoyado a los gobiernos y promueve un diálogo tripartito (gobierno, trabajadores y empresarios) para definan los alcances de la política nacional de empleo.

Este proceso se ha concretado en Panamá, Costa Rica y Nicaragua, y existen avances en Guatemala y El Salvador. En la práctica, estos esfuerzos han avanzado en la identificación sobre qué hacer, faltando un proceso adicional para determinar cómo hacerlo lo que implica definir instrumentos específicos (modificar legislaciones, definir programas, proyectos, etc.) para su puesta en marcha y la adopción de los criterios para priorizar las acciones a ejecutar.

La OIT promovió un Foro Subregional Tripartito sobre Empleo para mediados del 2005, donde se buscó comprometer a los gobiernos e interlocutores sociales a situar nuevamente el objetivo de empleo como componente fundamental de las políticas macroeconómicas, esto es, agregar al objetivo de estabilidad macroeconómica, que ha guiado a las políticas económicas de la región desde los años noventa, la defensa y promoción de la actividad económica consistente con la dinámica del crecimiento, la inversión y el empleo que demandan las sociedades del área. Iniciativas de este tipo ha promovido la OIT para los países del MERCOSUR y para los países de la Zona Andina (OIT, 2004).

4.1.1. Panamá

En Panamá se inicia en el 2001 un ejercicio tripartito de Análisis y Revisión de Políticas de Empleo (ARPE) dentro del paradigma del trabajo decente. Este ejercicio se apoya técnicamente por la OIT, institución que aporta un conjunto de especialistas para realizar evaluaciones de temas específicos. El resultado de este ejercicio se concreta y publica en el 2002 (Brú y Del Cid, 2002). En él se proponen un conjunto de orientaciones de política que requieren aún de acuerdos adicionales, y decisión política, para ponerlos en práctica.

El análisis identifica como problemas centrales del mercado de trabajo: el alto desempleo y subempleo horario que afecta más a las mujeres; el estancamiento de la productividad por la expansión de las actividades informales y una insuficiencia de inversión en tecnología (maquinaria y equipo); los altos niveles de pobreza y desigualdad producto del estilo de desarrollo y la desigualdad en el acceso a los activos físicos y al capital humano, especialmente en las zonas rurales e indígenas. Propone, por el lado de la demanda: una reactivación y redireccionamiento de la inversión pública, fomento de la inversión privada y de las actividades productivas privadas. Por el lado de la oferta se propone políticas que mejoren la empleabilidad de la mano de obra y por el lado institucional, se acuerda avanzar en la protección de los trabajadores y asegurar ingresos adecuados para satisfacer las necesidades básicas.

Política de inversión pública: Su objetivo es mejorar la competitividad y productividad de la economía, incluyendo las actividades en pequeña escala, con lo cual apoya el logro de equidad. Esta inversión se debe sustentar en una racionalización del gasto público (reasignación, descentralización, seguimiento y control, etc.). Con esta inversión pública se propone: (i) el desarrollo de infraestructura de apoyo al turismo; (ii) crédito para microempresa hotelera y servicios conexos; (iii) modernizar la infraestructura de apoyo las exportaciones; (iv) infraestructura productiva de apoyo a la economía campesina e indígena para el mercado; (v) políticas de crédito, asistencia técnica y capacitación a favor de la economía campesina, indígena e informal urbana; (vi) distribución y titulación de tierras; (vii) apoyo a la organización de los productores agropecuarios; (viii) inversión en infraestructura social con énfasis en las comunidades más pobres y (ix) políticas en apoyo a la modernización del sector informal urbano.

Políticas de generación del empleo por parte del sector privado: Junto a los apoyos directos generados por la inversión pública, la estrategia propone: (i) impulso a la reconversión productiva y a la productividad del sector agrícola y manufacturero; (ii) fomento a la inversión privada; (iii) fomento a las actividades exportadoras generadoras de valor agregado y empleo y (iv) fomento al turismo.

Políticas para mejorar la empleabilidad de la mano de obra: Esto requiere mejorar el capital humano de las personas y acercarlos a las empresas. Para lo primero y con efectos de mediano plazo se propone hacer efectiva la gratuidad de la enseñanza básica, con énfasis en las zonas rurales e indígenas. En el corto plazo se busca facilitar la reconversión laboral a través de la mejora y pertinencia de los programas de formación profesional. El acercamiento de los trabajadores con el empleo demanda mejorar los sistemas de intermediación del empleo.

Políticas de salarios: Se propone una política general de salarios que busque conciliar las necesidades de los trabajadores y sus familias con las necesidades de competitividad de las empresas a través de la negociación salarial con involucramiento de los trabajadores en los temas de productividad de las empresas. Esta se apoyaría con una política de salarios mínimos que buscaría proteger y mejorar progresivamente la capacidad adquisitiva de los trabajadores menos calificados. Para ello se plantea la actualización de una canasta básica salarial y la realización de ajustes periódicos que contemplen inflación y aumentos de productividad. Esto incluye fomentar las relaciones laborales armoniosas.

Políticas para mejorar la calidad de vida de los trabajadores: Se plantea extender la protección y seguridad social a la mayoría de los trabajadores y sus familias y establecer programas de empleo de emergencia y de combate a la pobreza.

4.1.2. Costa Rica

En Costa Rica las actividades de diálogo social se inician a finales de 1999 como una instancia bipartita (empresarios y trabajadores) apoyados por el Proyecto Estado de la Nación y la OIT. Dos años más tarde, los resultados de ese diálogo fueron presentados al Gobierno, quién apoyó la iniciativa creando, bajo el marco del Consejo Superior de Trabajo y para el tema específico del empleo, una comisión tripartita para que elabore una propuesta de política nacional de empleo. Esta propuesta sale a la luz pública en el 2004 (MTSS, sf). Esta propuesta identifica como problemas centrales el aumento de la desigualdad y el estancamiento de la pobreza fruto de una generación insuficiente, en cantidad y calidad, de empleo. Estos procesos, que limitan la movilidad social, se dan dentro de un contexto de crecimiento económico aceptable, lo que muestra la necesidad de acciones concretas de apoyo a la creación de empleo de calidad. La política nacional de empleo, que busca mejorar las condiciones y administrar adecuadamente el mercado de trabajo, contempla acciones para el desarrollo de la oferta y la demanda de trabajo, junto a programas a grupos de atención especial y elementos institucionales.

Desarrollo de la oferta de trabajo: Se propone actuar en la intermediación del empleo, la formación técnica y en el reordenamiento de las migraciones. En la intermediación del empleo se busca poner en práctica el sistema nacional de información, orientación e intermediación del empleo (SNIOIE). Este sistema ya ha sido diseñado y participa el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) y el instituto público encargado de la formación profesional (Instituto Nacional de Aprendizaje: INA). Este sistema contempla las funciones de información y orientación, clasificación, asesoría ocupacional, intermediación, seguimiento, prospección, planificación y evaluación y análisis de mercado. Este sistema requiere fortalecer la Dirección Nacional de Empleo del MTSS que cuenta con tan solo ocho funcionarios y una única oficina en la capital. La formación técnica busca aumentar la empleabilidad de los trabajadores desarrollando competencias laborales a través de un sistema nacional de formación técnica y certificación de competencias. Este sistema busca articular la oferta estatal y privada de formación (colegios técnicos, instituciones de formación profesional y universidades) y utilizar al SNIOIE como observatorio del mercado de trabajo para direccionar la oferta de capacitación. Finalmente, al ser el país un receptor importante de flujos migratorios externos, se busca su reordenamiento acorde con las necesidades del mercado de trabajo, al tiempo que se protegen los derechos de los inmigrantes.

Desarrollo de la demanda de trabajo: Se plantea promover la generación de empleo a partir de la promoción de encadenamientos productivos y la incorporación de las micro, pequeñas y medianas empresas, incluyendo cooperativas, así como el apoyo a zonas de menor desarrollo relativo. El fomento de la producción en pequeña escala se sustenta en una ley de promoción de reciente aprobación (Ley de Fomento a la Pequeñas y Medianas Empresas, 2002) que busca direccionar la demanda hacia ellas, incluida la estatal, crea un fondo de desarrollo para las PYMES y un programa de fortalecimiento para la innovación y el desarrollo tecnológico y trata de coordinar la oferta estatal de apoyo al sector. Esta ley no contempla explícitamente a las microempresas, al sector de economía social, ni incorpora a las actividades agrícolas en pequeña escala. El apoyo a las zonas de menor desarrollo social relativo se busca promover tanto con la aplicación de los incentivos para las empresas a la luz de la ley de zonas francas, como direccionando la inversión pública hacia ellas. No obstante, dentro del marco de un

desequilibrio fiscal importante, los recursos para inversión pública son muy limitados y no existe un plan de inversiones claramente estructurado y con prioridades definidas.

Grupos de atención especial: La propuesta contempla una atención especial a tres grupos vulnerables como son los jóvenes, las mujeres y las personas con discapacidad. Aunque existe un marco legal e institucional que vela por sus derechos y los protege de la discriminación laboral, esto es, permite la exigibilidad de los derechos, el documento no propone medidas o políticas específicas para la promoción del empleo de estos grupos más allá de la articulación con políticas sociales para que favorezcan la incorporación de las mujeres (programas de cuidado de niños).

Reformas institucionales: Se prevé la necesidad de fortalecer al MTSS, particularmente la Dirección Nacional de Empleo que se constituiría en la Secretaría técnica del Consejo Nacional de Intermediación de Empleo y modificar la constitución de este último para que se integren representantes del sector económico del gobierno y del sistema de formación profesional. Esto muestra el énfasis que se le da a la intermediación del empleo como la política de empleo. También llama la atención que el tema de las remuneraciones o más específicamente los salarios mínimos no se consideran como parte de la política de empleo, pese a ser uno de los temas identificados por los sindicatos y empresarios en su diálogo inicial y ser resorte del Ministerio de Trabajo la negociación de los ajustes periódicos.

4.1.3. Nicaragua

En Nicaragua el diálogo social tripartito para definir los principales elementos de una política nacional de empleo se iniciaron en octubre del 2002 y el documento final que recoge los aportes de los interlocutores fue entregado en julio del 2004 (OIT, 2004). A partir de ahí se inicia un proceso para precisar la forma concreta en que se operacionaliza la política de empleo, aunque estos lineamientos generales ya se han incorporado en el Plan Nacional de Desarrollo de ese país. La propuesta parte del reconocimiento de los grandes problemas de empleo del país se asocian con una mano de obra poco calificada que se contrapone a una limitada capacidad del aparato productivo para generar empleo de calidad. Esto se traduce en un alto desempleo y subempleo y un amplio sector productivo de baja productividad que limitada las remuneraciones y produce cuadros generalizados de pobreza. El escaso acceso a los medios productivos (tierra y capital) y a los servicios públicos (salud, educación, etc.) limita las opciones laborales para superar la pobreza y promueve la expulsión de los trabajadores hacia el exterior. La propuesta de política de empleo se plantea como objetivo de largo plazo maximizar el aprovechamiento y la valorización de los recursos humanos para permitir a los nicaragüenses *vivir con dignidad*. Para ello se proponen un conjunto de acciones que impactan en la demanda y oferta de trabajo y en la eficiencia en que opera el mercado.

Políticas para estimular la demanda agregada y fomentar del empleo: Busca tanto fomentar como direccional el crecimiento para buscar el mayor impacto en la generación de empleo. Esto incluye una política macroeconómica que garantice la estabilidad pero que proteja el nivel de actividad económica y por esa vía el empleo. Estas se acompañarían de políticas meso y micro para fomentar el empleo. Entre ellas se señalan las relacionadas con el fortalecimiento del marco jurídico, el desarrollo del sistema financiero, incentivos fiscales, fomento a la inversión privada, y fomento a la inversión pública para infraestructura productiva que promueva la competitividad e impulse la conformación de redes productivas y conglomerados de negocios. Para esto último se plantea que la inversión pública no solo debe modernizar la infraestructura económica sino que además debe apoyar la modernización del sector informal y la pequeña economía campesina e indígena; fomentar y apoyar la organización de los productores; permitir la distribución y titulación de tierras y posibilitar la reconversión tecnológica y laboral.

Políticas para mejorar la empleabilidad y transparencia del mercado laboral: Estas políticas se refieren a la formación y capacitación de los recursos humanos y a la organización de los flujos de oferta y demanda a través de la modernización e integración de los servicios de empleo. Las políticas de formación formal comprende acciones de alfabetización y educación de la fuerza de trabajo, en el corto plazo, junto a acciones de mediano plazo a través de la gratuidad efectiva de la enseñanza básica. Las políticas de capacitación comprende seis tipos de acciones: acciones para la formalización del sistema nacional de formación profesional; acciones para el desarrollo de la productividad y la competitividad de

las empresas, particularmente organizando conglomerados productivos; acciones para el mejoramiento de la calidad de la formación y capacitación; acciones para la promoción del empleo de los jóvenes; acciones específicas para atender grupos excluidos y acciones específicas de financiamiento de la formación profesional.

Políticas para apuntalar la eficiencia del mercado de trabajo y las condiciones de trabajo: Se incluyen políticas relacionadas con el marco institucional y legal del mercado de trabajo, referidas al cumplimiento de los derechos laborales y a la protección social de las distintas dimensiones de las condiciones de trabajo. Se considera la política general de salarios, que mediante la negociación busque mejorar los salarios y la productividad de las empresas. La política de salarios mínimos, que busque proteger el poder adquisitivo de los trabajadores menos calificados y permitirles satisfacer sus necesidades básicas. Para esto último los salarios deben crecer en términos reales, según avances de productividad de la economía, para que se aproximen al nivel mínimo determinado por una canasta básica de consumo, que debe de paso revisarse. También incorpora la necesidad de ampliar la protección social de los trabajadores, tanto en el campo de la salud y seguridad en el trabajo como en el ámbito de la seguridad social. El aprovechamiento productivo de las remesas y la focalización del gasto social para el combate a la pobreza completan las acciones en esta área de políticas.

4.1.4. El Salvador

Para el caso de El Salvador no existe un proceso como el seguido en los países previo. Solo se dispuso de un presentación realizada por el Ministro de Trabajo y Previsión Social en la XX Reunión de Ministros de Trabajo de Centroamérica (San José, marzo 2005). A partir de ella se desprende que se considera al desempleo y al subempleo como los problemas centrales a enfrentar. Las principales líneas de acción propuestas son:

Fomento del empleo: La innovación tecnológica, la promoción de exportaciones, el desarrollo de actividades turísticas y la reactivación del sector agrícola algodonero y ganadero, son los mecanismos que a través del crecimiento económico se busca ampliar las oportunidades de empleo.

Intermediación en el mercado de trabajo: Se busca fortalecer el servicio de público de empleo, acercándolo a los usuarios a través de la descentralizándolo en todo el país (35 oficinas) y desarrollando ferias de empleo. Con ello los trabajadores pueden acceder a empleos de mejor calidad. Esto va acompañado de la instalación de un sistema eficiente de análisis del mercado de trabajo con el objeto de tener una visión completa, directa y oportuna del mercado de trabajo.

Capacitación de la mano de obra: Para mejorar sus oportunidades laborales se propone desarrollar programas de capacitación e inserción laboral acordes con los requerimientos de sector productivo y con atención especial a los grupos vulnerables.

Apoyo a la producción en pequeña escala: Comprende fortalecer los programas de asistencia técnica y capacitación para el fomento de cooperativas, junto al desarrollo de un programa especializado de microfinanciamiento, asistencia técnica y administración gerencial para el fomento del trabajo autónomo e instalación de micro y pequeñas empresas.

Pese a que en Guatemala se ha llevado a cabo un ejercicio de diálogo social como el señalado para Panamá y Nicaragua dentro del marco de los acuerdos de paz, el documento está en consulta entre los participantes y aún no es del dominio público. No se conocen iniciativas en el caso de Honduras. En todo caso, es claro que las políticas laborales, sobre todo cuando salen como iniciativas de los propios gobiernos y particularmente de los Ministerios de Trabajo, tienden a concentrarse en el tema de la intermediación del trabajo y en la capacitación de la mano de obra, sin considerar necesariamente a la educación formal. En este caso se está pensando básicamente en empleo asalariado para el de las empresas privadas de mayor tamaño, que como se ha señalado tiende a cubrir a cerca de un tercio de la mano de obra regional. La política de salarios mínimos, que se dirige o impacta al mismo grupo poblacional, pero que puede influir indirectamente en los otros trabajadores, no se discute en todos los casos y el apoyo a la producción en pequeña escala ocupa un lugar marginal pese a su protagonismo en el empleo y en las condiciones de vida de la población. La emigración hacia el exterior y el uso de las remesas tampoco aparece como preocupación de las políticas laborales de la región y, esta, junto a la

preocupación por la generación de empleo que alude a las políticas macroeconómicas, particularmente la inversión pública, aparece cuando es impulsado por la OIT. La limitada cobertura de la seguridad social, en particular con respecto a los riesgos de las enfermedades, los accidentes de trabajo y los riesgos de la vejez, no son considerados como prioridad dentro de los enfoques nacionales, los cuales ni siquiera se plantean la idea de la protección contra el desempleo. La promoción de la organización de los trabajadores, tampoco se encuentra en la agenda de las políticas laborales del istmo.

4.2. Áreas de acción estratégicas para las políticas laborales en la región centroamericana

Dentro de una concepción amplia de las políticas laborales, se pueden identificar algunas áreas de acción estratégicas a la luz de los problemas señalados en la sección previa. Estas acciones se dirigen tanto a la oferta como la demanda de trabajo e implica intervenciones que superan los dominios de los ministerios de trabajo.

4.2.1. La formación de los recursos humanos

Por el lado de la oferta de trabajo, la formación de los recursos humanos se torna una tarea imprescindible si se quieren sentar las bases para mejorar la productividad y la competitividad de las empresas y por esa vía mejorar las remuneraciones y reducir la desigualdad. Se ha señalado que para la región en su conjunto, un porcentaje significativo de su fuerza de trabajo (42%) no ha logrado completar la primaria y ello se debe en parte a que ni siquiera tuvieron acceso al sistema educativo, esto es, un 16% de los trabajadores no tienen educación alguna y probablemente un porcentaje mucho mayor sea analfabeta funcional. Por ello las acciones en este campo en el corto plazo pasan por la alfabetización y capacitación de los actualmente activos. Como medidas con impacto a mediano plazo se encuentran: la ampliación del acceso a la educación primaria, el desarrollo de la educación preescolar, la ampliación de la cobertura de la educación secundaria, la vuelta al sistema educativo de los jóvenes desertores, la retención de los que están en el sistema educativo, junto a mejoras en la calidad y pertinencia de la educación básica. Obviamente, los ministerios de educación y los institutos de capacitación tienen un protagonismo central en estas acciones.

4.2.1.1. Medidas de corto plazo

Alfabetización: El punto de partida de cualquier programa de capacitación para una parte importante de los trabajadores es la simple pero indispensable alfabetización. Esto requiere de programas, masivos en algunos países, de educación no regular. Como la oferta estatal de este tipo de programas es limitada, se puede recurrir a las universidades con programas de trabajo social o voluntario como parte del currículo de graduación y al uso de organizaciones no gubernamentales. Nicaragua desarrolló al inicio del gobierno sandinista una experiencia de este tipo de carácter masivo y en Costa Rica existen instancias de formación de adultos (IPEC), administrados o supervisados por el Ministerio de Educación que combinan alfabetización, educación formal para adultos y programas de capacitación, aunque estos últimos con una oferta muy limitada y tradicional.

Capacitación: La capacitación fue tradicionalmente concebida para formar los empleados para la manufactura creada dentro de la estrategia de industrialización sustitutiva de importaciones y los países constituyeron instituciones públicas de formación profesional, financiadas con impuestos sobre las planillas, lo cual fue el caso de toda Centroamérica con excepción de Panamá. Estas instituciones tienen una cobertura limitada, en términos de la población que pueden atender de acuerdo a su capacidad instalada, y una oferta muy rígida que tiende a desactualizarse con relación a las necesidades del mercado y el desarrollo tecnológico y con prácticas formativas que no incorporaban necesariamente la capacitación en los lugares de trabajo. Tampoco ha sido común el uso de proveedores privados de capacitación, con lo cual de paso no se desarrollaba este sector de capacitación privado. Por el origen de su financiamiento, su oferta se dirigía a la mediana y gran empresa. Con ello, la pequeña y la microempresa y los trabajadores no asalariados quedaban excluidos. Por su limitada capacidad de absorción, establecían requisitos de entrada como hasta educación secundaria completa, que excluía a la mayoría de la población joven y claramente a la más pobre.

Dada la limitada educación formal de la mayoría de la población activa y la necesidad de que la capacitación responda a las necesidades del mercado, parece necesario fortalecer las actividades de aprendizaje (formación inicial para jóvenes sin experiencia laboral) con participación activa de las empresas, junto a modalidades de habilitación (formación inicial para jóvenes con experiencia laboral) y complementación (complementa o actualiza las competencias profesionales). También resulta importante desarrollar sistemas de certificación de competencias adquiridas en el mercado y crear incentivos para que las empresas inviertan en formación de sus propios trabajadores. Por el protagonismo del trabajo por cuenta propia, las acciones formativas deben poder llegar a estos estratos, con la flexibilidad suficiente para poder combinar trabajo con capacitación.

Como se reconoce en los planteamientos de política de empleo en Panamá y Nicaragua, es necesario asignar una parte del esfuerzo de capacitación hacia la producción en pequeña escala. Esta capacitación debe dirigirse tanto al microproductor como a sus trabajadores y los principales desafíos que se enfrentan son, por una parte, que los usuarios potenciales reconozcan la necesidad de la capacitación y, por otra parte, que la capacitación sea pertinente y se acomode a las necesidades de trabajo de los potencialmente capacitados. En general, las instituciones de formación profesional tienen poca experiencia en trabajar con este sector y no tienen la oferta apropiada. Un ejemplo de un sistema de capacitación no escolarizado dirigido a los trabajadores no asalariados, se encuentra en los Talleres Públicos, que el instituto público de capacitación desarrolló en Costa Rica, desde los años setenta, aunque asociado a una oferta muy limitada y tradicional. Esto ha generado que la capacitación a este sector quede en manos de las organizaciones que las apoyan, principalmente con crédito, organizaciones que no solo tienen una limitada escala y cobertura potencial, sino que el costo de capacitación se transfiere al usuario, quién no convencido de sus beneficios, tiende a no demandar el servicio. Aquí también se requieren incentivos para que los micronegocios demanden los servicios de capacitación.

Esto trae a colación el tema del financiamiento de las actividades de capacitación. El financiamiento con cargo a las planillas o nóminas ha sido criticada porque, en tanto no sean percibidas por las empresas y los trabajadores como pagos en especie deducibles del salario base sino como impuestos al factor trabajo y los mercados de trabajo sean competitivos, afecta el nivel de empleo, promueve la informatización y puede afectar la competitividad internacional de las empresas sino es compensado con ganancias en productividad (Lora y Pagés, 1997). Ello plantea dificultades adicionales para financiar los programas de capacitación para no asalariados, aunque el financiamiento con cargo a los presupuestos nacionales, en países como los centroamericanos que se sustentan en limitadas cargas tributarias, se tornan no solo insuficientes sino muy volátiles. En todo caso se puede señalar que con excepción de Costa Rica, que está en una situación intermedia, el resto de los países mantienen cargas extrasalariales limitadas o flexibles (Lora y Pagés, 1977), cargas entonces que no parecen ser el origen de limitada creación por parte de las empresas privadas de mayor tamaño y complejidad.

Para los trabajadores no calificados y desempleados, programas de subsidios de empleo asociados con capacitación, se tornan en un recurso importante y son particularmente útiles para jefes de hogar desempleados. En Costa Rica, por ejemplo existen programas de auxilio por desempleo, donde se le da un subsidio a los desempleados (Ministerio de Trabajo), para que participen en la construcción de una obra comunal (con financiamiento de la institución que se ocupa del combate de la pobreza), y en el proceso se les capacita en las técnicas de construcción por parte de la institución de formación profesional que pone al instructor que dirige la obra. También existen modalidades de formación desescolarizada, esto es, sin horarios preestablecidos y sin requisitos previos, a través de los llamados talleres públicos administrados por la instancia de formación y los asistentes han contado con subsidios para compra de materiales por parte de la institución de combate a la pobreza. En ambas experiencias, lo limitado de las opciones de formación y para actividades tradicionales ha sido su principal limitante. Más recientemente, se han apoyado a las mujeres, quienes han sido discriminadas de los programas tradicionales de formación, particularmente aquellas en situación de pobreza con programas de transferencias condicionadas que contemplan actividades de capacitación. No obstante, tampoco en este caso se ha logrado pasar de la capacitación en formación humana a efectivos programas de capacitación técnica en actividades no tradicionales.

Educación formal de los jóvenes: Pese a las mejoras experimentadas desde los años noventa, un importante grupo de jóvenes, cuando logra ingresar al sistema educativo formal, deserta sobre todo al llegar a la edad en que puede trabajar, independiente del nivel educativo alcanzado pues el costo de oportunidad para él y su familia es alto sobre todo en un contexto de pobreza generalizada y amplio uso del trabajo familiar e infantil. Las tasas de deserción global para el 2003, según metodología de la CEPAL (2004) y para la población de 15 a 19 años son del 29% en Panamá, gira alrededor de un tercio en Costa Rica (34%), El Salvador (38%) y Nicaragua (37%) y alcanza al 55% en Guatemala y Honduras. La deserción no es único problema sino que arrastra limitaciones en el logro educativo como el rezago escolar que finalmente conduce a la deserción. Si se consideran los jóvenes de 17 y 18 años, en el 2003, el 66% había completado los nueve años de estudio básico en Panamá, cerca de la mitad lo habían logrado en Costa Rica y El Salvador, en tanto que el 40% lo hacía en Nicaragua y solo cerca de una cuarta parte de los jóvenes de Guatemala y Honduras lo alcanzaban (Trejos, 2005b). Esto explica los bajos niveles educativos de la fuerza de trabajo y muestra que para mejorarlos debe actuarse prioritariamente en este nivel de formación.

Lo que se requiere aquí es compensar ese costo de oportunidad que enfrenta la familia para que mantengan a sus hijos en el sistema educativo y ello se logra con programas de becas, de alimentación complementaria, de subsidios para uniformes, útiles y transporte, así como acercando la oferta a los usuarios. Programas de transferencias condicionadas también son útiles en este contexto, aunque estos tienden a condicionar la permanencia en la escuela y no definen como prioritaria la educación secundaria. Para que las familias decidan mantener a sus hijos en el sistema educativo, se requiere también que este ofrezca una educación de calidad, pero sobre todo pertinente para la posterior inserción en el mercado de trabajo, esto es, que la educación secundaria aporte un valor agregado y que el mercado lo reconozca con un ingreso mayor. Pese a que el desempleo es mayor entre los que completan la educación secundaria en la mayoría de los países de la región, también la participación laboral y sobre todo los ingresos laborales son mayores. El por qué ello no ha presionado la demanda por educación secundaria puede explicarse por la existencia de una oferta de servicios limitada, por las penurias en que viven sus familias y por el fracaso de una parte importante de los jóvenes en completar la primaria. Tampoco el clima educativo del hogar favorece para mejorar el logro educativo de los jóvenes. Esto último sugiere que la sola transferencia de recursos financieros a través de transferencias condicionadas puede ser insuficiente para mejorar el logro educativo y que intervenciones en las familias pueden ampliar el impacto.

Los jóvenes que desertaron del sistema educativo, pueden y parece necesario atraerlos al sistema con modalidades de educación abierta y educación a distancia, incluida la tele secundaria. Estas modalidades en general ofrecen un paquete de menor calidad pero tienen la posibilidad de llegar a regiones más alejadas a un menor costo, apoyadas por profesores itinerantes.

4.2.1.2. Medidas de mediano plazo

En el mediano plazo, la mejora en el perfil educativo de la fuerza de trabajo pasa por la ampliación de la cobertura y de la calidad de la educación básica. En varios países de la región, el acceso a la educación primaria es aún limitado y el logro educativo de los que logran acceder también es reducido. Según CEPAL (2004) en Guatemala, Honduras y Nicaragua, cerca de un 10% de los jóvenes no ingresaron nunca al sistema educativo y las tasas de deserción rondan al 50%, aunque todos los países han mostrado mejoras en cobertura y retención en el decenio de los años noventa. En todos los casos también, las oportunidades de los jóvenes rurales y de los más pobres son aún más limitadas. Los costos privados para acceder al sistema educativo primario no son despreciables para las familias pobres y por ello en algunos planteamientos oficiales se ha mencionado la necesidad de una educación efectivamente gratuita. Esto implica apoyos vía subsidios para materiales, transporte, uniformes, así como incentivos como becas y alimentación complementaria. Programas de transferencias condicionadas pueden ser particularmente útiles en este campo.

En todo caso, los países requieren aumentar la cobertura, la calidad y el logro de la educación primaria y expandir la cobertura de la secundaria y la preescolar. Esta última ha tenido un escaso desarrollo ha pesar de que se reconoce internacionalmente su papel en apoyar el logro de la educación primaria. Ello demanda aumentar la inversión social o el gasto social en educación y revisar su

composición interna. Mientras que Costa Rica y Panamá muestran una inversión per cápita en educación cercana a los 200 dólares de 1997, para el resto de los países la inversión no supera los 50 dólares. Aumentar los recursos implica sin embargo un sacrificio mayor para los países más pobres (Nicaragua y Honduras), pues sus estructuras productivas son muy limitadas y ya dedican cerca del 6% del PIB a educación, porcentaje similar o mayor al dedicado por Costa Rica y Panamá. Por el contrario, El Salvador y Guatemala, la baja inversión per cápita se debe a que solo invierten en educación la mitad de los anteriores, esto es, el equivalente al 2,6% del PIB (CEPAL, 2004).

4.2.2. Políticas de salarios

Las bajas remuneraciones responden en mucho a los limitados niveles de productividad como se ha mostrado. Ello señala que las ganancias en los ingresos laborales reales pasan por aumentar la producción centrada en el aumento de la productividad y ello hace referencia a la política macroeconómica, particularmente la de inversión (pública y privada) y la de innovación. No obstante, logradas las mejoras en productividad se requieren políticas activas de salarios mínimos para que estas ganancias se transfieran parcialmente a los salarios efectivamente pagados. Pero como solo la mitad de los trabajadores de la región son asalariados, los aumentos de los ingresos de los trabajadores requiere de políticas que busquen el acceso y el aumento de la rentabilidad de los activos en manos de los microproductores.

4.2.2.1. La política general de salarios

Una política general de salarios tiene como fin mejorar las condiciones de vida de los trabajadores y sus familias acorde con niveles crecientes de productividad y competitividad de las empresas y la economía en su conjunto, esto es, sin poner en peligro la competitividad y sin generar presiones inflacionarias. Para ello deben considerarse las dos dimensiones de los salarios: como fuente de satisfacción de las necesidades básicas de los trabajadores y como factor de competitividad de las empresas.

El instrumento de política en manos del Estado, en este caso, es la concertación de acciones entre los interlocutores sociales (empresarios y trabajadores) con el fin de promover la acción conjunta para enfrentar los problemas de competitividad y el fomento de la negociación colectiva para definir los ajustes salariales y las demás condiciones laborales. Vista así, la política general de salarios enfatiza el componente de largo plazo de la política de ingresos, cuyo fin es garantizar que todos los grupos se beneficien de los frutos del crecimiento económico y en esa medida, mejore la equidad de la distribución del ingreso nacional (García-Huidobro e Infante, 1990).

La productividad

Es claro que el nivel y evolución de la productividad establece un techo a los niveles salariales y a las posibilidades de aumentos sostenidos, y no inflacionarios, en los salarios reales. El aumento de la productividad es condición ineludible para posibilitar mejoras en el poder adquisitivo de los salarios.¹⁹ Se ha mostrado cómo la región obtuvo limitadas mejoras en la productividad y que existe una amplia dispersión entre los países. Por lo tanto, un punto central de la política general de salarios es la promoción del aumento de la productividad, y por ende, de la competitividad. Las propuestas de políticas de empleo surgidas de los diálogos promovidos por la OIT han señalado que este aumento de la productividad se puede apoyar a través de una acción activa de los trabajadores, por medio de sus organizaciones sindicales, en conjunto con los empresarios o sus organizaciones, para identificar los problemas o cuellos de botella, buscar soluciones, ponerlas en ejecución y compartir los beneficios.

Resulta necesario señalar que el aumento de la productividad y de la competitividad no es incompatible con el aumento del empleo. Lo que se necesita es que las empresas logren crecer o expandirse, apoyadas en aumentos en la productividad pero que permitan también mejoras en los niveles de empleo, tantos directos como indirectos por los encadenamientos con el resto del aparato productivo. Para crecer sustentados en aumentos en la competitividad, las empresas requieren de inversión pública

¹⁹ Si los salarios reales medios aumentan a la misma tasa en que se expande la productividad media por trabajador, el costo real se mantiene sin cambio, así como la distribución funcional del ingreso, esto es, la distribución del valor de la producción neta entre la retribución a los trabajadores y la retribución al capital (PREALC, 1976).

(infraestructura y servicios empresariales) e inversión de la propia empresa (modernización tecnológica, capacitación de los trabajadores, etc.). Para lo primero, el Estado debe ejecutar una política económica con objetivos de empleo que comprenda tanto el nivel macro como los niveles meso y micro. Para lo segundo, se requiere de disponibilidad de financiamiento, estabilidad macroeconómica, reglas claras y transparentes y nuevos mercados. Sin duda el tratado de libre comercio (TLC) con Estados Unidos abre un conjunto de posibilidades, y desafíos, en este último aspecto.

Una política de salarios de largo plazo que tome en cuenta la evolución de la productividad, requiere disponer de indicadores adecuados. Como se presentó en el cuadro 4, la aproximación más gruesa que se puede hacer sobre este indicador es la medición del producto interno bruto real por ocupado. Aún este indicador tan simple, con periodicidad anual, demanda de la existencia de estimaciones de población ocupada para el país en su conjunto. Para ello es necesario que las encuestas de hogares, se realicen por lo menos una vez al año y con cobertura nacional (urbana y rural). Aunque las encuestas de hogares ofrecen estimaciones puntuales sobre empleo, que hay que contrastar con las estimaciones de la producción realizada durante un año, es posible depurar la aproximación de la productividad por hora trabajada o por puesto de trabajo pleno equivalente. Mediciones más especializadas de productividad requieren de encuestas a los establecimientos y tienden a circunscribirse a los sectores modernos de la economía.

Dadas las dificultades existentes en la estimación de la productividad y el rezago temporal con que se cuenta, este indicador debe utilizarse solo como una guía sobre los aumentos reales máximos posibles. El rezago temporal recomienda hacer uso de una media móvil de, por ejemplo, los tres últimos años disponibles, en tanto que lo grueso de la estimación sugiere utilizar la media nacional y no las variaciones sectoriales de la productividad. Esto significaría que las empresas de las ramas con mayor crecimiento en la productividad y por ende por encima de la media nacional, estarían recibiendo un “premio” en las utilidades, en tanto que las empresas de las ramas menos dinámicas, estarían sufriendo una “penalización” en sus utilidades o un incentivo para mejorar la productividad. Tampoco se estaría considerando al interior de las ramas, diferencias de la dinámica de la productividad por tamaño o tipo de empresa, pues esa información no está disponible y solo podría generarse a partir de encuestas a los establecimientos.

En todo caso y con independencia de las dificultades en torno a la medición de la productividad, la aplicación de una política general de salarios debe considerar la heterogeneidad de la estructura productiva y que en este documento se ha aproximado con la identificación de distintos estratos o segmentos productivos. Esta heterogeneidad demanda de consideraciones particulares al interior de cada estrato.

La gran y mediana empresa

El instrumento básico de negociación salarial y del resto de las condiciones de trabajo, es el convenio colectivo de trabajo y su promoción corresponde a los ministerios de trabajo. El uso amplio de este instrumento demanda de la existencia de una organización de trabajadores y ello es posible en general en el sector de empresas de mayor tamaño. En términos de la estratificación presentada previamente, resulta un instrumento de aplicación potencial en la agricultura comercial y en las actividades no agrícolas de mayor productividad. Ello equivale a cerca del 45% de los trabajadores asalariados, lo que representa el 23% del empleo regional.

La condición necesaria para generalizar este tipo de acuerdo es que los trabajadores estén organizados. Las estimaciones disponibles incorporadas en el cuadro 17 muestran que este grado de organización es casi inexistente sobre todo en las empresas privadas. Para Nicaragua por ejemplo, en 1998 solo el 15% de los asalariados laboraba en un establecimiento donde existía un sindicato y de ellos, solo el 37% estaba afiliado, lo que se traduce en solo un 5,5% de los asalariados totales afiliados a un sindicato. Estos a su vez se concentraban en el sector público y en las empresas formales de mayor tamaño. Según esa la información que se desprende de la encuesta de medición de los niveles de vida (EHMNV), el 43% de los asalariados de las grandes empresas (de 100 o más empleados) no agrícolas y el 31% de las grandes empresas agrícolas laboraban en establecimientos donde existía un sindicato, pese al bajo grado de afiliación y su bajo aporte al empleo asalariado total. Estas grandes empresas,

particularmente las no agrícolas, se caracterizan también por ofrecer un empleo con mayor estabilidad (el 60% de los trabajadores cuenta con contrato y en el 62% de los casos con contrato por plazo indefinido) y con mayor acceso a la seguridad social (el 73% de los trabajadores cuenta con seguro y en el 86% de los casos cubre los riesgos de enfermedad, invalidez, vejez y muerte). Para las empresas medianas (de 31 a 99 trabajadores), la existencia de sindicatos cubre entre el 21% y el 25% de los trabajadores, en tanto que en la pequeña empresa (de 6 a 30 trabajadores), la afiliación desciende por debajo del 10% y prácticamente desaparece en la microempresa (Trejos, 2004).

Estos resultados muestran que la política general de salarios requiere de la promoción de la organización de los trabajadores. Sin esta organización, a los trabajadores solo les queda la opción de la negociación individual, negociación donde ellos enfrentan en general, y en ausencia de una escasez relativa de mano de obra, una amplia asimetría en su contra. También muestran estos resultados, que la política salarial debe considerar la heterogeneidad de la estructura productiva.

Como se ha señalado, una política salarial que descansa en los convenios colectivos, parece viable en el corto plazo, en el estrato moderno de empresas grandes, especialmente las no agrícolas. Este estrato se aproximaría a lo que García-Huidobro e Infante (1990) han denominado los salarios de cúpula. Corresponde a los salarios de las empresas más dinámicas y más modernas desde el punto de vista tecnológico, y por ende, las que pagan los salarios más altos como ya se ha documentado en las páginas previas de este informe. Este grupo de empresas, sin embargo, aglutina a solo una porción limitada de trabajadores de la región.

Estos salarios son los que arrastran, por efecto imitación, al resto de la estructura salarial y los Ministerios de Trabajo puede participar en las negociaciones colectivas, no solo facilitándolas, sino buscando moldear los ajustes para que sean consistentes con el aumento medio de la productividad del país, sin poner en peligro la rentabilidad de las empresas de menor tamaño o generar presiones inflacionarias, y para hacerlas compatibles con las metas de inversión nacional.

El sector público

Para los empleados públicos, que representan el 15% del empleo asalariado y el 8% del empleo total de la región centroamericana, la negociación colectiva se torna también en un mecanismo pertinente. Es además el sector que muestra la mayor organización sindical (cuadro 17), organización que llega al 39% en Costa Rica de afiliación efectiva. No obstante, este sector presenta particularidades que hay que tomar en cuenta. Por una parte, en algunos países de la región no existe un servicio civil (Panamá) o es de reciente aprobación (Nicaragua) de modo que algunas ocupaciones enfrentan salarios muy reducidos y hay una ausencia de una escala salarial técnicamente elaborada y de aplicación obligatoria, acompañado de inestabilidad laboral. Disponer de una Ley de Servicio Civil en el sector público, resulta una primera condición necesaria para establecer una política salarial dentro del sector.

Otra particularidad del sector que debe tenerse presente en las negociaciones colectivas, es que la productividad es difícil sino imposible de estimar en este sector y que además, las restricciones fiscales resultan de la mayor importancia. Sobre esto último lo que debe quedar claro es que no puede justificarse un deterioro generalizado en las condiciones de vida de los empleados públicos, y sus familias, basada en razones presupuestarias. La propuesta de política salarial que se plantea para el sector público es la de compensar inflación y tomar en cuenta las brechas salariales existentes a su interior y con relación al sector privado. Si la escala salarial es muy amplia se puede plantear ajustes absolutos uniformes que compensen en promedio la inflación, de modo que la brecha de salarios se va cerrando. Si la escala es poco ancha y en contra de los trabajadores más calificados, que se encuentran en situación de desventaja con relación a sus contrapartes del sector salarial privado, los ajustes por inflación deberían ser al menos proporcionales para no hacerlos perder posición relativa y debería establecerse un ajuste adicional para que en un plazo a determinar los salarios de los trabajadores más calificados converjan hacia los del sus equivalentes del sector privado. Esto con el fin de no descapitalizar al sector público o dificultar la atracción de este personal requerido para la modernización y tecnificación del aparato estatal acorde con sus nuevas funciones de regulación, control y supervisión del funcionamiento de los mercados.

La pequeña empresa

Para los trabajadores de las empresas pequeñas, tanto agrícolas como no agrícolas, que representan el 10% del empleo regional, se requiere avanzar en la organización de sus trabajadores y de los productores para poder instaurar o generalizar el mecanismo de la negociación colectiva. Este mecanismo sería el instrumento para mejorar tanto los salarios pagados como las condiciones generales de trabajo, ya que la estabilidad del empleo, aproximado por la existencia de contrato, y el acceso a la seguridad social es muy reducido en este segmento.

Como el menor tamaño de las empresas limita las posibilidades de formación de sindicatos, se puede pensar en avanzar hacia la promoción de la formación de sindicatos por ramas de actividad más que por empresas y llegar a una negociación por sector productivo como sucede en algunos países europeos. La organización de los trabajadores no solo es necesaria para la negociación salarial, sino también para la cooperación con el sector de pequeños y medianos empresarios, en la búsqueda de formas de mejorar la productividad y la competitividad de las empresas. Políticas nacionales tendientes a favorecer la conformación de conglomerados regionales, como en el caso de Nicaragua, el desarrollo tecnológico y la formación de los recursos humanos, pueden tener un fuerte impacto en este estrato productivo.

En este segmento de mercado o estrato productivo de las pequeñas empresas, en tanto no se desarrolle la organización necesaria de los trabajadores, los salarios estarán establecidos básicamente por el mercado, afectados por dos fuerzas, el efecto arrastre de los salarios de cúpula o de las grandes empresas y el efecto empuje de los ajustes de los salarios mínimos para los trabajadores no calificados. Para que este último factor tenga efecto, los Ministerios de Trabajo deberán fortalecer los mecanismos de supervisión sobre el cumplimiento de la legislación laboral en este grupo de empresas.

La microempresa y servicio doméstico

Para los asalariados vinculados con los sectores agrícola tradicional y de baja productividad no agrícola, que corresponden a los empleados de las microempresas y al servicio doméstico, la política general de salarios tiene un menor impacto. Estos representan en conjunto cerca del 22% del empleo regional, por lo que representa un grupo mayoritario de trabajadores asalariados. Ya se ha señalado que la organización de los trabajadores es prácticamente inexistente y la atomización de las unidades productivas, y de los hogares contratantes de los servicios domésticos, dificulta las acciones que promuevan su desarrollo, aún a nivel de ramas de actividad.

Aunque esta opción no debe abandonarse del todo, el mayor impacto en las remuneraciones de los trabajadores de estos estratos se puede lograr a través de la política de salarios mínimos y a través de programas de apoyo a los micronegocios para que mejoren su productividad y rentabilidad. Estos programas deberán contemplar mecanismos para garantizar que parte de las ganancias de productividad se canalicen hacia sus trabajadores bajo la forma de mejores condiciones laborales, incluidos los niveles salariales.

Como corresponden en su mayoría a trabajadores no calificados, las fijaciones de los salarios mínimos los impactan directamente, y para el servicio doméstico, sería la única forma de incidir en sus remuneraciones. Esto muestra la necesidad de que se establezca un salario mínimo explícito para el servicio doméstico, solo disponible en Costa Rica, y representa un gran desafío para los Ministerios de Trabajo en la supervisión del cumplimiento del pago de estos salarios, ya que es de esperar que el incumplimiento sea significativo. Reducir el excedente de mano de obra no calificada, con programas de capacitación y formación, que aumenten sus posibilidades de empleabilidad en los otros estratos productivos, resulta también un mecanismo que no solo permite aumentar la productividad de estos establecimientos, sino que además promueve que las fuerzas de mercado presionen hacia la alza los salarios de estos trabajadores.

4.2.2.2. La política de salarios mínimos

Las políticas de salarios mínimos deben buscar la protección y mejoramiento progresivo de la capacidad de satisfacer las necesidades básicas del trabajador y su familia, considerando el salario o ingreso social aportado por el Estado y teniendo en cuenta los factores de competitividad de la economía

y las empresas. Vista así la política de salarios mínimos tiene un papel más de corto plazo y su énfasis es la garantía de niveles mínimos de consumo de los miembros de los hogares. Se constituye en el piso de la estructura salarial y su objetivo será presionar hacia arriba esa estructura salarial subiendo paulatinamente ese piso, conforme se produzcan ganancias de productividad.

En la región, los sistemas de salarios mínimos son complejos en el detalle. En todos los países se diferencian por ramas de actividad; algunos utilizaban (El Salvador y Honduras) o utilizan (Panamá) una diferenciación por zona; en otros se agregan diferencias por tamaño del establecimiento (Honduras y Panamá) y en Costa Rica se introduce diferencias por ocupaciones y niveles de educación. El Salvador, Honduras y Nicaragua han incorporado además salarios mínimos para las actividades en zonas francas o de empresas exportadoras. Los reajustes de los salarios también muestran diferencias aunque tienden a generalizarse las revisiones anuales a partir de 1999 en Guatemala, Honduras y Nicaragua, lo que sugiere una política más activa. En Panamá y El Salvador, los ajustes son más distanciados en el tiempo, en tanto que Costa Rica revisa los montos cada semestre. En general, los salarios mínimos reales, del sector manufacturero o urbano, han aumentado desde inicios de los años noventa. Solo El Salvador y Nicaragua, muestran en el 2003 un valor menor al existente en 1991, mientras que en Guatemala y Honduras se presentan los mayores incrementos y logrados a partir del 1999 (OIT, 2004c).

Las fijaciones de salarios mínimos no dejan de ser controversiales. La teoría económica tradicional, que supone un mercado de trabajo competitivo y homogéneo, concluye que los salarios mínimos son una distorsión que generan desempleo, particularmente entre los trabajadores potencialmente menos productivos (jóvenes, mujeres, ancianos y minorías étnicas) o, en el mejor de los casos, reduce los ingresos del sector no regulado (informal) del mercado de trabajo. El sector empresarial argumenta que les reduce la competitividad al aumentar los costos.

No obstante, la literatura económica reconoce también que la existencia de imperfecciones en el mercado de trabajo y su segmentación por la heterogeneidad de la estructura productiva permiten que las fijaciones de los salarios mínimos puedan tanto aumentar los salarios efectivos como el empleo. En estos casos, los salarios mínimos funcionan como una señal para el empresario que lo estimula a mejorar la eficiencia y productividad del establecimiento, al tiempo que presiona para que parte de las ganancias en la productividad se canalicen hacia los salarios efectivos. Los ajustes de los salarios mínimos también ejercen un efecto arrastre para los salarios de los trabajadores que se encuentran por debajo de este, particularmente de las actividades agrícolas.

También los ajustes en los salarios mínimos, al aumentar el ingreso de los trabajadores menos calificados o de menores ingresos, pueden estimular la demanda por los productos que ofrece el sector agrícola tradicional e informal urbano y, en esa, medida, apoya indirectamente el aumento de los ingresos de los trabajadores y microproductores de estos estratos. De este modo, existe evidencia empírica en la región del papel positivo de los salarios mínimos en la reducción de la pobreza (Lustig, 1995; Ganuza, Taylor y Morley, 1998). Partiendo de la necesidad de ajustes periódicos en los salarios mínimos, los temas a resolver tienen que ver con el nivel de los salarios, el mecanismo y periodicidad del ajuste y los sistemas de control.

El nivel del salario mínimo

El salario mínimo busca garantizar un nivel mínimo de vida para los asalariados y sus familias, sin poner en peligro la existencia de las empresas, de modo que su monto debería permitir a una familia típica de bajos ingresos, considerando su tamaño y el número de preceptores, cubrir las necesidades básicas aproximadas por el costo de una canasta básica de consumo. Los países de Centroamérica cuentan con estimaciones de canastas básicas, algunas solo de alimentos, pero no existe un mecanismo claro para asociarlo con el monto del salario mínimo. Por ejemplo, la ley de 1991 del salario Mínimo de Nicaragua estableció que la canasta de referencia fuera la canasta básica urbana que calcula el Banco Central. Pese a que esta se encuentra desactualizada, la ley determina que el salario mínimo debe ser un porcentaje (sin definirlo) de la canasta de modo que cualquier monto es válido. Pese a las limitaciones de estas canastas, ellas sirven como guía para determinar el grado de adecuación de los montos de los salarios mínimos para satisfacer las necesidades de las familias. En su ausencia se pueden utilizar las líneas de pobreza calculadas por la CEPAL. Si llamamos esta canasta como la canasta básica de

consumo (CBC) y al estar ella estimada como el costo mensual por persona, el salario mínimo necesario (SMN) por mes debería ser:

$$\text{SMN} = (\text{CBC} \times \text{miembros del hogar}) / \text{ocupados del hogar.}$$

Para el tamaño del hogar (miembros del hogar) y el número de ocupados de hogar se puede considerar la familia media nacional o la familia típica en situación de pobreza. Mayores refinamientos pueden hacerse considerando solo los ocupados perceptores de ingresos, esto es, excluyendo a los trabajadores familiares no remunerados, o limitando el cálculo a familias de solo asalariados de bajos ingresos. Para esta 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 18 ofrece esa información en las dos primeras filas y utilizando como referencia el salario mínimo industrial (SM). 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 18 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, aunque en las zonas rurales en Costa Rica, Panamá y Guatemala se aproximan bastante a esa meta. Esta insuficiencia de los SM para cubrir el costo de la CBC puede tener su origen en una baja productividad de la economía o en una política de fijaciones más laxa. 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.

Definido este SMN nacional es necesario también plantearse si deben establecerse diferenciaciones geográficas, por actividades, tamaño o por calificaciones. La diferenciación geográfica tiene sentido se existen diferencias marcadas en las estructuras familiares y en el costo de vida en las distintas zonas del país, de modo que la CBC cueste montos significativamente distintos en las diferencias regiones. Si esas diferencias demográficas y de precios no son significativas, la recomendación es la de no avanzar hacia una diferenciación regional para mantener el sistema de salarios mínimos lo más sencillo posible.

Las diferencias en los salarios mínimos por rama de actividad, como existe actualmente, se sustenta en posibles diferencias de productividad entre sectores de actividad. Si estas diferencias son muy significativas, podrían reflejarse en la estructura de salarios mínimos, como un incentivo para la movilización de la mano de obra hacia los sectores de mayor productividad, pero a partir del SMN como base y con el fin de no afectar a los trabajadores del agro. Es entonces recomendable mantener una diferenciación por rama pero reduciendo la dispersión como se ha venido haciendo en las últimas fijaciones y no introducir aperturas por tamaño de la empresa. Finalmente, el establecimiento de salarios mínimos por ocupaciones, se sustenta también en diferencias de productividad de los trabajadores, asociados con diferencias de calificación. Estas diferencias de productividad por calificación, en general la recupera y reconoce el mercado, por lo que no parece necesario introducir este tipo de diferenciación

que tornaría muy complejo de definir y de administrar el sistema de salarios mínimos y centrar la atención en los trabajadores no calificados que son los más vulnerables en el mercado de trabajo. En Costa Rica, que llegó a tener más de 500 salarios mínimos por ocupaciones, ha emprendido un proceso de simplificación que ha uniformado los salarios mínimos para todas las ramas y solo se distinguen ahora salarios mínimos para cuatro niveles de calificación (no calificado, semicalificado, calificado y especializado). No obstante, aún se mantienen algunos salarios para grupos denominados genéricos, que incluye el servicio doméstico, la recolección de café, y los puestos técnico profesionales.

Cuadro 18
CENTROAMÉRICA: SALARIO MÍNIMO NECESARIO PARA CUBRIR LAS NECESIDADES BÁSICAS POR ZONAS, 2003

Indicador	Costa Rica	Panamá	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua
LP urbana/SM industrial						
1999	0,37	0,38	0,54	0,78	1,23	1,14
2003	0,36	0,34	0,47	0,54	1,06	0,98
Zona urbana						
Salario mínimo industria (SM)	85 535,00	245,00	1 354,00	1 276,00	1 395,00	825,00
Línea de pobreza urbana (CEPAL)	30 743,00	83,00	635,00	686,00	1 484,00	807,00
Hogares totales						
Personas por hogar	3,80	3,90	4,00	5,10	4,60	5,30
Ocupados	1,50	1,50	1,60	2,10	1,70	1,80
Salario mínimo necesario (SNN)	74 801,00	214,00	1 560,00	1 659,00	4 054,00	2 324,00
Relación SM/SNN	1,14	1,14	0,87	0,77	0,34	0,36
Hogares pobres						
Personas por hogar	4,30	4,60	4,60	5,70	5,10	5,80
Ocupados	0,90	1,10	1,40	2,00	1,60	1,60
Salario mínimo necesario (SNN)	141 518,00	356,00	2 036,00	1 973,00	4 823,00	2 860,00
Relación SM/SNN	0,60	0,69	0,67	0,65	0,29	0,29
Zona rural						
Salario mínimo agricultura (SM)	85 535,00	171,00	562,00	1 207,00	1 270,00	615,00
Línea de pobreza rural (CEPAL)	21 322,00	56,00	410,00	458,00	914,00	544,00
Hogares totales						
Personas por hogar	4,00	4,20	4,50	5,60	5,30	5,90
Ocupados	1,50	1,50	1,50	2,10	1,60	2,10
Salario mínimo necesario (SNN)	58 110,00	154,00	1 222,00	1 201,00	3 030,00	1 557,00
Relación SM/SNN	1,47	1,11	0,46	1,00	0,42	0,39
Hogares pobres						
Personas por hogar	4,50	5,10	5,10	5,90	5,60	6,30
Ocupados	1,00	1,50	1,40	2,10	1,50	2,00
Salario mínimo necesario (SNN)	92 825,00	185,00	1 478,00	1 311,00	3 332,00	1 728,00
Relación SM/SNN	0,92	0,92	0,38	0,92	0,38	0,36

Fuente: Cálculos del autor a partir de las encuestas de hogares y de información de la CEPAL.

El segundo elemento que hay que tener en cuenta en la fijación de los salarios mínimos, es que no ponga en riesgo la existencia de las empresas. 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. El cuadro 19 ofrece algunos indicadores sobre este aspecto, esto es, hasta qué punto los salarios mínimos presionan los costos de las empresas. Esto se puede ver comparando los SM con los salarios efectivamente pagados en el mercado. Para hacer esta comparación se ha considerado los salarios mínimos de cada rama y se han comparado con los salarios efectivos de los trabajadores de empresas privadas y del sector público menos calificados (que no han logrado completar la educación primaria) y que laboran jornadas completas (de 40 a 48 horas por semana). El salario de estos trabajadores representa entre la mitad y el 60% del salario medio de cada país (ver cuadro 13).

Considerando todos los sectores, para lo cual se utiliza un salario mínimo promedio ponderado por el empleo no calificado de cada rama, la presión es mayor en Guatemala, donde el salario de mercado representa apenas el 65% del salario mínimo. Ello es producto de fuertes ajustes realizados desde 1999, donde los salarios mínimos aumentaron un 83% (no agrícola) y un 96% (agrícola) en tanto que los precios al consumidor lo hicieron en un 39%, la devaluación no superó al 11% y la producción creció solo un 13% acumulado (Anzueta, et al., 2004). En Honduras y Costa Rica, también los salarios de mercado se encuentran ligeramente por debajo, en ambos casos explicado por el sector agrícola y en Costa Rica por los servicios personales. Al otro extremo, Nicaragua muestra la menor presión seguido de Panamá y El Salvador.²⁰

En Guatemala la mayor presión se manifiesta en todos los sectores, donde solo los trabajadores no calificados de comercio se aproximan a este nivel y solo los empleados públicos logran superarlo. Aún en las empresas no agrícolas de mayor tamaño, sus trabajadores no calificados muestran un salario medio inferior al mínimo correspondiente (11% inferior). Si ello se confronta con el cuadro previo, donde los salarios mínimos se tornaban insuficiente para satisfacer la canasta básica de consumo de las familias, es claro que existe un problema de productividad general que debe resolverse antes de tratar vía salarios mínimos de cubrir la CBC. La consecuencia es una presión en el mercado de trabajo que se traduce, en ausencia de una adecuada capacidad supervisora, en un alto incumplimiento efectivo de la norma. Como se muestra en el cuadro 19, el 55% de todos los asalariados (calificados y no calificados) del país reportan salarios inferiores al SM y este incumplimiento es mayor en la agricultura, donde los ajustes en los salarios mínimos han sido mayores para aproximarlos a los salarios mínimos no agrícolas, y particularmente en las microempresas (agrícolas o no agrícolas) y en el servicio doméstico, donde la menor productividad y limitadas posibilidades de supervisión explican el nivel de incumplimiento.

En Honduras por el contrario, la presión del SM se concentra en la agricultura, pese a que los salarios mínimos no agrícolas son un 30% superiores a estos, y en particular en la microempresa agrícola, donde los SM parecen sobredimensionados. Para el resto de los sectores y estratos los salarios de mercado superan, holgadamente en la mayoría de los casos, a estos. Ello se traduce en un menor incumplimiento (30%), que tiende a agravarse en las actividades agrícolas y en menor medida, en la microempresa no agrícola y el servicio doméstico. Esta holgura de los salarios de mercado también es clara y generalizada en Nicaragua, con excepción del servicio doméstico, donde los salarios de mercado resultan en promedio un 31% superiores a los mínimos. En este país no existe una presión particular en el sector agrícola, donde los SM son un 47% menores a los SM no agrícolas, y tiende a mostrar una evasión similar a la de Honduras (30%), evasión que resulta mayor en la microempresa y el servicio doméstico y en las actividades comerciales y de construcción. Al ser los dos países con mayor pobreza, menor productividad y donde los SM cubren un menor porcentaje de la canasta básica, parece existir un margen para subir los salarios mínimos sin generar mayores problemas en el mercado de trabajo, aunque a mediano plazo, al igual que en Guatemala, la solución pasa por aumentar la productividad general de la economía.

Un cuadro opuesto al de Honduras se observa en El Salvador, donde el salario mínimo agrícola representa menos de la mitad del salario mínimo fijado para las actividades no agrícolas y los salarios de mercado para los trabajadores no calificados superan como media al SM en un 9%, siendo la diferencia en el ámbito agrícola del 49%. Solo para las actividades comerciales y de servicios, y por ende para la

²⁰ Como los salarios reportados en las encuestas de hogares tienden a estar subestimados, es de esperar que este indicador de presión sobreestime la presión efectiva.

microempresa no agrícola y el servicio doméstico, los salarios mínimos superan a los de mercado o efectivos. Esto eleva el grado de incumplimiento al 37%, incumplimiento que resulta mayor en las actividades no agrícolas y particularmente en la producción en pequeña escala y el servicio doméstico, corroborando las limitaciones de supervisión en estas actividades. Mientras que en el ámbito urbano los SM cubren una parte apreciable del costo de la CBC, en las zonas rurales se mantiene en niveles cercanos a los de Nicaragua y Honduras (cerca de un tercio del costo de la CBC), no justificables por la holgura que reflejan los salarios de mercado en las actividades agrícolas.

Cuadro 19
CENTROAMÉRICA: RELACIONES ENTRE INDICADORES DE INGRESO Y EL SALARIO MÍNIMO, 2003

Indicador	Costa Rica	Panamá	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua
	(Julio)	(Agosto)	(Ene-dic.)	(Enero-abril)	(Setiembre)	(Noviembre)
Presión sobre el mercado de trabajo¹	98,7	118,5	108,6	65,2	91,5	131,0
Por principales ramas de actividad						
Agricultura	87,3	150,3	148,9	61,0	92,5	131,0
Industria	118,9	124,3	105,0	58,5	190,7	177,2
Construcción	116,7	123,8	110,9	79,5	163,8	116,0
Comercio	105,6	125,5	87,8	98,8	146,2	120,6
Servicios	92,6	72,6	81,1	53,2	162,9	115,7
Por estrato productivo						
Empresa agrícola	95,3	193,3	152,9	77,5	122,0	131,9
Microempresa agrícola	76,4	100,2	142,9	36,4	82,8	130,5
Sector público	134,8	117,6	123,9	143,5	204,8	166,4
Empresa no agrícola	126,3	135,8	114,9	88,5	162,0	153,0
Microempresa no agrícola	92,0	87,4	87,6	65,9	127,7	111,8
Servicio doméstico	57,7	42,1	53,7	34,8	102,4	92,6
Grado de incumplimiento del pago del SM²	27,1	36,9	36,6	54,9	29,5	29,6
Por principales ramas de actividad						
Agricultura	56,4	46,1	26,3	84,9	68,5	31,7
Industria	17,8	33,3	39,3	42,3	8,0	15,4
Construcción	18,6	51,5	39,5	57,1	23,1	44,8
Comercio	25,6	35,0	48,1	51,3	17,2	43,5
Servicios	28,0	39,7	36,1	46,6	19,4	28,4
Por estrato productivo						
Empresa agrícola	38,5	24,9	13,2	76,0	38,3	27,7
Microempresa agrícola	80,5	67,6	39,5	96,6	81,3	36,2
Sector público	5,8	16,5	6,6	7,6	2,7	9,2
Empresa no agrícola	14,4	28,2	29,3	29,6	8,7	16,7
Microempresa no agrícola	41,0	63,5	63,5	75,8	32,8	47,5
Servicio doméstico	64,3	95,5	89,2	98,1	49,7	64,1

Fuente: Cálculos del autor a partir de las encuestas de hogares y de información de SIAL/OIT sobre salarios mínimos.

¹ Salario del empleado no calificado (primaria incompleta) de empresa privada con jornada completa con relación al salario mínimo de cada rama. ² Porcentaje de trabajadores asalariados que ganan menos del salario mínimo menor de cada rama de actividad.

Costa Rica y Panamá, cuyos salarios mínimos cubren el costo de la CBC cuando se considera la familia típica, pero no la pobre típica, muestran grados de presión e incumplimiento diferentes. La amplia diferencia entre el SM no agrícola con relación al SM agrícola en Panamá (56%), posibilita una menor presión sobre el mercado en tanto que en Costa Rica, único país del área donde los SM son iguales en todas las ramas para los trabajadores no calificados, los salarios efectivos como media apenas

se aproximan al SM promedio. Con la excepción de los servicios y la producción no agrícola en pequeña escala, incluido el servicio doméstico, Panamá muestra una menor presión de los SM sobre el mercado. Pese a ello, el grado de incumplimiento del 37% es mayor al de Costa Rica (27%), lo que sugiere también mayores debilidades en la capacidad de supervisión del Ministerio de Trabajo.²¹ Este incumplimiento en ambos países aumenta, al igual que en el resto de la región, en la producción en pequeña escala y en el servicio doméstico.

En el caso de Costa Rica, donde los salarios mínimos presionan los salarios de mercado al estar relativamente cerca, los análisis realizados por Gindling y Terrell (2004 y 2005) han corroborado la fuerte evasión de su pago y han estimado los efectos en el mercado de trabajo. Por un parte, estiman, considerando el período 1988 al 2000, que los salarios mínimos han tenido un impacto en el sector cubierto pero no en sector no protegido (trabajadores por cuenta propia). En el sector cubierto, se muestra un efecto positivo en la tasa salarial (salario por hora) con una elasticidad promedio de 0,1. Por el contrario, se presenta un efecto negativo en las horas trabajadas (elasticidad de $-0,062$), que neutraliza el aumento de la tasa salarial, y en el empleo (con una elasticidad de $-0,068$). Estos efectos negativos se concentran en la parte baja de la distribución pero no entre los más pobres (primer decil) y favorece a los grupos medios y a los ubicados en el último decil (profesionales). En esta dirección los autores concluyen que los salarios mínimos han tenido un impacto limitado en la reducción de la pobreza pero han contribuido al aumento de la desigualdad salarial.

El mecanismo de ajuste

Las revisiones de los salarios mínimos, en una perspectiva de corto plazo, buscan proteger el poder adquisitivo de los trabajadores de menores ingresos. En esta dirección, el reajuste del SM debería considerar la inflación acumulada, medida por el índice de precios al consumidor, para recuperar la pérdida en el poder de compra. Es importante además que esta recuperación sea con una periodicidad semestral, si la inflación supera los dos dígitos al año, para evitar que las pérdidas se acumulen durante largos períodos como sucedió en la primera parte de los años noventa, ya que parte de esa pérdida acumulada no se recupera del todo a menos que se establezca un complejo sistema de ajuste con base en la inflación esperada. Este reajuste sin embargo no debería ser automático por medio de un mecanismo de indexación, pues resta flexibilidad a la política de salarios mínimos para considerar eventos especiales y puede introducir expectativas inflacionarias en los agentes económicos. Además, conviene que el reajuste sea parte de una concertación tripartita en el seno de una Comisión Nacional de Salario Mínimo, pero con resoluciones que se tornen vinculantes para la administración gubernamental.

En una perspectiva de más largo plazo, los ajustes en los salarios mínimos deberían buscar mejorar paulatinamente la capacidad de satisfacción de las necesidades básicas del trabajador y su familia. Esto significa que al reajuste por inflación debería incorporarse un ajuste adicional, esta vez de carácter anual, que considere la meta establecida para hacer converger el SM al SMN. Este reajuste adicional debería considerar la evolución de la productividad, en este caso podría ser incluso sectorial y debería establecerse como el menor de los dos valores entre el aumento real de la productividad y el aumento necesario para cumplir la meta de convergencia.

4.2.3. La política de ingreso para los no asalariados

Cerca de la mitad de los trabajadores centroamericanos no se incorpora al mercado de trabajo bajo una relación salarial de modo que la política general de salarios y la política de salarios mínimos no les llega directamente. Ellos se ubican mayoritariamente en el sector tradicional agrícola y en actividades no agrícolas de baja productividad, tal y como han sido aproximados estos segmentos. Dos de cada tres trabajadores no asalariados son trabajadores independientes a cargo de micronegocios, cuyos ingresos surgen, y dependen, de los excedentes que logren generar sus actividades productivas. El tercio restante de los trabajadores no asalariados son trabajadores familiares incorporados en estos micronegocios, que

²¹ En Costa Rica como existen SM por ocupaciones, es posible que el grado de incumplimiento sea mayor si se hace este control y no se toma solo el salario mínimo de los trabajadores no calificado. A su vez, al no considerar el salario por hora, es probable que el grado de incumplimiento este sobreestimado, si los que trabajan jornadas parciales superan a lo que laboran por encima de la jornada completa.

no reciben un ingreso explícito pero que su trabajo se refleja en el excedente generado por el micronegocio.

Dos de cada tres trabajadores independientes desarrollan actividades no agrícolas, en tanto que la relación se invierte para los trabajadores familiares. Esto significa que cerca del 46% del empleo no asalariado está vinculado a la agricultura tradicional y el restante 54% a las actividades no agrícolas de baja productividad. En ambos estratos o segmentos, el autoempleo es la forma dominante de organización productiva y ambos estratos concentran una proporción importante de personas en situación de pobreza, de modo que los bajos ingresos se traducen en cuadros de privación material extrema. Como se presentó en el cuadro 15, más de la mitad (57%) de los hogares en situación de pobreza en la región dependen de un jefe que labora en estos micronegocios y la incidencia de la pobreza es marcadamente superior si desarrolla una actividad agrícola.

En todo caso parece necesario que este diseño contemple al menos cuatro grupos de trabajadores en función de la actividad productiva y de la presencia o no de empleados asalariados: la microempresa agrícola, la microempresa no agrícola, el campesinado y el autoempleo no agrícola. La diferenciación entre microempresa y autoempleo resulta necesaria pues la política de salarios mínimos los impacta de manera diferencial. En el caso de las microempresas, aumentos en los salarios mínimos afectan tanto sus costos, aún en presencia de alto incumplimiento por el efecto arrastre que genera, como sus ingresos por el efecto positivo en la demanda. En el caso del autoempleo, la política de salarios mínimos tiene un impacto en los ingresos por el aumento de la demanda por sus productos. La diferenciación por actividad resulta necesaria por las particularidades que asume la producción agrícola. Esto significa que una política de ingresos para los trabajadores no asalariados tiene un amplio componente de una política de combate a la pobreza y tiende a escapar del ámbito de los Ministerios de Trabajo ya que las políticas laborales tradicionales tienen poco impacto en este grupo de trabajadores y se demanda de acciones que corresponden tradicionalmente a otros entes.

Los microproductores agrícolas

Para los trabajadores no asalariados vinculados a la agricultura tradicional, tanto en la microempresa agrícola como en el campesinado, las políticas de ingreso deben buscar mejorar el acceso y la productividad de los activos en su poder. El activo principal sin duda es la tierra y un problema clave para estos productores gira entorno a consolidar sus derechos de propiedad sobre la tierra, consolidación que es requisito para acceder a otros programas de apoyo productivo como por ejemplo el crédito.

Otro ámbito de acción es el mejoramiento del acceso a mercados de productos y de insumos, que en el ámbito rural tiene una componente importante de inversión pública en infraestructura vial y en servicios básicos de electricidad, comunicaciones, servicios financieros y suministro de agua. Esta inversión promueve a su vez la inversión privada en el desarrollo de actividades no agrícolas que permiten diversificar la inserción laboral de los miembros de las familias finqueras, lo cual tiene un fuerte impacto en la reducción de la pobreza. En la región las experiencias de turismo ecológico han logrado dinamizar ciertas zonas rurales. Esta inversión en infraestructura también facilita la llegada de las remesas con su consecuente y potencial uso productivo.

El aumento de la productividad de los activos requiere también de una modernización de los procesos productivos. Esta modernización tecnológica pasa por el uso de técnicas más modernas, semillas mejoradas, hasta la reconversión productiva hacia productos agrícolas con mayor rentabilidad por unidad de tierra. Este se torna en un tema crucial en el marco del tratado de libre comercio con los Estados Unidos pues habrán microproductores agrícolas cuyos productos no podrán competir con sus contrapartes importadas. Una característica de la producción agrícola es que su rentabilidad final depende marcadamente de variables fuera del control del productor, particularmente: la evolución de los precios internacionales (café, banano) y las condiciones o fenómenos climáticos. Esto demanda de mecanismos que permitan administrar y reducir el riesgo como seguros y fondos de contingencia. Su ausencia puede generar procesos de descapitalización que profundizan y tornan permanente la pobreza.

Como un contingente importante de estos trabajadores pertenece a hogares en situación de pobreza, una red de protección social con programas específicos que tienden a ofrecer un salario social a sus miembros son también de la mayor importancia. Los servicios básicos de atención primaria de la salud, el saneamiento ambiental, la alimentación complementaria y la educación resultan claves para darle a los miembros menores de edad de estos hogares las herramientas necesarias para superar los umbrales de pobreza y romper el círculo de reproducción intergeneracional de la pobreza. Dada la limitada cobertura de la seguridad social, los programas de pensiones no contributivas para los adultos mayores de esos hogares también han mostrado un importante impacto en el bienestar de los hogares, aunque este tipo de programas solo existe en Costa Rica, entre los países del área. La existencia de una oferta estatal de estos servicios junto a transferencias condicionadas a su uso, han mostrado ser muy efectivos en otros países, pero en la región centroamericana, con excepción de Costa Rica, tienen un menor desarrollo (Marques, 2004).

Los microproductores no agrícolas

Para los microproductores en actividades no agrícolas, la política de ingresos busca también impactar en los ingresos aumentando la rentabilidad y el acceso efectivo a los activos productivos. En esa medida, el fortalecimiento de la capacidad de acceso a los mercados de bienes y de insumos y la modernización tecnológica son pertinentes aunque tienen sus variantes. En el primer caso, la inversión pública en mercados y centros de acopio es más significativa, así como el uso de la capacidad de compra del Estado.

En el caso de la modernización de los procesos productivos, estudios más detallados sobre el sector (Trejos, 2003) han estimado tres niveles de productividad dentro de la producción no agrícola en pequeña escala. Cerca de una quinta parte de estos micronegocios muestran niveles de rentabilidad asociados con una alta productividad. Algo menos de un 10% de ellos muestran un nivel de acumulación ampliada que permitiría ciertas posibilidades de expansión, en tanto que cerca del 70% restante estaría en niveles de subsistencia movidos por la lógica de consumo. Las políticas de apoyo deberían entonces considerar esta heterogeneidad al interior de los microproductores no agrícolas. Arroyo y Nebelung (2002), luego de evaluar la experiencia de más de una década de los programas de apoyo a la microempresa en la región centroamericana, concluyen que el crédito es indispensable en el estrato de subsistencia, la asistencia técnica (servicios empresariales y de desarrollo empresarial) tiene más impacto en los estratos con posibilidades de acumulación y los servicios de soporte básico (servicios sociales, infraestructura pública, infraestructura productiva y marco regulatorio) son requeridos en todos los niveles por igual.

Aunque el acceso al salario social tiende a ser mayor en las zonas más urbanas, estos servicios asociados con los planes de combate a la pobreza resultan básicos para los hogares cuyos miembros o jefe se encuentra al mando de un micronegocio de subsistencia. En estos casos, la capacitación del trabajador para posibilitar su reconversión laboral se torna en otra área de acción.

Mecanismos institucionales

Para diseñar, aplicar y evaluar la política de ingresos se requiere un marco institucional mínimo. Siguiendo a García-Huidobro e Infante (1990), se requiere una comisión tripartita, una secretaría técnica y un organismo coordinador de las políticas orientadas a los trabajadores no asalariados. La comisión tripartita sería la encargada de discutir los criterios de fijación de los salarios mínimos y las directrices de la política general de salarios para la negociación de los convenios colectivos de trabajo. Esta comisión podría ser la Comisión Nacional de Salario Mínimo con una ampliación de sus funciones para considerar la discusión de las directrices de la política general de salarios o un Consejo Nacional de Trabajo que surja como ente diseñador y coordinador de la Política Nacional de Empleo.

La secretaría técnica sería la encargada de realizar los estudios técnicos que demanda la comisión tripartita para tomar sus decisiones. También le correspondería evaluar los resultados de las políticas e identificar problemas particulares que se presenten en el mercado de trabajo. Una unidad especializada de los Ministerios de Trabajo, podría cumplir ese papel. Por último, se requiere un organismo coordinador de las políticas orientadas hacia la fuerza de trabajo no asalariada. Este es un campo donde

los países han enfrentado dificultades para coordinar y articular esfuerzos. Las instancias encargadas de la conducción de los programas de pobreza podrían jugar este papel pero sesgarían su atención hacia el estrato de subsistencia. Las instancias, generalmente asociadas con los Ministerios de Economía, encargadas del apoyo a la micro y pequeña empresa también pueden asumir este papel pero con el riesgo de sesgar los esfuerzos hacia los estratos de mayor productividad y los establecimientos de mayor tamaño, dejando por fuera a los trabajadores por cuenta propia y a los microproductores agrícolas. En esta dirección, parece necesario crear una instancia interministerial para asegurar que los distintos grupos de microproductores puedan ser atendidos y con un enfoque más integral.

4.2.4. La Protección contra el desempleo

El desempleo en la región centroamericana tiene niveles relativamente bajos, con excepción de Panamá y en menor medida Nicaragua. Esto se explica por ser un fenómeno asociado con el empleo asalariado, empleo que tiene una menor extensión en la región. La forma tradicional en la región latinoamericana, y Centroamérica no ha sido la excepción, de enfrentar el riesgo del desempleo ha sido a través de una legislación laboral que ha buscado el establecimiento de contratos de trabajo por tiempo indefinido y el establecimiento de indemnizaciones por despido injustificado. Las críticas a este enfoque giran en torno a que el encarecimiento de la contratación y despido de trabajadores genera rigideces que afectan la rentabilidad de las empresas y la propia generación de empleo. Tampoco favorece las ganancias en productividad y por ende restringe los aumentos en los salarios reales.

La prohibición de contratos temporales o el establecimiento de límites al número de renovaciones busca garantizar la estabilidad en el empleo. No obstante, los altos costos de despido en el marco de una mayor competitividad por la apertura comercial han generado la explosión de formas atípicas de contratación: temporal, ocasional, a tiempo parcial, de prueba, sin contrato, etc., al margen de la legislación. Como se mostró en el cuadro 17, a lo más un tercio de los asalariados de Guatemala, El Salvador y Nicaragua, reportan contar con algún tipo de contrato, señalando de paso las limitaciones de supervisión existentes. También ha generado presiones para modificar la legislación y permitir estas formas de contratación de manera legal y generalmente asociado con los trabajadores nuevos, lo que se ha dado en llamar la flexibilización en el margen (Tokman y Martínez, 1999). Estas formas más flexibles de contratación, si bien permite a las empresas responder más rápidamente a los cambios en las condiciones del entorno económico, pueden tener efectos negativos en las fijaciones de los salarios, la evolución de la productividad y la inversión en capital humano específico a la empresa. También se asocia con una precarización del empleo asociado con una menor cobertura de la seguridad social y una mayor inestabilidad.

Las indemnizaciones por despido injustificado y, más recientemente, los fondos de cesantía, han sido las formas con que se ha buscado proteger a los trabajadores ante pérdidas involuntarias del empleo. Los primeros funcionan como un seguro de desempleo, donde los trabajadores hacen su aporte a un fondo colectivo que administra cada empresa, fondo del cual se pagan las indemnizaciones en caso de despido injustificado. Con el fondo se diversifica el riesgo al desempleo entre todos los trabajadores y permite que el monto a ahorrar de cada trabajador sea menor para cubrir esa contingencia. Los fondos de cesantía, como el creado en Costa Rica en el 2001, son formas de ahorro individual, donde cada empresa deposita el ahorro mensual del trabajador en una cuenta individual e intransferible y el trabajador puede disponer de esos recursos en caso de despido, renuncia, retiro de la fuerza de trabajo o cada cierto tiempo si lo desea. Ambos esquemas, como pago diferido de salarios o ahorro, no deberían tener efectos distorsionantes en el mercado de trabajo. No obstante, se argumenta que deficiencias en las legislaciones los hacen ver como impuestos para las empresas y como derechos adquiridos para los trabajadores y ello si genera efectos adversos.

En el caso de las indemnizaciones por despido, los problemas giran en torno a cómo separar los despidos originados por la situación económica de los despidos injustificados; los incentivos en las empresas para minimizar los movimientos de la fuerza de trabajo; la falta de transparencia de los aportes para los trabajadores, la falta de aprovisionamiento adecuado por partes de las empresas para hacer frente a los pagos; la menor capacidad de diversificar los riesgos para las empresas de menor tamaño o con actividad económica fluctuante; las fórmulas de cálculo con base al último salario e incentivos para

forzar despidos por parte de los trabajadores. Las consecuencias de estas limitaciones en las legislaciones han sido: minimizar los ajuste laborales o aumentar la rotación cuando los pagos crecen más que proporcional con la antigüedad y sobre todo, desarrollar formas de contratación precarias o informales para evadir estos costos.

Ello genera una desprotección real ante el desempleo cuya opción ha sido el autoempleo o la emigración externa como mecanismo para transferir recursos que garanticen ciertos niveles de consumo. Si bien la minimización de los ajustes laborales que promueven las indemnizaciones por despido, al aumentar la probabilidad de permanencia en el trabajo pueden ser favorables para mejorar la productividad e invertir en capital humano específico, parecen estar generando más efectos negativos que positivos y lo que convendría es avanzar hacia un sistema de fondos de cesantía como formas de ahorro individuales, manejados por instancias externas a las empresas que deben garantizar cierto rendimiento financiero, manteniendo alguna forma de penalización (multa) ante despidos injustificados. Ello trasformaría la expectativa de derecho asociada con la indemnización por despido injustificado, en un beneficio efectivo y para todos los trabajadores que ahorran a estos fondos, que podrán disfrutar sin depender del tipo de terminación de la relación laboral y sin tener que recurrir a instancias judiciales como sucede a menudo en casos de despidos injustificados. En Costa Rica, estos juicios laborales duran en promedio tres años.

Si bien los fondos de cesantía vuelven transparentes las relaciones entre aportes y beneficios, como sistema de capitalización individual, elimina cualquier forma de financiamiento solidario. Ello pone en desventaja a los trabajadores de las empresas de menor tamaño, no solo por los bajos salarios que les dificulta ahorrar, sino también por las posibilidades de evadir el cumplimiento. Como se mostró en el cuadro 17, en Costa Rica y Panamá, solo cerca del 40% de los asalariados de las microempresas no agrícolas se encuentran protegidos por la seguridad social y en el ámbito agrícola la cobertura es aún menor. Un tratamiento especial para este sector, con algún tipo de financiamiento solidario que reduzca su tasa de ahorro requerida, podría promover una mayor cobertura. Esto debería ser acompañado de un sistema centralizado de recaudación, como el existente en Costa Rica y asociado con la recolección de las distintas contribuciones de la seguridad social, que ha mostrado que permite reducir los costos administrativos asociados con este rubro.

Estos sistemas de fondos de cesantía, permiten proteger a los trabajadores asalariados pero se tornan poco prácticos para incorporar a los trabajadores no asalariados que son mayoría en varios países centroamericanos. Como lo que interesa es proteger los flujos de ingresos de los trabajadores más que los puestos de trabajo, las remesas han estado sustituyendo a estos fondos de garantías y a las indemnizaciones por despido. Esto sin embargo se torna insuficiente, a no ser que la estrategia sea promover explícitamente la exportación de trabajadores, y lo que cabe es avanzar hacia programas de subsidio por desempleo dirigidos a los grupos más vulnerables. Ya se ha mostrado como el desempleo de los jefes de hogar aumenta sensiblemente el riesgo de pobreza, de modo que este grupo de jefes de hogares pobres debería ser uno de los escogidos. Las minorías que sufren de formas de exclusión y pobreza, como indígenas, discapacitados y otros grupos como los jóvenes de hogares pobres y las mujeres también deberían ser objeto de atención. Este programa de subsidios debería ser parte de la red de protección social, financiado con recursos presupuestarios y el apoyo debe estar condicionado a la formación de capital humano. Esta capacitación puede tener la forma de aprender haciendo a través de la participación en la construcción de obras comunales o con sistemas de formación dual con la participación de las empresas y con posibilidades de inserción posterior. Esto último es particularmente importante para los jóvenes de hogares pobres desertores del sistema educativo sin completar la educación básica y para algunos grupos que sufren exclusión como los discapacitados.

Esto implica fortalecer las redes de protección social que en la región tienen un limitado desarrollo. Este limitado desarrollo es claro al constatar que estas redes manejan recursos que en general no superan al 1% del PIB (Marques, 2004), lo cual se asocia también con la limitada carga tributaria que ostentan los países centroamericanos. El fortalecimiento de la red de protección social requiere entonces un esfuerzo por aumentar la carga tributaria y este fortalecimiento no solo debe dirigirse a ampliar la protección contra el desempleo, sino contra los otros riesgos como las enfermedades, los accidentes laborales y los asociados con la vejez. Esto significa que la red de protección social debería desarrollar

programas que incluyan a los trabajadores no asalariados o asalariados sin capacidad contributiva plena en los sistemas de seguridad social, a través del financiamiento de parte de la contribución requerida. Con ello se logra su incorporación a un sistema único y no su segregación, con lo cual se aprovecha las formas de financiamiento solidario que existen entre los trabajadores de altos ingresos hacia los trabajadores de bajos ingresos. Mecanismos como los existentes en Costa Rica como los asegurados por cuenta de Estado para las familias en situación de pobreza extrema, los asegurados por cuenta propia, con subsidio estatal de las cuotas y los asegurados por la vía de convenios colectivos, también con aporte estatal y financiamiento grupal solidario, son formas a explorar en miras a ampliar la protección de los trabajadores y sus familias, con mecanismos de financiamiento que no dependan exclusivamente de la forma de inserción al mercado de trabajo.

Una ampliación de la cobertura efectiva de la seguridad social, incluyendo los grupos actualmente excluidos, pasa también por una mejora del accionar institucional. En particular, la capacidad de supervisión por parte de los Ministerios de Trabajo debe fortalecerse para evitar la evasión de aquellos grupos de trabajadores que tienen capacidad contributiva y con lo cual evaden el aporte solidario que requiere el sistema. Pero también las instituciones de seguridad social deben mostrar capacidad en la prestación de servicios oportunos y de calidad. En varios países de la región, son los propios trabajadores asalariados los que buscan evadir las contribuciones porque desconfían de estas instituciones, ya sea porque no tienen seguridad sobre la obtención de los servicios cuando sean requeridos o porque no existe transparencia en el manejo de las contribuciones realizadas. El aumento de la confianza en las instituciones pasa porque ellas demuestren efectivamente que están en capacidad de cumplir y que manejen transparentemente los recursos consignados.

V. Consideraciones finales

Pese al limitado tamaño de los países centroamericanos y de la región en su conjunto, existe una amplia heterogeneidad en las características y desarrollo de sus mercados de trabajo y en esa medida en las particularidades que puede asumir las políticas laborales específicas. Costa Rica y Panamá son los que muestran los mercados de trabajo más modernos, con amplia presencia del empleo asalariado, menor peso de las actividades agrícolas y de las actividades en pequeña escala y con una mano de obra relativamente más calificada, mayor productividad que se traduce en mejores condiciones remunerativas y menor incidencia de la pobreza. Al otro extremo se ubican Guatemala, Honduras y Nicaragua, donde los mercados de trabajo siguen mostrando un amplio protagonismo del sector agrícola, del empleo por cuenta propia y en pequeña escala y donde las condiciones de productividad no permite remuneraciones suficientes para superar los umbrales de pobreza a una parte significativa de su población. También su mano de obra presenta un limitado perfil educativo, en tanto que una mayor educación ante una estructura productiva poco diversificada, tampoco les permite reducir el riesgo de enfrentar mayor desempleo. El Salvador se ubica en una situación de desarrollo intermedio de su mercado de trabajo, aunque un análisis de conglomerados a partir de 26 indicadores sobre el mercado de trabajo sugiere que se encuentra más cerca de este último grupo que del primero.

A pesar de esta heterogeneidad entre los países, es posible identificar problemas o características comunes en sus mercados de trabajo. Por el lado de la oferta, el rasgo distintivo es una fuerza de trabajo que presenta un limitado perfil educativo, si bien se registran

mejoras durante la década de los años noventa. Aún en países que como Costa Rica han atraído inversión extranjera de alta tecnología justificada parcialmente en la calidad de su fuerza de trabajo, mantiene una calificación de su fuerza de trabajo que se encuentra rezagada y estancada con relación a los países que compiten por esa inversión en maquila de tercera generación. Esta fuerza de trabajo presiona fuertemente al mercado de trabajo al crecer a tasas anuales por encima del 3%, producto de una transición demográfica tardía y por la creciente inserción de las mujeres, quienes aportan cerca de la mitad de los nuevos entrantes.

Un segundo rasgo distintivo de los mercados de trabajo en Centroamérica, que alude a características de la demanda, es el limitado papel de sector privado empresarial en la generación de empleo. Si se excluye la microempresa, el empleo asociado con las empresas de mayor tamaño (de 6 o más trabajadores) y complejidad apenas aporta entre cerca de un tercio del empleo (Costa Rica, Panamá y El Salvador) y una quinta parte (Guatemala, Honduras y Nicaragua) del empleo total. Este sector a su vez pierde dinamismo en la creación de empleo a partir de 1999 asociado con un desaceleramiento de la producción y explica en parte los limitados resultados mostrados en la región en cuanto a la evolución de la productividad. Este limitado aporte del sector privado empresarial a la generación de empleo explica también en parte la escasa diversificación productiva de las economías, el bajo desarrollo de las relaciones salariales en los países más rezagados y la expulsión de trabajadores hacia el exterior de sus países, la cual disimula como válvula de escape la gravedad de los problemas de empleo existentes. Si bien se puede argumentar que este fenómeno es producto de rigideces en los mercados de trabajo asociados con altos costos de contratación y despido y onerosas prestaciones extrasalariales asociadas con la seguridad social, los estudios existentes no son concluyentes al respecto e ignoran el hecho de la diferencia entre lo que dice la legislación y lo que se aplica efectivamente dada la limitada capacidad de supervisión en países con un desarrollo institucional escaso. Más parece que este fenómeno es producto de un estilo de desarrollo que ha permitido lo que Garnier (2005) denomina equilibrios de bajo nivel.

Un tercer problema resaltado alude a la presencia de mercado de trabajo rurales importantes en tamaño pero poco diversificados en la producción. En los países centroamericanos, las zonas rurales siguen siendo importantes al punto que entre un tercio (Costa Rica, Panamá y El Salvador) y el 60% del empleo (Guatemala), se genera en las zonas rurales. Este empleo se vincula principalmente a la agricultura tradicional y a la producción no agrícola de subsistencia y se asocia con una amplia extensión de los cuadros de pobreza. Son precisamente los países que han logrado diversificar el empleo rural, como Costa Rica, los que muestran condiciones de empleo más favorables en esas zonas, menor pobreza y desigualdad. Esta diversificación ha sido posible por una inversión pública de larga data (en infraestructura y social) y por la llegada de inversión privada, facilitada por ese esfuerzo público, y asociada principalmente con actividades turísticas y exportadoras no tradicionales. En estas zonas, las capacidades de supervisión del Estado son aún más limitadas y en algunos países, la política de salarios mínimos ha buscado “proteger” a las actividades agrícolas estableciendo salarios mínimos muy inferiores a los fijados para los otros sectores y muy por debajo de los salarios de mercado pagados en este sector.

La baja y estancada productividad de las economías ha sido identificada como el cuarto problema común en la región. Esta baja productividad limita el crecimiento real no inflacionario de las remuneraciones y perpetúa los cuadros de pobreza. Esto se acompaña con estructuras salariales desiguales, donde las mujeres, los menos educados, los residentes de las zonas rurales y los incorporados en las actividades en pequeñas escala (agrícola y no agrícola) se encuentran en una situación más desfavorable. Estas brechas relativas se acrecientan en los países con ingresos medios más limitados. Los niveles relativos de las remuneraciones entre los países se asocian claramente con las productividades por ocupado mostrando que su mejora es condición necesaria para incrementar los ingresos laborales reales. Esto es indispensable pues aunque el desempleo y la inactividad de los jefes de hogar tiende a aumentar el riesgo a que el hogar sufra de pobreza, lo cierto es que la mayor parte de los hogares pobres tiene un jefe ocupado al frente y el problema alude a las bajas remuneraciones que recibe. Por ello, no es de extrañar que los hogares pobres se concentran entre los que tienen jefes laborando en los estratos de menor productividad y particularmente asociados con la producción agrícola y al servicio doméstico.

El último problema destacado es el de la limitada protección y organización de los trabajadores. Con excepción de Costa Rica y Panamá, la cobertura de la seguridad social a los riesgos de enfermedad, accidentes y los asociados con la vejez, es mínima y concentrada en los trabajadores asalariados del sector público y de las empresas privadas de mayor tamaño. Ninguno cuenta con seguro de desempleo más allá de indemnizaciones contra despidos injustificados, que no es una forma eficiente de protección. Esto significa que los trabajadores independientes o por cuenta propia, que son la mitad de los trabajadores de la región, se encuentran parcialmente protegidos en Costa Rica y Panamá y totalmente desprotegidos en el resto de los países centroamericanos. En estos últimos países, las brechas de cobertura aún dentro de los asalariados son significativas. Junto a esta desprotección, que afecta más a los que reciben menores remuneraciones de modo que no pueden solucionarlas privadamente, se encuentra una reducida organización de los trabajadores y cuando se da se tiende a concentrar entre los empleados públicos, que son los que están en mejor situación laboral. Esta limitada organización le resta poder a los trabajadores para presionar por mejoras en las condiciones de trabajo y quedan al arbitrio de una negociación individual claramente asimétrica en su contra, por la ausencia de una escasez relativa de mano de obra.

Frente a este panorama, los estados centroamericanos han estado discutiendo de manera tripartita, bajo el patrocinio y cooperación de la OIT, para establecer en lo que se ha denominado políticas nacionales de empleo. Este sigue un enfoque amplio de políticas laborales, donde la creación de empleo se torna importante y en esa medida las políticas macroeconómicas, particularmente las de inversión. En esta dirección, los países han realizado discusiones internas y se ha organizado un foro regional tripartito, con miras a promover la incorporación del objetivo de creación de empleos de calidad en el centro de las políticas de desarrollo (OIT, 2005). En esta declaración se insta a los gobiernos para que fortalezcan financiera y técnicamente a los Ministerios de Trabajo, particularmente en sus capacidades de inspección y en los servicios de intermediación, así como promover su participación en la definición de las políticas de desarrollo.

Esto significa un reconocimiento implícito a un debilitamiento, financiero y técnico, de los Ministerios de Trabajo en momentos en que las reformas económicas imponen una gran presión sobre los mercados de trabajo y demandan de Ministerios de Trabajo que vigilen, evalúen y promuevan reformas en las políticas laborales; velen por el cumplimiento de la legislación laboral y fomenten relaciones laborales más de cooperación que de confrontación. Como concluye un reciente informe del BID (2004), las normas laborales no están exentas de costos, pero la desregulación no es la respuesta. Esto requiere de ministerios con capacidad de generar y analizar información pertinente sobre el mercado de trabajo; de evaluar los costos y beneficios de las distintas políticas laborales y de proponer las reformas si es el caso; así como supervisar el cumplimiento efectivo de la legislación existente.

En línea con este enfoque amplio de la política laboral, en este informe se han destacado algunas áreas de acción prioritarias. Estas áreas tienen que adaptarse a los diferentes grados de desarrollo que los mercados laborales muestran en la región centroamericana. Por el lado de la oferta de trabajo, el área de acción básica tiene que ver con la mejora de la calificación de la mano de obra. Esta mejora de la calificación implica esfuerzos de corto plazo y de mediano plazo. En el corto plazo, la alfabetización y la educación básica de adultos, como requisito para avanzar a programas de capacitación, se torna prioritario en países con el menor perfil educativo, particularmente para Guatemala. Para todos los países, dados los contingentes de trabajadores que no han logrado completar la educación secundaria o que tienen este nivel como formación básica, parece indispensable programas masivos de capacitación que apoyen con preferencia a los jóvenes y a las mujeres. Estos programas tienen que estar en estrecho vínculo con las empresas demandantes de trabajadores, para que respondan a las necesidades del mercado y faciliten el empate de la oferta con la demanda, y no depender exclusivamente de la oferta estatal de capacitación. Esto implica establecer incentivos para que las empresas y los trabajadores inviertan

en formación especializada. Este tipo de programas tiene más posibilidades de aplicación en países como Costa Rica, Panamá y El Salvador que tienen un sector privado empresarial más extendido. Para el resto de los países, el énfasis debería ponerse en programas de capacitación para autoempleados y asalariados de micronegocios, los cuáles en general no tienen acceso a la oferta estatal de capacitación.

En una perspectiva de largo plazo, la atención debe prestarse en la formación de los futuros trabajadores y ello implica atender las necesidades de la educación formal básica para que sea de acceso universal, gratuita, de calidad y que los estudiantes logren aprovecharla adecuadamente, de manera que logren completarla. Esto implica avanzar en la educación preescolar y la secundaria que son las áreas que muestran mayores limitaciones en la región en cuanto cobertura, ambas, y logro educativo la segunda.

El desarrollo de servicios de intermediación en el empleo para aumentar la eficiencia del emparejamiento de la oferta con la demanda, es un área de intervención que se cita en los distintos informes de los países y que retoma la declaración del Foro Tripartito. Estos servicios, usualmente a cargo de los Ministerios de Trabajo, requieren que existan empresas con vacantes y trabajadores disponibles con las calificaciones necesarias. El limitado aporte del sector privado empresarial en la generación de empleo de la región sugiere que este tipo de programas tendrán un impacto más limitado y que será más útil en los países con un mercado de trabajo más moderno. Aún en estos países, como se mencionó para el caso de Costa Rica, el Ministerio de Trabajo tiene una capacidad muy limitada para intervenir en la prestación de este servicio, sobre el que parece existir demanda pues se han desarrollado algunas iniciativas privadas en la modalidad de las ferias de empleo. Esto sugiere además la necesidad de promover un entorno regulatorio apropiado para los proveedores privados y mejorar los sistemas de información.

En el informe se ha buscado poner el énfasis en las políticas de nivel meso organizadas en torno a las políticas de ingreso. Partiendo de un diagnóstico de ingresos limitados, asociados con una baja productividad y que genera pobreza o impide su superación, el punto de partida central es el aumento de la productividad laboral. Esto lleva al ámbito de las políticas macroeconómicas asociadas al estilo de crecimiento, a la inversión pública y la privada y a los incentivos a la innovación tecnológica. A nivel meso, lo que se sugiere es la promoción por parte de los Ministerios de Trabajo de procesos de negociación entre trabajadores y empresarios para definir la política general de salarios, donde se contemple y discutan simultáneamente las medidas necesarias para aumentar la productividad y para trasladar parte de esas ganancias a los salarios reales. Esto requiere de la existencia de un sector privado de empresas de mayor tamaño junto a una organización de los trabajadores. Como la organización de los trabajadores es casi inexistente en el ámbito privado, se requiere también promover su organización, aspecto que ha estado fuera de la agenda de los gobiernos.

En ausencia de esta organización de los trabajadores, lo que se torna potencialmente más efectivo es la política de salarios mínimos. Esta política, que ha estado tradicionalmente en manos de los Ministerios de Trabajo, busca garantizar un nivel mínimo de vida a los trabajadores y sus familias sin poner en peligro la competitividad de las empresas. Las estimaciones realizadas sugieren que para la mayoría de los países de la región, los salarios mínimos son insuficientes para garantizar ese mínimo de consumo, pero que el mercado no parece poder financiar salarios mayores en todos los países ni en todas las ramas y cuando se ha presionado fuertemente el mercado (Guatemala), el resultado es un alto grado de incumplimiento ayudado por la debilidad de las instituciones. Eso se traduce en la necesidad de aumentar la productividad, buscar reajustes que compensen al menos la inflación y a mediano plazo buscar converger los salarios mínimos a los niveles necesarios para cubrir el costo de la canasta básica de consumo. Esta convergencia, que se facilitaría con cambios demográficos y una mayor participación laboral, se debería sustentar en las

ganancias de productividad. Esto resalta de paso la necesidad de contar con indicadores adecuados para darle seguimiento a estos aspectos.

Para la mitad de los trabajadores de la región que se incorporan al mercado sin una relación de dependencia salarial, en la mayoría de los casos porque no existen esos empleos o no se tienen las calificaciones demandadas, las políticas de ingresos se separan de los ámbitos tradicionales de los Ministerios de Trabajo y su diseño, puesta en marcha y seguimiento requiere de un esfuerzo interministerial. En este ámbito, fuera de las políticas típicas de apoyo productivo (crédito, servicios empresariales, etc.) de escaso desarrollo y limitada cobertura, las políticas de inversión pública y de promoción de la inversión privada se tornan significativas, particularmente en las zonas rurales como medio para diversificar las fuentes de empleo y para aumentar la productividad de las actividades agrícolas. Como un contingente importante de estos trabajadores pertenece a hogares en situación de pobreza y no cuentan con la protección de la seguridad social, una efectiva red de seguridad social, parece ser el camino para aliviar los cuadros de pobreza y romper el círculo reproductor entre generaciones. En todo caso, parece claro que la mejor política laboral para los países centroamericanos es una buena política económica que se diseñe con objetivos de empleo, esto es, que promueva el crecimiento sostenido, la generación de empleo de calidad y adecuadamente remunerado.

Bibliografía

- Anzueta, María Isabel, Lisardo Bolaños, Sigfrido Lée y Hugo Maul (2004), *Políticas laborales en Centroamérica. ¿Oportunidades o barreras para el desarrollo?.* Ciudad Guatemala, Guatemala: Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (CIEN).
- 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) (2005), *Anuario Estadístico de América Latina.* Santiago, Chile: Naciones Unidas.
- _____(2004), *Panorama Social 2003 – 2004.* Santiago, Chile: Naciones Unidas.
- _____(2002a), *Panorama Social 2001 – 2002.* Santiago, Chile: Naciones Unidas.
- _____(2002b), *Estilos de desarrollo y mutaciones del sector laboral en la región norte de América Latina.* México DF., México: CEPAL.

- ___(1999), *Las remesas de los emigrantes : experiencias de la CEPAL en Centroamérica (una nota informativa)*. Ciudad México, México: CEPAL.
- 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.
- Ganuzza, Enrique, Lance Taylor y Samuel Morley (1998), *Política macroeconómica y pobreza América Latina y el Caribe*. Madrid, España: Mundi –Prensa Libros, s.a. para el PNUD, CEPAL y BID.
- García-Huidobro, Guillermo y Ricardo Infante (1990), *Políticas de Ingreso y Equidad en economías heterogéneas*. Ciudad Panamá, Panamá: PREALC – Programa Mundial de Empleo – OIT.
- Garnier, Leonardo (2005), *Las políticas económicas en los países centroamericanos, incluyendo Panamá y República Dominicana, y sus efectos en el empleo*. San José, Costa Rica: Oficina Internacional de Trabajo. Documento mimeografiado preparado para Foro Tripartito Subregional de Empleo, celebrado en Honduras el 22 y 23 de junio.
- Gindling, T. H. and Katherine Terrell (2005), "The Effect of Minimum Wages on Actual Wages in the Formal and Informal Sectors in Costa Rica," *World Development*, Volume 33, No. 11 (November), pp. 1905-1921.
- ___(2004), "The Effects of Multiple Minimum Wages Throughout the Labor Market," IZA Working Paper No. 1159, May.
- Gobierno de Nicaragua (GN) (2003), *Propuesta de Plan Nacional de Desarrollo*. Managua, Nicaragua: Gobierno de Nicaragua.
- Gobierno de Nicaragua y Organización Internacional del Trabajo (GN / OIT) (2003), *Marco de una política nacional para el fomento del empleo y el trabajo decente en Nicaragua*. Managua, Nicaragua. Documento mimeografiado.
- Heckman, James y Carmen Pagés (2001), "El costo de las regulaciones de Seguridad social: evidencia de los mercados laborales de América Latina". *Revista Ciencias Económicas*, Vol. XXI, No. 1 y 2, pp: 39 – 76.
- Lora, Eduardo y Carmen Pagés (1997), *La legislación laboral en el proceso de reformas estructurales de América Latina y el Caribe*. Serie Documentos de Trabajo No. 343. Washington, D. C., Estados Unidos de América: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Lustig, Nora (1995), *Coping with Austerity: Poverty and Inequality in Latin America*. Washington, D. C., Estados Unidos de América: Brookings.
- Marques, José S. (2004), "Evaluaciones de las redes de seguridad social en Centroamérica. Análisis de los principales hallazgos." En Shelton H. Davis, Estanislao Gacitúa y Carlos Sojo (editores): *Desafíos del Desarrollo Social en Centroamérica*. San José, Costa Rica: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) – sede Costa Rica y Banco Mundial.
- McKinley, Brunson (2003), *Remesas de los migrantes en las Américas. Tendencias y opciones de políticas para los países de la CRM*. Ponencia del Director General de la Organización Internacional para las Migraciones a la VIII Conferencia Regional sobre Migración. Cancún, México, mayo del 2003.
- 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.
- ___(2004a), *Crecimiento, competitividad y empleo en los países andinos*. Lima, Perú: Oficina Subregional para los Países Andinos de la Oficina Internacional del Trabajo.
- ___(2004b), *Políticas para el fomento del empleo y el trabajo decente en Nicaragua. Propuesta para la discusión con los interlocutores sociales nicaragüenses*. Documento mimeografiado.
- ___(2004c), *Panorama Laboral 2004*. América Latina y el Caribe. Lima, Perú: Oficina Internacional del Trabajo.
- ___(2005), *Declaración Tripartita para el Fomento del Empleo y el Trabajo Decente en Centroamérica y República Dominicana*. Tegucigalpa, Honduras: 30 de junio del 2005. Mimeografiado.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2004. *Informe sobre Desarrollo Humano 2004*. Madrid, España: Ediciones Mundi-Prensa para el PNUD.
- ___(2002), *Informe sobre Desarrollo Humano 2002*. Madrid, España: Ediciones Mundi-Prensa para el PNUD.
- Proyecto Estado de la Nación (1999), *Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible. 1999. Informe 1*. San José, Costa Rica: Proyecto Estado de la Nación.
- Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA) (2003), *Centroamérica: tarifas de servicios públicos y salarios mínimos vigentes al 2003*. Ciudad Guatemala, Guatemala: SIECA.

- Tokman, V. E. y D. Martínez (editores) (1999), *La flexibilización en el margen: la reforma del contrato de trabajo*. Lima, Perú: Oficina Internacional del Trabajo.
- Trejos, Juan Diego (2005a), “La pobreza rural en Costa Rica: características y evolución reciente”. En Grettel López y Reinaldo Herrera (editores): *Ensayos en honor a Víctor Hugo Céspedes Solano*. San José, Costa Rica: Academia de Centroamérica.
- _____(2005b), *La calidad del gasto público en desarrollo humano e infraestructura básica. Indicadores de insumo, proceso y resultados*. Documento mimeografiado preparado para el Programa Centroamérica en la Economía del siglo XXI. ASIES-IDRC, Guatemala.
- _____(2004), *Mercado de trabajo, ingresos laborales y pobreza en Nicaragua*. San José, Costa Rica: Oficina Internacional del Trabajo. Documento mimeografiado.
- _____(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.
- Trejos, Juan Diego y Thomas H. Gindling (2004), “La desigualdad en Centroamérica durante el decenio de 1990”. *Revista de la CEPAL*, No. 84, diciembre.
- Vega, María Luz (editora) (2001), *La reforma laboral en América Latina. Una análisis comparado*. Lima, Perú: Oficina Internacional del Trabajo (OIT), primera edición, 2001.



NACIONES UNIDAS

Serie

CEPAL

Macroeconomía del desarrollo

Números publicados

1. The impact of structural reforms on growth in Latin America and the Caribbean: An empirical estimation, Hubert Escaith and Samuel Morley (LC/L.1446-P), Sales Nº E.00.II.G.123 (US\$10.00), 2000. [www](#)
2. Modernización económica y empleo en América Latina. Propuestas para un desarrollo incluyente, Tilman Altenburg, Regine Qualmann y Jürgen Weller (LC/L.1512-P), Nº de venta S.01.II.G.55 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
3. Exportaciones de manufacturas de América Latina: ¿Desarme unilateral o integración regional?, José Miguel Benavente (LC/L.1523-P), Nº de venta S.01.II.G.66 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
4. Globalization and liberalization: The impact on developing countries, Barbara Stallings (LC/L.1571-P), Sales Nº E.01.II.G.114 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
5. Job creation in Latin America in the 1990s: The foundation for social policy, Barbara Stallings and Jürgen Weller (LC/L.1572-P), Sales Nº E.01.II.G.115 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
6. Procesos de exclusión e inclusión laboral: la expansión del empleo en el sector terciario, Jürgen Weller (LC/L.1649-P), Nº de venta S.01.II.G.187 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
7. Tributación ambiental, macroeconomía y medio ambiente en América Latina: aspectos conceptuales y el caso de Brasil, Ronaldo Seroa da Motta (LC/L.1650-P), Nº de venta S.01.II.G.188 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
8. Long run economic development in Latin America in a comparative perspective: Proximate and ultimate causes, André A. Hofman (LC/L.1665-P), Sales Nº E.01.II.G.199 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
9. Financial regulation and supervision in emerging markets: The experience of Latin America since the Tequila Crisis, Barbara Stallings and Rogerio Studart (LC/L.1670-P), Sales Nº E.01.II.G.205 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
10. La problemática de la coordinación de políticas económicas, Christian Ghymers (LC/L.1674-P), Nº de venta S.01.II.G.209 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
11. The evolution of world income inequality: Assessing the impact of globalization, Andrés Solimano (LC/L.1686-P), Sales Nº E.01.II.G.124 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
12. ¿Cuán dinámicas son las exportaciones intrarregionales latinoamericanas?, José Miguel Benavente (LC/L.1669-P), Nº de venta S.02.II.G.10 (US\$ 10.00), 2002. [www](#)
13. Euro and the financial relations between Latin America and Europe: Medium and long-term implications, Luis Miotti, Dominique Plihon y Carlos Quenan (LC/L.1716-P), Sales Nº E.02.II.G.27 (US\$ 10.00), 2002. [www](#)
14. Regional integration and the issue of choosing an appropriate exchange-rate regime in Latin America, Hubert Escaith, Christian Ghymers and Rogerio Studart (LC/L.1732-P), Sales Nº E.02.II.G.86 (US\$ 10.00), 2002. [www](#)
15. Globalizing talent and human capital: Implications for developing countries, Andrés Solimano (LC/L.1773-P), Sales Nº E.02.II.G.87 (US\$ 10.00), 2002. [www](#)
16. Las políticas de mercado de trabajo y su evaluación en Brasil, Carlos Alberto Ramos (LC/L.1814-P), Nº de venta S.02.II.G.128 (US\$ 10.00), 2002. [www](#)
17. Las políticas de mercado de trabajo y sus evaluaciones en Chile, Guillermo García-Huidobro (LC/L.1833-P), Nº de venta S.02.II.G.139 (US\$ 10.00), 2002. [www](#)
18. Las políticas de mercado de trabajo en México y su evaluación, Norma Samaniego (LC/L.1834-P), Nº de venta S.02.II.G.140 (US\$ 10.00), 2002. [www](#)
19. Las políticas de mercado de trabajo y su evaluación en América Latina, Norma Samaniego (LC/L.1836-P), Nº de venta S.02.II.G.142 (US\$ 10.00), 2002. [www](#)
20. Emergencia del euro y sus implicaciones para América Latina y el Caribe, Hubert Escaith y Carlos Quenan (coordinadores) (LC/L.1842-P), Nº de venta S.03.II.G.7 (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
21. Estudio de las experiencias europeas de instrumentos de evaluación de las políticas del mercado de trabajo, Francisco Mato (LC/L.1846-P), Nº de venta S.03.II.G.13 (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
22. Development cycles, political regimes and international migration: Argentina in the twentieth century, Andrés Solimano (LC/L.1847-P), Sales Nº E.03.II.G.14 (US\$10.00), 2003. [www](#)
23. Governance crisis and the Andean region: A political economy analysis, Andrés Solimano (LC/L.1860-P), Sales Nº E.03.II.G.33 (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
24. Regional integration in Latin America and dynamic gains from macroeconomic cooperation, Hubert Escaith and Igor Paunovic (LC/L.1933-P), Sales Nº E.03.II.G.92 (US\$10.00), 2003. [www](#)
25. Balance estructural del Gobierno central de Chile: análisis y propuestas, Heriberto Tapia (LC/L.1938-P), Nº de venta S.03.II.G.97 (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
26. Remittances by emigrants: Issues and evidence, Andrés Solimano (LC/L.1990-P), Sales Nº E.03.II.G.152 (US\$ 10.00), 2003. [www](#)

27. Prevention and insurance of conflict and terrorism: Issues and evidence for Latin America, Andrés Solimano (LC/L.2005-P), Sales N° E.03.II.G.166 (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
28. La problemática inserción laboral de los y las jóvenes, Jürgen Weller (LC/L.2029-P), N° de venta S.03.II.G.192 (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
29. Towards development in landlocked economies, Rodrigo Cárcamo-Díaz (LC/L.2075-P), Sales N°E.04.II.G.18 (US\$ 10.00), 2004. [www](#)
30. Political violence and economic development in Latin America: Issues and evidence, Andrés Solimano (LC/L.2194-P), Sales N°E.04.II.G.121 (US\$ 10.00), 2004. [www](#)
31. La inversión para la provisión de servicios públicos y su financiamiento en América Latina y el Caribe: evolución reciente, situación actual y políticas, Luis Lucioni (LC/L.2213-P), Sales N° S.04.II.G.135 (US\$ 10.00), 2004. [www](#)
32. El papel del poder legislativo en el proceso presupuestario: la experiencia argentina, Jesús Rodríguez y Alejandro Bonvecchi (LC/L.2225-P), N° de venta S.04.II.G.144 (US\$ 10.00), 2004. [www](#)
33. Economic growth in Latin America in the late 20th century: Evidence and interpretation, Andrés Solimano and Raimundo Soto (LC/L.2236-P), Sales N°E.04.II.G.156 (US\$ 10.00), 2005. [www](#)
34. Andean exchange-rate regimes, 1994-2003: A brief for “stable but flexible” regimes, Paul Beckerman (LC/L.2237-P), Sales N°E.04.II.G.157 (US\$ 10.00), 2004. [www](#)
35. International migration, capital flows and the global economy: A long run view, Andrés Solimano and Nathalie Watts (LC/L.2259-P), Sales N°E.05.II.G.16 (US\$ 10.00), 2005. [www](#)
36. Economic growth in Latin America: The role of investment and other growth sources, Mario A. Gutiérrez (LC/L.2341-P), Sales N° E.05.II.G.84 (US\$ 10.00), 2005. [www](#)
37. La tributación a la renta en el Istmo Centroamericano: análisis comparativo y agenda de reformas, Juan Carlos Gómez Sabaini (LC/L.2359-P), N° de venta S.05.II.G.100 (US\$ 10.00), 2005. [www](#)
38. Reestructuración sectorial y cambios en las pautas de la demanda laboral, Andreas Raitelhuber y Jürgen Weller (LC/L.2372-P), N° de venta S.05.II.G.112 (US\$ 10.00), 2005. [www](#)
39. Foundations of macroeconomic policy coordination: fostering dialogue as a policy in Latin America, Rodrigo Cárcamo (LC/L.2420-P), Sales N° E.05.II.G.167 (US\$ 10.00), 2005. [www](#)
40. Problemas de empleo, tendencias subregionales y políticas para mejorar la inserción laboral, Jürgen Weller, (LC/2409-P), N° de venta S.05.II.G.195 (US\$ 10.00), 2005. [www](#)
41. Competitividad y Mercado laboral, Perú 1990-2004, Norberto García, (LC/L.2440), N° de venta S.05.II.186.(US\$ 10.00),2005. [www](#)
42. Entendiendo las volatilidades cíclicas de la cuenta de capitales y el PIB. Un estudio de panel para países latinoamericanos., Guillermo Le Fort y Carlos Budnevich (LC/L.2452-P), N° de venta S.05.II.G.198 (US\$ 10.00), 2005. [www](#)
43. El rol del tipo de cambio real y la inversión en la diversificación de exportaciones en América Latina y el Caribe, Roberto Iglesias (LC/L.2460-P), N° de venta S.05.II.G.207 (US\$ 10.00), 2005. [www](#)
44. Estados Unidos y China: ciclos económicos y políticas en un capitalismo maduro, Gunilla Ryd y Alejandro Ramos (LC/L.2461-P), N° de venta S.05.II.G.208 (US\$ 10.00), 2005. [www](#)
45. Caribbean Labour Markets, Challenges and Policies, Andrew Downes (LC/L.2509-P), Sales N° E.06.II.G.34 (US\$ 10.00), 2006. [www](#)
46. Política fiscal en países especializados en productos no renovables en América Latina, Juan Pablo Jiménez y Varinia Tromben (LC/L.2521-P), N° de venta S.06.II.G.48 (US\$ 10.00), 2006. [www](#)
47. Problemas y políticas de empleo en Centroamérica, Juan Diego Trejos (LC/L.2534-P), N° de venta S.06.II.G.61 (US\$ 10.00), 2006. [www](#)

- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico: publications@cepal.org.

[www](#) Disponible también en Internet: <http://www.cepal.org/> o <http://www.eclac.org>

<p>Nombre:</p> <p>Actividad:</p> <p>Dirección:</p> <p>Código postal, ciudad, país:</p> <p>Tel.:.....Fax:E.mail:.....</p>
--